

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia.

Esityksen mukaan ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi antaa kaivos- ja rikastustoimintaa koskevassa ympäristöluvassa määräyksen uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi. Samalla lakiin tehtäisiin kyseisestä säännöksestä johtuvat muutokset eräisiin muihin säännöksiin. Ehdotus liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen tarkastella mahdollisuutta palauttaa lupamääräyksiin lupien tarkastamisen edellytyksiä ja tehdä tarkastelun pohjalta tarpeelliset lainsäädäntömuutokset.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulain säännöstä, joka koskee ympäristölupahakemuksesta pyydettäviä lausuntoja. Ehdotuksen mukaan lausunto voitaisiin pyytää toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta tarvittaessa, kun voimassa olevan sääntelyn mukaan kyseinen lausunto velvoitetaan pyytämään kaikissa tapauksissa. Ehdotus liittyy pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen jatkaa kuntien tehtäväkenttään kohdistuvien normien purkamista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Nykytila.....	5
2.1.1 Lainsäädäntö	5
2.1.1.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	5
2.1.1.2 Lupavelvoitteita koskevasta EU-lainsäädännöstä	11
2.1.2 Selvityksiä ja muuta asiaan liittyvää aineistoa	14
2.1.3 Kaivosten ympäristölupa-asioden määrät ja käsittelyajat	16
2.1.4 Sähköisen asiointijärjestelmän kehittäminen	17
2.1.5 Oikeuskäytäntö.....	17
2.2 Nykytilan arviointi	20
3 Tavoitteet	23
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	24
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	24
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	24
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	27
6 Lausuntopalaute	28
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	34
8 Lakia alemman asteinen sääntely	39
9 Voimaantulo	39
10 Suhde muihin esityksiin.....	39
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	40
LAKIEHDOTUS	49
ympäristönsuojelulain muuttamisesta	49
LIITE	52
RINNAKKAISTEKSTI.....	52
ympäristönsuojelulain muuttamisesta	52

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman jaksoon 7.3 Luvituksen sujuvuudesta Suomen kilpailuetu sisältyy kirjaus ympäristölupamääräysten tarkistamisesta: ”Mahdollisuutta palauttaa lupamääräyksiin lupien tarkastamisen edellytyksiä tarkastellaan ja tarkastelun pohjalta tehdään tarpeelliset lainsäädäntömuutokset”.

Nykyisin voimassa olevaan ympäristönsuojelulakiin (527/2014) on aiemmin sisältynyt 71 § lupamääräysten tarkistamiseksi annettavasta määräyksestä. Säännöksen mukaan ympäristöluvassa voitiin määrätä, että lupamääräykset on tarkistettava. Tällöin oli ilmoitettava, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi oli tehtävä ja mitkä selvitykset tuolloin oli esitettävä. Samasta asiasta säädettiin suppeammin jo vuoden 2000 ympäristönsuojelulain (86/2000) 55 §:n 2 momentissa.

Nykyisen ympäristönsuojelulain aiemmin voimassa olleessa 71 §:ssä tarkennettiin vuoden 2000 ympäristönsuojelulakiin nähden tarkistamisen tarpeellisuutta ja aikaväliä koskevan harkinnan perusteita. Tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa oli otettava huomioon toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten ennakoitu laajuus ja merkittävyys. Teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) mukaisten direktiivilaitosten lupien tarkistamisen osalta viitattiin niitä erityisesti koskevaan 80 ja 81 §:ään. Kuitenkin myös direktiivilaitoksen luvassa voitiin määrätä lupamääräysten tarkistamisesta 71 §:n 1 momentin mukaisesti, jos tarkistamiselle oli tarpeen asettaa määräaika sen varalta, että hakemusta luvan tarkistamiseksi ei ollut tehty edellä mainittujen pykälien nojalla.

Ympäristönsuojelulain 71 § kumottiin vuonna 2015 lailla 423/2015 (HE 257/2014 vp). Kumoaamisen taustalla oli se, että vähentämällä tarkistuslupahakemusten määrää voitiin vaikuttaa tehokkaasti lupaviranomaisten asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen (s. 29). Ajatuksena oli, että ympäristönsuojelun valvontaviranomaiset voivat valvontamenettelyssä valikoida ne laitokset lain 89 §:n mukaiseen luvan muuttamista koskevaan lupamenettelyyn, joissa todellinen luvan muuttamisen tarve on olemassa. Arviointi kytkettiin näin valvontaviranomaisen suorittamaan säännölliseen valvontaan, jolloin myöskään valvojan taakan ei arvioitu lisääntyvän kohtuuttomasti. Tavoitteena oli kohdistaa lupamenettelyitä ja niiden vaatimia voimavaroja ympäristön ja sen pilaantumisen ehkäisemisen kannalta merkittäviin ja olennaisiin toiminnan tai sen olosuhteiden muutostilanteisiin taikka tilanteisiin, joita ei ole riittävästi voitu ennakoida alkuperäisessä luvan myöntämisessä.

Edellä mainitun ympäristönsuojelulain muuttamista koskevan lain siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa annetussa ympäristölupapäätöksessä määrätty lupamääräysten tarkistamista koskeva velvoite raukesi. Valvontaviranomaisen on tullut säännöllisessä valvonnassa arvioida tällaisen luvan 89 §:n mukainen muuttamisen tarve viimeistään vuoden kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin luvan tarkistamista koskeva hakemus oli määrä jättää lupaviranomaiselle.

Samaan aikaan nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen kanssa käsitellään teollisuuspäästädirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeva muutos, jonka myötä direktiivilaitoksia koskevaan soveltamisalaan lisättäisiin muun muassa metallimineraalien kaivostoiminta.

Eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2025 lainsäädäntöpakettin, jolla toteutettiin pääministeri Orpon hallitusohjelman koskeva kirjaus valtion aluehallintouudistusta. Uudistuksessa perustettiin uusi valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto, johon koottiin valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä: näitä olisivat pääasiassa nykyisten aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvat tehtävät. Samalla muodostettiin uudet alueelliset elinvoimakeskukset. Lupa- ja valvontavirastossa ympäristöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät muodostavat yhden yhtenäisen kokonaisuuden. Kyseisen hallituksen esityksen mukaisesti muutettiin ympäristönsuojelulain säännöksiä (27.6.2025/817, HE 13/2025). Eräs näistä säännöksistä on ympäristönsuojelulain 42 §:n 3 momentti, joka samalla siirrettiin pykälän 4 momentiksi. Samaa lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi tässä hallituksen esityksessä.

Ympäristöministeriössä valmisteltiin samaan aikaan aluehallintouudistuksen kanssa ns. yhden luukun palvelujen lainsäädäntöhankkeessa säännöshdotuksia, joiden tavoitteena oli yhden valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen mallissa sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2025 lait ns.yhden luukun menettelystä ympäristöasioissa yhdessä valtion aluehallinnouudistusta koskevien lakien kanssa.

Lisäksi hallitusohjelman jakson 3.1 (Kunnat ja kaupungit elinvoiman vetureina) mukaisesti valtion ohjausta kuntiin arvioidaan ja uudistetaan hallituskauden aikana. Peruseriaatteena on vaikuttavuuteen ja tavoitteellisuuteen perustuva ohjaus, joka nojaa ennen kaikkea kumppanuuteen. Kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tätä tarkoitusta varten kunta- ja alueministeri Ikonen on asettanut ajalle 26.10.2023–31.3.2027 kuntien normien vähentämisen ja kokeilujen ohjelman (VM119:00/2023), johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin. Tässä yhteydessä kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmistelu virkatyönä ympäristöministeriössä.

Esivalmisteluvaiheessa ympäristöministeriössä järjestettiin 24.1.2024 ympäristöluvanvaraisten toimialojen yrityksille sekä aluehallintoviraston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen viranomaisille keskustelutilaisuus alustavista vaihtoehdoista lupamääräysten tarkistamismenetelyn palauttamiseksi ympäristönsuojelulakiin.

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja tarkistamismenettelyn yleisratkaisusta Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojaselta ja hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpäältä. Tuomas Ojanen antoi lausunnon yleisratkaisusta 30.9.2024 ja Olli Mäenpää 12.9.2024. Lisäksi ympäristöministeriö on pyytänyt ja saanut lausunnon Olli Mäenpäältä 18.8.2025 alustavasta säännöshdotuksesta kaivostoiminnan erillisratkaisun osalta. Annettuja lausuntoja on käytetty hyväksi esityksen valmistelussa.

Ympäristöministeriö järjesti lausuntokierroksen yhteydessä 8.11.2024 hallituksen esitysluonnoksen esittelemiseksi kaikille avoimen sidosryhmätilaisuuden Teams-etäyhteydellä. Tilaisuudessa kuultiin kommenttipuheenvuorot ja siellä oli mahdollisuus esittää näkemyksensä ehdotusluonnoksesta.

Hallituksen tarkistamismenettelyn yleisratkaisua koskevasta esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros ajalla 29.10.–10.12.2024. Lausuntoja pyydettiin eräiltä ministeriöiltä, valtion ja kuntien ympäristölupaviranomaisilta sekä lupia valvovilta viranomaisilta, elinkeinoelämää edustavilta järjestöiltä sekä luonnonsuojelujärjestöiltä.

[Esitysluonnosta muutettiin lausuntopalauteen johdosta merkittävästi siten, että lupamääräysten tarkistamismenettely ehdotettiin kohdennettavaksi vain yhdelle toimialalle eli kaivostoimialalle. Tästä syystä uudesta hallituksen esitysluonnoksesta järjestettiin uusi lausuntokierros ajalla xx.xx. – xx.xx.2026]

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://ym.fi/hankkeet-ja-lainvalmistelu/hankehaku> tunnuksella YM039:00/2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Lainsäädäntö

2.1.1.1 Kansallinen lainsäädäntö

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen yleislaki. Laissa säädetään useista eri menettelyistä ympäristön suojelemiseksi, kuten ympäristölupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyistä. Nykyinen, vuonna 2014 voimaan tullut laki säädettiin teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (jäljempänä *teollisuuspäästödirektiivi*) saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, minkä lisäksi uutta lakia tarvittiin vastaamaan perustuslain säännösten kehittyntä tulkintaa. Uudella lailla parannettiin myös lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta. Ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi ja tehostamiseksi on tehty useita lainmuutoksia 2010-luvulla.

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentissa ja lain liitteessä 1 säädetään ympäristöluvanvaraisista toiminnoista. Lisäksi 27 §:n 2 momentissa säädetään eräistä muista perusteista, joiden nojalla toiminta vaatii ympäristöluvan (muun muassa toiminta, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta). Toimivaltainen viranomainen lupa-asiaassa on Lupa- ja valvontavirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen 34–37 §:ssä mainituin perustein. Ympäristölupien noudattamista valvovat vastaavasti valtion Lupa- ja valvontavirasto sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Suomessa on noin 10 400 ympäristöluvanvaraista laitosta. Valtion viranomaiset vastaavat noin 4000 laitoksen lupamenettelyistä ja lupien valvonnasta.

Lain 2 luvussa säädetään yleisistä ympäristönsuojeluoikeudellisista periaatteista ja velvollisuuksista. Varovaisuusperiaate on yksi tällainen periaate (20 §:n 1 momentin 1 kohta). Vanhan ympäristönsuojelulain esitöissä (HE 84/1999 vp) todetaan yleisiä periaatteita koskevaa 4 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella seuraavaa: ”Varovaisuusperiaate merkitsee päätöksentekotilanteissa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioonottamista. Pilaantuminen tulee mahdollisuuksien mukaan ehkäistä jo ennen kuin ehdottoman varmasti on todistettu tiettyjen toimintojen ja ympäristöhaittojen syy-yhteyttä. Ympäristövaikutuksia koskevien tietojen puuttuminen tulisi ottaa huomioon lupaharkinnassa.” Lisäksi 2 luvussa

säädetään mm. toiminnanharjoittajaa velvoittavista selvilläolovelvollisuudesta (6 §) ja ennalta varautumisen periaatteesta (15 §).

Lupamenettelystä, kuten lupahakemuksen sisällöstä ja siitä kuulemisesta, säädetään lain 5 luvussa. Lain 42 §:ssä säädetään ympäristölupahakemuksesta pyydetävistä lausunnoista. Pykälän 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on pyydetävä hakemuksesta lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä; toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta; asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta; saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta toiminnan ympäristövaikutusten ilmenemisen perusteella; sekä tarvittavilta muilta mahdollisilta tahoilta. Pykälän 2 momentissa säädetään erikseen tahoista, joilta valtion ympäristölupaviranomaisen on pyydetävä lausunto. Pykälän 4 momentin mukaan lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Lisäksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää keskustelun 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa. Ympäristönsuojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (713/2014, jäljempänä *ympäristönsuojeluasetus*) säädetään lisäksi eräistä erityisissä tilanteissa pyydetävistä lausunnoista mm. eri ministeriöiltä ja eri hallinnonalojen virastoilta (12 §).

Lausuntojen huomioimisesta osana lupaviranomaisen tekemään lupaharkintaa säädetään ympäristönsuojelulain 48 §:n 1 momentissa. Ympäristönsuojeluasetuksessa säädetään lisäksi tarkemmin pyydettyjen lausuntojen sisällyttämisestä lupapäätöksen kertoelmaosaan (14 §:n 14 kohta), minkä lisäksi lupapäätöksen ratkaisuosasta on 15 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan käytävä ilmi, miten lausunnot on otettu päätöksessä huomioon.

Ympäristöluvan muuttamisesta säädetään ympäristönsuojelulain 89 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voi aina hakea ympäristöluvan muuttamista. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädetään muiden tahojen aloiteoikeudesta luvan muuttamiseksi tietyjen kriteerien perusteella. Lupa- ja valvontaviraston tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on lisäksi omasta aloitteestaan tai asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta, jos: 1) toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta; 2) toiminnasta voi aiheutua tässä laissa kielletty seuraus; 3) parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia; 4) toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen; 5) luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen laissa, valtioneuvoston asetuksessa tai Euroopan unionin säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi.

Lain 89 §:ää muutettiin eräiltä osin vuonna 2022 (HE 243/2021 vp). Muutosten tavoitteena oli edistää pykälän 2 momenttiin sisältyvän aloitemenettelyn soveltamista, jotta muun muassa eri aikoina annettujen lupamääräysten ajantasaistaminen helpottuisi. Pykälän 2 momentin mukaisessa aloitemenettelyssä keskeistä on hyvä yhteistyö lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan kesken asian selvittämiseksi. Lupaviranomainen ei kuitenkaan ole aina saanut toiminnanharjoittajilta asian selvittämiseksi tarvittavia tietoja toiminnasta ja sen aiheuttamista päästöistä. Lainmuutoksen myötä toiminnanharjoittajaa veloitettiin aiempaa painavammin selvitysten toimitamiseen luvan muuttamista koskevan aloitteen tutkimiseksi. Pykälään lisättiin myös lupaviranomaiselle mahdollisuus uhkasakon asettamiseen selvitysten toimittamista koskevan määräyksensä tehosteeksi (4 momentti; ks. YmVM 1/2022 vp) sekä mahdollisuus hankkia tarvittava selvitys toiminnanharjoittajan kustannuksella (5 momentti). Pykälää täydennettiin samalla myös jätteenkäsittelyn vakuutta koskevan lupamääräyksen muuttamista koskevalla erityissään-

nöksellä (3 momentti). Lupamääräystä voidaan aloitteen perusteella muuttaa, jos luvassa määrätyn vakuuden määrä ei ole riittävä 59 §:ssä tarkoitettujen toimien hoitamiseksi tai vakuus ei muutoin täytä 59–61 §:n mukaisia vaatimuksia.

Ympäristönsuojelulakiin sisältyy myös erinäisiä muita lupamenettelyyn liittyviä säännöksiä, joiden nojalla ympäristölupaan voidaan myöhemmin puuttua. Lain 89 a §:ssä säädetään kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun muuttamisesta. Luvanvaraisen toiminnan olennaiseen muuttamiseen tarvitaan lain 29 §:n perusteella lupa, jos muutos lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä ja lupaa on toiminnan muutoksen vuoksi tarpeen tarkistaa. Toiminnan muutos on aina olennainen, jos toiminta sen seurauksena muuttuu direktiivilaitoksen toiminnaksi. Lupaan sisältyvien tarkkailumääräysten muuttamisesta säädetään lain 65 §:ssä. Ympäristönsuojelulain 80 §:ssä säädetään direktiivilaitosten luvan tarkistamisesta uusien ns. parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevien päätelmien (BAT-päätelmät) julkaisemisen vuoksi ja 81 §:ssä säädetään tästä syystä tehtävän luvan tarkistamisen menettelystä.

Lain 90 §:n mukaan lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa 54 §:n nojalla saadun erityisen selvityksen perusteella. Selvitysmääräyksen tulee olla riittävän yksityiskohtainen, jotta luvan haltija voi ymmärtää millaisesta selvityksestä on kysymys. Selvitystä koskeva määräys voisi koskea myös vain hyvin rajattua seikkaa. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan ”[k]äytännössä määräys voisi koskea tietyn ympäristövaikutuksen, esimerkiksi hajun tai melun, tarkempaa selvittämistä toiminnan jo alettua. Määräys saattaa olla tarpeen myös toiminnassa syntyneiden jätteiden laadun selvittämiseksi” (HE 214/2013 vp).

Luvan selventämisestä lupaviranomaisen lausumalla säädetään 92 §:ssä. Lausuma voidaan antaa, jos se on merkitykseltään selventävä eikä sillä muuteta luvan tosiasiallista sisältöä niin, että muutoksesta voisi aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa taikka muutosta kenenkään oikeuteen tai etuun.

Luvan voimassaolosta säädetään ympäristönsuojelulain 87 §:ssä. Sen mukaan ympäristöluvan myöntämistä koskeva päätös määrätään olemaan voimassa toistaiseksi. Se voidaan kuitenkin määrätä olemaan voimassa määräajan toiminnanharjoittajan hakemuksesta tai jos siihen on toiminnan erityisiin ominaisuuksiin, siinä käytetyn tekniikan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen tai toiminnan haitallisten vaikutusten arvioinnin vaikeuteen liittyvä painava syy. Määräaikainen ympäristölupa raukeaa määräajan päättyessä, jollei lupapäätöksessä ole toisin määrätty. Lain 93 §:ssä säädetään luvan peruuttamisen edellytyksistä. Jos ympäristölupa ei sisällä riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamisen varalta, lupaviranomaisen on lain 94 §:n nojalla annettava toimintaa lopetettaessa tätä tarkoittavat määräykset.

Edellä mainittujen, lupaviranomaista koskevien säännösten lisäksi myös valvontaviranomainen voi osana valvontatoimintaa hyväksyä pieniä muutoksia ympäristöluvan mukaiseen toimintaan.

Valvontaviranomaisen jälkivalvontakeinoista lainvastaisen menettelyn johdosta säädetään lain 179 §:ssä. Sen mukaan valvontaviranomaisen on kehotettava lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely ja ryhdyttävä toimiin 175 ja 176 §:ssä tarkoitetun hallintopakkoasian vireille saattamiseksi. Kiellon tai määräyksen tehosteeksi annettavasta uhkasakosta sekä teettämis- ja keskeyttämisuudesta säädetään 184 §:ssä. Hallintopakkomenettely voi tulla sovellettavaksi rinnakkain esimerkiksi lain 89 §:n 2 momentin mukaisen luvan muuttamista koskevan aloitemenettelyn kanssa.

Ympäristönsuojelulain 198 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oi-

keuttava lupapäätös on lainvoimainen. Valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista. Pykälän 2 momentin mukaan eräiden korvausasioiden osalta lupaviranomaisen lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta säädetään. Tällä viitataan ulosottokaaren (705/2007) 2 luvun 2 §:n sääntelyn soveltumiseen (ulosotoperusteiden luettelo).

Kaivoslaki

Kaivoslaki sääntelee kallioperässä olevien kaivosmineraalien sekä kahden kivilajin etsintää ja hyödyntämistä, kullanhuuhtontaa valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamista sekä kaivostoimitusta.

Lakia on muutettu sen voimassaoloaikana useaan kertaan lähinnä teknisluonteisten tai yleislakeihin tehtyjen muutosten vuoksi.

Vuoden 2011 kaivoslakiin tehtiin perusteellisia muutoksia kaivoslain muutoksen (505/2023) myötä vuonna 2023. Muutoksen taustalla oli osaltaan Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloite. Kaivoslain muutokset tehtiin, hallitusohjelmakirjausten, kansalaisaloitteen eduskunta käsittelyn yhteydessä annetun eduskunnan kirjelmässä annettujen huomioiden perusteella.

Kaivoslakiin tehdyillä muutoksilla vahvistettiin kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikutusmahdollisuuksia siten, että kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymä kaava. Lisäksi lupaharkinnassa on otettava aikaisempaa laajemmin huomioon muut elinkeinot. Kiinteistönomistajan asemaa parannettiin ja alueen asukkaiden kokemia haittoja vähennettiin tiukentamalla malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevia edellytyksiä. Esimerkiksi maanomistajan suostumus edellytetään silloin, kun malminetsintä lupa on ollut voimassa kymmenen vuotta. Myös tiedonsaantioikeuksia parannettiin ottamalla käyttöön vuosittaiset avoimet yleisötilaisuudet. Varaussääntelyä uudistettiin muun muassa säättämällä veronluonteinen maksu varausalueesta ja lyhentämällä varausaikoja.

Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi lakiin lisättiin säännöksiä, joiden mukaan lupaharkinnassa otetaan aiempaa tehokkaammin huomioon maisemalliset ja ympäristölliset vaikutukset sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Kaivoslain yleisiä periaatteita tarkennettiin siten, että toiminnanharjoittajan tulee kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödyntää kaikki teknistaloudellisesti hyödynnettävissä olevat kaivosmineraalit. Lisäksi viranomaisten neuvontavollisuutta koskevaa sääntelyä täsmennettiin ja kiinteistönomistajan suostumuksella tehtävälle malminetsinnälle otettiin käyttöön ilmoitusmenettely. Vakuussääntelyä tiukennettiin ja kaivostoiminnan lopettamista koskevia säännöksiä muutettiin niin, että kaivoksen vaiheittaiseen sulkemiseen on kiinnitettävä huomiota jo toiminnan aikana ja lopullinen sulkeminen on toteutettava vastuullisesti.

Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia koskevia säännöksiä täsmennettiin muun muassa luvanhakijan selvitysvelvollisuuden sekä asian selvittämistä koskevan yhteistyömenettelyn osalta. Lisäksi paliskuntien asemaa yhdenmukaistettiin tiedottamista ja osallistumista koskevissa menettelyissä.

Lain toimivuutta parannettiin muuttamalla luvan siirtoa, kaivostoimitusta ja hallintopakkoa koskevia säännöksiä.

Lain soveltamisesta ei ole vielä kattavia kokemuksia perustettavan kaivostoiminnan osalta ja käynnissä oleva kaivostoiminta perustuu pitkälti aiempaan kaivoslakiin ([503/1965](#)). Vain yksi kaivoslain nojalla annettu kaivoslupaa on edennyt kaivostoimintaan asti. Voimassa olevan kaivoslain soveltaminen viranomaisessa on toistaiseksi pääosin rajoittunut malminetsintää, kullanhuhdonta ja toimivien kaivosten lupien muuttamista tai lain mukaista täydentämistä koskeviin päätöksiin ja valvontaan.

Kaivoslaissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), joka valvoo kaivoslain noudattamista sekä ratkaisee varausilmoituksia, malminetsintälupia ja kullanhuhdontalupia sekä kaivoslupia ja kaivosturvallisuuslupia koskevat asiat. Valtioneuvosto ratkaisee kaivosaluelunastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kaivostoimintaa koskevalle sääntelylle on ominaista erilaisten intressien yhteensovittaminen. Kaivoslain mukainen lupaharkinta on oikeusharkintaa, jolloin lupa on myönnettävä hakijalle, mikäli hakija osoittaa luvan myöntämisen edellytysten täyttyvän eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Kaivoslain mukainen lupaharkinta mahdollistaa luvan myöntämisen yksittäistapauksessa laissa säädetystä esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Kaivoslain säännösten joustavuuden taustalla on hankkeiden erilaisuus. Lainsäädännössä on varauduttava soveltamistilanteiden monimuotoisuuteen ja sellaisiin tilanteisiin, jollaisia ei käytännössä vielä ole esiintynyt.

Kaivoslain mukaiselle toiminnalle on ominaista niin kutsuttu jakautuneen lainsäädännön järjestelmä, jossa olennaisia vaatimuksia luvan mukaiselle toiminnalle asetetaan kaivoslain ohella myös muiden lakien kuten luonnonsuojelulain ja ympäristönsuojelulain nojalla. Ottaen huomioon tämän jakautuneen lainsäädännön järjestelmän, on luontevaa, että kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa otetaan huomioon myös se, onko toiminnanharjoittaja noudattanut myös muuta lainsäädäntöä, jota sovelletaan kaivoslain mukaiseen toimintaan.

Näin ollen ympäristönsuojelulain mukaisella ympäristöluvalla on myös vaikutusta kaivoslain mukaisen kaivoslupan edellytyksiin. Kaivoslain 48 §:n 2 momentin mukaista kaivoslupaa ei tule myöntää (kaivoslupan myöntämien esteet), jos toiminnasta esimerkiksi aiheutuu aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia. Kaivoslain 48 § 2 momentin säädös toimii ns. perälautasäännöksenä kaivostoiminnan hyväksyttävien haitallisten ympäristövaikutusten osalta, vaikka itse päästöperustaiset lupamääräykset kaivostoiminnan osalta tulee antaa ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristöluvassa. Kaivoslupan myöntämisen esteet rajoittavat välillisesti myös ympäristöluvan tarkistamismenettelyn käyttöalaa kaivostoiminnassa. Tarkistamismenettelyn seurauksena ei saa aiheutua sellaisia päästöperustaisia tai muita huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia esteenä myöntämisen esteenä tai kaivoslain 70 §:n mukaisen kaivoslupan peruuttamisen perusteena.

Vesilaki

Vesilaki (587/2011) on vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä koskeva yleislaki, jota sovelletaan vesitaloushankkeisiin. Lain tavoitteena on edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää. Lain tavoitteena on myös ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

Vesilain lupamenettelyjä koskevat säännökset ovat monilta osin samansuuntaiset ympäristönsuojelulain sisältämän sääntelyn kanssa. Samaa toimintoa koskevat ympäristönsuojelulain ja

vesilain mukaiset hakemukset käsitellään laissa tarkemmin säädetyn edellytyksin yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana (ympäristönsuojelulain 47 § ja vesilain 11:12).

Keskeiset lupamenettelyä koskevat säännökset vesilain mukaisen luvan tarpeesta, luvan myöntämisedellytyksistä ja lupaan liitettävistä määräyksistä sisältyvät vesilain 3 lukuun. Luvanvaraisuus voi perustua joko hankkeen vaikutuksiin (vesilain 3 luvun 2 §) tai hankeluetteloon (vesilain 3 luvun 3 §). Vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää ja tämä muutos aiheuttaa vesilain 3 luvun 2 §:n 1 momentin 1–9 kohdassa mainitun haitallisen seurauksen. Vesitaloushankkeella on lisäksi oltava lupaviranomaisen lupa, jos edellä tarkoitettu muutos aiheuttaa edunmenetystä toisen vesialueelle, kalastukselle, veden saannille, maalle, kiinteistölle tai muulle omaisuudelle. Vesilain 3 luvun 3 §:n 1 momentin 1–11 kohdassa luetellaan vesitaloushankkeet, jotka vaativat aina vesilain mukaista lupaa.

Lain 3 lukuun sisältyy myös useita säännöksiä lupamääräysten tarkistamisesta ja muuttamisesta. Luvun 20 §:ssä säädetään lupamääräysten määräaikaisesta tarkistamisesta. Sen mukaan toistaiseksi voimassa olevaa lupaa koskevassa lupapäätöksessä voidaan määrätä hankkeen vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevat lupamääräykset tarkistettaviksi määräajassa, jos tämä on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi. Jos luvanhaltija ei ole tehnyt hakemusta määräajassa, lupa voidaan määrätä raukeavaksi. Saman luvun 21 §:ssä säädetään lupamääräysten muusta tarkistamisesta ja uusien määräysten antamisesta mm. ennakoimattomien tai olosuhteiden muutosten vuoksi aiheutuvien haitallisten vaikutusten vuoksi, turvallisuussyistä tai jos tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua esimerkiksi yleistä ihmisen hengelle, vaaraa turvallisuudelle tai terveydelle. Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta voi tehdä haitallisen vaikutuksen kohteena olevan yksityisen edun haltija, kunta, valvontaviranomainen tai asiassa yleistä etua valvova viranomainen siten kuin 21 §:n 4 momentissa tarkemmin säädetään. Luvun 22 §:ssä säädetään kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistamisesta ja 23 §:ssä lupamääräysten muuttamisesta luvanhaltijan hakemuksesta. Jälkimmäisessä säännöksessä edellytyksenä on, että muutos on merkitykseltään vähäinen eikä se sanottavasti koske toisen oikeutta tai etua.

Lain 11 luvussa säädetään hakemusmenettelystä, kuten hakemuksen vireillepanosta, sisällöstä ja siitä kuulemisesta sekä sen tiedoksiannosta ja siitä tiedottamisesta, samoin kuin päätöksen sisällöstä ja sen tiedoksiannosta sekä siitä tiedottamisesta.

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa, ja edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Sitä sovelletaan muun muassa valtion ja kunnallisissa viranomaisissa. Hallintolaki on hallintomenettelyä koskeva yleislaki eli jos muussa laissa on siitä poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemasta.

Lain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, kuten hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta ja viranomaisten toimien puolueettomuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Lisäksi lain 7 §:ssä säädetään hallinnon palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta: asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisten yhteistyöstä säädetään lain 10 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Yhteistyöllä viitataan säännöstä koskevien perustelujen mukaan muun muassa asian ratkaisemista varten tarvittaviin toiselta viranomaiselta pyydettyihin lausuntoihin ja selvityksiin (HE 72/2002 vp, s. 65). Lain 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintoasian käsittelyyn liittyviä lausuntoja ja selvityksiä koskevien pyyntöjen tekemiseen sovelletaan lain 32 ja 33 §:ää.

Hallintolakiin sisältyy myös säännökset hallintopäätöksessä olevan virheen jälkikäteisestä korjaamisesta (8 luku). Lain 50 §:n mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos: 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen; 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen; 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Kohdassa 1–3 tarkoitetuissa tilanteissa päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi, kun taas kohdassa 4 tarkoitettussa tilanteessa päätös voidaan korjata ainoastaan asianosaisen eduksi. Lain 51 §:ssä säädetään kirjoitusvirheen korjaamisesta.

Viranomainen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Kirjoitusvirhe korjataan korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeyttäväksi.

2.1.1.2 Lupavelvoitteita koskevasta EU-lainsäädännöstä

Teollisuuspäästädirektiivi

Teollisuuspäästädirektiivissä säädetään yleiset puitteet suurten ja keski suurten teollisuustoimintojen sekä merkittävien jätteenkäsittelylaitosten ja eläinsuojien ympäristönsuojelulle sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaiset päästöraja-arvot ja muita toimialakohtaisia erityisvaatimuksia suurille polttolaitoksille, jätteenpolttolaitoksille, liuottimia käyttäville laitoksille ja tiitaanidioksiditeollisuudelle. Direktiivissä säädetään parhaan käyttökelpoisen tekniikan (Best Available Techniques, BAT) soveltamisesta lupaharkinnassa. Tekniikka määritellään komission johdolla valmisteltavien BAT-vertailuasiakirjojen keskeisten tulosten eli BAT-päätelmien perusteella. Direktiivin nojalla lupavelvolliset laitokset luetellaan sen liitteessä 1. Kyseiset luvanvaraiset toiminnot on Suomessa lueteltu vastaavasti ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 1. Direktiivissä säädetään sen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen osalta mm. luvan myöntämistä koskevista edellytyksistä, lupaehdoista, päästöraja-arvojen asettamisesta, tarkkailuvaatimuksista ja lupamääräysten tarkistamisesta.

Komissio antoi huhtikuussa 2022 lainsäädäntöehdotuksen direktiivin uudistamiseksi (COM(2022) 156 final). Teollisuuspäästädirektiivin ja kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1785 tuli voimaan 4.8.2024 (OJ L, 2024/1785, 15.7.2024; linkki: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1785/oj>). Samalla direktiivin otsikko muutettiin kuulumaan ”teollisuuden ja karjankasvatuksen päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi”. Direktiiviä muutettiin eräiden ympäristöluvan vaatimusten osalta mm. lisäämällä velvollisuus ympäristötehokkuuden

raja-arvojen asettamiseksi, minkä lisäksi toiminnanharjoittajille osoitettiin uusi velvollisuus laatia ja toteuttaa laitoksissaan ympäristöjärjestelmä (uusi 14 a artikla). Direktiiviin lisätyn uuden II A luvun myötä toiminnanharjoittajia kannustetaan innovaatioiden edistämiseen uusien tekniikoiden käyttöönottoa edistämällä, minkä johdosta komissio mm. perustaa uuden teollisen siirtymän ja päästöjen innovaatiokeskuksen (INCITE). Sähköisen lupajärjestelmän käyttöönottoon velvoitetaan vuoteen 2035 mennessä.

Direktiivin soveltamisalaan lisättiin uudistuksessa eräitä toimialoja, kuten metallimineraalien kaivostoiminta. Soveltamisala kattaa seuraavat metallikaivostoiminnan alat: bauksiitti, koboltti, kromi, kulta, kupari, litium, lyijy, mangaani, nikkeli, palladium, platina, rauta, sinkki, tina ja volframi. Teollisuusmineraalien tuotannon (teollisuusmineraalikaivosten) sisällyttämistä direktiivin piiriin tarkastellaan uudestaan vuonna 2028. Muutosdirektiivin siirtymäsäännöksen mukaan direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetut säännökset tulevat sovellettavaksi kaivostoimintaan neljän vuoden kuluessa siitä, kun on julkaistu päätökset BAT-päätelmistä laitoksen pääasiallisen toiminnan osalta, tai viimeistään 1.9.2034 sen mukaan, mikä ajankohdista on aikaisempi.

Teollisuuspäästädirektiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittaja tiedottaa toimivaltaiselle viranomaiselle laitoksessa suunnitteilla olevista muutoksista tai laajennuksista, joilla voi olla ympäristövaikutuksia, ja tarpeen vaatiessa viranomaisen on saatettava lupa ajan tasalle. Toiminnan olennaiseen muutokseen on myös aina oltava direktiivin mukainen lupa. Laitoksen luonteen tai toiminnan muutoksia tai laajennuksia pidetään olennaisina, jos pelkästään niiden johdosta saavutetaan direktiivin liitteessä I vahvistetut kapasiteettia koskevat raja-arvot. Direktiivin 21 artiklassa säädetään lupamääräysten tarkistamisesta ja tarpeen mukaan ajantasaistamisesta. Lupamääräykset on tarkistettava säännöllisesti, erityisesti silloin kun paras käytettävissä oleva tekniikka mahdollistaa entistä alemmat päästöraja-arvot, kuitenkin aina viimeistään neljän vuoden kuluttua uusien toimialaa koskevien BAT-päätelmien hyväksymisestä, päästöjen lisääntyä merkittävästi, toiminnan turvallisuuden perusteella ja ympäristölaatu normien niin vaatiessa tai kun vastaanottava ympäristön tila edellyttää luvan tarkistamista, jotta unionin lainsäädännössä vahvistettuja suunnitelmia ja ohjelmia voidaan noudattaa. Laitoksen sulkemiseen liittyvistä velvoitteista säädetään 22 artiklassa.

Kriittisen raaka-aineiden asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1252 puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatuun ja kestäväan tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta (jäljempänä *kriittisten raaka-aineiden asetus*) tuli voimaan 23.5.2024. Asetuksen tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa luomalla puitteet, joilla varmistetaan kriittisten raaka-aineiden turvattu, häiriönsietokykyinen ja kestävä tarjonta unionissa, muun muassa edistämällä tehokkuutta ja kiertotaloutta koko arvoketjussa.

Asetuksen soveltamisalan piirissä olevista strategisista ja kriittisistä raaka-aineista säädetään 2 luvussa. Komission on määräajoin tarkasteltava raaka-aineluetteloiden ajantasaisuutta. Kriittisten raaka-aineiden asetuksessa tarkoitetuissa hankkeissa voi olla kyse kriittisten tai strategisten raaka-aineiden louhinnasta, jalostuksesta tai kierrätyksestä. Uuden hankkeen lisäksi kyseessä voi olla myös nykyisen laitoksen merkittävä laajentaminen tai käyttötarkoituksen muuttaminen.

Asetukseen sisältyy strategisiksi nimettyjä hankkeita koskevaa erityissääntelyä (10–12 artikla). Strategisille hankkeille tulee asetuksen mukaan osoittaa etusija hallinnollisissa ja tuomioistuinprosesseissa, jos tällainen etusijamenettely sisältyy kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi

säädetään kyseisten hankkeiden lupamenettelylle asetetuista määräajoista sekä mahdollisuudesta niiden pidentämiseen eräin edellytyksin. Strategisia hankkeita koskee myös määräaika lupahakemuksen täydelliseksi toteamiselle tai lisätietopyynnön esittämiselle, minkä lisäksi asetuksessa rajoitetaan viranomaisen mahdollisuutta esittää uusi lisätietopyyntö muita seikkoja koskien. Lupamenettelyn, joka kattaa kaikki hanketta koskevat hallinnolliset menettelyt, määräjän laskenta aloitetaan lupahakemuksen täydelliseksi toteamisesta.

Asetuksen hallinnollisia lupamenettelyjä koskeva täydentävä kansallinen sääntely on toteutettu lailla ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain muuttamisesta (15/2025, HE 196/2024 vp). Siinä asetuksen edellyttämäksi kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteyspisteviranomaiseksi nimettiin Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Tehtävä siirtyi uudelle Lupa- ja valvontavirastolle sen aloitettua toimintansa vuoden 2026 alusta (823/2025, HE 41/2025 vp).

Komissio on valmistelemassa muutoksia osana RESourceEU-toimintasuunnitelmaa kriittisten raaka-aineiden asetukseen keväällä 2026, jotka otetaan esityksen jatkovalmistelussa tarvittaessa huomioon.

Kaivannaisjätedirektiivi

Kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY (jäljempänä *kaivannaisjätedirektiivi*) koskee sellaisten jätteiden huoltoa, jotka syntyvät mineraalivarojen etsinnässä, louhinnassa, rikastuksessa ja varastoinnissa sekä louhosten toiminnassa. Direktiivin täytäntöönpanoa koskeva kansallinen sääntely sisältyy keskeisiltä osin ympäristönsuojelulakiin (luvanvaraisuuden osalta liitteen 1 taulukon 2 kohta 13 e, vakuuden osalta 60–61 § sekä kaivannaisjätteiden jätealueita koskevan erityissääntelyn osalta 111–115 §) ja kaivannaisjätteistä annettuun valtioneuvoston asetukseen (190/2013). Kaivannaisjätedirektiivin tavoitteena on vahvistaa toimenpiteet, menettelyt ja ohjeet kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ympäristöön aiheutuvien riskien torjumiseksi tai vähentämiseksi. Keskeisiä toimenpiteitä ja menettelyitä ovat jätehuoltosuunnitelma, jätealueita koskeva lupajärjestelmä, jätealueiden rakentaminen ja hoito, jätealueiden käytöstä poistaminen ja jälkihoito, veden tilan huononemisen estäminen, ilman ja maaperän pilaantumisen estäminen sekä toiminnanharjoittajalta vaadittava rahoitusvakuus.

Direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetään luvan tarkistamisesta. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltaiset viranomaiset säännöllisin väliajoin tarkastelevat uudelleen ja tarvittaessa ajantasaistavat lupaehtoja: jos jätealueen toiminnassa tai sijoitetussa jätteessä tapahtuu merkittäviä muutoksia; seurannan tulosten perusteella, jotka toiminnanharjoittajan on 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti ilmoitettava, tai 17 artiklan mukaisesti suoritettujen tarkastusten perusteella; 21 artiklan 3 kohdan mukaisen parhaassa käytettävissä olevassa tekniikassa tapahtuvia merkittäviä muutoksia koskevan tietojenvaihdon perusteella.

Vesipolitiikan puitedirektiivi ja meristrategiapuitedirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY vesipolitiikan puitteista, jäljempänä *vesipuitedirektiivi*, sekä meriympäristöpolitiikan puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY on saatettu kansallisesti voimaan pääosin lailla vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004). Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteina on saavuttaa vesien vähintään hyvä tila vuoteen 2015 mennessä ja estää vesien tilan heikkeneminen. Keinot ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi määritellään vesienhoitosuunnitelmassa ja sen toimenpideohjelmassa. Suomessa vesien hyvää tilaa ei saavutettu kaikissa vesimuodostumissa

vuoteen 2015 mennessä, mistä syystä vesienhoitosuunnitelmissa on käytetty direktiivin mahdollistamia poikkeuksia tavoitteen saavuttamisen määräajan pidentämiseksi ja asettamalla lievempiä tilatavoitteita.

Vesipuitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdassa edellytetään vähimmäisvaatimuksina jäsenvaltioiden ryhtyvän tiettyihin perustoimenpiteisiin direktiivin 4 artiklassa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Direktiivin 11 artiklan 3 kohdan g alakohdassa edellytetään vesistöjen pilaantumista aiheuttavien pistekuormituspäästöjen ennalta tapahtuvaa sääntelyä. Tällaista sääntelyä on esimerkiksi pilaavien aineiden veteen pääsyn kieltäminen, lupajärjestelmä tai rekisteröintimenettely, joka perustuu sitoviin määräyksiin ja jossa yhteydessä määrätään pilaantumista aiheuttavien aineiden hallinnasta. Euroopan komissio toimitti 3.10.2024 Suomelle virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, ettei Suomi ole noudattanut kaikkia vesipuitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan e, g, h ja i alakohdan mukaisia velvoitteitaan.

Komissio antoi 26.10.2022 ehdotuksen (COM(2022) 540 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutettaisiin vesipuitedirektiiviä, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annettua direktiiviä 2006/118/EY ja ympäristönsuojelunormista vesipolitiikan alalla annettua direktiiviä 2008/105/EY. [Direktiiviehdotusta koskevat kolmikantaneuvottelut EU-toimielinten välillä ovat alkuvuodesta 2026 yhä kesken.]

2.1.2 Selvityksiä ja muuta asiaan liittyvää aineistoa

Ympäristönsuojelulakiin aiemmin sisältyneen 71 §:n mukaisesta tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutuksia on tarkasteltu viranomaishaastatteluihin pohjautuneessa selvityksessä (Puska, Anne: Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset – Viranomaishaastattelujen tulokset; Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10; linkki: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161567>). Lisäksi vaikutuksia on tarkasteltu erityisesti turvetuotannon toimialalla Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa laaditussa selvityksessä (Kirsi Kalliokoski, Jaana Kiiski, Kirsi Similä: Selvitys ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutuksista turvetuotannon ympäristölupien muuttamiseen; 29.8.2019).

Puskan vuoden 2019 selvityksen johtopäätöksenä todetaan, että lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen eli ympäristönsuojelulain 71 §:n kumoamisen haittoja on enemmän kuin hyötyjä. Vaikka kaikkiin lupiin sisältyvästä automaattisesta lupamääräysten tarkistamisesta luopumista pidettiin viranomaisten kuulemisissa yleisesti hyvänä, mahdollisuutta perustellusta syystä määrätä lupamääräykset tarkistettavaksi määräajassa tulisi selvityksen mukaan selvittää. Haastattelut lupa- ja valvontaviranomaiset olivat vastauksissaan yleisesti sitä mieltä, että muutoksen myötä ympäristöluvat eivät ole enää ajan tasalla, mikä voi mm. laskea ympäristönsuojelun tasoa, aiheuttaa toiminnanharjoittajien eriarvoisuutta sekä yleistä epätietoisuutta toimintaa koskevista määräyksistä ja ympäristövaikutuksista. Vastausten mukaan uutta teknologiaa käyttävälle toiminnalle voi olla vaikea myöntää lupaa toistaiseksi voimassa olevana, kun lupamääräysten tarkistamismenettelyä ei enää ole. Vaasan hallinto-oikeudessa lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset eivät vielä selvityksen laatimisen hetkellä näkyneet enemmälti, mutta selvityspäätösten lisääntyminen ja niiden valitukset olivat jo selvitystä tehtäessä lisääntyneet. Selvitystä varten saaduissa viranomaisten vastauksissa kritisoitiin myös lupapäätösten pirstaloitumista useiksi erillispäätöksiksi, mikä vaikeuttaa mm. niiden valvomista ja toivottiin voimassa olevien lupamääräysten keräämistä yhteen sähköiseen ajantasaversioon (s. 46–47, 50).

Haastatteluvastauksissa esitettiin paljon erilaisia muutostarpeita ja kehittämis ehdotuksia. Yleisesti ehdotettiin lupamääräysten tarkistamista aiempaa kevyemmällä menettelyllä noin 3–10 vuoden välein. Kehittämis ehdotuksina selvityksessä tuotiin esiin muun muassa lupamääräysten tarkistamismenettely nykyistä 89 §:n 2 momentin aloitemenettelyä väljemmin perustein, muun

tarkistamistarpeen yhdistäminen 29 §:n olennaisen muutoksen tai 81 §:n BAT-tarkistuksen yhteyteen sekä määräaikaisen luvan harkitseminen esimerkiksi turvetuotannon luissa (s. 51–53).

Aiemmin voimassa olleen tarkistamismenettelyn toimivuutta ja tarvetta sääntelyn palauttamisella tarkasteltiin myös ympäristönsuojelulain toimivuuden arviointihankkeessa vuosina 2021–2022 (Attila, Mikko et al.: ”Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi”. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31; linkki: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163970>). Hankkeessa toteutettujen eri sidosryhmien kuulemisten perusteella menettelyn kumoamisella saavutettiin vireille tulevien asioiden määrän väheneminen ja sillä vähennettiin yleisesti sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten että toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa, mutta vastapainona luvat ovat pirstoutuneet lukuisiin eri päätöksiin ja aluehallintovirastoissa vireille tulevat hakemukset ovat muuttuneet laajemmiksi ja hankalammiksi. Lisäksi toiminnanharjoittajien katsottiin voivan olla hyvinkin eriarvoisessa asemassa luvan iän perusteella. Haitankärsijöiden aseman katsottiin heikentyneen jossakin määrin (s. 84).

ELY-keskuksissa katsottiin valvontatyön muuttuneen hankalammaksi vanhentuneiden lupapäätösten myötä. Aluehallintovirastojen vastauksissa todettiin, että sääntelyvajeen aiheuttamaa epävarmuutta joudutaan paikkaamaan muun muassa lisääntyneillä selvitysvelvoitteilla, joiden soveltamisala on kuitenkin kapeampi aiemmin voimassa olleeseen tarkistamismenettelyyn verrattuna. Lupamääräysten muotoilussa joudutaan varautumaan niiden pitkäaikaiseen toimivuuteen luvanvaraisen toiminnan koko elinkaaren kannalta, jolloin pitkän aikavälin vaikutusten ja niiden epävarmuuden ennakoiminen lisää hankaluutta samalla kun määräykset saatetaan antaa aiempaa varovaisemmin ja/tai monimutkaisemmin. Myös toiminnanharjoittajat tunnistivat menettelyn kumoamisen haasteeksi lupien vanhenemisen ja selvitysvelvoitteiden lisääntymisen. Tuomioistuinten mukaan luvan myöntämisen edellytykset ovat kiristyneet ja ne tulee tarkastella pidemmälle tulevaisuuteen, minkä lisäksi selvitysvelvoitteiden määrä on lisääntynyt samalla kun niiden käyttöala on kaventunut (s. 74–82).

Tarkistamismenettelyn osittaista palauttamista pidettiin hankkeen tulosten perusteella keskeisimpänä kehityskohtena ympäristönsuojelulaissa niin viranomaisten ja haitankärsijöiden kuin osittain myös toiminnanharjoittajien näkökulmasta (s. 173). Hankkeen loppuraportin mukaan tarkistamismenettely voitaisiin harkita toteutettavaksi siten, että se koskisi lähtökohtaisesti valtion lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluvia, tarkemmin määriteltäviä toimintoja. Direktiivilaitosten lupamääräysten tarkistamistarpeen arviointi voitaisiin raportin mukaan yhdistää BAT-tarkistamismenettelyn tarpeen arviointiin, kun taas muiden laitosten osalta valvontaviranomainen voisi arvioida lupamääräysten tarkistamistarpeen 10–15 vuoden välein. Jos uuden toiminnan lupaharkintaan liittyisi epävarmuutta päästöistä tai ympäristövaikutuksista, luassa voitaisiin varovaisuusperiaatetta noudattaen tarvittaessa määrätä lupamääräysten tarkistamishakemuksen jättämisajankohdasta tietyn ajan kuluttua toiminnan alkamisesta.

Ympäristöministeriö tilasi keväällä 2024 Helsingin yliopistolta varovaisuusperiaatetta koskevan selvityksen (Ala-Lahti et al.: ”Arviointi varovaisuusperiaatteesta”; 31.5.2024). Erityisenä tutkimuskysymyksenä selvitystyössä oli tarkastella ympäristönsuojelulain mukaisen tarkistamismenettelyn osittaista palautusmahdollisuutta ja sen suhdetta varovaisuusperiaatteeseen päätöksenteossa. Selvityksen mukaan (s. 3) kumottu ympäristönsuojelulain 71 § oli tärkeä riskienhallintakeino ympäristölupaharkinnassa, sillä se mahdollisti ympäristölupaviranomaisten pitkäjänteisen riskien seurannan ja lupaehtojen tarkistamisen toteutuneiden päästöjen perusteella. Säännöksen kumoaminen liittyy täten myös varovaisuusperiaatteeseen, joka on keskeinen osa riskienhallintaa tilanteissa, joissa vallitsee tieteellistä epävarmuutta lailla kielletyn vaikutuksen toteutumisesta.

Selvityksen mukaan (s. 85–87) KHO:n ratkaisukäytännöstä voidaan päätellä, että ympäristönsuojelulain 71 §:n poistaminen ympäristönsuojelulaista merkitsi, että kun lupamääräysten tarkistaminen toiminnan myöhemmässä vaiheessa ei ole enää mahdollista toiminnanharjoittajaan raportointivelvollisuuden perusteella, tarvittavat selvitykset lailla kielletyn pilaantumisen riskistä on ollut menettelyn kumoamisen jälkeen esitettävä korostuneesti koko laajuudessaan jo ennen kuin ympäristölupa voidaan myöntää. Verrattuna ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaiseen menettelyyn ympäristölupien jälkikäteisessä valvonnassa on 71 §:n kumoamisen jälkeen painottunut viranomaisten, haitankärsijöiden ja ympäristöjärjestöjen vastuu valvoa ympäristölupia, jotta ne voivat tehdä tarvittaessa muutoshakemuksen lain 89 §:n nojalla. Selvityksessä verrataan tarkistamismenettelyä myös lain 54 §:n mukaiseen erityistä selvitystä koskevaan määräykseen, joka ei myöskään kata lupamääräysten tarkistamista samassa laajuudessa, vaan se koskee vain tiettyjen selvitysten tekemistä, eikä mahdollista laaja-alaista koko toiminnan uudelleentarkastelua. Koska ympäristön pilaantumisen vaaran riskiä ei enää ole voitu tarkistamismenettelystä luopumisen jälkeen hallita yhtä tehokkaasti, on tämä KHO:n oikeuskäytännössä laskenut kynnystä, yhdessä muiden ympäristölupaharkintaan soveltuvien säännösten kanssa, jättää myös varovaisuusperiaate huomioon ottaen ympäristölupa kokonaan myöntämättä. Samoin voidaan katsoa, että 71 §:n poistaminen on lisännyt painetta myöntää lupa määräaikaisena, mikä ei toiminnanharjoittajalle aiheutuvan ennakoimattomuuden vuoksi ole toivottu asia.

Lupamääräysten tarkistamismenettelyn kumoamisesta seuranneisiin kielteisiin vaikutuksiin viitataan myös pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen perusteella laaditussa selvityksessä ”Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteet ja prosessien sujuvoittamismahdollisuudet keskitetyillä teollisuusalueilla” (Pölönen, Ismo; Heinilä, Aleks; Salonen, Heikki; 15.1.2024). Selvityksessä nostettiin esiin eräitä lupamettelyn sujuvoittamishdotuksia, kuten ympäristöluvan muuttamisen helpottaminen (jakso 5.4). Selvityksen mukaan sekä oikeuskäytännössä että ympäristönsuojelulain toimivuuden arvioinneissa on todettu ongelmia, jotka ovat aiheutuneet ympäristöluvan käytännössä säännönmukaisen tarkistamismenettelyn (eli lupamääräysten tarkistamisesta määräämisen lupapäätöksessä) kumoamisesta. Menettely myös tuotti joustavuutta järjestelmään, jota ei välttämättä sen voimassa ollessa kaikilta osin tunnistettu. Selvityksessä pidetään samankaltaisen mahdollisuuden palauttamista yhtenä mahdollisuutena edistää hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista (s. 60–61).

2.1.3 Kaivosten ympäristölupa-asioiden määrät ja käsittelyajat

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa annettiin vuosina 2020–2024 yhteensä 19 kaivostoimintaa koskevaa ympäristölupapäätöstä. Päätöksistä 1 koski uutta toimintaa ja 17 olennaista muutosta.

Uusi ja muuttuva kaivostoiminta

	2020	2021	2022	2023	2024
ESAVI	1	2			
ISAVI	-	1	-	-	1
LSSAVI	-	-	-	-	-
PSAVI	4	1	5	2	2

2.1.4 Sähköisen asiointijärjestelmän kehittäminen

Aluehallintovirastoissa on ollut käytössä vuodesta 2017 sähköinen ympäristölupajärjestelmä. Siinä toiminnanharjoittaja voi tehdä ja lähettää ympäristölupahakemuksen ja vesilain mukaisen lupahakemuksen aluehallinnon asiointipalvelussa ja täydentää tarvittaessa hakemusta sekä aluehallintovirasto lupaviranomaisena voi lähettää päätöksen. Järjestelmää on laajennettu palvelukokonaisuudeksi, jossa edellä mainittujen toiminnallisuuksien lisäksi valmistellaan ja ratkaistaan lupapäätökset sekä julkaistaan hakemusasiakirjat ja päätökset Lupatietopalvelussa. Sähköisen asiointikanavan kautta vireille tulleiden hakemusten määrä kasvoi vuonna 2024 edellisvuoteen nähden. Lisäksi vuonna 2024 eLupa-palvelussa otettiin käyttöön uusi toiminnallisuus, jonka myötä eLuvan puolella käsiteltävänä oli vuoden lopussa 81 prosenttia vireillä olevista asioista (Tilinpäätös 2024, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, kirjanpitoyksikkö; Aluehallintovirastojen julkaisuja 294/2025; s. 19).

Ympäristöministeriö on vuonna 2023 solminut valtiovarainministeriön kanssa yhteistyösopimuksen lupaprosessien ja valvonnan prosessien tuottavuuden parantamisesta digitalisaatiota kehittämällä (LUVAKE), jossa tuottavuusrahoituksella kehitetään palvelukokonaisuuksia vuoteen 2027 saakka. Osana tätä työtä on tarkoitus kehittää myös ns. konsolidoitu lupapäätös, johon koottaisiin sähköisessä muodossa samaa toimintoa koskevat erilliset päätökset (esimerkiksi tiedot muuttuneesta toiminnasta ja eri lupamääräyksiin kohdistuvat muutospäätökset). Konsolidoitu lupa-asiakirja ei olisi oikeudellisesti sitova, mutta se voisi helpottaa viranomaisten työtä, kun samaa toimintoa koskevat määräykset kävisivät kokonaisuudessaan ilmi yhdestä yhtenäisestä asiakirjasta, eivätkä määräykset olisi pirstoutuneet useaan rinnakkain voimassa olevaan lupapäätökseen.

2.1.5 Oikeuskäytäntö

Ympäristönsuojelulaissa aiemmin voimassa olleen lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskevan sääntelyn kumoamisen merkitystä on arvioitu eräissä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Turvetuotannon toimialaa koskien voidaan mainita ratkaisut KHO:2015:101 ja KHO:2015:102. Molemmissa asioissa aluehallintovirasto oli määrännyt vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 55 §:n nojalla lupamääräysten määräaikaista tarkistamisesta. Korkein hallinto-oikeus totesi molemmissa ratkaisuissaan, että ympäristöluvan lupamääräykset muodostavat kokonaisuuden, jossa myös luvan tarkistamista koskevalla määräyksellä voi olla olennais-takin vaikutusta luvan edellytyksiä ja muuta lupamääräyksiä koskevaan harkintaan.

Korkein hallinto-oikeus korosti jälkimmäisessä ratkaisussaan, että luvan myöntämisen edellytyksiä koskevan vanhan ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin nojalla myös lupamääräysten tarkistamista koskevassa päätöksessä lupamääräykset on asetettava siten, että luvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät, vaikka luvan myöntämisen edellytyksiä ei muutoin arvioida siten kuin haettaessa lupaa uudelle toiminnalle. Luvan voimassaoloa ja tarkistamista koskevan vuoden 2000 ympäristönsuojelulain 55 §:n 2 momentissa säädettiin, että luvan määräaikaaisuutta harkittaessa on otettava huomioon vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma sekä niiden toimenpideohjelmat. Korkein hallinto-oikeus totesi, että luvan voimassaoloa koskevaan ratkaisuun vaikuttavat luvan myöntämisen edellytysten arviointi ja lupamääräysten asettaminen. Lupamääräysten tarkistamisen kyseessä ollessa tuli arvioida, oliko luvan voimassaoloa koskevaa ratkaisua perusteltua muuttaa ottaen huomioon myös luvan myöntämisen edellytykset. Luvan tarkistamista koskevalla määräyksellä voitiin katsoa olleen tässä tapauksessa merkitystä arvioitaessa turvetuotantoalueen vesienkäsittelyä koskevien määräysten riittävyyttä.

Myös kahdessa korkeimman hallinto-oikeuden viime vuosien merkittävässä ratkaisussa tuodaan esiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset luvan jälkikäteiseen muuttamiseen ja tarkistamiseen koskevat menettelyt ja otetaan erityisesti kantaa siihen, missä määrin erityistä selvitysvelvollisuutta koskevan lupamääräyksen avulla on mahdollista hallita vesistöpäästöjen ennakointiin liittyvää epävarmuutta. Korkein hallinto-oikeus suhtautui tähän näissä ratkaisuissaan pidättyvästi. Tapauksissa oli kyse suurelle teollisuuslaitokselle ja kaivostoiminnalle haetuista luvista ja arvioitavana oli keskeisesti niiden vesistöpäästöjen hallinta.

Ensimmäisessä ratkaisussa Finnpulp Oy:n biotuotetehtaan toimintaa Sorsasalossa Kuopiossa koskien korkein hallinto-oikeus kumosi ratkaisullaan KHO 2019:166 Vaasan hallinto-oikeuden 21.9.2018 (nro 18/0222/2) ja aluehallintoviraston 31.3.2017 (numero 14/2017/1) antamat päätökset. Vaasan hallinto-oikeus oli hylännyt haitankärsijöiden ja ympäristönsuojelujärjestöjen vaatimukset aluehallintoviraston päätöksen kumoamisesta, mutta täsmentänyt lupamääräyksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei kyseisellä sijoituspaikalla ja lupahakemuksessa ilmoitetulla tuotantomäärällä koko sen elinkaaren aikana aiheutuisi jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna ympäristönsuojelulaissa kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lakia tulkitaan unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. KHO:n ratkaisun kannalta oli keskeistä, että unionin tuomioistuimen niin sanotussa Weser-tuomiossa (unionin tuomioistuimen 1.7.2015 antama tuomio asiassa C-461/13; Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. vastaan Saksan valtio) vahvistaman tulkinnan mukaan kansallinen viranomaislain ei saa myöntää lupaa toimenpiteelle, jonka seurauksena vesipuitedirektiivissä tarkoitettua pintavesimuodostuman jonkun laadullisen tekijän tilaluokka heikkenisi. Toiminnasta yhdessä muun kuormituksen kanssa olisi tämän perusteella vaarana aiheutua ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohdassa tarkoitettu kielletty seuraus.

Ratkaisussa otettiin kantaa myös muihin ympäristönsuojelulain mukaisiin menettelyihin haitallisten vaikutusten hallitsemiseksi. Korkein hallinto-oikeus otti esiin lupamääräysten tarkistamisen menettelyn kumoamisen ja totesi, että voimassa oleva lainsäädäntö ei enää mahdollista ympäristöluvan tarkistamista ja lupamääräysten muuttamista toiminnan myöhemmässä vaiheessa, mikäli vaikutustarkkailun perusteella havaittaisiin, että asetetut lupamääräykset eivät tulevaisuudessa olisikaan riittävän tehokkaita ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisen erityistä selvitystä koskevan määräyksen osalta korkein hallinto-oikeus taas totesi, että sen käyttöala ei ole yhtä laaja kuin aiemmin lainsäädännössä olleen lupamääräysten tarkistamisen menettelyn (se ei se mahdollista laaja-alaista, koko toiminnan edellytyksiä koskevaa uudelleentarkastelua). Selvitysvelvollisuutta ei voida käyttää, jos selvittävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi. Siten hankkeen haitallisiin vesistövaikutuksiin liittyvää epävarmuutta ei voitu hallita asettamalla toiminnanharjoittajalle erityistä selvitysvelvollisuutta hankkeen vaikutusten ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta keskeisestä tiedosta eli jätevesipäästöjen vaikutuksesta Kallaveteen pitkällä aikavälillä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että myöskään ympäristönsuojelulain 89, 93 ja 80 §:n säännökset ympäristöluvan muuttamisesta, ympäristöluvan peruuttamisesta ja BAT-päätelmien muutosten vaikutuksesta lupamääräyksiin eivät ole riittäviä varmistamaan, että toiminnasta ei sen jatkuessa vuosikymmeniä aiheutuisi merkittävää pilaantumista.

Toinen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu eli KHO 2022:38 koski Yara Suomi Oy:n Soklin kaivoshankkeelle myönnettyä ympäristö- ja vesitalouslupaa. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto oli myöntänyt päätöksellään 18.6.2018 nro 59/2018/1 yhtiölle ympäristöluvan ja vesitalousluvan (yhteiskäsittelyssä). Korkein hallinto-oikeus kumosi 24.3.2022 antamallaan ratkai-

sulla Vaasan hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset ja palautti asian aluehallintovirastolle kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi luvan myöntämisedellytyksissä olevien puutteiden vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaivoshankkeen vesienhallinnan lähtökohtana oli jossain määrin puutteelliset tiedot alueen hydrologisista olosuhteista (ennusteissa ei ole otettu huomioon ilmastomuutoksen vaikutusta ja sääolosuhteiden äärevöitymistä). Koska alueelle suunniteltiin suurta kaivoshanketta, myös toiminnasta aiheutuva pilaantumisriski olisi tullut korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan kasvamaan merkittävästi erityisesti silloin, jos vesienhallintaan liittyvistä riskitekijöistä useat olisivat toteutuneet samanaikaisesti. Korkein hallinto-oikeus korosti, että toiminnan mittakaavan kasvaessa myös siihen liittyvät riskit yleensä kasvavat siten, että pienelläkin todennäköisyydellä sattuva tapahtuma voi aiheuttaa seurauksen, jonka haitallinen vaikutus ympäristössä on merkittävä. Arvioitaessa vaikutusarvioihin liittyvien puutteiden merkitystä lupaharkinnassa ympäristönsuojelulain mukainen varovaisuusperiaate oli otettava huomioon. Kysymys oli tällöin siitä, voidaanko asiassa saatujen selvitysten perusteella ja annetuilla lupamääräyksillä riittävästi varmistua siitä, että luvan myöntämisedellytykset täyttyvät kaikissa tilanteissa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun otettiin huomioon mm. hankkeen poikkeuksellisen suuri mittaluokka ja hankkeen vaikutusalueen vesistöjen herkkyys, hankkeen toteuttamista koskeviin suunnitelmiin oli annettu ja hallinto-oikeuden osittain muuttamat lupamääräyksetkin huomioon ottaen jäänyt vesienhallinnan osalta niin suuria epävarmuustekijöitä, että ne olisi tullut arvioida osana ympäristö- ja vesitalouslupan myöntämisen edellytyksiä sen sijaan, että niiden osalta on asetettu lukuisia, laajojakin tutkimuksia ja selvityksiä edellyttäviä jälkiselvitysvelvoitteita. Kun kysymys oli luvan myöntämisedellytysten kannalta keskeisistä selvitysvelvoitteista, ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupamääräykset ja jälkiselvitysvelvoitteet useista keskeisistä vesienhallintaan liittyvistä tekijöistä eivät ole olleet tällaisessa kokonaisuudessa ja varovaisuusperiaate huomioon ottaen riittäviä hallitsemaan toiminnan riskitekijöitä kaikissa hydrologisissa olosuhteissa.

Lupamääräysten tarkistamismenettelyä ei voitu enää soveltaa tapauksessa, vaikka Soklin kaivoshankkeen ympäristölupa-asia oli käsitelty vanhan ympäristönsuojelulain mukaisesti. Lupamääräysten tarkistamismahdollisuuden puuttuminen merkitsi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan osaltaan myös sitä, että lupahakemuksen mukaisilla selvityksillä on voitava osoittaa luotettavasti ja tarkasti, että luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa hankkeen toimintajan loppuun saakka. Korkein hallinto-oikeus myös katsoi, ettei vesilain 3:20:n mukaisella lupamääräysten tarkistamisella voida korjata hakemuksessa olevia, luvan myöntämisen edellytysten arvioinnin kannalta olennaisia puutteita, vaan tältäkin osin selvitystä olisi tullut esittää jo ennakolta lupaharkintaa varten.

Ratkaisussa KHO 2019:72 oli kyse hallintopakon käyttämisen edellytyksistä, mutta siinä viitattiin myös luvan tarkistamismenettelyn kumoamiseen. Korkein hallinto-oikeus totesi siinä, että luvan sisältämien tarkistamismääräysten kumoutumisen myötä mahdollinen tarve puuttua kyseessä olevien turvetuotantoalueiden vesienkäsittelyrakenteiden puutteisiin edellyttää ensin valvontaviranomaisen suorittamaa luvan muuttamisen tarpeen arviointia. Mikäli valvonnan perusteella ilmenee tarpeita lupamääräysten muuttamiseen, ne tulee tehdä ympäristönsuojelulain 89 §:n (423/2015) mukaisesti. Luvan peruuttamisesta oli kyse ratkaisussa KHO 2018:41 (jakelu-asematoimintaa koskien) ja ympäristöluvan muuttamisesta määräaikaiseksi ratkaisussa KHO 2017:76 (kaivostoimintaa koskien).

2.2 Nykytilan arviointi

Tarkistamismenettelyn kumoamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 257/2014 vp, s. 27) kiinnitettiin huomiota pitkittyneisiin ympäristölupa-asioiden käsittelyaikoihin. Selvitysten mukaan valtion ympäristölupaviranomaisessa yhtenä merkittävimpänä asiaryhmänä oltiin havaittu olevan hakemukset ympäristölupamääräysten tarkistamiseksi. Näiden osuudeksi arvioitiin jopa 60 prosenttia vireille tulevista asioista ja näiden asioiden vaatimaksi työmääräksi aluehallintovirastot arvioivat keskimäärin 50 prosenttia uuden toiminnan luvan käsittelystä. Esityksessä myös todettiin, että lupamääräysten tarkistamisvelvoite oli hallintokäytännössä määrätty lähes poikkeuksetta jokaisessa ympäristöluvassa. Tarkistamisvelvoitteen ajankohdat vaihtelivat noin 5–12 vuoden välillä. Kun määräys oli käytännössä automaattinen ja sen toimeenpano suhteellisen kaukana tulevaisuudessa, oli päätöksentekohetkellä voinut olla vaikea ennakoita, tarvitaanko lupamääräysten tarkistamista jokaisessa toiminnassa. Näin tarkistamismenettelyyn oli päätyntä myös toimintoja, joissa välttämätöntä tarvetta luvan muuttamiselle ei ollut (HE 257/2014 vp, s. 45).

Ympäristövaliokunta piti tärkeänä lain 71 §:n kumoamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (YmVM 20/2014 vp), ettei lupia tarkoituksenvastaisesti määrättäisi määräaikaikaisiksi turhaan. Lisäksi nostettiin esiin huoli uusien hankkeiden lupamenettelyjen pitkittymisestä siksi, että toiminnanharjoittajan on kyettävä osoittamaan arvioidut päästöt hyvin tarkkaan varsin varhaisessa vaiheessa, kun määräyksiä ei voida jättää tarkistamismenettelyssä oikaistavaksi. Valiokunta korosti mietinnössään, että lain soveltamista tulee seurata tarkkaan ja ryhtyä tarvittaviin toimiin uusien työskentelytapojen omaksumiseksi, jos tavoitteita sujuvoittamisesta ei saavuteta.

Jaksossa 1.2 mainitussa ympäristöministeriön tammikuussa 2024 järjestämässä keskustelutilaisuudessa kuultiin erityisesti ympäristöluvanvaraisten toimialojen yritysten näkemyksiä erilaisista vaihtoehtoista lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamiseksi ympäristönsuojelulakiin. Monet toiminnanharjoittajien edustajat pitivät parhaimpana vaihtoehtona nykytilan säilyttämistä eli että ympäristönsuojelulakiin ei lisättäisi tarkistamismenettelyä koskevaa sääntelyä. Lupien muuttaminen katsottiin toteutuvan parhaiten toiminnan omista investoinneista ja tästä johtuvien luvan muutostarpeista johtuen, eikä muunlaista lupien tarkistamista katsottu tarpeelliseksi. Menettelyn kumoamista vuonna 2015 pidettiin myös yhtenä merkittävänä lupamenettelyjen sujuvoittamistoimenpiteenä. Ympäristöluvanvaraisista toimialoista ainoastaan kaivosalan edustajat selvästi puolsivat lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamista ympäristönsuojelulakiin.

Voidaan katsoa, että lupamääräysten tarkistamismenettelyn kumoamisen myötä vuonna 2015 syntyi painetta muiden lain mukaisten ympäristölupaan jälkikäteen puuttumisen mahdollistavien menettelyiden soveltamiseen. Tällaisena voidaan pitää luvan muuttamista koskevaa 89 §:ää sekä 54 §:ää erityistä selvitystä koskevasta määräyksestä. Myös luvan määräaikaikaisena myöntämisen (87 §) on uumoiltu saattavan lisääntyvän tarkistamismenettelyn kumoamisen myötä. Toisaalta viranomaisilta saadun palautteen perusteella muista menettelyistä ei vaikuttaisi löytyvän suoraan käyttökelpoista menettelyä tarkistamismenettelyn tilalle (Puska 2019, s. 48).

Myös 71 §:n kumoamista koskeneessa hallituksen esityksessä tarkistamismenettelyn ajateltiin korvautuvan 89 §:n soveltamisella ja sillä, että valvontaviranomaisella on velvollisuus seurata luvan muuttamisen perusteiden esiintymistä osana, säännöllistä ja muutakin valvontaa (HE 257/2014 vp, s. 45). On kuitenkin todettava, että luvan muuttamista koskevan 89 §:n 2 momentin mukainen aloitemenettelyn soveltaminen ei ole kehittynyt sellaiseksi kuin tuolloin arvioitiin. Ympäristönsuojelulain 89 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esitystä (HE 243/2021 vp) varten viranomaisilta kerättyjen tietojen mukaisesti vuosina 2015–2020 valvontaviranomaisen

aloitteiden perusteella vireille tulleita luvanmuutosaloitteita oli noin 60 ja haitankärsijöiden tai ympäristönsuojelulain 186 §:n mukaisten yhdistysten tai säätiöiden aloitteita vain hieman yli 10. Valvontaviranomaisten aloitteissa korostuivat tietyt toimialat, selvästi suurimpana turvetuotanto (noin puolet aloitteista), minkä lisäksi myös jätteenkäsittely, kaatopaikat, jätevedenpuhdistamot ja kaivokset ovat olleet aloitteiden piirissä. Ainakin 17 tapauksessa oli kyse lain 423/2015 siirtymäsäännöksen mukaisesta luvanmuutostarpeen arvioinnista ja sen perusteella tehdystä aloitteesta. Esimerkiksi Kalliokosken et al. laatiman 71 §:n kumoamisen vaikutuksia turvetuotannossa koskevan selvityksen mukaan turvetuotannon toimialalla valvontaviranomaisen tulisi tehdä luvan muuttamisen tarpeen arviointia kaikkiaan 539 vuosina 2015–2025.

Alkuperäisen esityksen valmistelua varten ympäristöministeriö tiedusteli aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilta tietoja ympäristönsuojelulain nykyisten mm. luvan muuttamista koskevia menettelyjen soveltamisesta sekä määräaikaisten lupapäätösten määrästä ajalla 1.9.2020–1.9.2024. Tiedustelu koski yleisesti kaikkia toimialoja. Aluehallintovirastojen toimitamista tiedoista on poimittu muutettua esitystä varten vain kaivostoimintaa koskevat asiat. Kaivostoimintaa koskien 89 §:n 2 momentin mukaisia luvanmuutosaloitteita tuli kyselyssä esiin yksi, samoin kuin 92 §:n selventävä lausumia, erityisesti selvitysvelvoitteesta määrääminen sekä luvan peruuttamista koskeva asia. Määräaikaista lupia annettiin kaivostoimintaa koskien kyseisenä aikana viisi. Lukumäärien osalta on kuitenkin huomattava, että erityisesti määräaikaisten lupapäätösten määrä perustuu yksittäisiltä lupapäätösten valmistelijoilta saatuihin tietoihin, sillä näitä päätöksiä ei saatu haettua suoraan asianhallintajärjestelmästä (USPA). Näin ollen tietojen kattavuuteen liittyy jonkin verran epävarmuutta.

Puskan selvityksessä (Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10) valvontaviranomaiset (ELY-keskukset) pitivät 89 §:n 2 momentin mukaisen luvan muuttamista koskevan aloitemenettelyn haasteena luvan muuttamisen edellytysten tulkinnanvaraisuutta sekä niiden soveltamisen korkeaksi arvioimaansa kynnystä. Lupaviranomainen on saattanut pitää parempana toiminnanharjoittajan itsensä vireille panemaan hakemusta luvan muuttamiseksi verrattuna valvontaviranomaisen aloitteeseen. Lupamuutokset ovat johtaneet lupapäätöskokonaisuuden pirstaloitumiseen. Haitankärsijän mahdollisuudet ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaisen aloitteen vireille panoon ovat hyvin huonot, sillä haitankärsijän näyttötaakka toiminnassa tapahtuneissa muutoksissa on kohtuuton ja asioiden selvittäminen ja ajantasaisen tiedon saaminen toiminnasta kohtuuttoman vaikeaa ja työlästä, ellei jopa mahdotonta (s. 47–48). Edellä mainitulla 89 §:n muuttamista koskevalla hallituksen esityksellä (HE 243/2021 vp) pyrittiin eräiltä osin tehostamaan menettelyn soveltamista (ks. edellä jakso 2.1.1.1).

Voidaan katsoa, että ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisten erillisselvitysten avulla on voitu nopeuttaa joissakin tapauksissa luvan myöntämistä, kun jotakin erityiskysymystä ei ole voitu selvittää ennen luvan myöntämistä. Moninaisten selvitysten määrää on kuitenkin aiheellisesti myös kritisoitu. Joissakin tapauksissa selvitysten runsas käyttö on tarkoittanut lain tarkoituksen vastaisesti luvan myöntämisen edellytysten selvittämisen siirtämistä erilaisiin jälkikäteisiin selvityksiin. Toisaalta selvitysvelvoitteita on voitu asettaa varmuuden vuoksi. Tämä puolestaan on johtanut ylimääräisten selvitysten laatimiseen ja tarpeettomien kustannusten aiheutumiseen luvanhaltijalle. Joka tapauksessa selvitysmääräysten käyttämisestä on syntynyt varsin laaja käytäntö. Myös tuomioistuinvaiheessa on tavallista, että muutoksenhakutuomioistuin on lisännyt määräyksen erityisen selvityksen esittämisestä, kun muutoksenhaun kohteena on ollut epäselväksi jäänyt kysymys. On kuitenkin korostettava, että selvitysmääräystä ei tulisi antaa, jos selvitys on tullut esittää jo lupaharkintaa varten: luvan myöntämiseen keskeisesti kuuluvia selvityksiä ei voida jättää myöhemmin esitettävien selvitysten varaan. Kysymys on tällöin luvan myöntämisen edellytyksistä tai keskeisistä lupamääräyksistä (Kuusiniemi (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädäntö, 2. uudistettu laitos; Edita Publishing Oy 2015, digikirja; jakso 7.6).

Viranomaishaastattelujen mukaan erillisselvitykset koetaan hankalina lupakäsittelyssä ja valitusasteessa, koska niiden hakemusasiakirjoista on vaikea saada kokonaiskäsitystä asiasta. Valvonnassa lukuisat erillisselvityspäätökset vaikeuttavat myös kokonaiskäsityksen muodostamista siitä, mitkä lupamääräykset ovat voimassa (Puska 2019, s. 48). Lisäksi lupaviranomaisissa on saattanut tuottaa haasteita harkita, voidaanko luvan myöntämisen edellytykset tutkia ilman selvityksen laatimista. Lupaviranomaisten näkemyksen mukaan selvitysvelvoitteiden avulla voidaan välttää määräaikaisen luvan myöntäminen, mutta menettelyllä voidaan lähinnä tarkentaa lupamääräyksiä eikä niinkään muuttaa lupaa. Varsinaista toiminnan tehostumisvaikutusta säännöksellä ei yleisesti nähdä olevan, sillä sen ei katsota säästävän eri osapuolten resursseja (Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31, s.105–108).

Tarkkailumääräysten muuttamista koskevat päätökset (ympäristönsuojelulain 65 §) on nähty valvonnassa osin korvanneen lupamääräysten tarkistamista mm. energiantuotannossa ja kaatopaikkatoiminnassa. Valvontaviranomaisen hyväksymillä tarkkailusuunnitelman muutoksilla (mahdollisesti tarkkailua tiukentamalla ja tarkentamalla) on osin vältetty se, että ympäristölupaan ei ole tarvinnut hakea muutosta. Hallinnossa on kuitenkin saattanut olla epäselvyyttä tarkkailusuunnitelmien hyväksyjästä, ellei hyväksyntää ole selkeästi ympäristöluvassa delegoitu, eikä asianosaisten kuuleminen aina toteutu tarkkailusuunnitelmia hyväksyttäessä valvontaviranomaisessa (Puska 2019, s. 48–49).

Luvan selventämistä koskevan ympäristönsuojelulain 92 §:ää on sovellettu tähän mennessä melko vähän. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa selventämisestä annetut lausumat ovat koskeneet lähinnä lupaviranomaisen ja ELY-keskuksen välisiä näkemyseroja. Osa lupaviranomaisista näkee selventämismenettelyn turhana. ELY-keskuksista saatujen tietojen mukaan luvan selventämistä ei ole valvonnassa paljon käytetty, mutta sen käyttöä on harkittu ja käytön on nähty lisääntyvän. Osa valvojista pitää selventämismenettelyä epäselvänä eikä pidä sitä kovin käyttökelpoisena menettelynä (Puska 2019, s. 17 ja 32). Luvan selventäminen lausumalla on viranomaisten näkemysten mukaan kuitenkin periaatteessa koettu sujuvaksi ja hyödylliseksi luvan muuttamista kevyemmäksi keinoksi, vaikkakin sen soveltamisen tueksi on kaivattu ohjeistusta ja esimerkitapausten esittelyä (Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31, s.111–113).

Vastaavasti kuin tarkistamismenettelyäkin käytettäessä, lupa voidaan määrätä olemaan voimassa määräajan, jos esimerkiksi toimintaan liittyy riskejä, joita ei tunneta riittävästi, tekniikka on uutta ja ympäristövaikutuksien hallintaan liittyy epävarmuuksia, jolloin lupamääräysten määrittäminen oikein voi olla vaikeaa. Toiminnanharjoittajan kannalta lain mahdollistamaa määräaikaista lupaa voidaan kuitenkin pitää hankalana, sillä se jättää toimintaedellytykset lupapäätöksen voimassaoloajan jälkeen epävarmuuden tilaan. Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että luvan määräaikaaisuutta ei tulisi käyttää sen mahdollistamiseksi, että lupa voitaisiin myöntää tavanomaista kevyemmin lupamääräyksin. Määräaikaaisuutta ei tule myöskään käyttää niin, että lupamääräyksiä ikään kuin ankaroitetaan, (Kuusiniemi (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädäntö, 2. uudistettu laitos; Edita Publishing Oy 2015, digikirja; jakso 7.2.3).

Lupaviranomaiset toivat esiin haastatteluissa vuoden 2019 Puskan selvitystä varten, että määräaikaista lupaa on harkittu vaihtoehtona, mutta sitä ei ollut otettu vielä laajemmin käyttöön eikä pidetty yleisesti toimivana ratkaisuna. Jossain tapauksessa (turvetuotannon) lupa oli muutettu määräaikaiseksi muutoksenhaussa. Yhtenä perusteena muutokselle oli, ettei lupaa voitu enää tarkistaa. Luvittajien mukaan uutta teknologiaa käyttävälle toiminnalle voi olla vaikea myöntää toistaiseksi voimassa olevaa lupaa, mutta toisaalta määräaikainen lupa varmasti rajoittaisi investointeja. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueen johtajien mukaan määräaikaisia

lupia voidaan pitää poikkeuksellisinä eivätkä luvanhakijat niitä myöskään toivo. Vaasan hallinto-oikeus toi esiin, että istunnoissa lupapäätöksen määräaikaaisuutta koskeva vaihtoehto oli tullut yhdeksi ratkaisuvaihtoehdoksi, erityisesti aiemmin voimassa olleen 71 §:n kumoamisen myötä (s. 33, 40, 42).

Suomessa oli vuonna 2024 toiminnassa olevia kaivoksia 44. Näistä 10 oli metallimalmikaivoksia, 27 teollisuusmineraalikaivoksia ja 7 teollisuuskivilouhoksia (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto: Tilastotietoja vuoriteollisuudesta 2024; linkki: [VUORI2024.pdf](#)). Toiminnassa olevien kaivosten lisäksi on jatkuvasti vireillä useita kaivoshankkeita. Geologian tutkimuskeskus GTK:n internet-sivuilla on kerätty pdf-muotoisia teemakarttoja Suomen mineraaliesiintymistä, kaivoksista sekä mineraalien ja metallien prosessointilaitoksista (linkki: <https://www.gtk.fi/ajankohtaista/kaivos-ja-esiintymakartat/>). Kaivoshankkeita kuvaavaan karttaan on koottu hankkeet, joita yhtiöt edistävät aktiivisesti kohti kaivostuotannon aloittamista ja joiden suunnittelu on edennyt niin pitkälle, että yhteysviranomaisen on kuuluttanut hankkeen YVA-ohjelman. Tällaisia hankkeita oli vireillä vuonna 2024 metallimineraalien osalta hieman yli 10 ja teollisuusmineraalien osalta 3.

3 Tavoitteet

Ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavan kaivos – ja rikastustoimintaa koskevien lupamääräysten tarkistamismenettelyn tavoitteena on parantaa osaltaan kaivosten ympäristölupaan sisältyvien määräysten ajantasaisuutta ja täten tukea myös ympäristönsuojelun korkean tason ylläpitämistä. Lupamääräysten ajantasaisuudesta huolehtimalla edistettäisiin myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua.

Ehdotuksessa pyritään samalla minimoimaan menettelystä aiheutuva hallinnollinen taakka niin viranomaisille kuin toiminnanharjoittajillekin kun tarkistamismenettely rajattaisiin vain yhden toimialan sisällä tietyt kriteerit täyttäviin toimintoihin. Myös menettelyn soveltamisen kynnystä nostettaisiin aiemmin voimassa olleeseen sääntelyyn nähden selvästi. Tarkistaminen kohdennettaisiin sellaisiin lupamääräyksiin, joihin erityisesti liittyy epävarmuuksia. Sääntelyä koskevan yhtenäisen soveltamiskäytännön toteutumista tukee se, että valtion ympäristölupaviranomaisten tehtävät on koottu vuodesta 2026 alkaen uuteen Lupa- ja valvontavirastoon.

Lisäksi lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskevalla sääntelyllä voitaisiin osaltaan vähentää tarvetta ympäristönsuojelulain eräiden muiden menettelyjen käyttämiselle, jotka ovat saattaneet lisätä tarpeettomasti eri tahojen hallinnollista taakkaa sekä vaikuttaa yritysten investointimahdollisuuksiin. Sääntelyn avulla voitaisiin vähentää toiminnanharjoittajilta vaadittavia erilisiä selvityksiä luvan myöntämisen jälkeen (54 §). Voidaan myös katsoa, että lupamääräysten tarkistamismenettelyn myötä tarvetta luvan myöntämiselle määräajan voimassaolevana voitaisiin myös jonkin verran vähentää. On kuitenkin huomattava, että sääntelyllä ei puututtaisi millään tavalla luvan myöntämisen edellytyksiin. Myös lupamääräysten tarkistamista koskevassa päätöksessä lupamääräykset on asetettava siten, että luvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät, vaikka edellytyksiä ei muutoin arvioida siten kuin haettaessa lupaa uudelle toiminnalle (vrt. KHO:2015:102).

Sääntelyehdotuksen myötä toiminnan aloittamista koskevan ensimmäisen lupahakemuksen tai myöhemmässä vaiheessa toiminnan olennaista muuttamista koskevan lupahakemuksen vaiheessa lupaviranomainen voisi harkita, onko joitakin kaivostoiminnan myöhempää elinkaarta koskevia selvityksiä mahdollista määrätä toimitettavaksi lupamääräysten tarkistamista haettaessa. Sääntelyllä voitaisiin näin ollen osaltaan tukea strategisille hankkeille kriittisten raaka-aineiden asetuksessa asetettujen lupamenettelyn määräaikojen toteutumista, kun selvityksiä voitaisiin täydentää myös myöhemmässä luvan tarkistamisen vaiheessa.

Sääntelyllä voitaisiin osaltaan tukea myös vesiputedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan g ja h kohdan mukaisen velvoitteen kansallista täytäntöönpanoa, jota komissio on edellyttänyt 3.10.2024 Suomelle toimittamassaan virallisessa huomautuksessa. On kuitenkin huomattava, että ehdotettu tarkistamismenettely koskisi vain yhtä toimialaa eli kaivostoimialaa.

Ympäristölupaa koskevasta hakemuksesta pyydettyjä lausuntoja koskevaa sääntelyä keventämällä tavoitellaan kunnan viranomaisten työmäärän vähentämistä hallitusohjelmaan sisältyvän kuntien tehtäväkenttään kohdistuvien normien vähentämiseen liittyvän tavoitteen mukaisesti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi kaivos- ja rikastustoimintaa koskevien lupamääräysten tarkistamista koskevaa säännöstä. Samalla tehtäisiin lisäyksestä johtuvat muutokset eräisiin muihin ympäristönsuojelulain säännöksiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristölupaa koskevasta hakemuksesta pyydettyjä lausunnoista. Nykyisin lausunto on pyydetty aina toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Sääntelyä muutettaisiin siten, että kyseinen lausunto voitaisiin pyytää vain tarvittaessa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Valtiontaloudelle esityksellä ei arvioida olevan juurikaan vaikutuksia, sillä esityksessä ehdotettavan, vain kaivos- ja rikastustoimintaa koskevien lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamisen ei arvioida merkittävästi lisäävän uuden Lupa- ja valvontaviraston tehtäviä. Kuntatalouteen menettelyn palauttamisella ei olisi vaikutuksia, sillä menettely koskee (Lupa- ja valvontaviraston myöntämiä lupia).

Kaivosalan yrityksille lupamääräysten tarkistaminen voi aiheuttaa hieman lisää hallinnollista taakkaa ja tätä kautta lisäkustannuksia tarkistamista koskevan hakemuksen laatimisen johdosta. Menettely koskisi kuitenkin rajattua joukkoa toimintoja eli vain niitä, joihin liittyisi erityinen luvan tarkistamistarve esim. toiminnasta käytettävän uuden tekniikan vuoksi. Karkeasti voidaan arvioida, että tarkistamismenettelyn piiriin tulevien lupa-asioiden määrä voisi olla alle 10 vuosittain. Täysin uusia kaivoshankkeita koskevia ympäristölupia ei ole myönnetty vuosittain. Toiminnan olennaista muutosta koskevia lupa-asioita kaivosalalla käsitellään enemmän noin viisi vuosittain.

Toisaalta tarkistamismenettelyn palauttamisella voitaisiin vähentää painetta toiminnanharjoittajalle tuottaa lupahakemuksessa hankkeen vaihtoehdoista ja niiden todennäköistä ympäristövaikutuksista varovaisuusperiaatteen nojalla hyvin yksityiskohtaista tietoa, jota voi olla vaikeaa hankkia vielä ennen hankkeen aloittamista tai olennaisen muutoksen toteuttamista. Menettelyn palauttamisen myötä selvitysten toimittamisen ajankohta osaltaan muuttuisi, minkä johdosta niiden hankkiminen saattaa myös helpottua. Tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi myös tukea sen soveltamisen piirissä olevan toiminnanharjoittajan asemaa, kun tämä pystyisi varautumaan tarkistamista koskevan hakemuksen laatimiseen sekä siihen liittyvien selvitysten tilaamiseen ja aikatauluttamiseen paremmin kuin jos luvan muuttamista koskeva asia tulisi vireille 89 §:n 2 momentin mukaisten aloitemenettelyn myötä.

On myös katsottu, että tarkistamismenettelyn poistaminen näyttäisi KHO:n oikeuskäytännössä laskeneen lupaharkinnassa kynnystä jättää ympäristölupa myöntämättä, kun hankkeen ympäristö- ja terveysvaikutuksista ei ole riittävää varmuutta (ks. Ala-Lahti et a. 31.5.2024; s. 90). Tätä taustaa vasten menettelyn palauttaminen voisi tukea toiminnanharjoittajien asemaa, kun lupa voitaisiin myöntää ja näin ollen esimerkiksi uusi investointihanke aloittaa entistä useammin, vaikka toiminnassa käytettävän teknologian uutuuden tai muutoin ympäristövaikutusten epävarmuuden vuoksi lupamääräysten riittävydestä ei kaikilta osin olisi mahdollista saada täyttä varmuutta heti luvan myöntämisen tai toiminnan olennaisen muutoksen yhteydessä.

Tarkistamismenettelyä koskevasta sääntelystä voisi aiheutua jonkin verran epävarmuutta investoinneille, kun lupamääräyksiä tarkistettaisiin luvan myöntämisen jälkeen. On kuitenkin huomattava, että lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä ei varsinaisesti harkittaisi enää luvan myöntämisen edellytyksiä (ympäristönsuojelulain 49 §), vaan niiden täytyminen tarkistetaan jo lupaa ensimmäistä kertaa myönnettäessä. Pykälän tarkoituksena ei siis ole siirtää luvan myöntämisen edellytysten harkintaa miltään osin alkuperäisestä lupahakemuksesta annettavaa ratkaisua myöhemmäksi, vaan edellytysten olemassaolo olisi edelleen harkittava lupapäätöstä annettaessa varovaisuusperiaate huomioiden. Lupamääräysten tarkistamista koskevan ratkaisunsa yhteydessä lupaviranomaisen on varmistuttava edelleen luvan myöntämisen edellytysten täytymisestä, tarkistetut lupamääräykset huomioiden.

Esitykseen sisältyvä ehdotus liittyen ympäristölupahakemuksesta pyydettyihin lausuntoihin, jonka mukaan toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaisen lausunto pyydettäisiin jatkossa vain tarvittaessa, vähentäisi jonkin verran menettelystä aiheutuneita kustannuksia kuntien kyseisille viranomaisille, kun niiden antamien lausuntojen määrä vähenisi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotukseen sisältyvä lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamista koskeva sääntely voisi aiheuttaa jonkin verran lisätyötä ympäristölupa-asioiden käsittelyyn Lupa- ja valvontavirastossa, kun vireille tulevien lupa-asioiden määrä pieneltä osin kasvaisi. Tarkistamismenettely voitaisiin määrätä vain osalle uusista kaivostoiminnoista tai olemassa olevien toimintojen olennaisista muutoksista, säännöksessä mainituin edellytyksin. Lisäksi ilman tarkistamismenettelyn palauttamista osa sen piiriin tulevista lupa-asioista saattaisi joka tapauksessa tulla vireille lupa-viranomaisessa esimerkiksi lain 89 §:n 2 momentin mukaisena luvan muuttamista koskevana asiana, joten kaikkia tarkistamismenettelystä johtuvia lupa-asioita ei voida katsoa suoraan lisäykseksi valtion lupaviranomaisten tehtäviin.

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. Tämä ei kuitenkaan toisi kokonaisuudessa vähennystä viraston työmäärään, sillä lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä viraston olisi käytävä läpi toiminnanharjoittajan hakemus ja selvitykset sekä arvioitava tarve lupamääräysten tarkistamiselle. Lupa-asiaassa kyseessä olevan toiminnan laajuudesta ja muun muassa siihen liittyvien teknisten kysymysten monimutkaisuudesta riippuen yksittäisen tarkistamista koskevan asian käsittelyyn käytettävän työajan määrä voi vaihdella paljonkin. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden arvion mukaan vireille tulevien asioiden määrä kasvaisi noin 1 htv/nykyinen aluehallintovirasto eli yhteensä valtion ympäristölupaviranomaisen osalta 4 htv.

Valvontatoiminnan kannalta tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi merkitä Lupa- ja valvontavirastolle säännöksen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen osalta jonkin verran vähentynyttä tarvetta harkita luvan muuttamista osana ympäristölupien säännönmukaista valvontaa (huomioiden lain 423/2015 siirtymäsäännöksessä asetettu velvoite valvontaviranomaisille tarkistaa vuoden kuluessa tarkistamisen määräajasta tarve luvan muuttamiselle) sekä saattaa viereille tämän perusteella tarpeen mukaan ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin mukainen aloite luvan muuttamiseksi.

Ehdotetun 71 §:n 4 momentin mukaan tarkistamismenettelyyn sovellettaisiin lain 96 §:ää, jonka mukaan muun muassa lausunnot muilta viranomaisilta pyydetäisiin 42 §:n mukaisesti, ”jos se on tarpeen asian riittäväksi selvittämiseksi tai lausunnonantajan edustaman yleisen edun valvomiseksi”. Aiemmin voimassa olleeseen lupamääräysten tarkistamismenettelyyn nähden valtion viranomaisten väliseen lausuntomenettelyyn ei enää uudessa Lupa- ja valvontavirastossa palat-taisi (valtion valvontaviranomainen antaisi lausuntonsa valtion ympäristölupaviranomaiselle), mikä voisi hieman keventää menettelyä viraston sisällä aiemmin voimassa olleen sääntelyn ai-kaiseen toimintatapaan palaamiseen nähden.

Niiden muiden viranomaisten osalta, joilta olisi Lupa- ja valvontaviraston harkinnan mukaan pyydetävä edellä mainitun sääntelyn nojalla lausunto tarkistamista koskevasta hakemuksesta (mm. kunnan ympäristönsuojeluviranomainen sekä asiassa yleistä etua valvoa viranomainen), tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi merkitä pientä lisäystä työmäärään. On kuitenkin huomioitava, että niissä asioissa, joissa tarkistamismenettelyn voidaan arvioida korvaavan lain 89 §:n mukaisen luvan muuttamista koskevan menettelyn soveltamisen, lisäystä ei tapahtuisi, sillä myös 89 §:n mukaisessa menettelyssä voidaan 42 §:ssä tarkoitetuilta viranomaisilta pyytää tarpeen mukaan lausunto 96 §:n nojalla.

Hallintotuomioistuinten työmäärään ehdotettu lupamääräysten tarkistamismenettelyn tarkista-minen voisi aiheuttaa hieman lisäystä. Toisaalta menettelyn palauttaminen voisi nopeuttaa va-litusasioiden käsittelyä, jos lupamääräyksiä ei olisi tarpeen muuttaa hallinto-oikeudessa.

Esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviran-omaisen lausunto pyydetäisiin ympäristölupahakemuksesta jatkossa tapauskohtaisen harkin-nan perusteella, vähentäisi jonkin verran kunnan terveydensuojeluviranomaisten työmäärää.

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella voisi olla myönteisiä ympäristövaikutuksia, kun ympäristöluvassa annettuja mää-räyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan tarkistaa toiminnan aloittamisen jäl-keen. Ehdotettavassa 71 §:ssä tarkoitettujen kaivostoimintojen, joko niissä käytettävään uuteen teknologiaan tai niistä aiheutuvien ympäristövaikutusten epävarmuuden vuoksi, lupamääräyk-siä tarkistamalla voidaan edistää ympäristönsuojelun korkean tason ylläpitämistä, kun toimin-nan päästöistä ja sen vaikutuksista saatujen tarkempien tietojen perusteella olisi mahdollista toiminnan alkamisen jälkeen tarkentaa tarvittavilta osin ympäristöluvan määräyksiä.

Ehdotuksella voisi olla myös myönteisiä ympäristövaikutuksia niissä tilanteissa, joissa käyn-nissä olevan kaivostoiminnan ympäristölupamuutoksen myötä lupamääräyksiin lisätään tarkis-tamismenettelyn mahdollisuus. Tarkistamismenettely lisääminen voimassa oleviin lupiin, mah-dollistaisi jatkossa esimerkiksi uusien vähemmän ympäristövaikutuksia aiheuttavien teknologi-oiden huomioimisen luvissa nykyistä paremmin tilanteissa, joissa luvan muuttamisen edellytykset eivät vielä muuten täytyisi.

Ympäristönsuojelulain 42 §:ään ehdotetulla toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaisen lausuntoa koskevalla muutoksella ei arvioida olevan ympäristövaikutuksia (ihmisten terveyden osalta), sillä lausunto on syytä jatkossakin pyytää, jos lupaviranomainen sen katsoo tarpeelliseksi toiminnasta aiheutuvien kyseisten vaikutusten perusteella.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamisen voidaan katsoa tukevan niiden tahojen asemaa, joiden olisi ilman menettelyä pantava vireille ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin mukainen aloite luvan muuttamiseksi. Näitä tahoja ovat erityisesti asianomainen yleistä etua valvova viranomainen, haitankärsijä sekä lain 186 §:ssä tarkoitettu rekisteröity yhdistys tai säätiö. Jatkossakin aloitemahdollisuus säilyisi näillä tahoilla, mutta lupamääräysten tarkistamismenettelyssä voitaisiin huomioida sen soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa myös sellaisia luvvanmuutostarpeita, joita koskeva menettely muutoin pitäisi saattaa vireille 89 §:n 2 momentin mukaisesti.

Voidaan katsoa, että ehdotus tukisi erityisesti yksittäisten haitankärsijöiden sekä ympäristöjärjestöjen asemaa, kun tarkistamismenettelyyn voisi osallistua pelkästään muistutuksen tai mielipiteen esittämällä. Tämä madaltaisi kynnystä osallistumiseen verrattuna siihen, että luvanmuutostasiasia olisi saatettava itse vireille laatimalla asiasta aloite. Kyseiset tahot ovat panneet vireille vain hyvin pienen määrän aloitteita 89 §:n 2 momentin nojalla (ks. jakso 2.2). Lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttaminen eroaisi 89 §:n 2 momentin mukaisesta aloitemenettelystä myös sen suhteen, missä vaiheessa ja minkä aineiston pohjalta asiaan otettaisiin kantaa. Tarkistamismenettelyssä edellä mainitut tahot esittäisivät vaatimuksensa vasta sen jälkeen, kun viranomainen on asettanut toiminnanharjoittajan hakemuksen luvan tarkistamiseksi nähtäville ja pyytää siitä mielipiteitä ja lausuntoja. Luvan muuttamista koskeva aloite taas voi perustua esimerkiksi koettuun tai havaittuun haittaan tai muuhun toimintaa tai ympäristöä koskevaan uuteen tietoon, josta aloitteen tekävän tahon on itse esitettävä selvitys. Kyseisen selvityksen hankkiminen voi olla hyvin hankalaa esimerkiksi yksittäiselle haitankärsijälle.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin useaa vaihtoehtoa lupamääräysten tarkistamista koskevan sääntelyn palauttamiseksi ympäristönsuojelulakiin. Vaihtoehtojen laatimisessa huomioitiin aiemmin voimassa olleen lain 71 §:n soveltamiskokemukset ja siitä aiheutuneet vaikutukset niin viranomaisille kuin toiminnanharjoittajille. Lisäksi käytiin läpi aiemmin esitetyt kehittämisehdotukset sääntelyyn. Aineistona käytettiin mm. aiheesta laadittuja selvityksiä (mm. Puska et al. selvitys 2019) sekä kuulemisten yhteydessä saatuja tietoja.

Alkuperäisen hallituksen esitysluonnoksen lähtökohtana pidettiin sitä, että lupamääräysten tarkistamismenettely soveltuisi laaja-alaisesti kaikille ympäristöluvanvaraisille toimialoille, sillä eri toimialojen ympäristölupiin saattaa sisältyä tarkistamista vaativia lupamääräyksiä. Syksyllä 2024 lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa kaikille toimialoille suunnatun tarkistamismenettelyn soveltamista esitettiin rajattavaksi erityisin kriteerein siten, että tarkistamisvelvoitteesta olisi voitu määrätä ympäristöluvassa toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten epävarmuuden perusteella. Lausuntopalautteen johdosta vaihtoehdosta päätettiin kuitenkin luopua. Sääntelytavan katsottiin aiheuttavan merkittävää epävarmuutta yritysten investointiympäristölle ilman, että sääntelyn avulla olisi vastaavasti saatu riittävästi helpotettua lupien myöntämistä.

Kaikkia toimialoja koskevan lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamiseksi valmistelun kuluessa tarkasteltiin myös sääntelymallia, jossa laissa määritettäisiin tarkistamisen aikaisimmasta ajankohdasta. Sääntelytapaa olisi puoltanut erityisesti viranomaishaastatteluissa esitetty tarve kaikkien lupien saattamiseksi ajan tasalle määräajoin, mutta sen toteuttaminen olisi kuitenkin merkinnyt käytännössä aiemmin voimassa olleen 71 §:n mukaisen sääntelyn palauttamista lähes sellaisenaan ja aiheuttanut niin viranomaisille kuin toiminnanharjoittajille merkittävää työmäärän lisäystä. Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa lupamääräyksiä tarkistettaisiin valvontaviranomaisen erillisen harkinnan perusteella. Malli muistuttaisi osaltaan ympäristönsuojelulain 80 §:n 2 ja 3 momentin sääntelyä ns. BAT-päätelmistä johtuvien lupien tarkistamisesta. Siinä toiminnanharjoittaja tekisi ensin selvityksen luvan tarpeen arvioimisesta (selvitystä ei tarvittaisi, jos ennen määräajan täyttymistä on ollut vireillä lupa-asia 29 tai 89 §:n nojalla). Uuden Lupa- ja valvontaviraston perustamisen myötä selvitys olisi tullut tehtäväksi uudelle virastolle. Sääntelytapa mahdollistaisi tarkistamisen rajaamisen vain niihin tilanteisiin, joissa tarve tälle todella havaitaan. Tämänkin sääntelytavan kuitenkin katsottiin liisäävän eri tahojen (toiminnanharjoittajat, viranomaiset) työtä epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Kaivostoimialan lisäksi valmistelun kuluessa tarkasteltiin myös lupamääräysten tarkistamisen palauttamiseksi vain tiettyjen, laissa erikseen määritettyjen toimialojen lupien tarkistamiseen. Tarkistamismenettelyä erityisesti tarvitsevana toimialoina on esitetty Puskan selvityksessä (Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10) esitetyissä viranomaishaastatteluissa kaivosteollisuuden lisäksi turvetuotanto (10 vuoden välein), kalankasvatus (10 vuoden välein), jätehuolto, toiminnot, joista on määrätty korvauksia, jätevedenpuhdistamot (tarvittaessa) sekä muut kuin direktiivilaitokset. Lisäksi ympäristönsuojelulain 89 §:n muuttamista koskeneen hallituksen esityksen taustaselvityksissä kävi ilmi, että luvan muuttamista koskevia valvontaviranomaisen aloitteita oli tehty vuosina 2015–2020 eniten turvetuotannossa (noin puolet aloitteista), minkä lisäksi aloitteita tehtiin erityisesti jätteenkäsittelyn, kaatopaikkojen, jätevedenpuhdistamojen ja kaivosten luvista. Sääntelyvaihtoehto ei kuitenkaan saanut juurikaan kannatusta toiminnanharjoittajien kuulemisessa. On huomattava, että monella toimialalla eri toiminnot voivat erota toisistaan merkittävästikin, minkä vuoksi toimialoittain toteutettava soveltamisalan rajausta ei täysin heijastaisi yksittäisiin toimintoihin kohdistuvaa tarkistamisen tarvetta. Lisäksi mm. markkinoiden kehittymisen vuoksi osa toimialoista voi ajan myötä hiipua tai uusia myös syntyä ajan mittaan, joten toimialalistaus vaatisi vähintäänkin ajoittaista päivittämistä. Edellä mainituista syistä nyt ehdotettavaa, vain kaivosalaa koskevaa sääntelyä laajemmasta toimialakohtaisesta sääntelystä päätettiin luopua.

6 Lausuntopalaute

Alkuperäisestä yleistä tarkistamismenettelyä koskevasta ehdotuksesta pyydettiin lausuntoja Lausuntopalvelu.fi:ssä ajalla 29.10.–10.12.2024. Uudesta kaivostoimintaa koskevasta erillisratkaisusta pyydettiin lausuntoja Lausuntopalvelu.fi ajalla XX.XX.-XX.XX. 2026. Uudella lausuntokierroksella ei pyydetty lausuntoja uudestaan YSL 42 §:än ehdotetusta muutoksesta (kunnan terveydensuojeluviranomaiselta pyydetty lausunto).

Ensimmäisellä lausuntokierroksella vuonna 2024 yleisestä tarkistamismenettelystä annettiin lausuntoja yhteensä Lausunnot saatiin seuraavilta tahoilta: Neste Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Suomen Yrittäjät ry, Kaivosteollisuus ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Finavia Oyj, Kierrätysteollisuus ry, Keski-Suomen ELY-keskus, Uudenmaan ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Rakennusteollisuus RT ry, WWF Suomi, aluehallintovirastojen ympäristölupavastualueet, Fortum Oyj, Suomen ympäristökeskus SYKE, Kemianteollisuus ry, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Metsäteollisuus ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Akkuteollisuus ry, Suomen

Kiertovoima ry, korkein hallinto-oikeus, Puhtaan Meren Puolesta ry, Lapin ELY-keskus, Koneyritykset ry, Vaasan hallinto-oikeus, Suomen Romukauppiain Liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Teknologiateollisuus ry, Hämeen ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Hollolan kunnan ympäristöterveyslautakunta, SSAB Europe Oy sekä yksityishenkilö.

Lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttaminen

Ehdotus lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamiseksi ympäristönsuojelulakiin (uusi 71 §) sai lausuntokierroksella hyvin kahtalaisen vastaanoton: sitä kannatti 19 ja vastusti 14 lausunnonantajaa. Esitystä kannattivat korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, kahdeksan ELY-keskusta, aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet, työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, Kaivosteollisuus ry, Suomen ympäristökeskus SYKE, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, WWF Suomi, Suomen luonnonsuojeluliitto ry sekä Puhtaan Meren Puolesta ry. Ehdotusta vastustivat Suomen Kiertovoima ry, Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Bioenergia ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Akkuteollisuus ry, Fortum Oyj, Neste Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät ry, Finavia Oyj, Kierrätysteollisuus ry, Rakennusteollisuus ry, Kemianteollisuus ry ja SSAB Europe Oy. Muissa lausunnoissa asiaan ei otettu suoraan kantaa tai ne koskivat esityksen sisältyvää muuta ehdotusta.

Ehdotusta vastustavista tahoista useat katsoivat sääntelyn ehdotetussa muodossaan aiheuttavan epävarmuutta yritysten investointiympäristölle (Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Metsäteollisuus ry, Fortum Oyj, Neste Oyj, Suomen Yrittäjät, Kierrätysteollisuus ry, SSAB Europe Oy). Ehdotusta vastustettiin myös sen lisäämän hallinnollisen taakan vuoksi, mitä monien elinkeinoelämän edustajien mukaan aiheutuisi niin toiminnanharjoittajille kuin viranomaisille (Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Metsäteollisuus ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Suomen Yrittäjät, Finavia Oyj, Kierrätysteollisuus ry, SSAB Europe Oy, Neste Oyj). Useat näistä tahoista näkivät myös riskinä, että ehdotetun tarkistamismenettelyn soveltamisessa päädyttäisiin yhtä laajaan tulkintakäytäntöön kuin ennen vuotta 2015 voimassa olleen säännöksen osalta, mikä johti lupa-asioiden ruuhkautumiseen erityisesti valtion lupaviranomaisessa (Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Finavia Oyj, Rakennusteollisuus ry, Fortum Oyj). Useat lausunnon antaneista elinkeinoelämän edustajista myös esittivät epäilyksensä siitä, ettei ehdotettu tarkistamismenettely käytännössä alentaisi luvan myöntämisen kynnystä (Neste Oyj, Energiateollisuus ry, Fortum Oyj, SSAB Europe Oy, Metsäteollisuus ry). Energiateollisuus ry ja Fortum Oyj katsoivat, ettei ehdotus myöskään keventäisi ensimmäiseen lupaan liittyviä selvityselvöitteitä.

Ehdotusta tukevana perusteluina nähtiin muun muassa se, että uuden toiminnan tai toiminnan olennaisen muutoksen yhteydessä voi olla vaikea arvioida päästöjä ja niiden vaikutuksia aukottomasti, erityisesti jos käytetään uutta tekniikkaa, josta ei vielä ole käytännön kokemuksia. Lisäksi erityisesti kaivosteollisuus toimialana on sellainen, että kattavista tutkimuksista ja selvityksistä huolimatta toimintaa koskeviin tietoihin sisältyy aina epävarmuutta (Lapin ELY-keskus). Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus piti ehdotettua ratkaisua selvänä parannuksena nykykäytäntöön, vaikkakaan se ei tule toteuttamaan kaikkia hallituksen esityksessä mainittuja tavoitteita. Myös aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet pitivät rajattunakin tarkistamismenettelyn palauttamista lisäkeinona lupamääräysten ajantasaisuuden varmistamiseksi ja näkivät, että sillä olisi positiivinen vaikutus päätösten ajantasaisuuteen ja ympäristönsuojelun tasoon.

Monet elinkeinoelämän edustajat katsoivat, että ympäristönsuojelulakiin jo nykyisin sisältyvä lupien muuttamista koskeva sääntely riittäisi kattamaan lupaan ja toimintaan kohdistuvat muutostarpeet (ympäristönsuojelulain toiminnan olennaista muuttamista koskeva 29 § ja luvan muuttamista koskeva 89 §, erityistä selvitysvelvoitetta ja sen perusteella luvan muuttamista koskeva 54 ja 90 §, tarkkailumääräysten muuttamista koskeva 65 § sekä direktiivilaitosten BAT-tarkistamista koskeva 80 ja 81 §). Rajapintoja muuhun sääntelyyn myös pyydettiin eräissä lausunnoissa tarkennettavaksi. Erityisesti ehdotetun menettelyn suhdetta ympäristönsuojelulain 54 §:ään pidettiin jonkin verran epäselvänä (Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Neste Oyj, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Hämeen ELY-keskus ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus). Myös ehdotetun sääntelyn eroavaisuutta YSL 89 §:ään pyydettiin selventämään (Uudenmaan ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Hämeen ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus ja Keski-Suomen ELY-keskus).

Eri tahojen lausunnoissa korostettiin luvan myöntämisen edellytysten (YSL 49 §) täyttymisen tarvetta ehdotetusta sääntelystä riippumatta (Puhtaan meren puolesta ry, Koneyrittäjät ry, Energiateollisuus ry, WWF Suomi, Fortum Oyj, Vaasan hallinto-oikeus, aluehallintovirastojen ympäristölupavastualueet, Kaakkois-Suomen ELY-keskus). Näistä Energiateollisuus ry ja Fortum katsoivat, että ehdotettuun uuteen 71 §:ään pitäisi lisätä tarkennus, jonka mukaan tarkistamismenettelyssä ei arvioida luvan myöntämisen edellytyksiä uudestaan. WWF Suomi katsoi, että säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi kirjata, että tarkistamismenettelyn tarkoituksena ei ole siirtää luvan myöntämisen edellytysten arviointia myöhemmäksi, koska luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointi tulee tehdä jo lupaa myönnettäessä. Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että lakiehdotus voisi lisätä tulkinnanvaraisuutta luvan myöntämisedellytysten ja luvan tarkistamisen rajapinnasta ja korostaa lupaviranomaisen velvollisuutta selvittää luvan myöntämisedellytykset ja arvioida, missä määrin epävarmoja tietoja on jätettävissä tarkistamismenettelyssä ratkaistavaksi. Aluehallintovirastojen ympäristövastualueet taas korostivat lupaviranomaiselle jo varsinaista uutta lupaa tai toiminnan olennaista muuttamista koskevassa hakemuksessa esitettävien tietojen riittävyttä.

Useissa lausunnoissa otettiin kantaa sääntelyehdotuksen soveltamisalan toimialoittaiseen rajoittamiseen. Akkuteollisuus ry ja Kemianteollisuus ry totesivat, että tiettyjen toimialojen (kuten akku- ja kaivosala) osalta uutta toimintaa koskevien lupamääräysten tarkastukset toiminnon kannalta soveltuvan ajanjakson mukaan voisivat helpottaa uusien teknologioiden käyttöönottoa, lupien myöntämistä sekä investointihalukkuutta. Kaivostoiminnan erityissääntelyä tarvitsevana toimialana ottivat esiin myös Fortum Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto, Teknologiateollisuus ry, kaivostoimialaa itse edustava Kaivosteollisuus ry sekä Lapin ELY-keskus. Energiateollisuuden (energiantuotanto ja turvetuotanto) ja metsäteollisuuden osalta otettiin myös erityisesti kantaa siihen, että näitä toimialoja ei pitäisi sisällyttää tarkistamismenettelyn piiriin. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastualueet pitivät hyvänä sitä, ettei ehdotettua tarkistamismenettelyä ole rajattu sovellettavaksi vain tiettyjen toimialojen lupiin.

Myös säännösehdoituksen soveltamiskynnyksen osalta lausunnonantajat jakaantuivat selvästi sitä liian korkeana pitäviin sekä niihin, joiden mielestä sitä pitäisi rajata vielä ehdotetusta selvästi enemmän. Useat lausunnonantajat katsoivat, ettei ehdotettu menettely riittävästi edistä vanhojen lupamääräysten päivittämistä vastaamaan nykyisiä ympäristönsuojeluvaatimuksia, kun menettelyn soveltamista on rajattu niin kertamääräisesti kuin sisällöllisestikin (Hämeen ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Uudenmaan ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Lapin ELY-keskus, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, WWF Suomi, Suomen luonnonsuojeluliitto ry). Pykäläehdotuksen 1 momentissa mainittua ”välttämätön”-kynnystä pitivät liian korkeana WWF Suomi, Uudenmaan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Vaasan hallinto-oikeus ja

korkein hallinto-oikeus. Lisäksi Vaasan hallinto-oikeus ja Kaakkois-Suomen ELY-keskus katsoivat, että tämän kynnyksen asettaminen voisi johtaa jopa siihen tulkintaan, ettei luvan myöntämisen edellytysten tarvitsisi täyttyä alkuperäisen lupapäätöksen antamisen yhteydessä.

Sitä vastoin useat elinkeinoelämän edustajat pitivät tarpeellisena rajata lakiin palautettavaa lupamääräysten tarkistamismenettelyä vielä ehdotuksessa esitettyäkin enemmän (Elinkeinoelämän keskusliitto, Energiateollisuus ry, Rakennusteollisuus ry, Suomen Yrittäjät, Finavia Oyj, Fortum Oyj). Energiateollisuus ry katsoi, että soveltamiskynnyksen tulisi olla erityisen korkea ja ehdotti Fortum Oyj:n kanssa ”painava syy”-edellytyksen lisäämistä säännökseen (samaa aihepiiriä koskeva, tosin hieman erilainen ehdotus sisältyi korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoon). Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Fortum, Kierrätysteollisuus, Teknologiateollisuus ry ja Suomen Yrittäjät ry edellyttivät, että lakiin palautettavan menettelyn tulisi olla selvästi poikkeus pääsäännöstä ja että perusteluissa olisi todettava selvemmin aiemmin voimassa ollutta menettelyä korkeampi soveltamisen kynnys. Toiminnanharjoittajan oman pyynnön menettelyn soveltamiseksi ottivat esiin Akkuteollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Finavia Oyj Neste Oyj, Fortum Oyj, Kaivosteollisuus ry ja Kierrätysteollisuus ry. Useiden elinkeinoelämää edustavien tahojen mukaan ehdotetulla säännösmuutoksella ei saisi yrittää ratkaista lupapäätösten pirstaloitumisen ja ajantasaisuuden ongelmaa, vaan ratkaisuna näihin ongelmiin esitettiin luvittajan ja valvojan yhteistyön kehittämistä (tulevassa Lupa- ja valvontavirastossa), lupien muuttamiseen liittyvien käytäntöjen kehittäminen sekä toiminnan ja lupien ajantasaisuutta koskevan tiedon käsittelyn kehittämisen kautta sekä sähköisen konsolidoidun lupapäätöksen kehittämisen myötä (Energiateollisuus ry, Koneyrittäjät ry, Bioenergia ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Teknologiateollisuus ry).

Osa lausunnonantajista halusi rajata tarkistamismenettelyn vain uuteen toimintaan, niin etteivät olemassa olevat luvat tulisi lainkaan menettelyn piiriin. Nämä tahot korostivat luvan tarkistamisen mahdollisuutta vain kertaluonteisesti (Energiateollisuus ry, Akkuteollisuus ry, Suomen Kalankasvattajaliitto ry, Fortum Oyj, Finavia Oyj, Kemianteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry). Lisäksi säännöksessä tarkoitettua ”olennaista muutosta” pitivät epäselvänä ja tarkempaa määrittelyä kaipaavana Metsäteollisuus ry, Akkuteollisuus ry, Kemianteollisuus ry sekä Lapin ELY-keskus. Ehdotukseen liittyvää terminologiaa toivottiin selvennettäväksi perusteluissa myös eräiltä muilta osin (”uusi toiminta”, ”tekniikan uutuus”, ”perustellusta syystä”; Lapin ELY-keskus, Uudenmaan ELY-keskus, Hämeen ELY-keskus ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus).

Useissa lausunnoissa kritisoitiin sitä, että mahdollisuus soveltaa luvan tarkistamismenettelyä vain kertaalleen uuden toiminnan alkamisen jälkeen on todettu vain ehdotuksen perusteluissa, eikä sitä ole todettu suoraan itse säännösehdotuksessa (korkein hallinto-oikeus, oikeusministeriö, Uudenmaan ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus). Lisäksi vain kertaalleen lupamääräysten tarkistamista ylipäätään pitivät liian rajaavana Kaivosteollisuus ry, WWF Suomi, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Uudenmaan ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, korkein hallinto-oikeus sekä Puhtaan Meren Puolesta ry. Nämä lausunnonantajat katsoivat, että tarkistamismenettelyn soveltamisen samaan toimintaan tulisi olla mahdollista useamman kerran sen elinkaaren aikana (esimerkiksi toistuvasti määräajoin).

Tarkistamismenettelyn soveltamisen rajausta vain Lupa- ja valvontavirastossa käsiteltäviin ympäristölupa-asioihin kritisoitiin useassa launnossa, sillä perusteella, että rajausta uhkasi aiheuttaa epätasa-arvoisen tilanteen toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden näkökulmasta riippuen siitä, mille toimivaltaiselle viranomaiselle lupapäätöksen antaminen kussakin yksittäisessä asiassa kuuluisi. Rajausta ei myöskään ole ehdotuksessa perusteltu (Vaasan hallinto-oikeus, Hämeen ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Uudenmaan ELY-keskus, Kainuun ELY-

keskus, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, Koneyrittäjät ry). Menettelyn laajentamista ainakin osaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa ympäristölupa-asioissa kannattivat useat tahot (korkein hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Uudenmaan ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, WWF Suomi, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen ympäristökeskus). Tarkistamismenettelyn kannalta merkityksellisinä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvina toimintoina mainittiin erityisesti jätteenkäsittelylaitokset, eläinsuojat ja satamat. Suomen Kuntaliitto ry katsoi, että menettelyn laajentamisen tarvetta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten toimivaltaan kuuluviin asioihin pitää arvioida jatkossa ja sen jälkeen voidaan mahdollisesti harkita kyseistä laajentamista. Rajausta vain valtion lupaviranomaisen toimivallassa oleviin lupa-asioihin kannattivat Neste Oyj sekä aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet.

Osassa lausuntoja kiinnitettiin huomiota EU-sääntelyn tai sen tulkintakäytännön viimeaikaiseen kehitykseen ja sen vaikutukseen nyt kyseessä olevan ehdotuksen kannalta. Tällaisina EU-säädöksinä mainittiin erityisesti uusi teollisuuspäästödirektiivi sekä vesipuitedirektiivi ja niistä aiheutuvat kansallisen lainsäädännön muutokset (Neste Oyj, Akkuteollisuus ry, Kemianteollisuus ry, WWF Suomi, aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet, Suomen luonnonsuojeluliitto ry). Komission vesipuitedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevan meneillään olevan rikkomusmenettelyn merkityksen ehdotetun lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskevan sääntelyn kannalta nostivat esiin Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Metäteollisuus ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry sekä Puhtaan Meren Puolesta ry.

Lausuntopalautteen johdosta tarkistamismenettelyn soveltuminen vain kertaalleen uuden toiminnan aloittamisen jälkeen kirjattiin selvytyden vuoksi 71 §:n 1 momenttiin. Samalla myös selkeytettiin lausuntopalautteen johdosta (oikeusministeriö) 1 momentin ensimmäisen virkkeen sanajärjestystä, minkä lisäksi samassa momentissa olennaista muutosta koskevaan säännökseen lisättiin säännösviittaus lain 29 §:ään käsitteen tarkemmaksi määrittelemiseksi. Ehdotettavan uuden 71 §:n 1 momenttia muutettiin myös ehdotukseen aiemmin sisältyneen tarkistamismenettelyä koskevan määräyksen antamisen ”välttämättömyys”-kynnyksen osalta, jota pidettiin Vaasan hallinto-oikeuden ja Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen lausunnoissa jopa luvan myöntämisen edellytyksiä koskevan harkinnan osalta haitallisena. Säännökseen vaihdettiin termi ”painavasta syystä”, johon niin Fortum Oyj, Energiateollisuus ry kuin korkein hallinto-oikeus viittasivat lausunnoissaan. Tämäkin sääntelytapa asettaa määräyksen antamisen kynnyksen korkealle, kuitenkin niin, että sääntelystä ei seuraisi epäselvyyttä luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen tarpeesta. Ehdotuksen jatkovalmistelussa ”välttämättömyys”-kynnys lisättiin luvan tarkistamista koskevaan 71 §:n 3 momenttiin, josta aiemmin puuttui valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna tarpeellinen kynnys luvan tarkistamiseen ryhtymiselle. Samaan momenttiin lisättiin korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon johdosta säännös siitä, että jos Lupa- ja valvontavirasto päättäisi toiminnanharjoittajalta saamansa hakemuksen ja selvitysten perusteella, että lupamääräysten tarkistaminen ei olisi tarpeen, antaisi virasto tästäkin päätöksensä. Lain voimaantulosäännökseen lisättiin siirtymäsäännös koskien lain voimaan tullessa vireillä olevien hakemusten käsittelyä. Asiasta lausuivat Hämeen ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

Lupamääräysten tarkistamismenettelyn soveltamisalan rajautuminen vain valtion lupaviranomaisessa eli tulevan Lupa- ja valvontavirastossa käsiteltäviin asioihin säilytettiin, sillä valtion lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvat laajimmat ja eniten pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot. Rajauksen perustelut sekä kannanotto sen soveltamisesta ympäristönsuojelulain 36 §:n 2 momentin ja 38 §:n mukaisen päätösvalan tai toimivallan siirron tapauksessa lisättiin lausuntopalautteen johdosta 71 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin. Samoin yksityiskohtaisiin

perusteluihin lisättiin huomiot siitä, että tarkistamismenettelyllä ei vaikuteta luvan myöntämisen edellytysten täyttymistä koskevaan harkintaan ensimmäistä lupapäätöstä käsiteltäessä. Asiaa ei kuitenkaan kirjattu lain tasolle 71 §:ään, sillä se ilmenee riittävällä tavalla jo kyseistä asiaa koskevasta ympäristönsuojelulain säännöksestä (49 §). Myös kirjaus toiminnanharjoittajan mahdollisuudesta esittää itse tarkistamista koskevaa lupamääräystä kirjattiin vain säännöksen perusteluihin, sillä tämä mahdollisuus toiminnanharjoittajalla on jo muutoinkin lupa-asioiden yhteydessä. Lisäksi kaivostoimialasta lisättiin esimerkinomainen maininta säännöksen perusteluihin. Ehdotuksen yleisperusteluihin täydennettiin taloudellisten vaikutusten arviointia koskevaa osiota Lupa- ja valvontaviraston työmäärän osalta valtiovarainministeriön ja aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden lausuntojen perusteella, sekä hallinto-oikeuden työmäärän osalta hallintotuomioistuinten lausuntojen perusteella.

Kunnan terveydensuojeluviranomaiselta pyydettävä lausunto

Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus siitä, että lausunto toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta ympäristölupahakemuksen käsittelyä varten pyydetäisiin jatkossa vain tarvittaessa. Kaikki lausunnonantajat eivät lausuneet lainkaan tästä ehdotuksesta. Niistä, jotka lausuivat ehdotuksesta, sitä kannattivat Koneyrittäjät ry, Vaasan hallinto-oikeus, Rakennusteollisuus ry, Suomen Romukauppiaiden liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Teknologiateollisuus ry, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Energiateollisuus ry, Bioenergia ry, aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet, Fortum Oyj, Suomen ympäristökeskus SYKE, Suomen Kuntaliitto ry, Finavia Oyj ja Kierrätysteollisuus ry.

Ehdotuksen katsottiin olevan monissa lausunnoissa kunnan viranomaisten työmäärän vähentämisen kannalta perusteltu. Vaasan hallinto-oikeus ja Suomen Kuntaliitto ry huomauttivat, että kunnan terveydensuojeluviranomaisten lausunnoilla on suhteellisen vähäinen merkitys ympäristölupamenettelyssä. Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että lausunnon pyytämisen kynnyksen tulisi olla jatkossakin riittävän matala. Korkein hallinto-oikeus ja oikeusministeriö katsoivat lausunnoissaan, ettei kyseisen lausunnon pyytamisestä olisi tarpeen säätää ehdotetulla tavalla 42 §:n 3 momentissa, vaan lausunnon pyytäminen voisi perustua 42 §:n 1 momentin 4 kohtaan (lausunnon pyytäminen ”lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta; kyseinen kohta on uudelleen numeroitu tässä ehdotuksessa) tai hallintolain 31 §:n mukaiseen viranomaisen yleiseen asian selvittämisvelvollisuuteen.

Ehdotusta eivät kannattaneet Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Hollolan kunnan ympäristöterveyslautakunta. Näistä ensiksi mainittu katsoi, että mikäli lausuntoa ei pyydetä kunnan terveydensuojeluviranomaiselta säännöllisesti, se voisi jäädä tekemättä silloinkin kun sille olisi erityinen tarve. Tämä voisi olla ongelmallista, ottaen huomioon viranomaisen muutoksenhakuoikeus. Hollolan kunnan ympäristöterveyslautakunta totesi, että kun otetaan huomioon, että suurin osa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä Suomessa toimii seudullisina valvontayksiköinä useamman kunnan alueella, lausuntomenettely on hyvä keino saada terveydensuojeluviranomaisen tietoon toiminta, jolla sen valvonta-alueella saattaa olla vaikutuksia elinympäristön terveellisyyteen ja turvallisuuteen. Se antaa terveydensuojeluviranomaiselle myös mahdollisuuden vaikuttaa kunnan asukkaiden elinympäristön terveellisyyteen haittoja ennaltaehkäisevästi.

Aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuoltoyksiköt (osana ympäristövastuualueiden lausuntoa) ja sosiaali- ja terveysministeriö ehdottivat sääntelyä muutettavaksi siten, että ympäristölupahakemus joka tapauksessa lähetettäisiin tiedoksi ja mahdollista lausuntoa varten kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Tällöin vireillä olevat ympäristölupa-asiat tulisivat terveydensuojeluviranomaisen tietoon, jolloin viranomainen olisi tietoinen, mitä omalle valvonta-alueelle suunnitellaan tai on tulossa ja voisi ottaa sen ennakoivasti toiminnassaan huomioon.

Lausuntojen perusteella 42 §:ää koskevia pykäläkohtaisia perusteluja täydennettiin lisäämällä joitakin esimerkkejä, jolloin lausunnon pyytäminen kunnan terveydensuojeluviranomaiselta olisi edelleen tarpeen. Selvyyden vuoksi katsottiin tarpeelliseksi pitäytyä ehdotetulla tavalla sääntelytavassa, jossa kyseisen lausunnon pyytämistä säädettäisiin erikseen pykälän 3 momentissa. Ehdotukseen ei sisällytetty säännöstä ympäristölupahakemuksen toimittamisesta kyseiselle viranomaiselle. Lupahakemuksen tiedoksiannosta ja siitä tiedottamisesta säädetään jo kattavasti lain 44 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan asiasta on myös kuulutettava toiminnan vaikutusalueen kunnissa kuntalain (410/2015) 108 §:n edellyttämällä tavalla. Myös toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomainen saisi tällä tavoin tiedon vireillä olevista ympäristölupahakemuksista.

Uuden lausuntokierroksen XX.XX.-XX.XX.2026 palaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

42 §. Lausunnot. Pykälässä säädetään ympäristölupahakemuksesta pyydetävistä lausunnoista. Pykälän *1 momentista* poistettaisiin 2 kohta, jonka mukaan lupaviranomaisella on velvoite pyytää hakemuksesta lausunto toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Samalla kun luettelosta poistetaan voimassa oleva 2 kohta, momentin muiden kohtien numerointia muutettaisiin.

Samaa asiaa koskien pykälän *4 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että kyseinen lausunto voitaisiin pyytää tarvittaessa. Näin ollen kyseisen lausunnon pyytäminen perustuisi jatkossa tapauskohtaiseen, kyseessä olevan toiminnan luonteeseen ja siitä aiheutuviin vaikutuksiin perustuvaan harkintaan. Lausunto olisi tarpeen pyytää ainakin tilanteissa, joissa lupaharkinnassa on arvioitavana toiminnan vaikutukset, jotka saattavat aiheuttaa terveyshaittaa esimerkiksi melun tai hajun muodossa, hygieniahaittaa esimerkiksi jätteistä tai pilaantumisen vaaraa pohjavedelle. Säännösmuutoksen taustalla on pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaus kaikkien kuntien toimintaedellytysten vahvistamisesta jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä.

71 §. Määräys kaivostoimintaa koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 71 §, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa kaivostoimintaa koskevassa ympäristöluvassa määräys uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi. Laista on aiemmin poistettu samaa aihepiiriä koskenut, soveltamisalaltaan kaikkia toimialoja koskenut pykälä (71 §) lain muutoksella 423/2015. Säännös palautettaisiin lakiin muutettuna siten, että menettelyä sovellettaisiin vain yhden toimialan ympäristöluvuissa ja sen soveltamisala olisi muutoinkin eräiltä osin aiempaa tarkkarajaisempi.

Pykälän *1 momentin* mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi perustellusta syystä ympäristöluvassa määrätä, että toiminnanharjoittajan on liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 a tai liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 alakohdassa a ja b tarkoitetun uuden toiminnan aloittamisen tai toiminnan olennaisen muutoksen jälkeen haettava toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskevien lupamääräysten tarkistamista. Tarkistamismenettely soveltuisi siis vain eräiden ympäristöluvanvaraisten toimintojen lupa-asioissa: liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 alakohdan a mukaisen kaivostoiminnan ja kohdan 7 alakohdan a mukaiseen kaivostoimintaan ja b mukaisen malmin tai mineraalin rikastamon osalta.

Kaivostoiminnalle ehdotettaisiin näin ollen omaa lupamääräysten tarkistamista koskevaa säännöstä. Kaivoshankkeisiin liittyy useita erityispiirteitä verrattuna muuhun teolliseen toimintaan. Kaivos kokonaisuutena kaikkine toimintoineen rakentuu täyteen mittaansa vähitellen vasta vuosien myötä. Monissa tapauksissa esiintymän lopullista laajuutta ei voida teknisesti määrittää

ennen toiminnan aloittamista maanpinnalta tehtävissä tutkimuksissa, vaan sen lopullinen laajuus voidaan selvittää vasta kaivostoiminnan ollessa jo käynnissä. Esiintymän koko määrittää muun muassa tarvittavien kaivannaisjätteiden läjitysalueiden laajuuden ja kaivoksen kuivatus-tarpeen, mikä vaikuttaa merkittävästi kaivosalueen vesienhallintaan. Myös louhittavan malmin ja sivukiven laatu voivat merkittävästi vaihdella eri osissa esiintymää, mikä osaltaan vaikuttaa syntyvien jätteiden laatuun ja edelleen kaivoksen vesienhallintaan. Tästä johtuen uuden kaivos-toiminnan aloittaessa ei vielä tyypillisesti ole riittävän tarkkaa tietoa kaivannaisjätteiden laa-dusta ja pitkäaikaiskäyttämisen niiden hyödyntämistä ajatellen, lukuun ottamatta tarve-kiven hyödyntämistä kaivosalueen rakentamisessa. Epävarmuuksia voi liittyä myös kaivannais-jätteiden kiertotalouskäyttöön.

Toiminnan jo ollessa käynnissä saadaan mittauksiin ja tarkkailuun perustuvaa tietoa toiminnan kuormituksesta ja ympäristövaikutuksista, mikä lisää jälkikäteen tehtävien täydentävien selvi-tysten tarkkuutta ja luotettavuutta. Myös päästöjen vähentämiseen käytettävissä oleva teknolo-gia kehittyy jatkuvasti, jolloin jälkikäteen toimitettavissa selvityksissä ja suunnitelmissa voi-daan teknologian kehitys huomioida paremmin. Toiminnanharjoittaja kykenee siis tarkenta-maan selvityksiä ja suunnittelemaan tarvittavia ympäristövaikutusten hallintaratkaisuja tarkem-min vasta toiminnan aikana. On kuitenkin selvää, että jo lupahakemusvaiheessa tulee tuottaa riittävän yksityiskohtaista ja perusteltua tietoa hankkeen päästöistä ja ympäristövaikutuksista luvan myöntämisedellytysten täyttymistä koskevaa harkintaa varten.

Lupamääräysten tarkistamismahdollisuutta voidaan pitää erityisen tärkeänä juuri kaivosalalla. Korkein hallinto-oikeus on katsonut oikeuskäytännössään (KHO 2022:38), että lupamääräysten tarkistamismahdollisuuden puuttumisen vuoksi lupahakemukseen sisältyvillä selvityksillä on voitava osoittaa luotettavasti ja tarkasti, että luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa hankkeen toiminta-ajan loppuun saakka. Voidaan katsoa, että tällainen selvitysvelvoite on eri-tyisesti täysin uuden kaivoshankkeen (ns. greenfield) tapauksessa haastava toteuttaa. Lupamää-räysten tarkistamisen menettelyn myötä joitakin esimerkiksi toiminnasta aiheutuviin ympäristö-vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia voitaisiin täsmentää toiminnan alkamisen jälkeen, kuiten-kin niin, että luvan myöntämisen edellytysten on täytyttävä jo luvan myöntämisen vaiheessa.

Tarkistamismahdollisuus koskisi ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaisia luvanva-raisia toimintoja koskevan liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 a mukaisesti a) Teollisen mittakaavan kaivostoiminta, jossa louhitaan, rikastetaan tai jalostetaan bauksiittia, kobolttia, kromia, kulta-a, kuparia, litiumia, lyijyä, mangaania, nikkeliä, palladiumia, platinaa, rautaa, sinkkiä, tinaa tai volframia tai liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 alakohdan a mukaista kaivostoimintaa sekä kohdan 7 alakohdan b mukaista malmin tai mineraalin rikastamoa. Tarkistamismahdollisuus olisi siten liitteen 1 taulukoiden 1 ja 2 mukaisilla toiminnoilla. Liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 alakohdan a osalta eli ns. direktiivilaitosten osalta, tarkistamismahdollisuus piirissä olisivat lueteltujen me-tallimineraalien kaivostoiminta, jossa louhitaan, rikastetaan tai jalostetaan metallimineraaleja teollisessa mittakaavassa. Tarkistamismahdollisuus tulisi sovellettavaksi myös liitteen 1 taulu-kon 2 kohdan 7 alakohdan a mukaiseen muuhun kaivostoimintaan riippumatta louhitusta mine-raalilaadusta riippumatta.

Tarkistamismahdollisuus on tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan myös malmin ja mineraa-lien rikastamon toimintaa ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 a ja liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 alakohdan b mukaisesti, koska rikastamon toiminta on usein kiinteä tekni-nen ja toiminnallinen yhteys muuhun kaivostoimintaan ja toiminnan aiheuttamiin päästöihin Ulottamalla säännöksen soveltamisala myös rikastamoihin vältetään myös tilanteita, jossa kai-vostoiminnan louhinnan ja rikastamon lukien välille syntyisi edellytys suhde esimerkiksi toi-

minta-alueen vesien hallinnan kautta, joka edellyttäisi kummankin toiminnan lupien tarkistamista, mutta säännöksen soveltamisalarajoituksen vuoksi rikastamon luvan lupamääräyksiä ei voisi tarkistaa samassa lupamenettelyssä.

Toimivaltaisena lupaviranomaisena toimii valtion ympäristölupaviranomainen (lain 34 § ja ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 2 momentin 7 a ja b kohta). Säännöksessä viitattaisiin uuteen, 1.1.2026 toimintansa aloittaneeseen Lupa- ja valvontavirastoon (HE 13/2025 vp).

Tarkistamismenettelyn ulkopuolelle jäävät siten ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin mukaan ympäristöluvalliset toiminnot. Kaivostoiminnan osalta tällainen toiminta voisi tulla kyseeseen esimerkiksi malminetsintävaiheeseen liittyvän koelouhinnan kohdalla, jota ei kuitenkaan pidettäisi tarkistamismenettelyn tarkoittama teollisen luokan ja tai muuna kaivostoimintana toiminnan koeluontoisuuden ja vaikutusten osalta.

Ehdotettavan 1 momentin mukaan lupamääräysten tarkistamisesta voitaisiin määrätä uutta toimintaa koskevassa ympäristöluvassa tai jos toiminnan olennaisen muuttamisen johdosta sitä koskevaa lupaa olisi muutettava. Uuden toiminnan aloittamisen lisäksi sääntely koskisi siis myös ympäristönsuojelulain 29 §:n mukaisia toiminnan olennaisia muutoksia, koska myös näillä toiminnoilla voi olla esimerkiksi yhtä lailla hankalasti ennakoitavia ympäristövaikutuksia, joiden johdosta lupamääräyksiä olisi eräiltä osin syytä tarkastella luvan myöntämisen jälkeen.

Pykälän 1 momentin mukaan lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys voitaisiin antaa, jos se on painavasta syystä tarpeen toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevan epävarmuuden vuoksi. Toiminnassa käytössä olevan ”tekniikan uutuuden” osalta tukea tulkintaan voitaisiin hakea mm. ympäristönsuojelulain 87 §:n tulkinnasta, jonka mukaan luvan voimassaolo määräajan voisi perustua mm. ”käytetyn tekniikan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen”, sekä teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) ”uuden tekniikan” käsitteestä (3 artiklan 14 luetelmakohta), joka on täytäntöönpanu kansallisesti ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 14 kohdalla.

Pykälän 1 momentin säännösehdoituksissa tarkoitettu ”perustellusta syystä” määräyksen antaminen viittaisi viranomaiseen kohdistuvaan korostettuun perusteluvetoisuuteen. Sääntelyssä painottuisi viranomaisten riittävän perusteellinen ja monipuolinen tarkistamistarvetta koskeva harkinta lupa-asian yhteydessä. Tarkistaminen on tarkoitus kohdentaa vain tarpeellisiin toiminnoista aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskeviin lupamääräyksiin, kuten päästöraja-arvoihin. Vaikutusten epävarmuuden vuoksi tarkistettavia voisivat olla erityisesti päästöjä veteen koskevat lupamääräykset.

Määräaikaaisesti voimassa olevaa lupapäätöstä koskevaan 87 §:n 1 momenttiin ja nyt ehdotettavaan lupamääräysten tarkistamista koskevaan 71 §:ään sisältyvät soveltamisen edellytykset ovat osin päällekkäisiä. Jos ympäristölupa määrätään 87 §:n nojalla olemaan voimassa määräajan, aiheutuu tästä toiminnanharjoittajan suorittamien investointien kannalta enemmän epävarmuutta ja tällöin puututtaisiin enemmän toiminnanharjoittajan omaisuudensuojaan.

Uusi tarkistamismenettelyä koskeva säännös täydentäisi myös eräitä muita ympäristönsuojelulain olemassa olevia ympäristölupamenettelyä koskevia säännöksiä mahdollisuudella tarkastella rajatuilta osin tietynlaisten toimintojen lupamääräyksiä toiminnan alkamisen jälkeen. Yhtenä tällaisena säännöksenä voidaan mainita lain 89 §:n 2 momentti luvan muuttamisesta, jonka soveltaminen tosin perustuu erilliseen vireillepanomenettelyyn sekä momentissa mainittujen

erillisten edellytysten täytymiseen. Ehdotettavalla sääntelyllä olisi rajapinta myös lain 54 §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden kanssa. Voidaan katsoa, että kyseisessä selvitysvelvoitteessa on kyse yleensä suhteellisen pian luvan myöntämisen jälkeen toimitettavasta, vain jotakin yksittäistä seikkaa koskevasta selvityksestä, kun taas uuden 71 §:n lupamääräysten tarkistaminen voisi tulla kyseeseen Lupa- ja valvontaviraston tarkoituksenmukaiseksi harkitsemana myöhemmänäkin ajankohtana. Säännösten soveltamisalat eroaisivat myös toisistaan. Lain 54 §:n mukaista menettelyä voidaan soveltaa, ”jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohdaisia tietoja” eräistä seikoista. Vastaavasti lupaa voitaisiin tällöin muuttaa 90 §:n nojalla lupamääräyksen ”täsmentämiseksi” tai luvan ”täydentämiseksi”. Ehdotettavassa uudessa 71 §:ssä olisi kyse tätä laajemmasta luvan tarkistamisesta, joka perustuisi mm. toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuteen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettua tarkistamista koskevan lupamääräyksen sisältämistä tiedoista (mihin mennessä hakemus on tehtävä ja mitä selvityksiä siinä on esitettävä) sekä seikoista, jotka tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa on otettava huomioon (toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laajuus ja merkittävyys). Harkinnassa huomioitavat toiminnan ja siitä aiheutuvien vaikutusten luonnetta koskevat seikat täydentäisivät 1 momentissa mainittuja edellytyksiä tarkistamismenettelyn käyttämiselle (mm. toiminnan käyttöön otettavan tekniikan uutuus). Pykälän 2 momentissa mainittujen, toimintaan ja sen vaikutuksiin koskevien erityispiirteiden perusteella lupaviranomainen myös määrittäisi sopivan ajankohdan lupamääräysten tarkistamiselle. Sopivana määräaikana tarkistamiselle voisi olla esimerkiksi 3–5 vuotta toiminnan aloittamisesta tai sen olennaisesta muuttamisesta, mutta kuten todettua, ajankohta määritettäisiin tapauskohtaisesti siihen liittyvien erityispiirteiden perusteella. Kaivostoimintaa ajatellen kyseisessä ajassa on toiminnassa tyypillisesti saavutettu suunniteltu täysi tuotantotaso ja kaivoksen toiminnasta, kuormituksesta ja ympäristövaikutuksista on saatu riittävästi kokemukseräistä tietoa. Myös esiintymän laajuutta on voitu tässä aikaikkunassa tutkia perusteellisemmin kuin ennen toiminnan aloittamista. Momenttiin sisältyvä sääntely perustuu aiemmin voimassa olleeseen ympäristönsuojelulain 71 §:n 1 ja 2 momenttiin.

Momentissa ehdotetaan myös täsmennettäväksi, että lupamääräysten tarkistamista koskevan määräyksen antamisen yhteydessä Lupa- ja valvontaviraston on varmistettava, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät 49 §:n mukaisesti. Kuten edellä on todettu, lupaviranomaisen on toimintaa koskevan ensimmäisen lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä harkittava, täyttyvätkö luvan myöntämisen edellytykset ympäristön-suojelulain 49 §:n mukaisesti. Ehdotettavan 71 §:n mukaisesta lupamääräysten tarkistamisesta määräämisellä ei siis voitaisi miltei osin siirtää tätä harkintaa lupamääräysten tarkistamisen vaiheeseen. Lupamääräysten tarkistamisella voitaisiin varmistaa lupahakemuksen yhteydessä esitettyjen tietojen ja arviointien oikeellisuus sekä siten annettujen lupamääräysten riittävyys ja oikeellisuus. Kyse ei olisi 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. Lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä toiminnanharjoittajan hakemuksen yhteydessä esittämät selvitykset eivät enää koskisi lupaharkinnan kannalta keskeisiä seikkoja, vaan pelkästään lupamääräysten tarkistamisen kannalta tarvittavia tietoja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin selvytyden vuoksi myös erikseen Lupa- ja valvontaviraston toimivallasta tarkistaa lupamääräyksiä 1 momentin nojalla antamansa määräyksen sekä toiminnanharjoittajalta saamansa hakemuksen ja selvitysten perusteella. Lupamääräysten tarkistaminen eli uusien lupamääräysten asettaminen sekä lupapäätöksessä jo olevien määräysten muuttaminen olisi mahdollista, jos sitä pidetään välttämättömänä ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmentämiseksi. Lisäksi momentissa täsmennettäisiin, minkä-

lasiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskeviin seikkoihin lupamääräysten tarkistaminen voisi kohdistua. Momentin mukaan tarkistaminen voisi koskea 1 momentissa mainittuja lupamääräyksiä, joiden tarkistamisesta Lupa- ja valvontavirasto voi ympäristöluvassa määrätä. Näitä olisivat toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskevat lupamääräykset. Jos taas Lupa- ja valvontavirasto päättäisi toiminnanharjoittajalta saamansa hakemuksen ja selvitysten perusteella, että lupamääräysten tarkistaminen ei olisi tarpeen, antaisi virasto tästäkin päätöksensä. Tämä päätös olisi valituskelpoinen 190 §:n 1 momentin nojalla.

Lupa- ja valvontaviraston arvioidessa lupamääräysten tarkistamistarvetta se voisi huomioida, onko kyseisestä toiminnasta ollut hiljattain tai onko parhaillaan vireillä muu lupa-asia, jonka yhteydessä luvan muutostarpeet on voitu tai voidaan huomioida. Tällaisia menettelyjä ovat esimerkiksi ympäristönsuojelulain 29 §:n mukainen luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen, 89 §:n mukainen luvan muuttaminen tai 81 §:n mukainen luvan tarkistaminen ns. BAT-päätelmien julkaisemisen vuoksi. Näissä tapauksissa ei todennäköisesti olisi tarpeen erikseen vaatia toiminnanharjoittajaa hakemaan lupamääräysten tarkistamista uuden 71 §:n nojalla. Lain 91 §:ään myös ehdotetaan lisättäväksi viittaus 71 §:ään, minkä perusteella lupamääräysten tarkistaminen kyseisen säännöksen nojalla sekä BAT-päätelmien vuoksi voitaisiin ajallisesti sovittaa yhteen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin lupamääräysten tarkistamiseen sovellettavasta menettelystä. Hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on laadittava 39 §:ssä säädetyllä tavalla. Tarkistamishakemuksen käsittelyyn sovellettaisiin puolestaan lain 96 §:ää eli hakemus voidaan eräin edellytyksin käsitellä hieman 5 luvussa säädetyjä lupamenettelyssä noudatettavia säännöksiä kevyemmin. Vastaava säännös sisältyi aiemmin voimassa olleeseen ympäristönsuojelulain 71 §:n 4 momenttiin.

88 §. Luvan raukeaminen. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin viittaus uuteen 71 §:ään. Säännös palautettaisiin näin sisällöllisesti siihen muotoon, jossa se oli ennen lain 423/2015 voimaantuloa. Lupaviranomainen voisi siten päättää luvan raukeamisesta myös sillä perusteella, että hakemusta lupamääräysten tarkistamiseksi ei ole tehty 71 §:n 2 momentin mukaisesti.

91 §. Määräajan pidentäminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaus uuteen 71 §:ään. Säännös palautettaisiin näin siihen muotoon, jossa se oli ennen lain 423/2015 voimaantuloa. Säännöksessä on kyse luvan tarkistamismenettelyjen ajallista yhteensovittamista: laissa tarkoitettua direktiivilaitosta koskeva 71 §:n mukainen lupamääräysten tarkistamisen ajankohta voidaan siirtää ajoittumaan yhtä aikaa laitosta koskeviin BAT-päätelmiin liittyvän tarkistamisveloitteen kanssa. Lupaviranomainen voisi hakemuksesta pidentää 71 §:n mukaista tarkistamismenettelyn määräaikaa enintään kolmella vuodella, jos määräyksen noudattamisen lykkäytymisestä ei aiheudu ympäristön merkittävän pilaantumisen vaaraa.

125 §. Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä. Pykälään lisättäisiin viittaus uuteen 71 §:ään. Säännös palautettaisiin näin siihen muotoon, jossa se oli ennen lain 423/2015 voimaantuloa. Pykälä koskee toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamista. Lupapäätöksen yhteydessä korvausta määrättäessä olisi otettava huomioon myös, mitä 71 §:ssä säädetään mahdollisuudesta tarkistaa toistaiseksi myönnetyn luvan määräyksiä.

198 §. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus. Pykälän 1 momentissa säädetään oikeudesta aloittaa tai muuttaa luvanvaraista toimintaa. Pääsääntöisesti edellytyksenä on lupapäätöksen lainvoimaisuus, mutta valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös oikeudesta aloittaa luvanvarainen toiminta, vaikka sitä koskien olisi vireillä valitus 71 §:n mukaista lupamääräysten tarkistamista koskevasta määräyksestä tai siitä, että lupapäätöksessä ei ole annettu 71 §:ssä tarkoitettua määräystä. Lupapäätöstä antaessaan Lupa- ja valvontaviraston on varmistuttava 49 §:n mukaisten luvan myöntämisedellytysten täyttymisestä. Koska lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskevaa lupamääräys ei keskeisiltä osin koskisi näitä luvan myöntämisen edellytyksiä, olisi tarkoituksenmukaista lisätä 198 §:n 1 momenttiin säännös siitä, että pelkästään kyseistä lupamääräystä koskeva valitus ei estäisi toiminnan aloittamista.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavan 71 §:n johdosta myös ympäristönsuojeluasetusta ehdotetaan muutettavaksi pieneltä osin. Säännösmuutokset koskisivat lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen ja päätöksen sisältöä.

Tarkistamismenettelyä koskevan päätöksen maksullisuudesta säädettäisiin erikseen uutta Lupa- ja valvontavirastoa koskevien suoritteiden maksullisuutta koskevassa asetuksessa, jonka valmistelusta tulee vastaamaan valtiovarainministeriö.

9 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.X.2027.

Lakiin ehdotettavaa 71 §:ää sovellettaisiin lain voimaan tullessa olemassa oleviin toimintoihin kuitenkin vasta 1.-X.2028 alkaen. Siirtymäajan voidaan arvioida antavan riittävästi aikaa valmistautua säännösmuutoksesta aiheutuviin vaikutuksiin. Ehdotetun 71 §:n mukaan lupamääräysten tarkistamismääräys voidaan asettaa myös olemassa oleville toiminnoille, jos niille on myönnettävä lupa toiminnan olennaisen muutoksen vuoksi ympäristönsuojelulain 29 §:n nojalla. Lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys voitaisiin asettaa vasta 1. XX.2028 tai sen jälkeen annettavassa olennaista muutosta koskevassa ympäristöluvassa.

Lain voimaan tullessa vireillä olevien ympäristölupahakemusten osalta lain soveltamisesta säädettäisiin erikseen. Siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa vireillä oleva ympäristölupa-asia, joka on kuulutettu, käsitellään ja ratkaistaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Jos taas lupa-asiaa ei olisi lain voimaan tullessa ehditty vielä kuuluttaa, voitaisiin siihen soveltaa suoraan voimaan tulleen lain säännöksiä eli niin lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskevia säännöksiä sekä lupahakemuksesta pyydyttäviä lausuntoja koskevaa säännösmuutosta.

10 Suhde muihin esityksiin

Hallituksen esityksen valmistelussa on otettu huomioon samaan aikaan valmisteilla oleva hallituksen esitys (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM063:00/2024>) laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi valtioneuvoston asetuksiksi (teollisuuspäästödirektiivi). Teollisuuspäästödirektiivin muutoksesta myötä metallimineraalien kaivostoiminta lisättiin teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan. Muutoksen kansallisen täytäntöönpanon myötä Suomessa yhdeksän toiminnassa kaivosta tulevat siirtymään direktiivilaitoksi ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 kohtaan 7 a (direktiivilaitokset). Tähän asti kaivostoiminta on kuulunut ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohtaan 7 a ja b alakohtaan (Muut laitokset). Jatkossa teollisen mittakaavan kaivostoiminta, jossa louhitaan, rikastetaan tai jalostetaan bauksiittia, kobolttia, kromia, kultaa, kuparia, litiumia, lyijyä, mangaania, nikkeliä, palladiumia, platinaa, rautaa, sinkkiä, tinaa tai volframia katsotaan malmien tai mineraalien ottamiseksi. Muu

kuin teollisen mittakaavan malmien tai mineraalien kaivaminen on jatkossakin liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 mukaista muun laitoksen toimintaa. Hallituksen esityksen mukaan tarkistamismenettely koskisi jatkossa taulukon 1 teollisen mittakaavan kaivostoiminnan lisäksi myös muuta taulukon 2 mukaista kaivostoimintaa sekä malmin tai mineraalin rikastamoa.

11 Nyt esitetyissä muutoksissa on otettu säännöskohtaisesti huomioon teollisuuspäästädirektiivin ehdotetut muutokset, joten hallituksen esitys tulisi viedä eduskunnan hyväksyttäväksi vasta teollisuuspäästädirektiivin ehdotettujen muutosten ympäristönsuojelulakiin hyväksynnän ja vahvistamisen jälkeen. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ympäristölupamääräysten tarkistamismenettelystä säätämisen kannalta keskeisiä perustuslain säännöksiä ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnon lainalaisuutta, 15 §:n omaisuudensuojaa, 18 §:n elinkeinovapautta, 20 §:n ympäristöperusoikeutta, 21 §:n hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä 80 §:n lainsäädännön alaa koskevat säännökset.

Perustuslakivaliokunta on asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle (PeVM 25/1994 vp): rajoitusten tulee perustua lainasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä sekä rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perusoikeudet suojaavat ensi sijassa ihmisyyksilöitä. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 34/2000 vp, PeVL 61/2002 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 54/2005 vp, PeVL 10/2007 vp, PeVL 9/2008 vp). Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, PeVL 17/1997 vp). Vaikka kaivostoiminnan ympäristöluvan hakijana voi joissakin tilanteissa olla myös luonnollinen henkilö, toiminimellä toimiva toiminnanharjoittaja tai asemaltaan luonnolliseen henkilöön rinnastuva oikeushenkilö (esimerkiksi yhden omistajan osakeyhtiö), on luvan hakijana kuitenkin pääsääntöisesti oikeushenkilö. Näin ollen liikkumavara perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten arvioinnissa on hieman suurempi kuin vaikutusten kohdistuessa ainoastaan luonnollisiin henkilöihin.

Niin nykyisin voimassa oleva ympäristönsuojelulaki kuin vuoden 2000 ympäristönsuojelulakikin on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/1999 vp ja PeVL 10/2014 vp). Lausunnoissaan perustuslakivaliokunta ei käsitellyt lainkaan sen paremmin vuoden 2000 lain 55 §:n 2 momentin kuin nykyiseen ympäristönsuojelulakiin aiemmin sisältyneen 71 §:n säännöstä lupamääräysten tarkistamismenettelystä. Näin ollen voidaan katsoa, että molempiin lakeihin (nykyisen lain osalta alun perin) sisältynyt säännös lupamääräysten tarkistami-

sesta on ollut perustuslakivaliokunnan kontrollin piirissä, eikä valiokunta ole pitänyt niitä perustuslain kannalta ongelmallisina. Lisäksi nyt ehdotettavaan 71 §:n sisältyvä säännös on aiemmin voimassa ollutta tarkistamismenettelyä koskenutta säännöstä täsmällisempi ja tarkkarajaisempi.

Erityisesti ympäristölainsäädännölle tyypillisen joustavan ja yleisluonteiseksi jäävän sääntelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä sitä, että merkitykselliset perusoikeuskohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset otetaan huomioon lain soveltamisvaiheessa, etenkin päätettäessä laissa tarkoitettujen lupien myöntämisestä ja lupamääräysten sisällöstä (PeVL 32/2010 vp, s. 3; ks. myös PeVL 61/2022 vp, kappale 6; KHO 2010:82 ja KHO 2014:1). Myös perustuslain 22 § velvoittaa viranomaisia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen, ja kyseisen säännöksen nojalla lupaviranomaisen on tulkittava ympäristönsuojelulakia perusoikeusmukaisesti (PeVM 25/1994 vp, ks. myös KHO 2014:1).

Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kyse on oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen liittyvästä hallinnon lainalaisuusperiaatteesta. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste (HE 1/1998 vp, s. 74; PeVL 29/2013 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tämän perusteella viranomaisen toimivaltuuksien sääntelyä merkityksellisenä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Lisäksi kyseiseen lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 21/2024 vp, kappale 2). Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavalta (PeVL 20/2024 vp, kappale 3). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sääntelyn täsmällisyyden vaatimuksessa voidaan kuitenkin huomioida kyseisen toimialan erityispiirteet. Esimerkiksi kaivoshankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuus oikeuttavat valiokunnan mukaan erityisesti lupasääntelyn jäävän jonkin verran yleisluonteisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan (vrt. PeVL 38/1998 vp, s. 4/I). Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että tällaisessakin tapauksessa säännökset ohjaavat riittävän selkeästi sitä, millaisten periaatteiden varaan erilaiset soveltamistoiminnan punnintatilanteiden ratkaisut rakentuvat (PeVL 32/2010 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös ympäristölainsäädäntöön sisältyviä asetuksenantovaltuuksia koskien siihen, etteivät valtuudet voi muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä kuitenkaan täysin avoimiksi (ks. PeVL 64/2022 vp, kappaleet 10–13; PeVL 58/2010 vp, s. 3).

Myös Mäenpää on kiinnittänyt ympäristöministeriölle laatimassaan lausunnoissa (12.9.2024 ja 18.8.2025) huomiota siihen, että vakiintuneessa valtiosääntöoikeudellisessa käytännössä on pidetty välttämättömänä ottaa huomioon muun muassa ympäristönsuojelua koskevan sääntelyn erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa joustavilla oikeusnormeilla ja viranomaisen määräyksiin sisältyvällä sääntelyllä on perinteisesti ollut huomattava asema. Näin ollen voidaan katsoa, että lupamääräysten tarkistamista koskeva laintasoinen sääntely voi jäädä jonkin verran yleisluonteisemmaksi, mitä perusoikeuksia koskevan sääntelyltä yleensä vaaditaan. Tämä puoltaisi joustavien normien käyttämistä myös tarkistamistoimivallan määrittelemisessä.

Esitykseen sisältyvässä 71 §:ää koskevassa säännösehdotuksessa voidaan erottaa kahdenlainen viranomaisen toimivaltasääntely. Ensinnäkin pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Lupa- ja valvontaviraston toimivallasta velvoittaa toiminnanharjoittaja hakemaan lupamääräysten tarkistamista. Ehdotettu kyseinen sääntely perustuisi verraten joustaviin oikeusnormeihin. Viranomaisen harkinta siitä, asettaako tämä ympäristöluvassa luvan hakijalle tai haltijalle velvoitteen lupamääräysten tarkistamiseen, riippuisi ehdotuksen mukaan tekniikan uutuudesta tai toiminnan vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuudesta. Lisäksi määräystä annettaessa huomioitaisiin 2 momentin mukaisesti toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laatu ja laajuus. Voidaan katsoa, että viranomaisen harkintavallan perusteet on tältä osin määritelty laissa ympäristölupasääntelyn tarkoituksen kannalta riittävän täsmällisesti. Harkintavallan käytölle on asetettu säännösehdotuksessa myös perusteltua sekä painavaa syytä koskeva vaatimus. Huomioiden edellä todettu toimivaltasääntelyn suhde perusoikeussäännöksiin, Mäenpää nostaa esiin, että säännösehdotuksessa tarkoitettu perusteluvelvollisuus koskisi tarvittavilta osin myös päätöksen oikeusvaikutusten suhdetta perusoikeuksien toteutumiseen.

Myös toisen viranomaisen toimivaltaa koskeva sääntelyehdotuksen eli varsinaisen lupamääräysten tarkistamista koskevan Lupa- ja valvontaviraston toimivallan (ehdotettu 71 §:n 3 momentti) tulee perustua riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lain tasoiseen sääntelyyn, huomioiden kuitenkin edellä mainittu joustavien normien mahdollisuus. Toimivaltasääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittyy toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (PeVL 46/2016 vp, PeVL 13/2014 vp, PeVL 32/2010 vp, s. 7/II). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteriä koskien, että rekisteröintipäätöksessä asetettavia välttämättömiä ehtoja koskevaa toimivaltaa oli syytä rajata säädöspäätöksessä esimerkiksi niin, että se voi koskea vain laissa säädettyjä velvoitteita täsmäntäviä ehtoja (PeVL 96/2022 vp, kappale 7).

Voidaan katsoa, että ehdotetussa 71 §:n 3 momentissa säädettäisiin riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti Lupa- ja valvontaviraston toimivallasta tarkistaa lupamääräyksiä julkisen valvontalain lakiperustaisuuden vaatimus huomioiden: toimivalta olisi sidottu ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmäntämiseksi annettujen määräysten antamiseen, minkä lisäksi tarkistamisen sisältö sidotaan vielä tarkemmin pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin lupamääräyksiin.

Omaisuuksensuoja

Perustuslain 15 § sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen (1 momentti) ja pakkolunastuslausekkeen (2 momentti). Omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen nojalla jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksellä pyritään suojaamaan oikeussubjektien perusteltuja odotuksia taloudellisissa asioissa. Tämä ei kuitenkaan estä puuttumasta taannehtivasti tällaisiin suhteisiin (PeVL 25/2005 vp, s. 3, PeVL 21/2004 vp, s. 3 ja PeVL 13/2003, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4 ja PeVL 21/2004 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useamman kerran käsitelty ympäristövastuusäännöksen suhdetta omaisuudensuojaan. Omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvan keskinäissuhteen osalta valiokunta on yhtäältä todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 55/2018, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 36/2013 vp, 2 ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säättämisyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Mäenpää toteaa lausunnossaan 12.9.2024, että valtiosääntöoikeudellinen perusteltujen odotusten suoja perustuu omaisuuden perusoikeussuojaan ja kohdistuu varallisuusoikeudellisiin oikeussuhteisiin. Se ei sen sijaan välittömästi ja sellaisenaan koske hallintopäätöksellä, kuten ympäristöluvalla, perustettuja julkisoikeudellisia oikeussuhteita. Lähtökohtaisesti tällaiset hallintolupaan perustuvat oikeussuhteet jäävät perinteisen, omaisuuden suojaan tukeutuvan perusteltujen odotusten suojan soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä hallintopäätösten ja julkisoikeudellisten oikeussuhteiden pysyvyyden arvioinnissa on sen sijaan kiinnitetty huomiota hallinto-oikeudelliseen perusteltujen odotusten suojaan (ks. jakso Hyvä hallinto ja oikeusturva). Mäenpään mukaan myönnettyyn ympäristölupaan liittyvien lupamääräysten tarkistamisella voi olla vaikutuksia omaisuuden perusoikeussuojaan erityisesti siltä osin kuin tarkistettut lupamääräykset sisältävät omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvoitteita tai rajoituksia.

Siltä osin kuin kyse olisi mainitunlaisista omaisuuden käyttöön kohdistuvista lupamääräyksistä, perustuslain 15 §:n 1 momentin voidaan katsoa antavan suojaa laillisesti syntyneille oikeussuhteille, jotka tässä tapauksessa perustuvat ympäristöluvassa annetuille määräyksille ja niiden pysyvyydelle. Ympäristölupamääräysten tarkistamista koskeva säännösehdotus merkitsee rajatuilta osin muutosta vallitsevaan ympäristöluvan pysyvyyttä koskevaan sääntelyyn. Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen kiinnittyvät perustelut, erityisesti ympäristölupamääräysten ajantasaistamisella tavoiteltava korkean ympäristönsuojelutason ylläpitämisen tavoite, minkä vuoksi rajattuna pidettävää puuttumista nykyiseen sääntelyyn voidaan pitää omaisuudensuojan kannalta hyväksyttävänä.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden periaatetta pidetään elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettyvä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta (PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 13/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2,

PeVL 32/2010 vp, s. 7). Viranomaisen toimivaltaa koskevan sääntelyn täsmällisyysvaatimuuksista ks. edellä jakso Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus.

Yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi kuitenkaan perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 22/2013 vp, s. 4, PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp, s. 4 ja PeVL 56/2005 vp). Eräiden valiokunnan lausuntojen mukaan on voitu lailla säätää lupaviranomaisen toimivallasta muuttaa elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavaa lupaa ja sen ehtoja, vaikka luvanhaltija ei ole muutosta hakenut tai muutokseen suostunut. Tällöin toimivalta on sääntelyn suhteellisuuden takia tullut kuitenkin rajata tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahtuneiden olennaisten muutosten takia (PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 62/2002 vp, s. 3, PeVL 61/2002 vp, s. 2–3). Yleisen hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta lupaehtojen muuttamisella ei saa myöskään aiheuttaa kohtuutonta haittaa luvanhaltijan toiminnalle tai tämän jo tekevien investointien hyödyntämiselle (PeVL 44/2004).

Lupamääräysten tarkistamista koskevan säännösehdotuksen voidaan katsoa täyttävän elinkeinonvapautta koskevan perusoikeuden osalta perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset: ehdotus on rajattu koskemaan vain yhtä toimialaa ja siinä asetetaan riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti lupamääräysten tarkistamisen edellytykset, sääntelyn tavoite on ympäristönsuojelun tason parantaminen (hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste, joka kiinnittyy ympäristöperusoikeuden turvaamiseen), minkä lisäksi ehdotettua sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena tavoiteltujen päämäärien kannalta kun lupapäätösten myöntäminen voisi myös osaltaan sujuvoitua ja toisaalta lupapäätösten ajantasaisuus pysyttäisi nykyistä paremmin varmistamaan, mikä tukisi ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamista. Vaikka lupamääräysten tarkistamisen menettelystä seuraisi jonkin verran epävarmuutta yritysten investointien kannalta, on kuitenkin huomattava, että tarkistamisen yhteydessä luvan myöntämisen edellytyksiä ei enää varsinaisesti tutkittaisi uudelleen, vaan tarkistaminen kohdistuisi vain rajattuun osaan lupamääräyksiä. Lisäksi lupapäätöksessä määrätty tarkistamisen menettelyn määräaika tekisi lupamääräysten tarkistamisesta toiminnanharjoittajien näkökulmasta ennakoitavaa, erityisesti verrattuna ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin mukaisen luvan muuttamiseen perustuen esimerkiksi viranomaisen aloitteeseen.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen mukainen vastuu ympäristöstä (ympäristöperusoikeus) toteutuu aineellisen lainsäädännön kautta. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Ympäristöperusoikeutta koskeva säännös ilmaisee vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVL 45/2016 vp, s. 2).

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikajankohdan jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa (KHO 2002:86) myös korkein hallinto-oikeus on todennut, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Ympäristönsuojelulain tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää päästöjä, ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö sekä torjua ilmastonmuutosta, edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena sekä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lailla on näin ollen keskeinen merkitys ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaamisessa. Ehdotetun lupamääräysten tarkistamista koskeva säännöksen voidaan katsoa tukevan ympäristöperusoikeuteen kiinnittyvien edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista.

Osallistumismahdollisuudet turvataan säätämällä, että tarkistamismenettelyssä sovellettaisiin ympäristönsuojelulain 96 §:n mukaisia menettelysäännöksiä. Muutoksenhakuoikeudesta säädetään lain 190 §:ssä. Voidaan katsoa, että sääntely turvaa riittävästi yleisön osallistumismahdollisuudet tarkistamismenettelyä koskevaan päätöksentekoon.

Hyvä hallinto ja oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolaissa 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kyse on luottamuksensuojaperiaatteesta, joka rajoittaa edunsoovien hallintopäätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Yksityisten tulee siis voida luottaa viranomaistoimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 60–61; PeVL 25/2013 vp, s. 3). Hallinto-oikeudellinen luottamuksensuojaperiaate ei kuitenkaan sellaisenaan muodosta estettä lainsäädännön muuttamiselle silloinkaan, kun muutoksella olisi vaikutusta aikaisempiin hallintopäätöksiin perustuvaan oikeustilaan. Periaatteeseen liittyvien seikkojen ei myöskään ole katsottu yleisesti estävän puuttumasta lailla esimerkiksi hallintopäätöksiin kiinnittyviin oikeusasemiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota luottamuksensuojan toteutumiseen arvioidessaan sääntelyä, joka koski muun muassa oikeustilan muutokseen liittyvää siirtymäaikaa sekä virheellisen tiedon antamiseen perustuneen hallintoasian uudelleen ratkaisemista (PeVL 12/2023 vp, kappale 10; PeVL 59/2018; PeVL 25/2013 vp).

Hallintolain 6 §:ssä säädetään myös suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Perustus-

lakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 44/2004 vp, että radioluvan ehtojen muuttamismahdollisuuden sitominen välttämättömyysvaatimukseen vastasi valiokunnan sääntelyn oikeasuhtaisuudesta aikaisemmin esittämää kantaa. Valiokunnan mukaan tähän liittyy se yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin sisältyvästä suhteellisuusperiaatteesta johtuva vaatimus, ettei lupaehtojen muuttamisella saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa luvanhaltijan toiminnalle tai tämän jo tekemien investointien hyödyntämiselle.

Ehdotettu lupamääräysten tarkistamista koskeva säännös koskisi vain yhtä toimialaa eli kaivos- ja rikastamatoimintaa. Sääntelytavan tulisi noudattaa hyvän hallinnon oikeusperiaatteita, joihin kuuluvat edellä mainitun suhteellisuusperiaatteen lisäksi tarkoitussidonnaisuuden periaate, joka viittaa viranomaisten harkintavallan käyttöön sekä objektiviteettiperiaate, joka liittyy viranomaistoiminnan asiallisuuteen ja puolueettomuuteen. Pelkästään yhtä toimialaa eli kaivosalaa koskevan menettelysäännöksen lisäämistä lakiin voidaan pitää perusteltuna toimialan erityispiirteiden valossa: toiminnan laajuus ja sitä myöden myös siitä aiheutuvat ympäristövaikutukset tarkentuvat tyypillisesti vasta toiminnan aikana, kun taas yleisesti ottaen muilla ympäristölupaa vaativilla toimialoilla toiminnan luonne pystytään paremmin ennakoimaan jo lupahakemusvaiheessa. Tästä syystä erityisesti kaivosalalla uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muuttamista koskevassa ympäristöluvassa olisi tarpeen voida määrätä lupamääräykset tarvittavilta osin tarkistettavaksi sellaisena ajankohtana, jolloin tiedot toiminnasta ja sen vaikutuksista olisivat tarkentuneet riittävästi toiminnan aloittamisen tai sen olennaisen muuttamisen jälkeen. Tarkistamismenettelyn soveltaminen nimenomaan kaivostoimintaa koskevissa ympäristöluvuissa olisi edellä mainituista syistä tarpeen ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamiseksi. Sääntelylle olisi hyvän hallinnon oikeusperiaatteet täyttävä, ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen kiinnittyvä syy.

Ehdotettu lupamääräysten tarkistamisvelvoite perustuisi ympäristöluvan määräykseen ja siinä määritettäisiin myös määräaika tarkistamista koskevalle hakemukselle. Näin ollen luvan haltijalla olisi pääpiirteissään mahdollisuus ennakoida velvoitteen merkitystä toimintansa kannalta. Lakiehdotuksen 71 § täyttää myös suhteellisuusperiaatteen kannalta merkityksellisen perustuslakivaliokunnan edellyttämän välttämättömyysvaatimuksen, kun pykälän 3 momentin mukaan lupamääräysten tarkistaminen on mahdollista vain, jos se on välttämätöntä ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmentämiseksi. Sekä hallinnon takeisiin kuuluvan luottamuksensuojaperiaatteen että suhteellisuusperiaatteen noudattamisen kannalta merkitystä on myös sillä, että tarkistamistoimivallan perusteet ja sisältö on määritelty riittävän täsmällisesti (ks. tästä tarkemmin edellä jakso Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus).

Lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys olisi mahdollista lisätä myös olemassa olevien toimintojen ympäristölupiin siinä vaiheessa, kun toiminnan olennaiseen muuttamiseen tarvittaisiin ympäristönsuojelulain 29 §:n nojalla lupa ja tarkistamismenettelyn edellytykset ovat käsillä kuten tekniikan uutuuden tai vaikutusten epävarmuuden. Tarkistamismenettely voisi siis koskea myös ennen lain voimaantuloa myönnettyjä ympäristölupia. Koska lain voimaan tullessa olemassa olevien toimintojen sääntelyyn on liitetty riittävän pitkäksi arvioitu siirtymäaika lain voimaantulon jälkeen (yksi vuosi), ei sääntelyn voida katsoa muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi taannehtivan vaikutuksensa vuoksi. Lisäksi teollisuuspäästödirektiivin muutosdirektiivin myötä myös metallimineraalikaivokset tulevat BAT-sääntelyn piiriin. Muutosdirektiivin siirtymäsäännöksen mukaan direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetut säännökset tulevat sovellettavaksi kaivostoimintaan neljän vuoden kuluessa siitä, kun on julkaistu päätökset BAT-päätelmistä laitoksen pääasiallisen toiminnan osalta, tai viimeistään 1.9.2034 sen mukaan, mikä ajankohdista on aikaisempi. Näin ollen merkittävää osaa kaivoksista ja niiden ympäristöluvuista tulevat ainakin osittain teollisuuspäästödirektiivin mukaiseen tarkistamismenettelyn piiriin joka tapauksessa ilman nyt esitettyä muutostakin.

Ympäristölupahakemuksesta pyydettyjen lausuntojen osalta voidaan puhua viranomaisten välisestä yhteistyöstä, jolla on myös katsottu olevan varsin keskeinen merkitys perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta (esimerkiksi AOKVM 26.2.1998 D 849/1/97). Hallintolakiin sisältyvän asiaa koskevan 10 §:n tarkoituksena on muun muassa tehostaa hallinnon toimivuutta vähentämällä viranomaisten hallinnonalakohtaisesta ja organisatorisesta eriytymisestä aiheutuvia käsittelyn viiveitä. Säännöksessä onkin tarkoitus määrittää viranomaisen palveluperiaatteen merkitystä yhtäältä suhteessa muihin viranomaisiin ja toisaalta hallinnon asiakkaisiin (ks. HE 72/2002 vp, s. 65–66). Myös jatkossa ympäristönsuojelulain 42 §:ssä voidaan katsoa toteutuvan ympäristölupaviranomaisen ja toiminnan sijaintikunnan terveys- ja ympäristönsuojeluviranomaisen riittävä yhteistyö edellä kuvatulla tavalla, kun jälkimmäisen lausunto pyydetäisiin lupahakemusta varten lupaviranomaisen harkitsemalla tavalla tarvittaessa perustuen yksittäisten soveltamistapausten erityispiirteisiin (erityisesti toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien terveyshaittojen perusteella).

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen menettelyllisten oikeusturvatakeiden täytyvät lupamääräysten tarkistamista koskevassa sääntelyehdotuksessa hallintolain yleisten säännösten sekä ympäristönsuojelulain täydentävän erityissääntelyn nojalla. Lisäksi lupamääräysten tarkistamisen lainmukaisuus voidaan saattaa muutoksenhakumenettelyssä hallintotuomioistuimessa käsiteltäväksi. Näin ollen ehdotettuun sääntelyyn liittyviä oikeusturvan takeita voidaan pitää riittävinä.

Lainsäädännön ala

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan mm. valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Nyt kyseessä olevassa esityksessä tarkistamismenettelyä koskeva sääntely perustuisi lain tasoiseen sääntelyyn, eikä se sisältäisi delegoidun lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia säännöksiä. Ympäristönsuojeluasetukseen ehdotettavat muutokset perustuisivat ympäristönsuojelulakiin sisältyviin lupahakemuksen ja lupapäätöksen sisältöä koskeviin asetuksenantovaltuuksiin (39 §:n 4 momentti ja 83 §:n 4 momentti).

Sen sijaan riittävän tarkkarajainen lailla säätämisen vaatimus tulee kyseeseen erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ympäristöluvassa annettavien määräysten antamisen tulee perustua lakiin tai sen nojalla annettuun asetukseen. Lupaviranomaisella ei lainalaisuusperiaatteen mukaan toisin sanoen voi olla itsenäistä, lainsäädännöstä riippumatonta toimivaltaa antaa määräyksiä sen paremmin luvan yhteydessä kuin irrallaan lupamenettelystä (PeVL 11/1999 vp, s. 4–5). Myös lupamääräysten tarkistamiseen liittyvän toimivallan tulee samoin perustein perustua lain tasoiseen sääntelyyn. Nyt kyseessä oleva säännösehdotus (71 §) täyttää tämän edellytyksen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 42 §:n 1 ja 4 momentti, 88 §:n 1 momentin 3 kohta, 91 §:n 1 momentti, 125 § ja 198 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 88 §:n 1 momentin 3 kohta, 91 §:n 1 momentti ja 125 § laissa 423/2015, sekä

lisätään lakiin siitä lailla 423/2015 kumotun 71 §:n tilalle uusi 71 § seuraavasti:

42 §

Lausunnot

Lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto:

- 1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;
- 2) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta;
- 3) saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitettulla koltta-alueella;
- 4) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Lisäksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää keskustelun 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa. Lisäksi lupaviranomainen voi pyytää tarvittaessa lausunnon toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta.

71 §

Määräys kaivostoimintaa koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi

Lupa- ja valvontavirasto voi perustellusta syystä määrätä uutta, liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 alakohdan a ja liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 alakohdassa a ja b tarkoitettua antaa kaivos- ja rikastustoimintaa tai kyseisen toiminnan 29 §:n mukaista olennaista muuttamista koskevassa ympäristöluvassa, että toiminnanharjoittajan on määräajassa haettava toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskevien lupamääräysten tarkistamista. Edellytyksenä on, että määräyksen antaminen on painavasta syystä tarpeen toiminnassa käytöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia koskevan epävarmuuden vuoksi.

Luvassa on määrättävä, mihin mennessä 1 momentissa tarkoitettu hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitä selvityksiä hakemuksessa on esitettävä. Tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa on otettava huomioon toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laajuus ja merkittävyys. Määräyksen antamisen yhteydessä Lupa- ja valvontaviraston on varmistettava, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät 49 §:n mukaisesti.

Lupa- ja valvontaviraston on 1 momentissa tarkoitetun määräyksen sekä toiminnanharjoittajalta saamansa hakemuksen ja selvitysten perusteella tarkistettava lupamääräyksiä, jos se on välttämätöntä tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmentämiseksi. Tarkistaminen voi koskea 1 momentissa mainittuja lupamääräyksiä. Jos lupamääräyksiä ei ole tarpeen tarkistaa, Lupa- ja valvontavirasto antaa tätä koskevan päätöksensä toiminnanharjoittajalle.

Lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

88 §

Luvan raukeaminen

Lupaviranomainen voi päättää, että lupa raukeaa, jos:

3) hakemusta luvan tai lupamääräysten tarkistamiseksi ei ole tehty 71 §:n 1 momentin tai 80 §:n 3 momentin mukaisesti.

91 §

Määräajan pidentäminen

Jos ympäristöluvan määräyksen noudattaminen annetussa määräajassa tuottaa luvanhaltijalle hänestä riippumattomista syistä huomattavia vaikeuksia tai jos 71 §:n nojalla annettua määräaika on tarpeen siirtää sen ja 80 §:n 3 momentin nojalla määrätyn luvan tarkistamisen ajankohdan yhteensovittamiseksi eikä määräyksen noudattamisen lykkäytymisestä aiheudu ympäristön merkittävän pilaantumisen vaaraa, lupaviranomainen voi hakemuksesta pidentää määräaika enintään kolmella vuodella. Lupa on tehtävä pidentämisestä johtuvat tarpeelliset tarkistukset. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

125 §

Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä

Myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 9 §:ää ei tällöin sovelleta. Korvausta määrättäessä on otettava huomioon, mitä tämän lain 87 §:ssä säädetään luvan määräaikaaisuudesta ja 71 §:ssä mahdollisuudesta tarkistaa toistaiseksi myönnetyn luvan määräyksiä.

198 §

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista. Valitus 71 §:n mukaisesta lupamääräysten tarkistamista koskevasta määräyksestä tai siitä, että lupapäätöksessä ei ole annettu 71 §:ssä tarkoitettua määräystä, ei myöskään estä toiminnan aloittamista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2027. Sen 71 §:ää sovelletaan lain voimaan tullessa olemassa oleviin toimintoihin kuitenkin vasta 1 päivästä kuuta 2028.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä oleva ympäristölupa-asia, joka on kuulutettu, käsitellään ja ratkaistaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Helsingissä x.x.202X

Pääministeri

Ympäristö- ja ilmastoministeri

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 42 §:n 1 ja 4 momentti, 88 §:n 1 momentin 3 kohta, 91 §:n 1 momentti ja 125 §, sellaisina kuin niistä ovat 88 §:n 1 momentin 3 kohta, 91 §:n 1 momentti ja 125 § laissa 423/2015, sekä
lisätään lakiin siitä lailla 423/2015 kumotun 71 §:n tilalle uusi 71 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

42 §

Lausunnot

Lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto:

1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;

2) *toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta*;

3) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta;

4) saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitetulla koltta-alueella;

5) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Lisäksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää keskustelun 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa.

Ehdotus

42 §

Lausunnot

Lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto:

1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;

2) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta;

3) saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitetulla koltta-alueella;

4) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Lisäksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää keskustelun 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa. *Lisäksi lupaviranomainen voi pyytää tarvittaessa lausunnon*

toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta.

71 §

Määräys kaivostoimintaa koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi

Lupa- ja valvontavirasto voi perustellusta syystä määrätä uutta, liitteen 1 taulukon 1 kohdan 7 a ja liitteen 1 taulukon 2 kohdan 7 alakohdassa a ja b tarkoitettua toimintaa tai kyseisen toiminnan 29 §:n mukaista olennaista muuttamista koskevassa ympäristöluvassa, että toiminnanharjoittajan on määräajassa haettava toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskevien lupamääräysten tarkistamista. Edellytyksenä on, että määräyksen antaminen on painavasta syystä tarpeen toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia koskevan epävarmuuden vuoksi.

Luvassa on määrättävä, mihin mennessä 1 momentissa tarkoitettu hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitä selvityksiä hakemuksessa on esitettävä. Tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa on otettava huomioon toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laajuus ja merkittävyys. Määräyksen antamisen yhteydessä Lupa- ja valvontaviraston on varmistettava, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät 49 §:n mukaisesti.

Lupa- ja valvontaviraston on 1 momentissa tarkoitetun määräyksen sekä toiminnanharjoittajalta saamansa hakemuksen ja selvitysten perusteella tarkistettava lupamääräyksiä, jos se on välttämätöntä tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmentämiseksi. Tarkistaminen voi koskea 1 momentissa mainittuja lupamääräyksiä. Jos lupamääräyksiä ei ole tarpeen tarkistaa, Lupa- ja valvontavirasto antaa tätä koskevan päätöksensä toiminnanharjoittajalle.

Lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

88 §

Luvan raukeaminen

Lupaviranomainen voi päättää, että lupa raukeaa, jos:

3) hakemusta luvan tarkistamiseksi ei ole tehty 80 §:n 3 momentin mukaisesti.

88 §

Luvan raukeaminen

Lupaviranomainen voi päättää, että lupa raukeaa, jos:

3) hakemusta luvan tai lupamääräysten tarkistamiseksi ei ole tehty 71 §:n 2 momentin tai 80 §:n 3 momentin mukaisesti.

91 §

Määräajan pidentäminen

Jos ympäristöluvan määräyksen noudattaminen annetussa määräajassa tuottaa luvanhaltijalle hänestä riippumattomista syistä huomattavia vaikeuksia eikä määräyksen noudattamisen lykkäytymisestä aiheudu ympäristön merkittävän pilaantumisen vaaraa, lupaviranomainen voi hakemuksesta pidentää määräaika enintään kolmella vuodella. Lupa on tehtävä pidentämisestä johtuvat tarpeelliset tarkistukset. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

91 §

Määräajan pidentäminen

Jos ympäristöluvan määräyksen noudattaminen annetussa määräajassa tuottaa luvanhaltijalle hänestä riippumattomista syistä huomattavia vaikeuksia tai jos 71 §:n nojalla annettua määräaika on tarpeen siirtää sen ja 80 §:n 3 momentin nojalla määrätyn luvan tarkistamisen ajankohdan yhteensovittamiseksi eikä määräyksen noudattamisen lykkäytymisestä aiheudu ympäristön merkittävän pilaantumisen vaaraa, lupaviranomainen voi hakemuksesta pidentää määräaika enintään kolmella vuodella. Lupa on tehtävä pidentämisestä johtuvat tarpeelliset tarkistukset. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

125 §

Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä

Myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta

125 §

Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä

Myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta

johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 9 §:ää ei tällöin sovelleta. Korvausta määrättäessä on otettava huomioon, mitä tämän lain 87 §:ssä säädetään luvan määräaikaaisuudesta.

johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 9 §:ää ei tällöin sovelleta. Korvausta määrättäessä on otettava huomioon, mitä tämän lain 87 §:ssä säädetään luvan määräaikaaisuudesta ja 71 §:ssä mahdollisuudesta tarkistaa toistaiseksi myönnetyn luvan määräyksiä.

198 §

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista.

198 §

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista. *Valitus 71 §:n mukaisesta lupamääräysten tarkistamista koskevasta määräyksestä tai siitä, että lupapäätöksessä ei ole annettu 71 §:ssä tarkoitettua määräystä, ei myöskään estä toiminnan aloittamista.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2027. Sen 71 §:ää sovelletaan lain voimaan tullessa olemassa oleviin toimintoihin kuitenkin vasta 1 päivästä kuuta 2028.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä oleva ympäristölupa-asia, joka on kuulutettu, käsitellään ja ratkaistaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.
