

Lausunto

05.12.2024

Asia: VN/18003/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (lupamääräysten tarkistamismenettely)

Lausunnonantajan lausunto

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

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

Uusi ympäristönsuojelulain 71 §

Aiemmin ympäristönsuojelulaista kumotun 71 §:n mukaisen tarkistamismenettelyn palauttaminen ympäristönsuojelulakiin on hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti tarpeellinen ja perusteltu muutos. Lakiehdotuksen mukaan kertaluonteinen perustellusta syystä määrätty tarkistaminen on tarkoitus rajata tarpeellisiin toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskeviin lupamääräyksiin, kuten päästöraja-arvoihin, erityisesti päästöjä veteen koskevat lupamääräykset. Määräys voitaisiin antaa, jos se on tarpeen toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi. Tarkistamismenettelyllä pystytään siten jatkossa varmistamaan uutta tekniikkaa käyttävän toiminnan vaikutusten riittävä ja asianmukainen selvittäminen sekä ympäristön pilaantumista aiheuttavien vaikutusten rajoittaminen ja ehkäiseminen, kun toiminnan aiheuttamista vaikutuksista on saatu käytön aikaista tarkempaa tietoa, jota hakemusvaiheessa ei ole vielä ollut saatavilla.

Kuten hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, tarkistamismenettelyllä ei alenneta luvanmyöntämisen kynnystä, vaan lain 49 §:n mukaisten luvan myöntämisen edellytysten tulee täytyä jo luvan myöntämisen hetkellä. Lakiehdotuksessa lupaviranomaiselle on asetettu merkittävä perusteluelvoite lupamääräysten tarkistamiseksi. Ehdotetussa pykälässä korostuu lupaviranomaisen velvollisuus selvittää luvan myöntämisedellytykset ja arvioida, missä määrin epävarmoja tietoja on jätettävissä tarkistamismenettelyssä ratkaistavaksi. Sinällään uusi tekniikka sekä päästöjen ja vaikutusten tarkkailu edellyttää tietojen esittämistä varsinkin yksityiskohtaisesti luvan myöntämisedellytysten arvioinnissa ja sen varmistamista, että epävarmuus tiedoissa ei aiheuta ympäristönsuojelulain

vastaista ympäristön pilaantumista. Lupaviranomaisen perustelu- ja selvitystaakkaa korostaa myös tarkistamismenettelyn kertaluonteisuus. Lakiehdotus voi siten lisätä tulkinnanvaraisuutta luvan myöntämisedellytysten ja luvan tarkistamisen rajapinnasta.

Säännösluonnosten määritelmien ja käsitteiden selkeyttämistä on syytä vielä harkita. Jos määräys lupamääräysten tarkistamisesta voidaan antaa vain, jos se on välttämätöntä käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai vaikutusten epävarmuuden vuoksi, kynnys määräyksen antamiselle on varsin suuri. Se, että määräys voidaan antaa vain, kun se on välttämätöntä, voi johtaa tilanteeseen, jossa lupaedellytysten harkintaa ei voida lopullisesti ja täysimääräisesti tehdä jo alkuperäisen hakemuksen perusteella. Tämä voi tarkoittaa sitä, että ainakin osa lupaedellytysten harkinnasta tai lopullinen harkinta siirtyy tarkistamisen yhteyteen, mikä olisi esityksen perusteiden kanssa ristiriidassa.

Esityksen perusteluista saa käsityksen, että tarkistamismenettelyä saatetaan tarvita erityisesti tilanteissa, joissa hakemuksen perusteella voi olla vaikeaa arvioida, aiheutuuko toiminnasta sellaisia vesistöön kohdistuvia vaikutuksia, joiden vuoksi toiminta voisi olla esimerkiksi vesiputedirektiivin ja sitä koskevan lupa- tai oikeuskäytännön vastaista. Näissä tilanteissa voi olla vaikea hahmottaa, mitkä selvitykset on oltava lupaviranomaisen käytettävissä missäkin asian käsittelyn tai tarkistamismenettelyn vaiheessa. Tästäkin syystä herää kysymys, onko vaarana, että lupaedellytysten harkinta lievenee tai siirtyy.

Lupa- ja oikeuskäytännössä saadun aikaisemman tarkistusmenettelyä koskevan kokemuksen perusteella lupamääräysten tarkistamismenettelyn suhde esimerkiksi luvan muuttamiseen voi osoittautua sääntelyn myötä vaikeaksi tai hämäräksi erityisesti luvan haltijalle varsinkin, kun nyt tarkistamismenettely on rajattu osittain samanlaisia tilanteita varten kuin mitä ympäristönsuojelulain 89 §:n tarkoittamissa tilanteissa voi ilmetä. Lisäksi viime vuosina on ollut melko tavallista uusien ja uutta teknologiaa käyttävien hankkeiden osalta, että tilanteissa, joissa vaikutuksista ei ole voitu saada täyttä varmuutta, on määrätty rajattuja erityisiä selvittämisvelvoitteita ympäristönsuojelulain 54 §:n nojalla ja lupaa on voitu lain 90 §:n nojalla muuttaa selvitykseen perustuen. Tarkistamismenettelyn palauttaminen lain 71 §:ään voi siten aiheuttaa luvan hakijoille ja haltijoille epäselvyyttä siitä, mitä eroja näillä menettelyillä on. On syytä varautua siihen, että nyt esitettyä lupamääräysten tarkistamismenettelyä käytetään yhdessä luvan muuttamista koskevan menettelyn kanssa. Käsiteltävien asioiden määrään kokonaisuudessaan tarkistusmenettely ei tuo todennäköisesti suurta muutosta ja käsittely on kaikkien edellä mainittujen menettelyjen osalta työmäärältään samankaltainen, koska esitettyyn 71 §:n mukaiseen menettelyyn ja edellä tarkoitettuihin luvan muuttamista koskeviin menettelyihin sovelletaan ympäristönsuojelulain 96 §:ää.

Kokonaisuutena arvioiden Vaasan hallinto-oikeus arvioi, että tarkistamismenettely voi lisätä hallinto-oikeuden työmäärää jossain määrin.

Esitystä tulisi harkita muutettavaksi siten, että ehdotettu ympäristönsuojelulain 71 §:n tarkistamismenettely voisi koskea myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaista. Myös kunnissa käsiteltävät lupa-asiat voivat sisältää sellaisia toimintoja, joissa tarkistamismenettely olisi yhtä lailla perusteltu. Kunnan toimivaltaan kuuluu muun ohella jätteiden ammattimaisen tai laitospäiväisen käsittelyn laitoksia, jotka laitospäivänsä eivätkä ole vähäisiä ja joista voi aiheutua merkittäväkin ympäristön pilaantumista. Lisäksi esityksen mukaista rajausta vain valtion lupaviranomaisen käsittelemisiin hankkeisiin ei ole arvioitu esitysluonnoksessa siltä kannalta, että rajausta vain valtion lupaviranomaisissa käsiteltäviin toimintoihin asettaa eri toiminnanharjoittajat ja toimintojen vaikutusalueella olevat haitankärsijät erilaiseen asemaan riippuen käytännössä siitä, mikä viranomaisena on toimivaltainen käsittelemään toimintaa koskevan lupa-asian. Tarkistamismenettelyssä haitankärsijöillä on mahdollisuus vielä luvan myöntämisen jälkeenkin osallistua asian käsittelyyn.

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

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

-

Näkemyksenne ympäristölupahakemuksesta pyydettäviä lausuntoja koskevan 42 §:n muutosehdotuksesta?

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

Ympäristönsuojelulain 42 §:n muuttaminen

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että muutos ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 ja 3 momentteihin kunnan terveydensuojeluviranomaisen kuulemiseksi vain tilanteissa, joissa se on katsottava tarpeelliseksi, on kunnan viranomaisten työmäärän kannalta perusteltu. Kyseisillä lausunnoilla on ollut myös suhteellisen vähäinen merkitys ympäristölupamenettelyissä.

Ennalta arvioiden muutos ei aiheuta riskiä sille, että terveydensuojeluun liittyvät haitat jäisivät ympäristönsuojelulain mukaisissa lupa-asioissa tunnistamatta tai huomioimatta, kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain luvan myöntämisen edellytyksiä koskeva 49 §, joka edellyttää muun ohella terveyshaittojen huomioon ottamista, ja hallintolain 31 §:n mukainen yleinen selvitysvelvollisuus hallintoasioissa. Kynnyksen terveydensuojeluviranomaisen lausunnon pyytämiseksi tulee kuitenkin olla lähtökohtaisesti matala ja lausunnon tarpeellisuuden arvioinnin tulee tapauskohtaisesti perustua lupaviranomaisessa esimerkiksi toiminnan sijoittumiseen ja toiminnasta aiheutuvasta pilaantumisesta saatavaan selvitykseen. Vaasan hallinto-oikeudessa terveydensuojeluviranomaisen lausunnon tarpeellisuus tulee todennäköisesti esiin ennen kaikkea haitankärsijöinä olevien osapuolien tekemissä valituksissa. Valitusmääriin Vaasan hallinto-oikeudessa 42 §:n muutoksella tuskin on merkittävää vaikutusta.

Näkemyksenne ympäristönsuojeluasetukseen ehdotettavista muutoksista?

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

-

**Voitte esittää tässä muut kommenttinne esitysluonnoksesta:
Här kan ni lämna övriga kommentarer om propositionsutkastet:**

-

Mäki Riikka
Vaasan hallinto-oikeus - ylituomari Riikka Mäki