

Lausunto

10.12.2024

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 §)?

-

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?

-

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:

Luonnoksessa esitetään ympäristönsuojelulakiin palautettavaksi säännös lupamääräysten tarkistamismenettelystä. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ympäristölupahakemuksesta pyydettäviä lausuntoja koskevaa säännöstä.

Korkein hallinto-oikeus lausuu luonnoksesta seuraavan:

1 Lupamääräysten tarkistamismenettely

Korkein hallinto-oikeus pitää lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamista ympäristönsuojelulakiin kannatettavana. Käytännössä tarkistamismahdollisuus voi osaltaan vaikuttaa siihen, että lupamääräyksiä ei ole tarpeen muuttaa hallinto-oikeudessa. Tämä voi myös nopeuttaa valitusten ratkaisua. Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että lupamääräysten tarkistamismahdollisuudella ei siirretä luvan myöntämisen edellytyksiä tulevaisuudessa ratkaistavaksi, vaan tarkistamismahdollisuus varmistaa epävarmuuksien paremman hallinnan ympäristönsuojelussa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksessä toimivalta lupamääräysten tarkistamiseen on säädetty vain Lupa- ja valvontavirastolle. Lupamääräysten tarkistamisen tarve saattaa tulla esiin vasta muutoksenhakuvaiheessa, minkä vuoksi asiasta tulisi säätää siten, että myös hallintotuomioistuimet voivat tarvittaessa lisätä lupaan lupamääräysten tarkistamisveloitteen.

Esityksessä ehdotetaan lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamista rajattuna siten, että säännöksen soveltamisala rajautuisi vain valtion lupaviranomaisen toimivallassa oleviin ympäristölupa-asioihin. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että näissä lupa-asioissa tarve lupamääräysten tarkistamismenettelyn käyttämiselle on yleisesti suurempi kuin kunnan lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Toisaalta myös kunnan toimivaltaan kuuluu tiettyjä luvanvaraisia toimintoja, joissa kysymys voi olla sellaisen haitan aiheutumisesta, jota ei voida lupaharkinnassa yksiselitteisesti ennakoita. Tällainen esimerkki on eläinsuoja, jonka vaikutusalueella on naapurustoa. Sekä uusien eläinsuojien että olemassa olevien eläinsuojien laajentamisen osalta voisi olla perusteltua, että luvassa olisi mahdollisuus tarkistaa lupamääräyksiä myöhemmässä vaiheessa.

Esityksessä ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, kattaako lupamääräysten tarkistamismahdollisuus koko luvan silloin, kun lupamääräysten tarkistamisesta on määrätty toiminnan olennaista muuttamista koskevassa lupapäätöksessä. Korkein hallinto-oikeus viittaa myös muun ohella ympäristönsuojelulain 41 §:ssä säädettyyn tilanteeseen, jolloin toimintakokonaisuuden osiin haetaan lupaa erikseen. Tällöin tarkistamismahdollisuus voisi koskea osatoimintoja sattumanvaraisesti sen mukaan, miten eri osien muutoksia tulee vireille. Tarkistamismahdollisuuden laajuudesta olisi perusteltua säätää tarkemmin ja ainakin perusteluissa tarkastella erilaisia tilanteita.

Ehdotetun 71 §:n 1 momentissa on esitetty lupamääräysten tarkistamismenettelyn soveltamisen ehdoksi se, että se on välttämätön toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi. Korkein hallinto-

oikeus toteaa, että edellyttämällä välttämättömyyttä lupamääräysten tarkistamismenettelyn soveltamiselle saatetaan muodostaa tarpeettoman korkea kynnyks. Tekniikan uutuuden lisäksi kysymys voi olla myös siitä, että olemassa oleva tekniikka kehittyy tai muuttuu. Edelleen toiminnan ennakoitavissa oleva kasvu tai kapasiteetin muuttuminen voisi olla peruste lupamääräysten tarkistamiselle esimerkiksi lentoasemissa tai satamissa. Toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuus voitaisiin kyseisessä momentissa ilmaista myös lyhyemmin viittaamalla toiminnan vaikutusten epävarmuuteen. Koska lupamääräysten tarkistamistarve voi perustua hyvin erilaisiin syihin riippuen toiminnan luonteesta ja ympäristön olosuhteista, korkein hallinto-oikeus esittää, ettei laissa säädettäisi liian yksityiskohtaisesti siitä, millä perusteella luvassa voitaisiin määrätä lupamääräysten tarkistamisesta. Joka tapauksessa lienee selvää, että tarkistamiseen velvoittamiseen suhtauduttaisiin jatkossa pidättyvästi, ellei olisi ilmeistä, että tähän on perusteltu syy.

Korkein hallinto-oikeus pitää ennakoitavuuden kannalta tarpeellisenä 71 §:n 2 momentissa esitettyä, että lupamääräysten tarkistamista koskevan määräyksen yhteydessä todetaan, mitä selvityksiä tarkistamishakemuksessa on esitettävä. Momentin toisessa virkkeessä esitetty ”Tarkistamista koskevaa määrystä harkittaessa on otettava huomioon toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laajuus ja merkittävyys” on kuitenkin ilmaistu varsin yleisellä tasolla. Säännösmuotoilu aiemmin voimassa olleessa pykälässä oli samankaltainen, mutta ehkä selkeämmin ilmaistu. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että aiemmin voimassa olleen pykälän mukaan tarkistamishakemukset kiinnitettiin osaltaan vesienhoitosuunnitelmakausiin. Tarkistamista koskevaa määrystä tai luvan määräaikaaisuutta harkittaessa oli otettava huomioon myös vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma sekä niiden toimenpideohjelmat. Vastaavaa kytkentää tulisi harkita uudelleen.

Ehdotettua 71 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”tarkistaminen voisi ehdotuksen mukaisesti tulla kyseeseen vain kertaalleen uuden toiminnan aloittamisen jälkeen. Määräys samalle toiminnalle voitaisiin kuitenkin antaa uudelleen, jos toiminnan olennaisen muuttamisen johdosta sitä koskevaa lupaa olisi muutettava.” Korkein hallinto-oikeus toteaa, että edellä perusteluissa sanottu ei ilmene ehdotetusta 71 §:stä, eikä perusteluilla voida tällaista periaatetta asettaa. Rajoitus ei ole myöskään tarkoituksenmukainen, vaikka siitä säädettäisiin, koska toiminnasta ja sen vaikutuksista riippuen voi olla perusteltua tarkistaa lupaa myöhemminkin. Tarkistamisen tarve uudelleen voitaisiin ilmaista esimerkiksi niin, että siihen tulisi olla painava syy. Joka tapauksessa korkein hallinto-oikeus pitää tarpeellisenä, että tarkistamismenettelyä on mahdollista soveltaa aina, kun toimintaa olennaisesti muutetaan ja muutos edellyttää lupamääräysten tarkistamista.

Aiemmin voimassa olevan lain kannalta epäselvyyttä aiheutti muun muassa se, missä laajuudessa lupamääräyksiä ylipäätään on mahdollista tarkistaa ilman, että samalla otetaan kantaa luvan myöntämisen edellytyksiin, samoin kuin se, onko mahdollista tarkistaa vain osaa määräyksistä toistamatta niitä voimassa olevia määräyksiä, joita ei varsinaisesti muuteta. Edelleen epäselvyyttä oli siitä, onko mahdollista tehdä päätöstä, jonka mukaan lupamääräyksiä ei tarkisteta ollenkaan. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että myös tilanteesta, jossa lupamääräyksiä ei esimerkiksi tehtyjen selvitysten perusteella ole lopulta tarpeen tarkistaa, on syytä tehdä valituskelppoinen päätös.

Mainituista seikoista ei liene mahdollista säätää tyhjentävästi, mutta perusteluissa saattaisi olla hyvä ilmaista lainsäätäjän tarkoitus näiltä osin.

2 Ympäristölupahakemuksesta pyydettävät lausunnot

Ehdotuksen mukaan terveydensuojeluviranomaisen lausunto voitaisiin pyytää toiminnan sijaintikunnan kyseiseltä viranomaiselta tarvittaessa, kun voimassa olevan sääntelyn mukaan lausunto velvoitetaan pyytämään kaikissa tapauksissa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta on tarpeen pyytää lausunto tilanteissa, joissa lupaharkinnassa on arvioitavana toiminnan vaikutukset, jotka saattavat aiheuttaa terveyshaittaa esimerkiksi melun tai hajun muodossa, hygieniahaittaa esimerkiksi jätteistä tai pilaantumisen vaaraa pohjavedelle. Lausunnon pyytäminen tällaisissa tilanteissa sisältyy siten jo ehdotetun 42 §:n 1 momentin 4 kohtaan (hakemuksesta on pyydettävä lausunto lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta). Näin ollen mahdollisuutta pyytää terveydensuojeluviranomaisen lausuntoa tarvittaessa ei ole tarpeen sisällyttää erikseen pykälän 3 momenttiin, koska tästä saattaa syntyä vaikutelma, että 3 momentissa säädetään terveydensuojeluviranomaisen lausunnoista tyhjentävästi. On myös huomattava, että terveydensuojeluviranomaisella on lupa-asiassa valitusoikeus silloin, kun kyse on toiminnan aiheuttamasta mahdollisesta terveyshaitasta. Myös tätä ennakoiden on tarpeen, että lupahakemuksesta on näissä tilanteissa pyydetty lausunto terveydensuojeluviranomaiselta.

3 Muuta

Luonnoksen kohdassa 2.1.5 avataan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä tarpeettoman yksityiskohtaisesti, joten osiota on perusteltua lyhentää. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin sisältyviä äänestyslausemia ei ole tarpeen referoida.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Jaakko Autio sekä esittelijäneuvos Päivi Korkeakoski. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 9.12.2024.

Presidentti

Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

Tukiainen Elina
Korkein hallinto-oikeus