

Asia: VN/29126/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi valtioneuvoston asetuksiksi (teollisuuspäästädirektiivi)

Lausunnonantajan lausunto

Yhteenveto kommentteistanne hallituksen esitysluonnoksesta ja asetuluonnoksista lausuntokoosteen laatimista varten

Hallinto-oikeuden lausunto

Johdanto

Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää esityksen teollisuuspäästädirektiivin muutoksen edellyttämistä muutoksista ympäristönsuojelulakiin ja eräisiin sen nojalla annettuihin asetuksiin. Muutosten välittömät vaikutukset Vaasan hallinto-oikeuden toimintaan ovat vähäisiä, vaikka muutokset oletettavasti tulevat niiden kansallisesta toteuttamistavasta riippumatta aiheuttamaan lainsäädännön tulkintatilanteita, joihin hallinto-oikeus joutuu tulevaisuudessa ottamaan kantaa. Välittömien vaikutusten vähäisyyden vuoksi launnossa kiinnitetään huomiota erityisesti seikkoihin, joihin voisi hallinto-oikeuden käsityksen mukaan olla syytä kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota lainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta.

Säännösten soveltamisalasta ja sen rajaamisesta

Luonnoksessa osa säännöksistä on sijoitettu ympäristönsuojelulain niin sanottuihin yleislukuihin (2 luku ja 6 luku), osa direktiivilaitoksen lupaharkintaa koskevaan 7 lukuun ja osa eräitä toimialoja käsittelevään 10 lukuun. Ratkaisu on teollisuuspäästädirektiivin muutoksen laajuuteen nähden sinänsä ymmärrettävä. Tästä on kuitenkin seurauksena varsin laaja ja haastava kokonaisuus. Soveltamisongelmia ja tulkinnanvaraisuutta voi aiheutua siitä, mitä säännöksiä sovelletaan vain direktiivilaitoksiin ja direktiivieläinsuojiiin sen sijaan, että niitä sovellettaisiin muihinkin toimintoihin.

Teollisuuspäästädirektiivin muutos edellyttää useiden uusien käsitteiden sisällyttämistä lakiin. Käsitteet on nyt sijoitettu suurelta osin lain 7 lukuun sijoittuvaan 72 §:ään, jossa määritellään muun ohella ympäristötehokkuuden käsite. Tästä yhdessä 75 §:ään esitettyjen muutosten kanssa seuraa ajatuksellisesti, että ympäristötehokkuuden käsite olisi merkityksellinen vain direktiivilaitoksien osalta. Kuitenkin ympäristötehokkuus on mainittu lain 53 §:ssä yhtenä parhaan käyttökelpoisten tekniikan arvioinnissa huomioon otettavana tekijänä ja 62 §:ssä seikkana, josta on annettava tarkkailua koskevat määräykset. Lain 53 §:n ja 62 §:n soveltamisalaa ei ole miltään osin rajattu vain teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan kuuluviin laitoksiin. Tästä seuraa lähtökohtaisesti ainakin 53 §:n osalta, että ympäristötehokkuus olisi yksi parhaan käyttökelpoisen tekniikan tapauskohtaisessa arvioinnissa huomioon otettava seikka myös muiden kuin teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalan piiriin kuuluvien toimintojen osalta. Luonnoksen perusteella ei ole selvää, onko tämä ollut tarkoitus. Jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, antaako havainto aiheita täsmentää joko lain sanamuotoa tai muotoilla säännösten perusteluja siten, että lainsäätäjän tarkoitus käy niistä selkeästi ilmi.

Kokonaisuuden haastavuus ilmenee myös eri lukujen välisiä suhteita koskevissa säännöksissä. Direktiivilaitosten lupaharkintaa koskevaa 7 lukua ei ehdotukseen sisältyvän 73 §:n mukaan sovellettaisi direktiivieläinsuojan toimintaan. Direktiivieläinsuojia koskevan 110 a §:n mukaan direktiivieläinsuojiin sovelletaan 110 b–e §:ää ja lisäksi, mitä ympäristönsuojelulaissa muuten säädetään. Soveltamisalaa käsittelevät pykälät ovat siten direktiivieläinsuojia koskevien säännösten osalta vaikeasti tulkittavat, kun 73 §:n mukaan 7 lukua ei sovelleta direktiivieläinsuojiin, mutta 110 a §:n mukaan direktiivieläinsuojiin sovelletaan, mitä muualla ympäristönsuojelulaissa säädetään. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, tulisiko ehdotusta tältä osin selkeyttää. Viitaten tässä ja edellisessä kappaleessa esitettyyn hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että 7 luvussa määriteltyä ympäristötehokkuuden käsitettä käytetään muun ohella 110 aa §:ssä, vaikka 73 §:ssä on todettu, ettei ympäristötehokkuuden määritelmän sisältävää 7 lukua sovelleta direktiivieläinsuojan toimintaan.

Eläinsuojien siirtämisestä valtion viranomaisen lupamenettelyyn ja valvontaan

Viitaten siihen, mitä edellä on todettu kokonaisuuden laajuudesta ja haastavuudesta, hallinto-oikeus pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat eläinsuojat siirtyisivät valtion lupa- ja valvontaviranomaisen toimivaltaan. Näin voitaneen varmistaa säännösten yhdenmukainen soveltaminen paremmin kuin tilanteessa, jossa lukuisat kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset joutuvat soveltamaan varsin haastavaa säännöskokonaisuutta. Tältä osin jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota esitettyyn voimaantulosääntelyyn, joka vaikuttaa myös viranomaisten toimivaltaan. Voimaantulosäännöksen 10 momentin mukaan lähtökohtana on, että direktiivieläinsuojien osalta noudatetaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, kunnes toiminnan lupamääräysten on perustuttava ”lain 110 c §:ssä tarkoitettuihin toimintasääntöihin”. Esitetyn 110 c §:n 2 momentin mukaan hakemuksessa voidaan ilmoittaa, että hakija noudattaa aikaisempaa ajankohtaa kuin pykälän 1 momentissa säädetään. Voimaantulosäännöksen 11 momentissa säädetään luvan tarkistamisesta

toimintasääntöjen vuoksi. Lupa- ja valvontavirastossa ratkaistavista asioista säädetään ympäristönsuojeluasetuksessa, jota koskevan luonnoksen voimaantulosäännöksen 2 momentin perusteella asetusta sovelletaan lupamenettelyssä vasta ”kuin” ympäristönsuojelulain muutokset tulevat voimaan.

Esitetty sääntely on kokonaisuudessaan epäselvä viranomaistoimivallan kannalta. Jos lain voimaantulon jälkeen vireille tuleviin hakemuksiin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että toimivalta lupahakemuksen käsittelemiseen ratkeaisi lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla luonnoksen 110 c §:ssä tarkoitettuun ajankohtaan saakka. Näin lupahakemukset ohjautuisivat säännöksessä mainittuun päivämäärään saakka kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jolle myös lupien valvonta mahdollisesti kuuluisi. Tältä osin valvontaviranomaisen toimivallan epäselvyyttä lisää se, että asetuksen voimaantulosäännöksen 2 momentissa viitataan vain lupamenettelyyn. Ehdotuksen 110 c §:n perusteluissa on todettu, että lupamääräysten tulisi perustua toimintasäännöille vasta neljän, viiden tai kuuden vuoden siirtymäajan jälkeen. Tämä viittaa siihen, että sellaisen luvan, jota annettaessa on otettu huomioon toimintasäännöt, tulisi olla voimassa siirtymäajan päätyttyä. Vaikuttaa siltä, että viranomaisen toimivaltasääntely muuttuisi vasta, kun toimintasääntöjen mukaan harkittujen lupien tulisi olla jo voimassa. Kuitenkin voimaantulosäännöksen 11 momentti antaa ymmärtää, että Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluisi huolehtia siitä, että lupa vastaa toimintasääntöjä.

Viranomaisen toimivalta voisi ilmeisesti olla riippuvainen myös 110 c §:n 2 momentissa tarkoitettusta hakijan omasta ilmoituksesta. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2021:58 viitannut ympäristönsuojelulain perusoikeusliitännäisyyteen ja perustuslakivaliokunnan käytäntöön mainiten, että viranomaisten toimivaltasuhteiden tulisi ilmetä laista riittävän täsmällisesti. Esitettyä voimaantulosääntelyä tulisi jatkovalmistelussa arvioida uudelleen siltä kannalta, onko viranomaisten toimivallasta lain voimaantulotilanteessa säädetty riittävän yksityiskohtaisesti, selkeästi ja myös tarkoituksenmukaisesti ottaen huomioon myös ne teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset, joita eläinsuojien lupien valvonnassa voi tulla eteen jo ennen kuin asioiden on ajateltu siirtyvän valtion lupa- ja valvontaviranomaisen toimivaltaan.

Toiminnan keskeyttämisestä

Luonnokseen sisältyvän ympäristönsuojelulain 181 §:n uuden 2 momentin perusteella toiminta voitaisiin keskeyttää muun ohella, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu toistuvasti vaaraa ihmisten terveydelle tai huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle eikä 174 §:n 2 momentissa tai 175 §:n nojalla ”annettuun päätöksessä” tarkoitettuja lisätoimia ole toteutettu. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen lisääminen lainsäädäntöön on omiaan vaikeuttamaan erityisesti 181 §:n 1 momentin ja 175 §:n soveltamisalan tulkintaa.

Mainitun 181 §:n 1 momentti ei edellytä toiminnan keskeyttämiseltä toistuvaa vaaraa ihmisten terveydelle tai toistuvia huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle. Siihen nähden, että 181 §:n 1 momentin nojalla välitöntä vaaraa ihmisten terveydelle tai huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle aiheuttava toiminta on keskeytettävä, jää epäselväksi, missä tilanteissa toiminnan voitaisiin sallia aiheuttavan toistuvasti vaaraa ihmisten terveydelle tai huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle. Säännöksen lisäämistarvetta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon, että toiminta voidaan jo nykyisin määrätä keskeytettäväksi voimassa olevan lain 181 §:n 1 momentin lisäksi 175 §:n ja 184 §:n nojalla.

Esitetystä 181 §:n 2 momentissa olevaa viittausta 174 §:n 2 momenttiin ei voida pitää selkeänä. Viimeksi mainittu säännös sisältää asetuksenantovaltuuden (ks. HE 214/2013 vp, s. 160). Direktiivilaitosten tarkastuksista laadittavista tarkastuskertomuksista säädetään ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014) 31 §:ssä. On epäselvää, minkä vuoksi laissa ei viitata mainittuun säännökseen, kun ilmeisenä tarkoituksena on saattaa voimaan direktiivin 8 artiklan 3 kohdan viittaus 23 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuun tarkastusraporttiin. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että toiminnanharjoittajan oikeussuojan kannalta on varsin eri asia, määrätäänkö toiminta keskeytettäväksi muutoksenhakukelvottomassa tarkastuskertomuksessa esitettyjen puutteiden korjaamattomuuden vuoksi vai siksi, ettei ympäristönsuojelulain 175 §:n nojalla annettuja määräyksiä ole noudatettu. Toisaalta toiminnan keskeyttäminen 181 §:n 1 momentin nojalla ei terveystaaran tai huomattavien haittavaikutusten ilmentyessä nykyäänkään edellytä aikaisempia päätöksiä tai huomioita.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella hallinto-oikeus esittää jatkovalmistelussa pohdittavaksi, onko lain tulkinnanvaraisuutta lisäävän 181 §:n 2 momentin säätäminen välttämätöntä vai voidaanko olemassa olevan lainsäädännön katsoa täyttävän direktiivistä johtuvat vaatimukset.

Ehdotuksen kieliasusta

Luonnoksen kieliasu on paikoin viimeistelemätön, mikä osittain hankaloittaa sen ymmärtämistä. Esimerkiksi ensimmäisellä sivulla olevan esityksen pääasiallista sisältöä kuvaavan kappaleen mukaan "[...]jakiin sisällytettäisiin teollisuuslaitoksia koskevat sitovat lupamääräykset..." Lupamääräykset kuitenkin sisältyvät lupiin, eikä niitä esityksenkään mukaan ole tarkoitettu sisällyttäväksi lakiin. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota esityksen kieliasuun.

Esitetystä lain 123 a §:ssä viitataan lain 49 §:ssä tarkoitettuun kiellettyyn seuraukseen. Viimeksi mainitun pykälän kohdassa 3 mainitaan erikseen ympäristönsuojelulain 16–18 §:ssä tarkoitettut kielletyt seuraukset. Voidaan perustellusti kysyä, onko pykälässä lueteltu muita kiellettyjä seurauksia. Esityksen 123 a §:ssä esitetty sanamuoto johtaa kysymään, viitataan siinä tarkoitettulla 49 §:ssä tarkoitettulla kielletyllä seurauksella tuossa pykälässä tarkoitettuihin luvan myöntämisen esteisiin vai mainituissa 3 kohdassa tarkoitettuihin kiellettyihin seurauksiin. Esitystä olisi tältä osin syytä täsmentää jatkovalmistelussa.

Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus kiinnittää huomiota esityksen kieliasuun myös luonnoksen 232 b §:n osalta. Pykälän 1 momentissa olevaa viittausta ”tämän lain” muutossäännöksiin tulisi jatkovalmistelussa täsmentää säädöskokoelmanumerolla, että viittaus oli yksiselitteinen. Vaikka samaa sanamuotoa käytetään siirtymäsäännöksen 6, 10 ja 12 momentissa, viittauksen ymmärrettävyys kärsii 232 b §:ssä, joka voimaantulosäännöstä selkeämmin on osa ympäristönsuojelulain kokonaisuutta. Mainitun 232 b §:n 2 momentista tulee se käsitys, että 1 momentissa mainittuja vaatimuksia sovelletaan suoraan lain nojalla päätelmien julkaisemisen jälkeen, vaikka esimerkiksi ympäristötehokkuuden vaihteluvälistä on määrättävä lupapäätöksessä. Siitä huolimatta, että säännöksen sanamuoto mitä ilmeisimmin perustuu direktiiviin, olisi kansallisessa lainsäädännössä syytä säätää asiasta selkeästi.

Voimaantulosäännöksen eräiden momenttien kieliasu poikkeaa nykyisessä laissa käytetyistä ilmauksista. Säännöksissä (7, 8 ja 9 momentti) käytetään ilmaisuja ”[n]äiden lupamääräysten asettamista varten...” ja ”...lupamääräykset on annettava”. Valittujen sanamuotojen perusteella lupamääräysten antaminen olisi lupaharkinnasta irrallaan tapahtuvaa ja pakottavaa toimintaa. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että direktiivissä käytetään ilmaisua lupaehtojen saattamisesta ajan tasalle, ja esittää jatkovalmistelussa pohdittavaksi, olisiko siirtymäsäännöksen sanamuotoja syytä muuttaa vähemmän velvoittavaan muotoon.

Lopuksi

Vaikka esityksen välittömät vaikutukset Vaasan hallinto-oikeuden toimintaan ovat välilliset, on jatkossa syytä huolehtia siitä, että hallinto-oikeudella on käytettävissään riittävät resurssit direktiivilaitosten lupapäätöksistä tehtävien valitusten joutuisaan käsittelyyn. Lakiluonnoksesta järjestetyn kuulemistilaisuuden yhteydessä kävi ilmi, että useiden satojen laitosten luvat tulevat tarkistettavaksi seuraavien 5–10 vuoden kuluessa, mikä oletettavasti aiheuttaa tulkintaongelmia ja lisää työkuormaa myös Vaasan hallinto-oikeudessa.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, johon ovat kuuluneet hallinto-oikeustuomarit Arto Hietaniemi ja Jaana Nyman.

Ylituomari Riikka Mäki

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 5–67 § sekä niiden perusteluihin

-

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 72–82 a § sekä niiden perusteluihin (7 luku Direktiivilaitoksen lupaharkinta)

-

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 85 a–85 c § sekä niiden perusteluihin (tietopalvelut)

-

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 110 a–110 e § sekä niiden perusteluihin (direktiivieläinsuojat)

-

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 123–212 § sekä niiden perusteluihin

-

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykälään 232 b § ja siirtymäsäännöksiin sekä niiden perusteluihin

-

Kommenttinne vaikutusarviointeihin (HE-luonnoksen luku 4.2 Pääasialliset vaikutukset)

-

Muut kommenttinne hallituksen esityksen yleisperusteluihin (luvut 1–12, lukuun ottamatta lukuja 4.2 Pääasialliset vaikutukset ja 7 Säännöskohtaiset perustelut)

-

Kommenttinne ympäristönsuojelusta annettuun valtioneuvoston asetukseen ehdotettuihin muutoksiin

-

Kommenttinne ehdotettuihin muihin asetusmuutoksiin: valtioneuvoston asetus suurten polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta, valtioneuvoston asetus jätteen polttamisesta ja valtioneuvoston asetus titaanidioksidia tuottavien laitosten ympäristönsuojeluvaatimuksista

-

Menettely niiden kunnan ilmoitusmenettelyssä olevien eläinsuojien osalta, jotka jatkossa kuuluisivat teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan: hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty, kyseiset eläinsuojat siirtyisivät valtion lupamenettelyn piiriin, jolloin menettely olisi yhdenmukainen kaikille teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalassa oleville eläinsuojille. Vaihtoehtoisena ratkaisuna voisi olla kyseisten eläinsuojien jääminen kunnan ilmoitusmenettelyn piiriin tai kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien eläinsuojien siirtäminen valtion ilmoitusmenettelyn piiriin. Mikä olisi teidän kantanne asiaan ja perustelut kannallenne?

-

Vaasan hallinto-oikeus