

Ympäristöministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on varannut oikeusministeriölle tilaisuuden lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ympäristönsuojelulain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutoksia ympäristönsuojelulakiin ilmanlaatudirektiivin (2008/50/EY) kansallisen täytäntöönpanon täydentämiseksi. Pääkaupunkiseutuun kohdistettua pienhiukkaspitoisuuksien mittausvelvollisuutta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin, jotta siitä ilmeni yhteys kansallisen pienhiukkasaltistuksen arviointiin ja tähän liittyvään mittausasemien vähimmäislukumäärää koskevaan direktiivin sääntelyyn. Mittausasemien vähimmäislukumäärää koskevasta laskukaavasta säädettäisiin lain nojalla. Lisäksi valtioiden rajat ylittävään ilman pilaantumiseen liittyvässä sääntelyssä täsmennettäisiin kuntien ja ympäristöministeriön velvollisuuksia. Täsmennykset koskisivat erityisesti direktiivin edellyttämien toisten jäsenvaltioiden kanssa laadittavien yhteisten ilmanlaatuun liittyvien suunnitelmien valmistelua ja toimenpanoa. Oikeusministeriö lausuu esityksestä seuraavaa:

Ympäristönsuojelulain 143 §:n 2 momenttiin esitettävän muutoksen myötä momentista ilmeni sekä nykyinen laskukaavan perusteella edellytettävä kaupunkitausta-asemien lukumäärä (yksi) että myös laskukaava. Laskukaava perustuu väestömäärään. Näin ollen väestömäärän muuttuessa laskukaavan perusteella edellytettävä kaupunkitausta-asemien määrä saattaa myös muuttua. Tämän vuoksi esityksen sääntelytapa saattaa johtaa siihen lopputulokseen, että momentin eri virkkeet ovat keskenään ristiriidassa siinä tilanteessa, että väestömäärä muuttuu siten, että laskukaavan perusteella kaupunkitausta-asemia tulisi olla enemmän kuin yksi. Näin ollen kaupunkitausta-asemien määrä tulisi ilmaista toisella tavalla. Mikäli laskukaavan kirjoittaminen lain tasolle katsotaan välttämättömäksi, voisi mittausasemien ajantasaisen määrän ilmaista esimerkiksi asetuksessa, eikä kiinteämääräisenä lain tasolla.

Esitysluonnoksen 143 ja 211 a §:ssä käytetään sääntelytekniikkaa, jossa kuntien ja ympäristöministeriön veloitteiden sisältö määritellään osin viittauksella Euroopan unionin ilmanlaatudirektiiviin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 80 §:ssä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sääntelyn laintasaisuudesta säädetyn kannalta huomiota sääntelytapaan, jossa direktiivin sisältö on implementoitu viittauksilla direktiiviin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisen viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II, PeVL 35/2020 vp, s. 4; PeVL 34/2022 vp, s. 2). Valiokunta on korostanut, että Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (PeVL 9/2004 vp, s. 2–3; PeVL 50/2006 vp, s. 2). Valiokunta on edelleen katsonut, että muun muassa näiden vaatimusten vuoksi kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II; PeVL 34/2022 vp, s. 2).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Valiokunta on kuitenkin poikkeuksellisesti hyväksynyt sääntelyn, jossa lain tasolla viitataan teknisluontoisten ja yksityiskohtaisten vaatimusten osalta suoraan direktiivin säännöksiin. Kyse on tuolloin ollut varsin teknisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta direktiivisääntelystä, joka on kohdistunut rajalliseen joukkoon ammattimaisia toimijoita, ja siitä, ettei jäsenvaltiolla ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II; PeVL 34/2022 vp, s. 2–3). Ehdotetun kaltaisen viittaustekniikan käyttäminen merkitsee muun ohella sitä, että viittauksen kohteena olevat säännökset julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä (ks. SEUT 297 artikla), mutta ei virallisesti erikseen Suomessa. Lisäksi näihin säännöksiin myöhemmin tehtävät muutokset tulevat Suomessa lain nojalla suoraan sovellettaviksi ilman erillisiä täytäntöönpanotoimia (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II). Asian arvioinnissa on merkitystä myös sillä, että perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Ympäristönsuojelulaissa tällaista viittaustekniikkaa on käytetty aiemminkin. Direktiivi tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti panna täytäntöön kansalliseen lainsäädäntöön tehdyillä sisällöllisillä muutoksilla ja käyttää viittaustekniikkaa vain silloin, kun se on tarkoituksenmukaista EU-sääntelyn monimutkaisuuden tai teknisen luonteen vuoksi. Ehdotettu sääntely sisältää useita direktiiviviittauksia, joiden sisällöllinen merkitys vaikuttaa jäävän varsin vähäiseksi ja jotka toisaalta vaikeuttavat sääntelyn ymmärrettävyyttä. Jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä karsimaan tarpeettomat direktiiviviittaukset ja muutenkin arvioida käytettyä tekniikkaa perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden.

Ehdotetun 211 a §:n mukaan kunnan ja ympäristöministeriön olisi tarvittaessa yhteistyössä ryhdyttävä toimiin toisten jäsenvaltioiden kanssa laadittavien yhteisten ilmansuojelusuunnitelmien valmistelemiseksi ja toimeenpanemiseksi. Esitysluonnoksen perusteluissa ja tarvittaessa itse säädöksessä olisi syytä käsitellä laajemmin tällaisiin suunnitelmiin liittyviä toimivaltakysymyksiä ottaen huomioon muun muassa, että kunnalla ei ilmeisesti ole toimivaltaa tehdä sitoumuksia, jotka kohdistuvat muihin tahoihin kuin siihen itseensä (esimerkiksi valtioon). Samoin olisi hyvä arvioida, mikä tällainen suunnitelma on oikeudelliselta luonteeltaan (onko kyseessä esimerkiksi kansainvälinen hallintosopimus).

Luonnoksen 211 a §:stä sinänsä ilmenee ympäristöministeriön johtava rooli yhteydenpidon suhteen. Epäselväksi jäävät menettelyt ja toimivalta tilanteessa, jossa ministeriö ja kunta ovat toimiin ryhtymisen tai suunnitelman sisällön suhteen erimielisiä tai toinen osapuoli on passiivinen.

Esitysluonnoksesta jää myös jossain määrin epäselväksi se, seuraisiko ehdotuksista kunnille uusia tai aikaisempaa laajempia tehtäviä. Oikeusministeriö muistuttaa ns. rahoitusperiaatteesta, jonka mukaisesti kuntien tehtävistä säädetettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (mm. PeVL 16/2014 vp, s. 2; PeVL 15/2020 vp, s. 4).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Liitteet

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi

VN/22341/2022-OM-6

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: