



17.09.2021

Asia: VN/1010/2021

Hallituksen esitys laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Näettekö tarvetta ympäristönsuojelulain 89 §:n 1 momentin kehittämiseksi, huomioiden mitä esityksen jaksossa Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset (5.1.1) todetaan?

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin 2 kohtaan ehdotetusta muutoksesta

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään ehdotetusta uudesta 3 momentista koskien vakuuslupamääräyksen muuttamista

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään ehdotetusta uudesta 4 momentista koskien selvitysten hankkimista aloitemenettelyn tueksi

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään ehdotetusta uudesta 5 momentista koskien päätösluonnoksesta kuulemista

-

Muut kehittämisajatuksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään liittyen

-

Näkemyksenne jätteenkäsittelyn vakuutta koskevan soveltamisalan täsmentämistä koskevasta ympäristönsuojelulain säännöksestä 59 §:n (1 momentissa)

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 59 §:n 2 momentiksi ehdotetusta säännöksestä

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 60 §:n 1 momenttiin ehdotetusta muutoksesta

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 61 §:ää ehdotetuista muutoksista

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulakiin ehdotetusta uudesta 61 a §:stä. Onko realisointimenettelyä koskeva säännös mielestänne tarpeellinen?

-

Näkemyksenne liha-luujauhon polttamista koskevista säännösehdoista ympäristönsuojelulakiin (107, 221 c–221 e §)

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 200 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voitte kirjoittaa kommenttinne esityksestä muilta osin

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia ja vesilakia.

Ympäristönsuojelulakia esitetään muutettavaksi lupamääräysten muuttamista koskevan säännöksen sekä jätteenkäsittelyn vakuuksia koskevan sääntelyn osalta. Lupamääräyksen muuttamista koskevan aloitteen käsittelemiseksi tarvittavien selvitysten toimittaminen säädettäisiin velvoittavampaan muotoon, minkä lisäksi säädettäisiin aloitteen käsittelemiseksi lupaviranomaisen mahdollisuudesta kuulla toiminnanharjoittajaa aloitteen lisäksi myös lupaviranomaisen laatimasta päätösluonnoksesta. Lupamääräysten muuttamista koskevaa säännöstä muutettaisiin myös siten, että siinä huomioitaisiin mahdollisuus muuttaa jätteenkäsittelyn vakuutta koskevaa lupamääräystä, jos se on tarpeen vakuusmäärän tai muutoin laissa säädettyjen vakuutta koskevien vaatimusten täyttämiseksi.

Esitykseen sisältyvät myös liha-luujauhon polttoa koskevat ympäristönsuojelulain muutokset, joiden tarkoituksena on panna osaltaan täytäntöön Euroopan unionin eläinperäisiä sivutuotteita koskevan täytäntöönpanoasetuksen muutos, jonka mukaan liha-luujauhoa voidaan polttaa ilman jätteenpolttolainsäädännön vaatimusten noudattamista. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin lisättäisiin vanhojen päätösten julkaisemista koskevat säännökset, jotka mahdollistaisivat päätöksiin sisältyvien henkilötietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa.

Korkein hallinto oikeus toteaa esityksestä tiivistetysti seuraavaa:

Luvan muuttaminen

Ehdotuksen yleisperusteluissa on tuotu esiin erilaisia ongelmia, joita on aiheutunut siitä, että lupien säännönmukaisesta määräajoin tapahtuneesta tarkistamisesta on luovuttu. Nyt ehdotetut muutokset 89 §:ään eivät kuitenkaan ratkaise näitä ongelmia.

Ehdotetussa 5 momentissa olisi kokonaan uusi säännös siitä, että toiminnanharjoittajaa kuultaisiin päätösluonnoksesta. Menettely olisi ympäristöasioissa poikkeuksellinen, eikä hallintomenettelyssä lähtökohtaisesti kuulla päätösluonnoksesta. Tällaisen merkittävän poikkeuksen välttämättömyyteen tulisi olla painavat perustelut. Päätösluonnoksesta kuuleminen voi asettaa menettelyn eri osapuolet eriarvoiseen asemaan ja vaarantaa samalla lupaviranomaisen riippumattomuutta sekä luottamusta prosessiin muiden tahojen, kuten haitankärsijöiden ja muiden yleistä etua valvovien viranomaisten, näkökulmasta. Tämä olisi perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen ja ylipäätään eri tahojen ympäristöön liittyvien prosessuaalisten oikeuksien turvaamisen kannalta ongelmallista. On selvää, että jos aloite luvan muuttamisesta ei tule toiminnanharjoittajalta, päätöksenteossa tulee välttää yllätyksellisiä tilanteita toiminnanharjoittajan kannalta. Normaalissa hallintomenettelyssä viranomainen voi kuitenkin varsin vapaasti kuulla esiin tulleista seikoista toiminnanharjoittajaa asian selvittämiseksi. Päätösluonnoksesta kuuleminen on omiaan luomaan odotuksia päätöksen yksityiskohtaisesta sisällöstä, jolloin siitä poikkeaminen voi tulla toiminnanharjoittajalle todellisena yllätyksenä. Ehdotettu menettely voi lisätä muutoksenhakua tarpeettomasti. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei nyt esitetylle menettelylle ole esitetty painavia syitä tai ylipäätään todellista tarvetta.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotetun 3 momentin ensimmäisen virkkeen muotoilua tulisi tarkistaa. Aloitetta vakuuden määrän muuttamiseksi tulisi pitää hakemuksena eikä siis sui generis -tyyppisenä ”aloitemenettelynä”, kuten perusteluissa on todettu. Kun jätevakuuus on asetettu valvontaviranomaisen käytettäväksi, olisi ehkä riittävää, että vain se olisi oikeutettu tekemään hakemuksen. Ehdotetun 4 momentin mukaan lupaviranomainen voisi velvoittaa toimittamaan selvityksiä. Ehdotetun ”velvoittamisen” ja 175 §:ssä säädetyn hallintopakon välinen suhde jää osin epäselväksi.

Jätteen käsittelytoiminnan vakuus

Korkein hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että jätteen käsittelytoimintaan liittyvä vakuussääntely on varsin yksityiskohtaista jo voimassa olevassa laissa suhteessa muihin ympäristölupaharkintaa ohjaaviin säännöksiin. Vakuussääntelyn tarkkuutta ei tulisi lisätä esitetyllä tavalla. Osin ehdotetut muutokset ovat omiaan aiheuttamaan käsitteellistä tai systemaattista sekaannusta (59 §:n 1 momentti), osin ne saattavat olla tarpeettomia (59 §:n 2 momentti, 60 §).

Ehdotetun 61 §:n 1 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voitaisiin määrätä arvioimaan vakuuden riittävyttä. Säännös voi olla tavoitteeltaan perusteltu, mutta käytännössä vakuusmäärien tarkistamisesta on voitu määrätä muutoinkin luvassa. Sikäli kuin kysymys on vakuusmäärän riittävyteen liittyvistä ennallistamiseen yms. liittyvien töiden yksikkökustannusten muuttumisesta, olisi perusteltua luoda jonkinlainen kevyempi menettely vakuusmäärän tarkistamiseen ehdotetun luvan muuttamista koskevan 89 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä todetun mukaisesti. Säännöksen sijaintia 89 §:n sijasta muualla laissa tulisi pohtia.

Ehdotettu 61 §:n 2 momentin lisäys koskisi vakuustyyppin määräämistä jo luvassa. Säännös voi olla tarpeellinen, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa ei avata, mikä säännöksessä tarkoitettu perusteltu syy voisi olla. Vakuuslajilla voi olla merkitystä toiminnanharjoittajalle, jolloin olisi perusteltua olla määräämättä siitä luvassa liian tarkasti. Toimivalta vakuuslajin hyväksymiseen on jäänyt aiemmin säätämättä, joten tältä osin lain muutos saattaa olla tarpeen.

Vakuuden realisointia koskeva 61 a § olisi kokonaan uusi säännös. Säännösehdotuksen mukaan vakuuden realisointiin riittäisi pelkästään maksukyvyttömyyden toteaminen tai kehoitus. Se, mitä säännöksessä tarkoitetaan 175 §:ssä tarkoitettuihin toimiin ryhtymisellä, jää epäselväksi, varsinkin kun perusteluissa viitataan siihen, että realisointia ennen olisi oikeastaan tehtävä hallintopakkopäätös. Myös jatkossa tulisi olla pääsääntönä, että vakuus voidaan realisoida sen jälkeen, kun hallintopakkopäätös on täytäntöönpantavissa.

Liha-luujauhoa koskevat säännökset

Säännökset näyttävät vastaavan komission täytäntöönpanoasetusta, mutta sääntelytekniikka ei ole kovinkaan havainnollinen erittäin monimutkaisten viittaussäännösten vuoksi. Osa säännöksistä on myös siirtymäsäännöksiä. Kysymyksiä herättää, onko sivutuoteasetuksen ja sen täytäntöönpanoasetuksen sekä teollisuuspäästödirektiivin (IE-direktiivi) välinen suhde selkeä. Tarkoitus ei ole ollut täytäntöönpanoasetuksen johdannon mukaisesti, että liha-luujauhon polttamisen sääntelyllä sivutuotteena estettäisiin IE-direktiivin soveltaminen toimintaan esimerkiksi silloin, kun jätemäärät ylittävät muutoin direktiivin soveltamiskynnyksen.

Käsitteellisesti (lanta sekä) liha-luujauho kuuluu nyt ehdotetuista säännöksistä huolimatta jätelain 3 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella jätelain soveltamisalaan, siltä osin kuin niitä on tarkoitus polttaa. Liha-luujauhoa pidetään siis käsitteellisesti jätteenä. Ympäristönsuojelulain ehdotettujen säännösten mukaan sen polttamiseen ei kuitenkaan sovellettaisi jätteenpolttoasetuksen säännöksiä eikä jätteen ammattimaista tai laitospaikkaista käsittelyä koskevaa sääntelyä eli toiminta ei olisi luvanvaraista. Siltä osin kuin toimintaan sovellettaisiin muutoinkin jätteenpolttoasetusta (so. olisi polttoaineteholtaan alle 50 MW jätteenpolttolaitos tai rinnakkaispolttolaitos) ei voine olla mahdollista, että liha-luujauhon polttamiseen ei sovellettaisi jätteenpolttoasetuksen vaatimuksia.

Vanhojen päätösten julkaiseminen

Ehdotuksen mukaan sekä ympäristönsuojelulakia että vesilakia muutettaisiin siten, että ns. vanhat lupapäätökset voidaan edelleen pitää nähtävillä viranomaisten verkkosivulla. Säännösmuotoiluissa on otettu henkilötietojen suojaamiseen liittyvät seikat riittävästi huomioon. Ehdotetun ympäristönsuojelulain 85 b §:n luontevin sijainti olisi esimerkiksi lain 20 luvun erinäisissä säännöksissä. Ympäristönsuojelulain ja vesilain säännösten sanamuodot tulisi mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Jaakko Autio, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Kysymykset ympäristönsuojeluviranomaisille

Vastaavatko ehdotetut säännökset näihin ongelmiin?

-

Miten arvioitte ehdotettujen säännösten vaikuttavan työmääräänne?

-

Esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotetut säännökset eivät edellyttäisi olemassa oleviin tietojärjestelmiin erityisiä muutoksia. Vastaako arvio käsitystänne?

-

Liittyykö ehdotettujen säännösten soveltamiseen tulkinnallisia epäselvyyksiä?

-

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus