

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia.

Esityksen mukaan ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi antaa ympäristöluvassa määräyksen uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi. Samalla lakiin tehtäisiin kyseisestä säännöksestä johtuvat muutokset eräisiin muihin säännöksiin. Ehdotus liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen tarkastella mahdollisuutta palauttaa lupamääräyksiin lupien tarkastamisen edellytyksiä ja tehdä tarkastelun pohjalta tarpeelliset lainsäädäntömuutokset.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulain säännöstä, joka koskee ympäristölupahakemuksesta pyydettäviä lausuntoja. Ehdotuksen mukaan lausunto voitaisiin pyytää toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta tarvittaessa, kun voimassa olevan sääntelyn mukaan kyseinen lausunto velvoitetaan pyytämään kaikissa tapauksissa. Ehdotus liittyy pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen jatkaa kuntien tehtäväkenttään kohdistuvien normien purkamista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin valtion aluehallinnon uudistusta koskeva lainsäädäntö (1.1.2026).

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Nykytila.....	4
2.1.1 Lainsäädäntö	4
2.1.1.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	4
2.1.1.2 Lupavelvoitteita koskevasta EU-lainsäädännöstä	8
2.1.2 Selvityksiä ja muuta asiaan liittyvää aineistoa	11
2.1.3 Ympäristölupa-asioiden määrät ja käsittelyajat	13
2.1.4 Sähköisen asiointijärjestelmän kehittäminen	14
2.1.5 Oikeuskäytäntö.....	15
2.2 Nykytilan arviointi	18
3 Tavoitteet	21
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	22
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	22
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	22
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	25
6 Lausuntopalaute	26
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	26
8 Lakia alemman asteinen sääntely	29
9 Voimaantulo	29
10 Toimeenpano ja seuranta	29
11 Suhde muihin esityksiin.....	29
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	29
LAKIEHDOTUS	38
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	38
LIITE	40
RINNAKKAISTEKSTI.....	40
Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta.....	40

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Nykyisin voimassa olevaan ympäristönsuojelulakiin (527/2014) on aiemmin sisällytynyt 71 § lupamääräysten tarkistamiseksi annettavasta määräyksestä. Säännöksen mukaan ympäristöluvassa voitiin määrätä, että lupamääräykset on tarkistettava. Tällöin oli ilmoitettava, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi oli tehtävä ja mitkä selvitykset tuolloin oli esitettävä. Samasta asiasta säädettiin suppeammin jo vuoden 2000 ympäristönsuojelulain (86/2000) 55 §:n 2 momentissa.

Nykyisen ympäristönsuojelulain aiemmin voimassa olleessa 71 §:ssä tarkennettiin vuoden 2000 ympäristönsuojelulakiin nähden tarkistamisen tarpeellisuutta ja aikaväliä koskevan harkinnan perusteita. Tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa oli otettava huomioon toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten ennakoitu laajuus ja merkittävyys. Teollisuuspäästödirektiivin mukaisten direktiivilaitosten lupien tarkistamisen osalta viitattiin niitä erityisesti koskevaan 80 ja 81 §:ään. Kuitenkin myös direktiivilaitoksen luvassa voitiin määrätä lupamääräysten tarkistamisesta 71 §:n 1 momentin mukaisesti, jos tarkistamiselle oli tarpeen asettaa määräaika sen varalta, että hakemusta luvan tarkistamiseksi ei ollut tehty edellä mainittujen pykälien nojalla.

Ympäristönsuojelulain 71 § kumottiin vuonna 2015 lailla 423/2015 (HE 257/2014 vp). Kumoaamisen taustalla oli se, että vähentämällä tarkistuslupahakemusten määrää voitiin vaikuttaa tehokkaasti lupaviranomaisten asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen (s. 29). Ajatuksena oli, että ympäristönsuojelun valvontaviranomaiset voivat valvontamenettelyssä valikoida ne laitokset lain 89 §:n mukaiseen luvan muuttamista koskevaan lupamenettelyyn, joissa todellinen luvan muuttamisen tarve on olemassa. Arviointi kytkettiin näin valvontaviranomaisen suorittamaan säännölliseen valvontaan, jolloin myöskään valvojan taakan ei arvioidu lisääntyvän kohtuuttomasti. Tavoitteena oli kohdistaa lupamenettelyitä ja niiden vaatimia voimavaroja ympäristön ja sen pilaantumisen ehkäisemisen kannalta merkittäviin ja olennaisiin toiminnan tai sen olosuhteiden muutostilanteisiin taikka tilanteisiin, joita ei ole riittävästi voitu ennakoida alkuperäisessä luvan myöntämisessä.

Edellä mainitun ympäristönsuojelulain muuttamista koskevan lain siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa annetussa ympäristölupapäätöksessä määrätty lupamääräysten tarkistamista koskeva velvoite raukesi. Valvontaviranomaisen on tullut säännöllisessä valvonnassa arvioida tällaisen luvan 89 §:n mukainen muuttamisen tarve viimeistään vuoden kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin luvan tarkistamista koskeva hakemus oli määrä jättää lupaviranomaiselle.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman jaksoon 7.3 Luvituksen sujuvuudesta Suomen kilpailuetu sisältyy kirjaus ympäristönsuojelulain mukaisen lupamääräysten tarkistamisesta: ”Mahdollisuutta palauttaa lupamääräyksiin lupien tarkastamisen edellytyksiä tarkastellaan ja tarkastelun pohjalta tehdään tarpeelliset lainsäädäntömuutokset”.

Lisäksi hallitusohjelman jakson 3.1 (Kunnat ja kaupungit elinvoiman vetureina) mukaisesti valtion ohjausta kuntiin arvioidaan ja uudistetaan hallituskauden aikana. Peruseriaatteena on vaikuttavuuteen ja tavoitteellisuuteen perustuva ohjaus, joka nojaa ennen kaikkea kumppanuuteen. Kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tarkoitusta varten kunta- ja alueministeri Ikonen on asettanut ajalle 26.10.2023–31.3.2027 kuntien normien vähentämisen ja kokeilujen ohjelman

(VM119:00/2023), johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin. Tässä yhteydessä kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmistelu virkatyönä ympäristöministeriössä.

Esivalmisteluvaiheessa ympäristöministeriössä järjestettiin 24.1.2024 ympäristöluvanvaraisten toimialojen yrityksille sekä aluehallintoviraston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen viranomaisille keskustelutilaisuus alustavista vaihtoehtoista lupamääräysten tarkistamismenetelyn palauttamiseksi ympäristönsuojelulakiin.

Valmistelun yhteydessä ympäristöministeriö pyysi lausunnot alustavan säännösehdotuksen (30.8.2024) perustuslainmukaisuudesta Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojaselta sekä hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpäältä.

Hallituksen esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros ajalla xx.xx.–xx.xx.2024. Lausuntoja pyydettiin eräiltä ministeriöiltä, valtion ja kuntien ympäristölupaviranomaisilta sekä lupia valvovilta viranomaisilta, elinkeinoelämää edustavilta järjestöiltä sekä luonnonsuojelujärjestöiltä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://ym.fi/hankkeet-ja-lainvalmistelu/hankehaku> tunnuksella YM039:00/2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Lainsäädäntö

2.1.1.1 Kansallinen lainsäädäntö

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen yleislaki. Laissa säädetään useista eri menettelyistä ympäristön suojelemiseksi, kuten ympäristölupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyistä. Nykyinen, vuonna 2014 voimaan tullut laki säädettiin teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (jäljempänä *teollisuuspäästödirektiivi*) saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, minkä lisäksi uutta lakia tarvittiin vastaamaan perustuslain säännösten kehittyntä tulkintaa. Uudella lailla parannettiin myös lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta. Ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi ja tehostamiseksi on tehty useita lainmuutoksia 2010-luvulla.

Laissa säädetään useista eri menettelyistä ympäristön suojelemiseksi, kuten ympäristölupa-, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyistä. Ympäristönsuojelulain 27 §:ssä ja lain liitteessä 1 säädetään ympäristöluvanvaraisista toiminnoista. Toimivaltainen viranomaisen lupa-asiassa on valtion lupaviranomainen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen 34–37 §:ssä mainituin perustein. Suomessa on noin 10 400 ympäristöluvanvaraista laitosta. Valtio vastaa noin 4000 laitoksen lupamenettelyistä ja lupien valvonnasta.

Lain 2 luvussa säädetään yleisistä ympäristönsuojeluoikeudellisista periaatteista ja velvollisuuksista. Varovaisuusperiaate on yksi tällainen periaate (20 §:n 1 momentti). Vanhan ympäristönsuojelulain esitöissä (HE 84/1999 vp) todetaan yleisiä periaatteita koskevaa 4 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella seuraavaa: ”Varovaisuusperiaate merkitsee päätöksentekotilanteissa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioonottamista. Pilaantuminen tulee mahdollisuuksien mukaan ehkäistä jo ennen kuin ehdottoman varmasti on todistettu tiettyjen toimintojen ja ympäristöhaittojen syy-yhteyttä. Ympäristövaikutuksia koskevien tietojen puuttuminen tulisi ottaa huomioon lupaharkinnassa.” Lisäksi 2 luvussa säädetään mm. toiminnanharjoittajaa velvoittavista selvilläolovelvollisuudesta (6 §) ja ennalta varautumisen periaatteesta (15 §).

Lupamenettelystä, kuten lupahakemuksen sisällöstä ja siitä kuulemisesta, säädetään lain 5 luvussa. Lain 42 §:ssä säädetään ympäristölupahakemuksesta pyydetävistä lausunnoista. Pykälän 1 momentin mukaan lupaviranomaisten on pyydetävä hakemuksesta lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä; toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta; asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta; saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta toiminnan ympäristövaikutusten ilmenemisen perusteella; sekä tarvittavilta muilta mahdollisilta tahoilta. Pykälän 2 momentissa säädetään erikseen tahoista, joilta valtion ympäristölupaviranomaisen on pyydetävä lausunto. Pykälän 3 momentin mukaan lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Ympäristönsuojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (713/2014, jäljempänä *ympäristönsuojeluasetus*) säädetään lisäksi eräistä erityisissä tilanteissa pyydetävistä lausunnoista mm. eri ministeriöiltä ja eri hallinnonalojen virastoilta (12 §).

Lausuntojen huomioimisesta osana lupaviranomaisen tekemään lupaharkintaa säädetään ympäristönsuojelulain 48 §:n 1 momentissa. Ympäristönsuojeluasetuksessa säädetään lisäksi tarkemmin pyydettyjen lausuntojen sisällyttämisestä lupapäätöksen kertoelmaosaan (14 §:n 14 kohta), minkä lisäksi lupapäätöksen ratkaisuosasta on 15 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan käytävä ilmi, miten lausunnot on otettu päätöksessä huomioon.

Ympäristöluvan muuttamisesta säädetään ympäristönsuojelulain 89 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voi aina hakea ympäristöluvan muuttamista. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädetään muiden tahojen aloiteoikeudesta luvan muuttamiseksi tiettyjen kriteerien perusteella. Lupaviranomaisen on muutettava lupaa valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta, jos: 1) toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta; 2) toiminnasta voi aiheutua tässä laissa kielletty seuraus; 3) parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia; 4) toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen; 5) luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen laissa, valtioneuvoston asetuksessa tai Euroopan unionin säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi.

Lain 89 §:ää muutettiin eräiltä osin vuonna 2022 (HE 243/2021 vp). Muutosten tavoitteena oli edistää pykälän 2 momenttiin sisältyvän aloitemenettelyn soveltamista, jotta muun muassa eri aikoina annettujen lupamääräysten ajantasaistaminen helpottuisi. Luvan muuttaminen 89 §:n 2 momentin nojalla perustuu valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön tekemään aloitteeseen. Menettelyssä keskeistä on hyvä yhteistyö toiminnanharjoittajan kanssa asian selvittämiseksi. Lupaviranomainen ei kuitenkaan ole aina saanut toiminnanharjoittajilta

asian selvittämiseksi tarvittavia tietoja toiminnasta ja sen aiheuttamista päästöistä. Lainmuutoksen myötä toiminnanharjoittajaa veloitettiin aiempaa painavammin selvitysten toimittamiseen luvan muuttamista koskevan aloitteen tutkimiseksi. Pykälään lisättiin myös lupaviranomaiselle mahdollisuus uhkasakon asettamiseen selvitysten toimittamista koskevan määräyksensä tehosteeksi (4 momentti; ks. YmVM 1/2022 vp) sekä mahdollisuus hankkia tarvittava selvitys toiminnanharjoittajan kustannuksella (5 momentti). Pykälää täydennettiin samalla myös jätteenkäsittelyn vakuutta koskevan lupamääräyksen muuttamista koskevalla erityissäännöksellä (3 momentti). Lupamääräystä voidaan aloitteen perusteella muuttaa, jos luvassa määrätyn vakuuden määrä ei ole riittävä 59 §:ssä tarkoitettujen toimien hoitamiseksi tai vakuus ei muutoin täytä 59–61 §:n mukaisia vaatimuksia.

Ympäristönsuojelulakiin sisältyy myös erinäisiä muita lupamenettelyyn liittyviä säännöksiä, joiden nojalla ympäristölupaan voidaan myöhemmin puuttua. Luvanvaraisen toiminnan olennaiseen muuttamiseen tarvitaan lain 29 §:n perusteella lupa, jos muutos lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä ja lupaa on toiminnan muutoksen vuoksi tarpeen tarkistaa. Toiminnan muutos on aina olennainen, jos toiminta sen seurauksena muuttuu direktiivilaitoksen toiminnaksi. Lupaan sisältyvien tarkkailumääräysten muuttamisesta säädetään lain 65 §:ssä. Ympäristönsuojelulain 80 §:ssä säädetään direktiivilaitosten luvan tarkistamisesta uusien ns. parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevien päätelmien (BAT-päätelmät) julkaisemisen vuoksi ja 81 §:ssä säädetään tästä syystä tehtävän luvan tarkistamisen menettelystä.

Lain 90 §:n mukaan lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa 54 §:n nojalla saadun erityisen selvityksen perusteella. Selvitysmääräyksen tulee olla riittävän yksityiskohtainen, jotta luvan haltija voi ymmärtää millaisesta selvityksestä on kysymys. Selvitystä koskeva määräys voisi koskea myös vain hyvin rajattua seikkaa. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan ”[k]äytännössä määräys voisi koskea tietyn ympäristövaikutuksen, esimerkiksi hajun tai melun, tarkempaa selvittämistä toiminnan jo alettua. Määräys saattaa olla tarpeen myös toiminnassa syntyneiden jätteiden laadun selvittämiseksi” (HE 214/2013 vp).

Luvan selventämisestä lupaviranomaisen lausumalla säädetään 92 §:ssä. Lausuma voidaan antaa, jos se on merkitykseltään selventävä eikä sillä muuteta luvan tosiasiallista sisältöä niin, että muutoksesta voisi aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa taikka muutosta kenenkään oikeuteen tai etuun.

Luvan voimassaolosta säädetään ympäristönsuojelulain 87 §:ssä. Sen mukaan ympäristöluvan myöntämistä koskeva päätös määrätään olemaan voimassa toistaiseksi. Se voidaan kuitenkin määrätä olemaan voimassa määräajan toiminnanharjoittajan hakemuksesta tai jos siihen on toiminnan erityisiin ominaisuuksiin, siinä käytetyn tekniikan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen tai toiminnan haitallisten vaikutusten arvioinnin vaikeuteen liittyvä painava syy. Määräaikainen ympäristölupa raukeaa määräajan päättyessä, jollei lupapäätöksessä ole toisin määrätty. Lain 93 §:ssä säädetään luvan peruuttamisen edellytyksistä. Jos ympäristölupa ei sisällä riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamisen varalta, lupaviranomaisen on lain 94 §:n nojalla annettava toimintaa lopetettaessa tätä tarkoittavat määräykset.

Edellä mainittujen, lupaviranomaista koskevien säännösten lisäksi myös valvontaviranomainen voi osana valvontatoimintaa hyväksyä pieniä muutoksia ympäristöluvan mukaiseen toimintaan.

Valvontaviranomaisen jälkivalvontakeinoista lainvastaisen menettelyn johdosta säädetään lain 179 §:ssä. Sen mukaan valvontaviranomaisen on kehotettava lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely ja ryhdyttävä toimiin 175 ja 176 §:ssä tarkoitetun hallintopakkoasian vireille saattamiseksi. Kiellon tai määräyksen tehosteeksi annettavasta uhkasakosta sekä

teettämisen- ja keskeyttämishuosta säädetään 184 §:ssä. Hallintopakkomennettely voi tulla sovellettavaksi rinnakkain esimerkiksi lain 89 §:n 2 momentin mukaisen luvan muuttamista koskevan aloitemenettelyn kanssa.

Vesilaki

Vesilaki (587/2011) on vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä koskeva yleislaki, jota sovelletaan vesitaloushankkeisiin. Lain tavoitteena on edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä. Lain tavoitteena on myös ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

Vesilain lupamenettelyjä koskevat säännökset ovat monilta osin samansuuntaiset ympäristönsuojelulain sisältämän sääntelyn kanssa. Samaa toimintoa koskevat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset hakemukset käsitellään laissa tarkemmin säädetyin edellytyksin yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana (ympäristönsuojelulain 47 § ja vesilain 11:12; sääntely ehdotetaan siirrettäväksi uuteen ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annettavaan lakiin parhaillaan eduskunnassa saamaan aikaan käsiteltävän hallituksen esityksen mukaisesti).

Keskeiset lupamenettelyä koskevat säännökset vesilain mukaisen luvan tarpeesta, luvan myöntämisedellytyksistä ja lupaan liitettävistä määräyksistä sisältyvät vesilain 3 lukuun. Luvanvaraisuus voi perustua joko hankkeen vaikutuksiin (vesilain 3 luvun 2 §) tai hankeluetteluun (vesilain 3 luvun 3 §). Vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää ja tämä muutos aiheuttaa vesilain 3 luvun 2 §:n 1 momentin 1–9 kohdassa mainitun haitallisen seurauksen. Vesitaloushankkeella on lisäksi oltava lupaviranomaisen lupa, jos edellä tarkoitettu muutos aiheuttaa edunmenetyksiä toisen vesialueelle, kalastukselle, veden saannille, maalle, kiinteistölle tai muulle omaisuudelle. Vesilain 3 luvun 3 §:n 1 momentin 1–11 kohdassa luetellaan vesitaloushankkeet, jotka vaativat aina vesilain mukaista lupaa.

Lain 3 lukuun sisältyy myös useita säännöksiä lupamääräysten tarkistamisesta ja muuttamisesta. Luvun 20 §:ssä säädetään lupamääräysten määräaikaisesta tarkistamisesta. Sen mukaan toistaiseksi voimassa olevaa lupaa koskevassa lupapäätöksessä voidaan määrätä hankkeen vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevat lupamääräykset tarkistettaviksi määräajassa, jos tämä on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi. Jos lupanhaltija ei ole tehnyt hakemusta määräajassa, lupa voidaan määrätä raukeavaksi. Saman luvun 21 §:ssä säädetään lupamääräysten muusta tarkistamisesta ja uusien määräysten antamisesta mm. ennakoimattomien tai olosuhteiden muutosten vuoksi aiheutuvien haitallisten vaikutusten vuoksi, turvallisuussyistä tai jos tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua esimerkiksi yleistä ihmisen hengelle, vaaraa turvallisuudelle tai terveydelle. Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta voi tehdä haitallisen vaikutuksen kohteena olevan yksityisen edun haltija, kunta, valvontaviranomainen tai asiassa yleistä etua valvova viranomainen siten kuin 21 §:n 4 momentissa tarkemmin säädetään. Luvun 22 §:ssä säädetään kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistamisesta ja 23 §:ssä lupamääräysten muuttamisesta lupanhaltijan hakemuksesta. Jälkimmäisessä säännöksessä edellytyksenä on, että muutos on merkitykseltään vähäinen eikä se sanottavasti koske toisen oikeutta tai etua.

Lain 11 luvussa säädetään hakemusmenettelystä, kuten hakemuksen vireillepanosta, sisällöstä ja siitä kuulemisesta sekä sen tiedoksiannosta ja siitä tiedottamisesta, samoin kuin päätöksen sisällöstä ja sen tiedoksiannosta sekä siitä tiedottamisesta.

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa, ja edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Sitä sovelletaan muun muassa valtion ja kunnallisissa viranomaisissa. Hallintolaki on hallintomenettelyä koskeva yleislaki eli jos muussa laissa on siitä poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemasta.

Lain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, kuten hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta ja viranomaisten toimien puolueettomuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Lisäksi lain 7 §:ssä säädetään hallinnon palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta: asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisten yhteistyöstä säädetään lain 10 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Yhteistyöllä viitataan säännöstä koskevien perustelujen mukaan nmuun muassa asian ratkaisemista varten tarvittaviin toiselta viranomaiselta pyydettyihin lausuntoihin ja selvityksiin (HE 72/2002 vp, s. 65). Hallintoasian käsittelyyn liittyviä lausuntoja ja selvityksiä koskevien pyyntöjen tekemiseen sovelletaan lain 32 ja 33 §:ää.

Hallintolakiin sisältyy myös säännökset hallintopäätöksessä olevan virheen jälkikäteisestä korjaamisesta (8 luku). Lain 50 §:n mukaan viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos: 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen; 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen; 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Kohdassa 1–3 tarkoitetuissa tilanteissa päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi, kun taas kohdassa 4 tarkoitetuissa tilanteissa päätös voidaan korjata ainoastaan asianosaisen eduksi. Lain 51 §:ssä säädetään kirjoitusvirheen korjaamisesta.

Viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Kirjoitusvirhe korjataan korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi.

2.1.1.2 Lupavelvoitteita koskevasta EU-lainsäädännöstä

Teollisuuspäästädirektiivi

Teollisuuspäästädirektiivissä säädetään yleiset puitteet suurten ja keskisuurten teollisuustoimintojen sekä merkittävien jätteenkäsittelylaitosten ja eläinsuojien ympäristönsuojelulle sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaiset päästöraja-arvot ja muita toimialakohtaisia erityisvaatimuksia suurille polttolaitoksille, jätteenpolttolaitoksille, liuottimia käyttäville laitoksille ja titaanidioksiditeollisuudelle. Direktiivissä säädetään parhaan käyttökelpoisen tekniikan (Best Available Techniques, BAT) soveltamisesta lupaharkinnassa. Tekniikka määritellään komission johdolla valmisteltavien BAT-vertailuasiakirjojen keskeisten tulosten eli BAT-päätelmien perusteella. Direktiivin nojalla lupavelvolliset laitokset luetellaan sen liitteessä 1. Kyseiset lu-

vanvaraiset toiminnot on Suomessa lueteltu vastaavasti ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 1. Direktiivissä säädetään sen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen osalta mm. luvan myöntämistä koskevista edellytyksistä, lupaehdoista, päästöraja-arvojen asettamisesta, tarkkailuvaatimuksista ja lupamääräysten tarkistamisesta.

Komissio antoi huhtikuussa 2022 lainsäädäntöehdotuksen direktiivin uudistamiseksi (COM(2022) 156 final). Teollisuuspäästödirektiivin ja kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1785 tuli voimaan 4.8.2024 (OJ L, 2024/1785, 15.7.2024; linkki: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1785/oj>). Samalla direktiivin otsikko muutettiin kuulumaan ”teollisuuden ja karjankasvatuksen päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi”. Direktiiviä muutettiin eräiden ympäristöluvan vaatimusten osalta mm. lisäämällä velvollisuus ympäristötehokkuuden raja-arvojen asettamiseksi, minkä lisäksi toiminnanharjoittajille osoitettiin uusi velvollisuus laatia ja toteuttaa laitoksissaan ympäristöjärjestelmä (uusi 14 a artikla). Direktiivin soveltamisalaan lisättiin uudistuksessa eräitä toimialoja, kuten metallimineraalien kaivostoiminta (teollisuusmineraalien osalta asiaa tarkastellaan uudelleen vuonna 2028). Direktiiviin lisätyn uuden II A luvun myötä toiminnanharjoittajia kannustetaan innovaatioiden edistämiseen uusien tekniikoiden käyttöönottoa edistämällä, minkä johdosta komissio mm. perustaa uuden teollisen siirtymän ja päästöjen innovaatiokeskuksen (INCITE). Teollisuuslaitosten/-yritysten tulee laatia siirtymäsuunnitelma vuosille 2030–2050 liittyen siirtymään kohti puhdasta tuotantoa, kiertotaloutta ja ilmastoneutraalia toimintaa. Sähköisen lupajärjestelmän käyttöönottoon velvoitetaan vuoteen 2035 mennessä.

Teollisuuspäästödirektiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittaja tiedottaa toimivaltaiselle viranomaiselle laitoksessa suunnitteilla olevista muutoksista tai laajennuksista, joilla voi olla ympäristövaikutuksia ja tarpeen vaatiessa viranomaisen on saatettava lupa ajan tasalle. Toiminnan olennaiseen muutokseen on myös aina oltava direktiivin mukainen lupa. Laitoksen luonteen tai toiminnan muutoksia tai laajennuksia pidetään olennaisina, jos pelkästään niiden johdosta saavutetaan direktiivin liitteessä I vahvistetut kapasiteettia koskevat raja-arvot. Jätteenpolttolaitosten ja rinnakkaispolttolaitosten olennaisista muutoksista säädetään lisäksi 54 artiklassa ja vastaavasti orgaanisia liuottimia käyttävistä laitoksista ja toiminnoista 63 artiklassa. Direktiivin 21 artiklassa säädetään lupamääräysten tarkistamisesta ja tarpeen mukaan ajantasaistamisesta. Lupamääräykset on tarkistettava säännöllisesti, erityisesti silloin kun paras käytettävissä oleva tekniikka mahdollistaa entistä alemmat päästöraja-arvot, kuitenkin aina viimeistään neljän vuoden kuluttua uusien toimialaa koskevien BAT-päätelmien hyväksymisestä, päästöjen lisääntyneenä merkittävästi, toiminnan turvallisuuden perusteella ja ympäristölaatumormien niin vaatiessa tai kun vastaanottava ympäristön tila edellyttää luvan tarkistamista, jotta unionin lainsäädännössä vahvistettuja suunnitelmia ja ohjelmia voidaan noudattaa. Lisäksi vuoden 2024 direktiivin muutoksessa lisättiin luvan tarkistamisen perusteeksi myös eräiden kaatopaikkojen toiminnan keston pidentäminen. Laitoksen sulkemiseen liittyvistä velvoitteista säädetään 22 artiklassa.

Jätedirektiivi

Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2008/98/EY, jäljempänä *jätedirektiivi*) säädetään toimenpiteistä, joilla suojellaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia sekä vähentämällä materiaalien käytöstä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia ja parantamalla tällaisen käytön tehokkuutta. Direktiivin mukaan jätteen hyödyntämisessä ja loppukäsittelyssä on turvattava ihmisen terveys ja suojeltava ympäristöä. Jätedirektiivi on saatettu kansallisesti voimaan jätelaille kuitenkin niin, että jätedirektiivin edellyttämä

lupajärjestelmä on toteutettu ympäristölupajärjestelmällä ja rekisteröitymisjärjestelmä jätelain mukaisella jätehuoltorekisterillä. Jätteen ammattimaisen tai laitospolttamisen käsittelyn ympäristöluvanvaraisuus säädetään ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 13 alakohdassa f.

Jätedirektiiviin ei sisälly varsinaisia viittauksia luvan tarkistamiseen tai olennaiseen muutokseen. Direktiivin 23 artiklan 2 kohdassa kuitenkin säädetään, että luvat voidaan myöntää määräajaksi, ja ne voidaan uusia. Muissa jätealan direktiiveissä viitataan jätedirektiivin mukaiseen lupavelvollisuuteen ja jätteenpolton luvitus määräytyy teollisuuspäästäjädirektiivin mukaisesti.

Yhdyskuntajätevesidirektiivi

Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettu direktiivi 91/271/ETY, jäljempänä *yhdyskuntajätevesidirektiivi*, koskee yhdyskuntajätevesien käsittelyä taajamissa, joiden asukasvastineluku on 2 000 tai enemmän. Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön ympäristönsuojelulailla ja valtioneuvoston asetuksella yhdyskuntajätevesistä (888/2006). Yhdyskuntajätevesidirektiivin edellyttämä lupajärjestelmä on toteutettu Suomessa ympäristönsuojelulain liitteessä 1 riittävän kattavasti määritellyillä toiminnoilla. Direktiivin 11 artiklassa säädetään teollisuusjätevesien johtamisesta yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoihin ja edellytetään, että teollisuusjätevesien johtamista koskevat lupamääräykset otetaan säännöllisesti uudelleen arvioitaviksi ja tarvittaessa muutetaan. Direktiivin 12 artiklassa säädetään puolestaan yhdyskuntajätevesien johtamisesta puhdistamolta ja edellytetään, että jätevesien johtamista koskevat luvat otetaan säännöllisesti uudelleen arvioitaviksi ja tarvittaessa muutetaan. Yhdyskuntajätevesidirektiiviä ollaan uudistamassa komission lokakuussa 2022 antaman esityksen pohjalta (COM(2022) 541 final). Uusi direktiivi hyväksyttäneen loppuvuonna 2024.

Kaivannaisjätedirektiivi

Kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY (jäljempänä *kaivannaisjätedirektiivi*) koskee sellaisten jätteiden huoltoa, jotka syntyvät mineraalivarojen etsinnässä, louhinnassa, rikastuksessa ja varastoinnissa sekä louhosten toiminnassa. Direktiivin täytäntöönpanoa koskeva kansallinen sääntely sisältyy keskeisiltä osin ympäristönsuojelulakiin (luvanvaraisuuden osalta liitteen 1 taulukon 2 kohta 13 e, vakuuden osalta 60–61 § sekä kaivannaisjätteiden jätealueita koskevan erityissääntelyn osalta 111–115 §) ja kaivannaisjätteistä annettuun valtioneuvoston asetukseen (190/2013). Kaivannaisjätedirektiivin tavoitteena on vahvistaa toimenpiteet, menettelyt ja ohjeet kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ympäristöön aiheutuvien riskien torjumiseksi tai vähentämiseksi. Keskeisiä toimenpiteitä ja menettelyitä ovat jätehuoltosuunnitelma, jätealueita koskeva lupajärjestelmä, jätealueiden rakentaminen ja hoito, jätealueiden käytöstä poistaminen ja jälkihoito, veden tilan huononemisen estäminen, ilman ja maaperän pilaantumisen estäminen sekä toiminnanharjoittajalta vaadittava rahoitusvakuus.

Direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetään luvan tarkistamisesta. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltaiset viranomaiset säännöllisin väliajoin tarkastelevat uudelleen ja tarvittaessa ajantasaistavat lupaehtoja: jos jätealueen toiminnassa tai sijoitetussa jätteessä tapahtuu merkittäviä muutoksia; seurannan tulosten perusteella, jotka toiminnanharjoittajan on 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti ilmoitettava, tai 17 artiklan mukaisesti suoritettujen tarkastusten perusteella; 21 artiklan 3 kohdan mukaisen parhaassa käytettävissä olevassa tekniikassa tapahtuvia merkittäviä muutoksia koskevan tietojenvaihdon perusteella.

Vesipolitiikan puitedirektiivi ja meristrategiadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY vesipolitiikan puitteista, jäljempänä *vesipuitediirektiivi*, saatettiin kansallisesti voimaan pääosin lailla vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004). Lain nimi ja sisältö muutettiin myöhemmin käsittämään myös merenhoidon järjestäminen täytäntöönpannassa kansallisesti meriympäristöpolitiikan puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, jäljempänä meristrategiadirektiivi. Vesipolitiikan puitediirektiivin mukaiset ympäristötavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi määritellään vesienhoitosuunnitelmassa ja sen toimenpideohjelmassa. Merenhoidon järjestämisestä säädetään vastaavasti vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 4 a luvussa, jossa säädetään merenhoitosuunnitelmasta.

Vesipuitediirektiivin tavoitteena on suojella ja ennallistaa vesiä niin, että unionissa saavutetaan vähintään hyvä vesien tila vuoteen 2015 mennessä. Suomi ei päässyt direktiivin tavoitteeseen ja uusi tavoite vesien hyvän tilan saavuttamisesta on asetettu vuoteen 2027. Direktiivin 11 artiklan 3 kohdassa edellytetään vähimmäisvaatimuksina jäsenvaltioiden ryhtyvän tiettyihin perustoimenpiteisiin direktiivin 4 artiklassa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Direktiivin 11 artiklan 3 kohdan g alakohdassa edellytetään vesistöjen pilaantumista aiheuttavien pistekuormituspäästöjen ennalta tapahtuvaa sääntelyä. Tällaiseksi sääntelyksi voidaan hyväksyä pilaavien aineiden veteen pääsyn kieltäminen, lupajärjestelmä tai rekisteröintimenettely, joka perustuu sitoviin määräyksiin ja jossa yhteydessä määrätään pilaantumista aiheuttavien aineiden hallinnasta. Säännös on pantu Suomessa toimeen ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisella luvanvaraisuudella.

Komissio antoi 26.10.2022 ehdotuksen (COM(2022) 540 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutettaisiin vesipuitediirektiiviä, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annettua direktiiviä 2006/118/EY ja ympäristölaatuunormeista vesipolitiikan alalla annettua direktiiviä 2008/105/EY. Direktiiviehdotusta koskevat neuvottelut EU-toimielinten välillä ovat syksyllä 2024 yhä kesken.

2.1.2 Selvityksiä ja muuta asiaan liittyvää aineistoa

Ympäristönsuojelulakiin aiemmin sisältyneen 71 §:n mukaisesta tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutuksia on tarkasteltu viranomaishaastatteluihin pohjautuneessa selvityksessä (Puska, Anne: Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset – Viranomaishaastattelujen tulokset; Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10; linkki: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161567>). Lisäksi vaikutuksia on tarkasteltu erityisesti turvetuotannon toimialalla Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa laaditussa selvityksessä (Kirsi Kalliokoski, Jaana Kiiski, Kirsi Similä: Selvitys ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutuksista turvetuotannon ympäristölupien muuttamiseen; 29.8.2019).

Puskan vuoden 2019 selvityksen johtopäätöksenä todetaan, että lupamääräysten tarkistamisesta luopumisen eli ympäristönsuojelulain 71 §:n kumoamisen haittoja on enemmän kuin hyötyjä. Vaikka kaikkiin lupiin sisältyvästä automaattisesta lupamääräysten tarkistamisesta luopumista pidettiin viranomaisten kuulemisissa yleisesti hyvänä, mahdollisuutta perustellusta syystä määrätä lupamääräykset tarkistettavaksi määräajassa tulisi selvityksen mukaan selvittää. Haastattelut lupa- ja valvontaviranomaiset olivat vastauksissaan yleisesti sitä mieltä, että muutoksen myötä ympäristöluvat eivät ole enää ajan tasalla, mikä voi mm. laskea ympäristönsuojelun tasoa, aiheuttaa toiminnanharjoittajien eriarvoisuutta sekä yleistä epätietoisuutta toimintaa koskevista määräyksistä ja ympäristövaikutuksista. Vastausten mukaan uutta teknologiaa käyttävälle toiminnalle voi olla vaikea myöntää lupaa toistaiseksi voimassa olevana, kun lupamääräysten tarkistamista ei ole. Haastatteluvastauksissa esitettiin paljon erilaisia muutostarpeita ja kehittämisehdotuksia. Yleisesti ehdotettiin lupamääräysten tarkistamista aiempaa kevyemmällä menettelyllä noin 3–10 vuoden välein. Vaasan hallinto-oikeudessa lupamääräysten tarkistamisesta

luopumisen vaikutukset eivät vielä selvityksen laatimisen hetkellä näkyneet enemmälti, mutta selvityspäätösten lisääntyminen ja niiden valitukset olivat jo selvitystä tehtäessä lisääntyneet. Selvitystä varten saaduissa viranomaisten vastauksissa kritisoiitiin myös lupapäätösten pirstaloitumista useiksi erillispäätöksiksi, mikä vaikeuttaa mm. niiden valvomista ja toivottiin voimassa olevien lupamääräysten keräämistä yhteen sähköiseen ajantasaversioon (s. 46–47, 50). Kehittämisehdotuksina selvityksessä tuotiin esiin muun muassa lupamääräysten tarkistamismenettely nykyistä 89 §:n 2 momentin aloitemenettelyä väljemmin perustein, muun tarkistamistarpeen yhdistäminen 29 §:n olennaisen muutoksen tai 81 §:n BAT-tarkistuksen yhteyteen sekä määräaikaisen luvan harkitseminen esimerkiksi turvetuotannon luvissa (s. 51–53).

Aiemmin voimassa olleen tarkistamismenettelyn toimivuutta ja tarvetta sääntelyn palauttamisella tarkasteltiin myös ympäristönsuojelulain toimivuuden arviointihankkeessa vuosina 2021–2022 (Attila, Mikko et al.: ”Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi”. Valtionneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31; linkki: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163970>). Hankkeessa toteutettujen eri sidosryhmien kuulemisten perusteella menettelyn kumoamisella saavutettiin vireille tulevien asioiden määrän väheneminen ja sillä vähennettiin yleisesti sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten että toiminnanharjoittajien hallinnollista taakkaa, mutta vastapainona luvat ovat pirstoutuneet lukuisiin eri päätöksiin ja aluehallintovirastoissa vireille tulevat hakemukset ovat muuttuneet laajemmiksi ja hankalammiksi. Lisäksi toiminnanharjoittajien katsottiin voivan olla hyvinkin eriarvoisessa asemassa luvan iän perusteella. Haitankärsijöiden aseman katsottiin heikentyneen jossakin määrin (s. 84).

ELY-keskuksissa katsottiin valvontatyön muuttuneen hankalammaksi vanhentuneiden lupapäätösten myötä. Aluehallintovirastojen vastauksissa todettiin, että sääntelyvajeen aiheuttama epävarmuutta joudutaan paikkaamaan muun muassa lisääntyneillä selvitysvelvoitteilla, joiden soveltamisala on kuitenkin kapeampi aiemmin voimassa olleeseen tarkistamismenettelyyn verrattuna. Lupamääräysten muotoilussa joudutaan varautumaan niiden pitkäaikaiseen toimivuuteen luvanvaraisen toiminnan koko elinkaaren kannalta, jolloin pitkän aikavälin vaikutusten ja niiden epävarmuuden ennakoiminen lisää hankaluutta samalla kun määräykset saatetaan antaa aiempaa varovaisemmin ja/tai monimutkaisemmin. Myös toiminnanharjoittajat tunnistivat menettelyn kumoamisen haasteeksi lupien vanhenemisen ja selvitysvelvoitteiden lisääntymisen. Tuomioistuinten mukaan luvan myöntämisen edellytykset ovat kiristyneet ja ne tulee tarkastella pidemmälle tulevaisuuteen, minkä lisäksi selvitysvelvoitteiden määrä on lisääntynyt samalla kun niiden käyttöala on kaventunut (s. 74–82).

Tarkistamismenettelyn osittaista palauttamista pidettiin hankkeen tulosten perusteella keskeisimpänä kehityskohteenä ympäristönsuojelulaissa niin viranomaisten ja haitankärsijöiden kuin osittain myös toiminnanharjoittajien näkökulmasta (s. 173). Hankkeen loppuraportin mukaan tarkistamismenettely voitaisiin harkita toteutettavaksi siten, että se koskisi lähtökohtaisesti valtion lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluvia, tarkemmin määriteltäviä toimintoja. Direktiivilaitosten lupamääräysten tarkistamistarpeen arviointi voitaisiin raportin mukaan yhdistää BAT-tarkistamismenettelyn tarpeen arviointiin, kun taas muiden laitosten osalta valvontaviranomainen voisi arvioida lupamääräysten tarkistamistarpeen 10–15 vuoden välein. Jos uuden toiminnan lupaharkintaan liittyisi epävarmuutta päästöistä tai ympäristövaikutuksista, luvassa voitaisiin varovaisuusperiaatetta noudattaen tarvittaessa määrätä lupamääräysten tarkistamishakemuksen jättämisaikajankohdasta tietyn ajan kuluttua toiminnan alkamisesta.

Ympäristöministeriö tilasi keväällä 2024 Helsingin yliopistolta varovaisuusperiaatetta koskevan selvityksen (Ala-Lahti et al.: ”Arviointi varovaisuusperiaatteesta”; 31.5.2024). Erityisenä tutkimuskysymyksenä selvitystyössä oli tarkastella ympäristönsuojelulain mukaisen tarkista-

mismenettelyn osittaista palautusmahdollisuutta ja sen suhdetta varovaisuusperiaatteeseen päätöksenteossa. Selvityksen mukaan (s. 3) kumottu ympäristönsuojelulain 71 § oli tärkeä riskienhallintakeino ympäristölupaharkinnassa, sillä se mahdollisti ympäristölupaviranomaisten pitkäjänteisen riskin seurannan ja lupaehtojen tarkistamisen toteutuneiden päästöjen perusteella. Säännöksen kumoaminen liittyy täten myös varovaisuusperiaatteeseen, joka on keskeinen osa riskienhallintaa tilanteissa, joissa vallitsee tieteellistä epävarmuutta lailla kielletyn vaikutuksen toteutumisesta.

Selvityksen mukaan (s. 85–87) KHO:n ratkaisukäytännöstä voidaan päätellä, että ympäristönsuojelulain 71 §:n poistaminen ympäristönsuojelulaista merkitsi, että kun lupamääräysten tarkistaminen toiminnan myöhemmässä vaiheessa ei ole enää mahdollista toiminnanharjoittajaan raportointivelvollisuuden perusteella, tarvittavat selvitykset lailla kielletyn pilaantumisen riskistä on ollut menettelyn kumoamisen jälkeen esitettävä korostuneesti koko laajuudessaan jo ennen kuin ympäristölupa voidaan myöntää. Verrattuna ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaiseen menettelyyn ympäristölupien jälkikäteisessä valvonnassa on 71 §:n kumoamisen jälkeen painottunut viranomaisten, haitankärsijöiden ja ympäristöjärjestöjen vastuu valvoa ympäristölupia, jotta ne voivat tehdä tarvittaessa muutoshakemuksen lain 89 §:n nojalla. Selvityksessä verrataan tarkistamismenettelyä myös lain 54 §:n mukaiseen erityistä selvitystä koskevaan määräykseen, joka ei myöskään kata lupamääräysten tarkistamista samassa laajuudessa, vaan se koskee vain tiettyjen selvitysten tekemistä, eikä mahdollista laaja-alaista koko toiminnan uudelleentarkastelua. Koska ympäristön pilaantumisen vaaran riskiä ei enää ole voitu tarkistamismenettelystä luopumisen jälkeen hallita yhtä tehokkaasti, on tämä KHO:n oikeuskäytännössä laskenut kynnystä, yhdessä muiden ympäristölupaharkintaan soveltuvien säännösten kanssa, jättää myös varovaisuusperiaate huomioon ottaen ympäristölupa kokonaan myöntämättä. Samoin voidaan katsoa, että 71 §:n poistaminen on lisännyt painetta myöntää lupa määräaikaisena, mikä ei toiminnanharjoittajalle aiheutuvan ennakoimattomuuden vuoksi ole toivottu asia.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen perusteella laadittiin ympäristöministeriön toimeksiannosta selvitys ”Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteet ja prosessien sujuvoittamismahdollisuudet keskitetyillä teollisuusalueilla” (Pölönen, Ismo; Heinilä, Aleks; Salonen, Heikki; 15.1.2024). Selvityksessä erillisille ”teollisuuspuistosäätelylle” ei tunnistettu selkeitä perusteita kaavoituksen, YVA:n ja lupamenettelyjen keskinäissuhteiden osalta. Sen sijaan siinä nostettiin esiin eräitä muita sujuvoittamishdotuksia ja nostetaan esiin myös ympäristöluvan muuttamisen helpottaminen (jakso 5.4). Selvityksessä todetaan, että nykyistä joustavampi mahdollisuus luvan muuttamiseen voisi kuitenkin olla eduksi sekä toiminnanharjoittajan että ympäristön näkökulmasta (s. 32). Selvityksen mukaan sekä oikeuskäytännössä että ympäristönsuojelulain toimivuuden arvioinneissa on todettu ongelmat, jotka ovat aiheutuneet ympäristöluvan käytännössä säännönmukaisen tarkistamismenettelyn (eli lupamääräysten tarkistamisesta määräämisen lupapäätöksessä) kumoamisesta. Tämä menettely tuotti sen kaltaista joustavuutta järjestelmään, jota ei välttämättä sen voimassa ollessa kaikilta osin tunnistettu. Samankaltaisen mahdollisuuden palauttaminen on yksi mahdollisuus hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamisessa (s. 60–61).

2.1.3 Ympäristölupa-asioiden määrät ja käsittelyajat

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa annettiin vuonna 2023 yhteensä 800 ympäristölupapäätöstä ja suunnilleen saman verran vastaavana aikana tuli myös hakemuksia viireille.

Lupamääräysten tarkistamismenettelystä luopumisen vaikutuksia koskevassa selvityksessä (Puska 2019; s. 11 ja 46) on tarkasteltu ympäristölupa-asioiden käsittelyaikojen kehitystä Etelä-

Suomen aluehallintovirastossa tarkistamismenettelyn kumoamisen jälkeen vuosina 2015–2018. Käsittelyajat olivat näinä vuosina ratkaistujen (ESAVI) asioiden perusteella lyhentyneet. Ympäristönsuojelulain mukaisten eri menettelyjen välillä käsittelyajat erosivat siten, että lain 89 §:n mukaisten luvanmuutosasioiden sekä direktiivilaitoksia koskevien uusien BAT-päätelmien julkaisemisesta johtuvia ns. BAT-tarkistuksia koskevat keskimääräiset käsittelyajat olivat 7–8 kuukautta ja mediaanikäsitteilyajat 5–6 kuukautta. Sen sijaan uuden toiminnan tai toiminnan olennaisen muutoksen osalta keskimääräinen käsittelyaika oli hieman yli 9 kuukautta ja mediaanikäsitteilyaika 8–9 kuukautta.

Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyaikojen kehitystä vuosina 2010–2018 tarkasteltiin selvityksessä ”Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa” (Attila, Mikko et al.; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29). Hakemusten keskimääräiset ja mediaanikäsitteilyajat kasvoivat Suomen ympäristökeskuksen aineiston perusteella ennätukseensä vuonna 2016, minkä jälkeen ne ovat laskeneet ja palanneet vuonna 2018 lähes vuosien 2010–2011 tasolle (vuoden 2018 keskimääräinen käsittelyaika oli 15,2 kuukautta ja mediaanikäsitteilyaika 9,5 kuukautta). Selvityksen mukaan (s. 28) merkittävin syy käsittelyaikojen lyhentymiseen vuoden 2016 jälkeen on lupamääräysten määräaikaistarkistuksista luopuminen 1.5.2015 lukien ja siitä seurannut vireille tulleiden asioiden määrän tilapäinen vähentyminen. Ennätyspitkä keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2016 johtui luparuuhkien järjestelmällisestä purkamisesta, jolloin jopa useita vuosia vireillä olleista asioista annettiin päätös.

Vuotta 2023 koskevien aluehallintovirastojen ympäristövastuualueiden tilinpäätöstietojen mukaan kaikkien ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden mediaanikäsitteilyaika hakemuksen vireilletulosta päätöksenantoon oli 9,5 kuukautta. (Tilinpäätös 2023, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, kirjanpitoyksikkö; Aluehallintovirastojen julkaisuja 231/2024; s. 18, 139 ja 150–151). Investointihankkeiden eli uusien toimintoja tai olemassa olevien toimintojen olennaisia muutoksia koskevien ympäristölupien mediaanikäsitteilyaika oli 10,5 kuukautta (tavoiteaikana 10 kuukautta). BAT-tarkistamishakemuksia käsiteltiin yhteensä 26 kappaletta, joista 73 prosenttia alitti 10 kuukauden käsittelyaikataavoitteen. Osaan BAT-tarkistuksia oli yhdistetty käsittelyn yhteydessä myös olennaisen muutoksen käsittely, mikä pidentä käsittelyaika.

2.1.4 Sähköisen asiointijärjestelmän kehittäminen

Aluehallintovirastoissa on ollut käytössä vuodesta 2017 sähköinen ympäristölupajärjestelmä. Siinä toiminnanharjoittaja voi tehdä ja lähettää ympäristölupahakemuksen ja vesilain mukaisen lupahakemuksen aluehallinnon asiointipalvelussa ja täydentää tarvittaessa hakemusta sekä aluehallintovirasto lupaviranomaisena voi lähettää päätöksen. Järjestelmää on laajennettu palvelukokonaisuudeksi, jossa edellä mainittujen toiminnallisuuksien lisäksi valmistellaan ja ratkaistaan lupapäätökset sekä julkaistaan hakemusasiakirjat ja päätökset Lupatietopalvelussa.

Ympäristöministeriö on vuonna 2023 sopinut valtiovarainministeriön kanssa yhteistyösopimuksen lupaprosessien ja valvonnan prosessien tuottavuuden parantamisesta digitalisaatiota kehittämällä (LUVAKE), jossa tuottavuusrahoituksella kehitetään palvelukokonaisuuksia vuoteen 2027 saakka. Osana tätä työtä on tarkoitus kehittää myös ns. konsolidoitu lupapäätös, johon koottaisiin sähköisessä muodossa samaa toimintoa koskevat erilliset päätökset (esimerkiksi tiedot muuttuneesta toiminnasta ja eri lupamääräyksiin kohdistuvat muutospäätökset). Konsolidoitu lupa-asiakirja ei olisi oikeudellisesti sitova, mutta se voisi helpottaa viranomaisten työtä kun samaa toimintoa koskevat määräykset kävisivät kokonaisuudessaan ilmi yhdestä yhtenäisestä asiakirjasta, eivätkä määräykset olisi pirstoutuneet useaan rinnakkain voimassa olevaan lupapäätökseen.

Voimassa olevien lupapäätösten ja -määräysten hajautuminen useisiin asiakirjoihin (mukaan luettuna tuomioistuinten päätökset) on koettu niin toiminnanharjoittajien kuin viranomaisten työtä hankaloittavana asiana, johon lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamisen on osaltaan toivottu tuovan helpotusta. Tämä kuitenkin edellyttäisi hyvin laaja-alaista, kaikkia toimintoja koskevaa lupamääräysten tarkistamismenettelyä.

2.1.5 Oikeuskäytäntö

Ympäristönsuojelulain aiemmin voimassa olleen lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskevan sääntelyn kumoamisen merkitystä on arvioitu eräissä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Turvetuotannon toimialaa koskien voidaan mainita ratkaisut KHO 2015:101 ja KHO 2015:102. Molemmissa asioissa aluehallintovirasto oli määrännyt vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 55 §:n nojalla lupamääräysten määräaikaisesta tarkistamisesta.

Korkein hallinto-oikeus totesi molemmissa ratkaisuissaan, että ympäristöluvan lupamääräykset muodostavat kokonaisuuden, jossa myös luvan tarkistamista koskevalla määräyksellä voi olla olennaistakin vaikutusta luvan edellytyksiä ja muuta lupamääräyksiä koskevaan harkintaan. Ensimmäisessä ratkaisussa lupahakemuksessa esitettyyn vesienkäsittelyratkaisuun mahdollisesti liittyvää epävarmuutta oli pyritty hallitsemaan nimenomaan lupamääräyksen 4 avulla. Korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisussaan merkitystä ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaiselle mahdollisuudelle luvan muuttamiseen arvioidessaan tarvetta lupamääräysten uudelleentarkistamiseen.

Jälkimmäisessä ratkaisussa (KHO 2015:102) oli kyse myös vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisten vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman sekä niiden toimenpideohjelmien huomioimisesta harkittaessa tarkistamista koskevaa määräystä tai luvan määräaikaisuutta vanhan ympäristönsuojelulain 55 §:n 2 momentin mukaisesti. Luvan voimassaoloa koskien korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun otettiin huomioon turvetuotantoalueen vesienkäsittelyratkaisut ja niiden suhde parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimukseen sekä turvetuotantoalueen alapuolisten vesistöjen tila ja sille asetetut tavoitteet, ei luvan myöntämiselle toistaiseksi voimassa olevana ollut edellytyksiä. Lupa muutettiin määräaikaiseksi.

Korkein hallinto-oikeus korosti ratkaisussaan, että luvan myöntämisen edellytyksiä koskevan vanhan ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin nojalla myös lupamääräysten tarkistamista koskevassa päätöksessä lupamääräykset on asetettava siten, että luvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät, vaikka luvan myöntämisen edellytyksiä ei muutoin arvioida siten kuin haettaessa lupaa uudelle toiminnalle. Luvan voimassaoloa ja tarkistamista koskevan vuoden 2000 ympäristönsuojelulain 55 §:n 2 momentissa on säädetty, että luvan määräaikaisuutta harkittaessa on otettava huomioon vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma sekä niiden toimenpideohjelmat. Korkein hallinto-oikeus totesi, että luvan voimassaoloa koskevaan ratkaisuun vaikuttavat luvan myöntämisen edellytysten arviointi ja lupamääräysten asettaminen. Lupamääräysten tarkistaminen kyseessä ollessa tuli arvioida, oliko luvan voimassaoloa koskevaa ratkaisua perusteltua muuttaa ottaen huomioon myös luvan myöntämisen edellytykset. Luvan tarkistamista koskevalla määräyksellä voitiin katsoa olleen tässä tapauksessa merkitystä arvioitaessa turvetuotantoalueen vesienkäsittelyä koskevien määräysten riittävyttä.

Myös kahdessa korkeimman hallinto-oikeuden viime vuosien merkittävässä ratkaisussa tuodaan esiin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset luvan jälkikäteiseen muuttamiseen ja tarkistamiseen koskevat menettelyt ja otetaan erityisesti kantaa siihen, missä määrin erityistä selvitysvollisuutta koskevan lupamääräyksen avulla on mahdollista hallita vesistö päästöjen ennakointiin liittyvää epävarmuutta. Korkein hallinto-oikeus suhtautui tähän näissä ratkaisuissaan

pidättyvästi. Tapauksissa oli kyse suurelle teollisuuslaitokselle ja kaivostoiminnalle haetuista luvista ja arvioitavana oli keskeisesti niiden vesistö päästöjen hallinta.

Ensimmäisessä ratkaisussa Finnulp Oy:n biotuotetehtaan toimintaa Sorsasalossa Kuopiossa koskien korkein hallinto-oikeus kumosi ratkaisullaan KHO 2019:166 Vaasan hallinto-oikeuden 21.9.2018 (nro 18/0222/2) ja aluehallintoviraston 31.3.2017 (numero 14/2017/1) antamat päätökset. Vaasan hallinto-oikeus oli hylännyt haitankärsijöiden ja ympäristönsuojelujärjestöjen vaatimukset aluehallintoviraston päätöksen kumoamisesta, mutta täsmentänyt lupamääräyksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei kyseisellä sijoituspaikalla ja lupahakemuksessa ilmoitetulla tuotantomäärällä koko sen elinkaaren aikana aiheutuisi jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna ympäristönsuojelulaissa kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lakia tulkitaan unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. KHO:n ratkaisun kannalta oli keskeistä, että unionin tuomioistuimen niin sanotussa Weser-tuomiassa (unionin tuomioistuimen 1.7.2015 antama tuomio asiassa C-461/13; Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. vastaan Saksan valtio) vahvistaman tulkinnan mukaan kansallinen viranomais ei saa myöntää lupaa toimenpiteelle, jonka seurauksena vesipuitedirektiivissä (vesipolitiikan puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY) tarkoitettun pintavesimuodostuman jonkun laadullisen tekijän tilaluokka heikkenisi. Toiminnasta yhdessä muun kuormituksen kanssa olisi tämän perusteella vaarana aiheutua ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohdassa tarkoitettu kielletty seuraus.

Korkein hallinto-oikeus otti ratkaisussaan huomioon, että saadun selvityksen mukaan toimintaa olisi tarkoitus harjoittaa pitkään, toiminnanharjoittajan edustajan esittämän arvion mukaan useiden vuosikymmenien ajan. Toiminnanharjoittajan edustaja oli myös ilmoittanut, ettei hanketta toteuteta määräaikaisen luvan turvin.

Ratkaisussa otettiin kantaa myös muihin ympäristönsuojelulain mukaisiin menettelyihin haitallisten vaikutusten hallitsemiseksi. Korkein hallinto-oikeus otti esiin lupamääräysten tarkistamisen menettelyn kumoamisen ja totesi, että voimassa oleva lainsäädäntö ei enää mahdollista ympäristöluvan tarkistamista ja lupamääräysten muuttamista toiminnan myöhemmässä vaiheessa, mikäli vaikutustarkkailun perusteella havaittaisiin, että asetetut lupamääräykset eivät tulevaisuudessa olisikaan riittävän tehokkaita ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisen erityistä selvitystä koskevan määräyksen osalta korkein hallinto-oikeus taas totesi, että sen käyttöala ei ole yhtä laaja kuin aiemmin lainsäädännössä olleen lupamääräysten tarkistamisen menettelyn. (se ei se mahdollista laaja-alaista, koko toiminnan edellytyksiä koskevaa uudelleentarkastelua). Selvitysvelvollisuutta ei voida käyttää, jos selvittävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi. Siten hankkeen haitallisiin vesistövaikutuksiin liittyvää epävarmuutta ei voitu hallita asettamalla toiminnanharjoittajalle erityistä selvitysvelvollisuutta hankkeen vaikutusten ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta keskeisestä tiedosta eli jätevesipäästöjen vaikutuksesta Kallaveteen pitkällä aikavälillä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että myöskään ympäristönsuojelulain 89, 93 ja 80 §:n säännökset ympäristöluvan muuttamisesta, ympäristöluvan peruuttamisesta ja BAT-päätelmien muutosten vaikutuksesta lupamääräyksiin eivät ole riittäviä varmistamaan, että toiminnasta ei sen jatkuessa vuosikymmeniä aiheutuisi merkittävää pilaantumista.

Eri mieltä olleen ympäristöasiantuntijaneuvos Harri Koivusalon äänestyslausunnon, johon oikeusneuvos Mika Seppälä yhtyi, mukaan hallinto-oikeuden päätöstä olisi tullut muuttaa lisäämällä erityisesti eräiden päästöjen kehitystä koskevia selvitysvelvoitteita, minkä johdosta aluehallintovirasto olisi voinut muuttaa tarvittaessa lupaa. Äänestyslausunnossa huomioitiin, että

ympäristönsuojelulain 54 ja 90 § on lähtökohtaisesti tarkoitettu yksilöityjen lisäselvitysten saamiseksi eikä selvityksiä tulisi käyttää laajasti luvan keskeisten määräysten tarkistamiseen. Kuitenkin huomioiden ympäristönsuojelulain puutteellisuus ja Kallaveden vesimuodostuman tilasta saatu selvitys, joka osoittaa yhden ekologista tilaa kuvaavan osatekijän muuttuneen tyydyttävään tilaan, oli äänestyslausunnon mukaan vesipuitedirektiiviin tavoitteiden varmistamiseksi sovellettava ympäristönsuojelulain 54 §:ää siten, että selvitysten johdosta voidaan tarvittaessa rajoittaa huomattavastikin jätevesipäästöjä. Lausunnossa pidettiin perusteltuna, että uuden vesienhoidon suunnittelukauden alkuvuosina olisi mahdollisuus tehostettuihin ja uusiin toimenpiteisiin vesien tilan heikkenemisen ehkäisemiseksi tai tilan parantamiseksi.

Toinen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu eli KHO 2022:38 koski Yara Suomi Oy:n Soklin kaivoshankkeelle myönnettyä ympäristö- ja vesitalouslupaa. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto oli myöntänyt päätöksellään 18.6.2018 nro 59/2018/1 yhtiölle ympäristöluvan ja vesitalousluvan (yhteiskäsittelyssä). Vaasan hallinto-oikeus kumosi 5.5.2020 päätöksellään nro 20/0034/3 aluehallintoviraston päätöksen kahden louhosalueen osalta ja hylkäsi yhtiön hakeumuksen näiltä osin. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen myös uomien siirtojen osalta ja palautti asian näiltä osin aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus myös muutti eräitä päätöksen lupamääräyksiä. Korkein hallinto-oikeus kumosi 24.3.2022 antamallaan ratkaisulla hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset ja palautti asian aluehallintovirastolle kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi luvan myöntämisedellytyksissä olevien puutteiden vuoksi.

Vesienhallinnan riittävyyttä koskien korkein hallinto-oikeus piti Soklin kaivoshankkeen vesienhallinnan lähtökohtana oli jossain määrin puutteelliset tiedot alueen hydrologisista olosuhteista, mikä johtuu siitä, että ennusteissa ei ole otettu huomioon ilmastomuutoksen vaikutusta ja sääolosuhteiden äärevöitymistä nykyisen tiedon pohjalta. Koska alueelle suunnitellaan suuren mittaluokan mukaista kaivoshanketta, myös toiminnasta aiheutuva pilaantumisriski tulisi korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan kasvamaan merkittävästi erityisesti silloin, jos vesienhallintaan liittyvistä riskitekijöistä useat toteutuisivat samanaikaisesti. Hankkeen riskianalyseissa ei ole kuitenkaan tarkasteltu tällaista tilannetta eikä myöskään tilannetta, jossa riskit mahdollisesti ketjuuntuisivat. Korkein hallinto-oikeus korosti ratkaisussaan, että toiminnan mittakaavan kasvaessa myös siihen liittyvät riskit yleensä kasvavat siten, että pienelläkin todennäköisyydellä sattuva tapahtuma voi aiheuttaa seurauksen, jonka haitallinen vaikutus ympäristössä on merkittävä. Arvioitaessa vaikutusarvioihin liittyvien puutteiden merkitystä lupaharkinnassa ympäristönsuojelulain mukainen varovaisuusperiaate oli otettava huomioon. Kysymys oli tällöin siitä, voidaanko asiassa saatujen selvitysten perusteella ja annetuilla lupamääräyksillä riittävästi varmistua siitä, että luvan myöntämisedellytykset täyttyvät kaikissa tilanteissa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun otettiin huomioon mm. hankkeen poikkeuksellisen suuri mittaluokka ja hankkeen vaikutusalueen vesistöjen herkkyys, hankkeen toteuttamista koskeviin suunnitelmiin oli annetut ja hallinto-oikeuden osittain muuttamat lupamääräyksetkin huomioon ottaen jäänyt vesienhallinnan osalta niin suuria epävarmuustekijöitä, että ne olisi tulut arvioida osana ympäristö- ja vesitalousluvan myöntämisen edellytyksiä sen sijaan, että niiden osalta on asetettu lukuisia, laajojakin tutkimuksia ja selvityksiä edellyttäviä jälkiselvitysvelvoitteita. Kun kysymys oli luvan myöntämisedellytysten kannalta keskeisistä selvitysvelvoitteista, ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupamääräykset ja jälkiselvitysvelvoitteet useista keskeisistä vesienhallintaan liittyvistä tekijöistä eivät ole olleet tällaisessa kokonaisuudessa ja varovaisuusperiaate huomioon ottaen riittäviä hallitsemaan toiminnan riskitekijöitä kaikissa hydrologisissa olosuhteissa.

Lupamääräysten tarkistamismenettelyä ei voitu enää soveltaa tapauksessa, vaikka Soklin kaivoshankkeen ympäristölupa-asia oli käsitelty vanhan ympäristönsuojelulain mukaisesti. Lupamääräysten tarkistamismahdollisuuden puuttuminen merkitsi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan osaltaan myös sitä, että lupahakemuksen mukaisilla selvityksillä on voitava osoittaa luotettavasti ja tarkasti, että luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa hankkeen toiminta-ajan loppuun saakka.

Vesilain lupamääräysten määräaikaista tarkistamista koskevan säännöksen (3:20) soveltamisesta Vaasan hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, ettei sen nojalla vesitalouslupan hakemuksessa olleita puutteita voitu siirtää esitettäväksi luvan myöntämisen jälkeen. Hallinto-oikeuden mukaan kyse ei ole ollut sellaisesta selvityksestä, jota ei voitaisi hankkia ennen luvan myöntämistä. Lupaharkinnan tueksi on oltava riittävän yksityiskohtaiset selvitykset hankkeen toteuttamisesta, jotta voidaan varmistua siitä, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Myös korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kyseisellä vesilain säännöksen mukaisella lupamääräysten tarkistamisella voida korjata hakemuksessa olevia, luvan myöntämisen edellytysten arvioinnin kannalta olennaisia puutteita, vaan tältä osin selvitystä olisi tullut esittää jo ennakolta lupaharkintaa varten.

Ratkaisussa KHO 2019:72 oli kyse hallintopakon käyttämisen edellytyksistä, mutta siinä viitattiin myös luvan tarkistamismenettelyn kumoamiseen. Korkein hallinto-oikeus totesi siinä, että luvan sisältämien tarkistamismääräysten kumoutumisen myötä mahdollinen tarve puuttua kyseessä olevien turvetuotantoalueiden vesienkäsitelyrakenteiden puutteisiin edellyttää ensin valvontaviranomaisen suorittamaa luvan muuttamisen tarpeen arviointia. Mikäli valvonnan perusteella ilmenee tarpeita lupamääräysten muuttamiseen, ne tulee tehdä ympäristönsuojelulain 89 §:n (423/2015) mukaisesti. Luvan peruuttamisesta oli kyse ratkaisussa KHO 2018:41 (jakelu-asematoimintaa koskien) ja ympäristöluvan muuttamisesta määräaikaiseksi ratkaisussa KHO 2017:76 (kaivostoimintaa koskien).

2.2 Nykytilan arviointi

Tarkistamismenettelyn kumoamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 257/2014 vp, s. 27) kiinnitettiin huomiota pitkittyneisiin ympäristölupa-asioiden käsittelyaikoihin. Selvitysten mukaan valtion ympäristölupaviranomaisessa yhtenä tällaisena asiaryhmänä mainittiin esitystä seuraavien lähivuosien aikana hakemukset ympäristölupamääräysten tarkistamiseksi. Näiden osuudeksi arvioitiin jatkossa jopa 60 prosenttia vireille tulevista asioista ja näiden asioiden vaatimaksi työmääräksi aluehallintovirastot arvioivat keskimäärin 50 prosenttia uuden toiminnan luvan käsittelystä. Esityksessä myös todettiin, että lupamääräysten tarkistamisvelvoite oli hallintokäytännössä määrätty lähes poikkeuksetta jokaisessa ympäristöluvassa. Tarkistamisvelvoitteen ajankohdat vaihtelivat noin 5–12 vuoden välillä. Kun määräys oli käytännössä automaattinen ja sen toimeenpano suhteellisen kaukana tulevaisuudessa, oli päätöksentekohetkellä voinut olla vaikea ennakoida, tarvitaanko lupamääräysten tarkistamista jokaisessa toiminnassa. Näin tarkistamismenettelyyn oli päätynyt myös toimintoja, joissa välttämätöntä tarvetta luvan muuttamiselle ei ollut (HE 257/2014 vp, s. 45).

Ympäristövaliokunta piti tärkeänä lain 71 §:n kumoamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (YmVM 20/2014 vp), ettei lupia tarkoituksenvastaisesti määrättäisi määräaikaiksi turhaan. Lisäksi nostettiin esiin huoli uusien hankkeiden lupamenettelyjen pitkittymisestä siksi, että toiminnanharjoittajan on kyettävä osoittamaan arvioidut päästöt hyvin tarkkaan varsin varhaisessa vaiheessa, kun määräyksiä ei voida jättää tarkistamismenettelyssä oikaistavaksi. Valiokunta korosti mietinnössään, että lain soveltamista tulee seurata tarkkaan ja ryhtyä tarvittaviin toimiin uusien työskentelytapojen omaksumiseksi, jos tavoitteita sujuvoittamisesta ei saavuteta.

Jaksossa 1.2 mainitussa ympäristöministeriön tammikuussa 2024 järjestämässä keskustelutilaisuudessa kuultiin erityisesti ympäristölupavaraiden toimialojen yritysten näkemyksiä erilaisista vaihtoehdoista lupamääräysten tarkistamisen menettelyn palauttamiseksi ympäristönsuojelulakiin. Monet toiminnanharjoittajien edustajat pitivät parhaimpana vaihtoehtona nykytilan säilyttämistä eli että ympäristönsuojelulakiin ei lisättäisi tarkistamisen menettelyä koskevaa sääntelyä. Lupien muuttaminen katsottiin toteutuvan parhaiten toiminnan omista investoinneista ja tästä johtuvien lupien muutostarpeista johtuen, eikä muunlaista lupien tarkistamista katsottu tarpeelliseksi. Menettelyn kumoamista vuonna 2015 pidettiin myös yhtenä merkittävänä lupamenettelyjen sujuvoittamistoimenpiteenä. Sääntelymalli, jossa tarkistamisen menettely palautettaisiin vain joillekin lupavaraisille toimialoille ei pidetty toimivana ratkaisuna, sillä jo yksittäisen toimialan sisällä toiminnot eroavat toisistaan, minkä lisäksi toimialalistaus vaatisi todennäköisesti uudelleen tarkastelua toimialojen merkittävyyden vaihtelujen mukaan.

Voidaan katsoa, että lupamääräysten tarkistamisen menettelyn kumoamisen myötä vuonna 2015 syntyi painetta muiden lain mukaisten ympäristölupaan jälkikäteen puuttumisen mahdollistavien menettelyiden soveltamiseen. Tällaisena voidaan pitää lupien muuttamista koskevaa 89 §:ää sekä 54 §:ää erityistä selvitystä koskevasta määräyksestä. Myös lupien määräaikaisena myöntämisen (87 §) on uumoiltu saattavan lisääntyvän tarkistamisen menettelyn kumoamisen myötä. Toisaalta viranomaisilta saadun palautteen perusteella muista menettelyistä ei vaikuttaisi löytyvän suoraan käyttökelpoista menettelyä tarkistamisen menettelyn tilalle (Puska 2019, s. 48).

Myös 71 §:n kumoamista koskeneessa hallituksen esityksessä tarkistamisen menettelyn ajateltiin korvautuvan 89 §:n soveltamisella ja sillä, että valvontaviranomaisella on velvollisuus seurata lupien muuttamisen perusteiden esiintymistä osana säännöllistä ja muutakin valvontaa (HE 257/2014 vp, s. 45). On kuitenkin todettava, että lupien muuttamista koskevan 89 §:n 2 momentin mukainen aloitemenettelyn soveltaminen ei ole kehittynyt sellaiseksi kuin tuolloin arvioitiin. Ympäristönsuojelulain 89 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 243/2021 vp) varten viranomaisilta kerättyjen tietojen mukaisesti vuosina 2015–2020 valvontaviranomaisen aloitteiden perusteella vireille tulleita lupamuutosaloitteita oli noin 60 ja haitankärsijöiden tai ympäristönsuojelulain 186 §:n mukaisten yhdistysten tai säätiöiden aloitteita vain hieman yli 10. Valvontaviranomaisien aloitteissa korostuivat tietyt toimialat, selvästi suurimpana turvetuotanto (noin puolet aloitteista), minkä lisäksi myös jätteenkäsittely, kaatopaikat, jätevedenpuhdistamot ja kaivokset ovat olleet aloitteiden piirissä. Ainakin 17 tapauksessa oli kyse lain 423/2015 siirtymäsäännöksen mukaisesta lupamuutostarpeen arvioinnista ja sen perusteella tehdystä aloitteesta. Esimerkiksi Kalliokosken et al. laatiman 71 §:n kumoamisen vaikutuksia turvetuotannossa koskevan selvityksen mukaan turvetuotannon toimialalla valvontaviranomaisen tulisi tehdä lupien muuttamisen tarpeen arviointeja kaikkiaan 539 vuosina 2015–2025.

Nyt kyseessä olevaa esitystä varten ympäristöministeriö tiedusteli aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilta tietoja ympäristönsuojelulain nykyisten mm. lupien muuttamista koskevia menettelyjen soveltamisesta sekä määräaikaisten lupapäätösten määristä ajalla 1.9.2020–1.9.2024. Niiden perusteella 89 §:n 2 momentin mukaisia aloitteita oli käsitelty noin 40 päätöksessä. Erityistä selvitysvelvoitetta koskevaa säännöstä (54 §) oli sovellettu hieman yli 150 päätöksessä, minkä lisäksi vireillä oli vielä 1.9.2024 noin 30 asiaa. Määräaikaaisia lupapäätöksiä oli myönnetty tarkastellulla ajanjaksolla hieman yli 100. Selventävää lausumaa (92 §) oli käytetty 14 kertaa, lupien peruuttamista (93 §) tarkastelujaksolla vai kaksi kertaa. Näiden tietojen perusteella voidaan huomata, että 89 §:n 2 momentin mukaisen aloitemenettelyä sovellettiin vähemmän kuin edellä mainitun HE 243/2021 vp yhteydessä tehdyssä tarkastelussa, joka koski viittä edellistä vuotta. Voidaan myös katsoa, että erityistä selvitysvelvoitetta koskevaa 54 §:ää on sovellettu melko paljon, minkä lisäksi myös määräaikaisten lupien määrää tarkastelujakson aikana voidaan pitää merkittävänä. Lukumäärien osalta on kuitenkin huomattava, että erityisesti mää-

räaikaisten lupapäätösten määrä perustuu kuitenkin lupapäätösten valmistelijoilta saatuihin tietoihin, sillä näitä päätöksiä ei saatu haettua suoraan asianhallintajärjestelmästä (USPA). Näin ollen tietoihin liittyy jonkin verran epävarmuutta.

Puskan selvityksessä (Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10) valvontaviranomaiset (ELY-keskukset) pitivät 89 §:n 2 momentin mukaisen luvan muuttamista koskevan aloitemenettelyn haasteena luvan muuttamisen edellytysten tulkinnanvaraisuutta sekä niiden soveltamisen korkeaksi arvioimaansa kynnystä. Lupaviranomainen on saattanut pitää parempana toiminnanharjoittajan itsensä vireille panemaan hakemusta luvan muuttamiseksi verrattuna valvontaviranomaisen aloitteeseen. Lupamuutokset ovat johtaneet lupapäätöskokonaisuuden pirstaloitumiseen. Haitankärsijän mahdollisuudet ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaisen aloitteen vireille panoon ovat hyvin huonot, sillä haitankärsijän näyttötaakka toiminnassa tapahtuneissa muutoksissa on kohtuuton ja asioiden selvittäminen ja ajantasaisen tiedon saaminen toiminnasta kohtuuttoman vaikeaa ja työlästä, ellei jopa mahdotonta (s. 47–48). Edellä mainitulla 89 §:n muuttamista koskevalla hallituksen esityksellä (HE 243/2021 vp) pyrittiin eräiltä osin tehostamaan menettelyn soveltamista (ks. edellä jakso 2.1.1.1).

Voidaan katsoa, että ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisten erillisselvitysten avulla on voitu nopeuttaa joissakin tapauksissa luvan myöntämistä, kun jotakin erityiskysymystä ei ole voitu selvittää ennen luvan myöntämistä. Moninaisten selvitysten määrää on kuitenkin aiheellisesti myös kritisoitu. Joissakin tapauksissa selvitysten runsas käyttö on tarkoittanut lain tarkoituksen vastaisesti luvan myöntämisen edellytysten selvittämisen siirtämistä erilaisiin jälkikäteisiin selvityksiin. Toisaalta selvitysvelvoitteita on voitu asettaa varmuuden vuoksi. Tämä puolestaan on johtanut turhauttaviin selvitysten laatimiseen ja tarpeettomien kustannusten aiheutumiseen lupanhaltijalle. Joka tapauksessa selvitysmääräysten käyttämisestä on syntynyt varsin laaja käytäntö. Myös tuomioistuinvaiheessa on tavallista, että muutoksenhakutuomioistuin on lisännyt määräyksen erityisen selvityksen esittämisestä, kun muutoksenhaun kohteena on ollut epäselväksi jäänyt kysymys. On myös korostettava, että selvitysmääräystä ei tulisi antaa, jos selvitys on tullut esittää jo lupaharkintaa varten. Tällä on tarkoitettu erityisesti sitä, ettei luvan myöntämiseen keskeisesti kuuluvia selvityksiä voida jättää myöhemmin esitettävien selvitysten varaan. Kysymys on tällöin luvan myöntämisen edellytyksistä tai keskeisistä lupamääräyksistä (Kuusi-niemi (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädäntö, 2. uudistettu laitos; Edita Publishing Oy 2015, digikirja; jakso 7.6).

Viranomaishaastattelujen mukaan erillisselvitykset koetaan hankalina lupakäsittelyssä ja valitusasteessa, koska niiden hakemusasiakirjoista on vaikea saada kokonaiskäsitystä asiasta. Valvonnassa lukuisat erillisselvityspäätökset vaikeuttavat myös kokonaiskäsityksen muodostamista siitä, mitkä lupamääräykset ovat voimassa (Puska 2019, s. 48). Lisäksi lupaviranomaisissa on saattanut tuottaa haasteita harkita, voidaanko luvan myöntämisen edellytykset tutkia ilman selvityksen laatimista. Lupaviranomaisten näkemyksen mukaan selvitysvelvoitteiden avulla voidaan välttää määräaikaisen luvan myöntäminen, mutta menettelyllä voidaan lähinnä tarkentaa lupamääräyksiä eikä niinkään muuttaa lupaa. Varsinaista toiminnan tehostumisvaikutusta säännöksellä ei yleisesti nähdä olevan, sillä sen ei katsota säästävän eri osapuolten resursseja (Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31, s.105–108).

Tarkkailumääräysten muuttamista koskevat päätökset (ympäristönsuojelulain 65 §) nähtiin valvonnassa osin korvanneen lupamääräysten tarkistamista mm. energiantuotannossa ja kaatopaikkatoiminnassa. Valvontaviranomaisen hyväksymillä tarkkailusuunnitelman muutoksilla (mahdollisesti tarkkailua tiukentamalla ja tarkentamalla) on osin vältetty se, että ympäristölupa on ole tarvinnut hakea muutosta. Hallinnossa on kuitenkin saattanut olla epäselvyyttä tarkkailusuunnitelmien hyväksyjästä, ellei hyväksyntää ole selkeästi ympäristöluvassa delegoitu, eikä

asianosaisten kuuleminen aina toteudu tarkkailusuunnitelmia hyväksyttäessä valvontaviranomaisessa (Puska 2019, s. 48–49).

Luvan selventämistä koskevan ympäristönsuojelulain 92 §:ää on sovellettu tähän mennessä melko vähän. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa selventämisestä annetut lausumat ovat koskeneet lähinnä lupaviranomaisen ja ELY-keskuksen välisiä näkemuseroja. Osa lupaviranomaisista näkee selventämismenettelyn turhana. ELY-keskuksista saatujen tietojen mukaan luvan selventämistä ei ole valvonnassa paljon käytetty, mutta sen käyttöä on harkittu ja käytön on nähty lisääntyvän. Osa valvojista pitää selventämismenettelyä epäselvänä eikä pidä sitä kovin käyttökelpoisena menettelynä (Puska 2019, s. 17 ja 32). Luvan selventäminen lausumalla on viranomaisten näkemysten mukaan kuitenkin periaatteessa koettu sujuvaksi ja hyödylliseksi luvan muuttamista kevyemmäksi keinoksi, vaikkakin sen soveltamisen tueksi on kaivattu ohjeistusta ja esimerkkitapausten esittelyä (Ympäristönsuojelulain toimivuus- ja vaikuttavuusarviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:31, s.111–113).

Vastaavasti kuin tarkistamismenettelyäkin käytettäessä, lupa voidaan määrätä olemaan voimassa määräajan, jos esimerkiksi toimintaan liittyy riskejä, joita ei tunneta riittävästi, tekniikka on uutta ja ympäristövaikutuksien hallintaan liittyy epävarmuuksia, jolloin lupamääräysten mitoittaminen oikein voi olla vaikeaa. Toiminnanharjoittajan kannalta lain mahdollistamaa määräaikaista lupaa voidaan kuitenkin pitää hankalana, sillä se jättää toimintaedellytykset lupapäätöksen voimassaoloajan jälkeen epävarmuuden tilaan. Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että luvan määräaikaaisuutta ei tulisi käyttää sen mahdollistamiseksi, että lupa voitaisiin myöntää tavanomaista kevyemmin lupamääräyksin. Määräaikaaisuutta ei tule myöskään käyttää niin, että lupamääräyksiä ikään kuin ankaroitetaan, (Kuusiniemi (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädäntö, 2. uudistettu laitos; Edita Publishing Oy 2015, digikirja; jakso 7.2.3).

Lupaviranomaiset toivat esiin haastatteluissa vuoden 2019 Puskan selvitystä varten, että jossain tapauksessa (turvetuotannon) lupa oli muutettu määräaikaiseksi muutoksenhaussa. Yhtenä perusteena muutokselle oli, ettei lupaa voi tarkistaa. Määräaikaista lupaa on harkittu vaihtoehtona, mutta sitä ei ole otettu vielä laajemmin käyttöön eikä pidetty toimivana. Luvittajien mukaan uutta teknologiaa käyttävälle toiminnalle voi olla vaikea myöntää toistaiseksi voimassa olevaa lupaa, mutta toisaalta määräaikainen lupa varmasti rajoittaisi investointeja. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastualueen johtajien mukaan määräaikaisia lupia voidaan pitää poikkeuksellisinakin eivätkä luvanhakijat niitä myöskään toivo. Vaasan hallinto-oikeus toi esiin, että istunnoissa lupapäätöksen määräaikaaisuutta koskeva vaihtoehto oli tullut yhdeksi ratkaisuvaihtoehdoksi, erityisesti aiemmin voimassa olleen 71 §:n kumoamisen myötä (s. 33, 40, 42).

3 Tavoitteet

Ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavan lupamääräysten tarkistamismenettelyn tavoitteena on parantaa osaltaan ympäristölupaan sisältyvien määräysten ajantasaisuutta ja täten tukea myös ympäristönsuojelun korkean tason ylläpitämistä. Lupamääräysten ajantasaisuudesta huolehtimalla edistettäisiin myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua. Ehdotuksessa pyritään samalla minimoimaan menettelystä aiheutuva hallinnollinen taakka niin viranomaisille kuin toiminnanharjoittajillekin kun tarkistamismenettely rajattaisiin vain tietyt kriteerit täyttyviin toimintoihin.

Lisäksi lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskevalla sääntelyllä voitaisiin osaltaan vähentää tarvetta ympäristönsuojelulain eräiden muiden menettelyjen käyttämiselle, jotka ovat saataneet lisätä tarpeettomasti eri tahojen hallinnollista taakkaa sekä vaikuttaa yritysten investointimahdollisuuksiin. Sääntelyn avulla voitaisiin vähentää toiminnanharjoittajilta vaadittavia erillisiä selvityksiä luvan myöntämisen jälkeen (54 §). Voidaan myös katsoa, että lupamääräysten

tarkistamismenettelyn myötä tarvetta luvan myöntämiselle määräajan voimassaolevana voitaisiin myös jonkin verran vähentää. On kuitenkin huomattava, että sääntelyllä ei kuitenkaan puuttuttaisi millään tavalla luvan myöntämisen edellytyksiin. Lupamääräysten tarkistamista koskevassa päätöksessä lupamääräykset on asetettava siten, että luvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät, vaikka luvan myöntämisen edellytyksiä ei muutoin arvioida siten kuin haettaessa lupaa uudelle toiminnalle (vrt. KHO:2015:102).

Ympäristölupaa koskevasta hakemuksesta pyydettäviä lausuntoja koskevaa sääntelyä keventämällä tavoitellaan kunnan viranomaisten työmäärän vähentämistä hallitusohjelmaan sisältyvän kuntien tehtäväkenttään kohdistuvien normien vähentämiseen liittyvän tavoitteen mukaisesti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi lupamääräysten tarkistamista koskevaa säännöstä. Samalla tehtäisiin lisäyksestä johtuvat muutokset eräisiin muihin ympäristönsuojelulain säännöksiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristölupaa koskevasta hakemuksesta pyydetävistä lausunnoista. Nykyisin lausunto on pyydetävä toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Sääntelyä muutettaisiin siten, että kyseinen lausunto voitaisiin pyytää vain tarvittaessa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Valtiontaloudelle esityksellä ei arvioida olevan juurikaan vaikutuksia, sillä esityksessä ehdotettavan lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamisen ei arvioida merkittävästi lisäävän uuden Lupa- ja valvontaviraston tehtäviä. Kuntatalouteen menettelyn palauttamisella ei olisi vaikutuksia, sillä menettely koskisi vain valtion ympäristölupaviranomaista.

Yrityksille lupamääräysten tarkistaminen voi aiheuttaa hieman lisää hallinnollista taakkaa ja tätä kautta lisäkustannuksia tarkistamista koskevan hakemuksen laatimisen johdosta. Menettely koskisi kuitenkin rajattua joukkoa toimintoja eli vain niitä, joihin liittyisi erityinen luvan tarkistamistarve esim. toiminnasta käytettävän uuden tekniikan vuoksi. Toisaalta tarkistamismenettelyn palauttamisella voitaisiin vähentää painetta toiminnanharjoittajalle tuottaa lupahakemuksessa hankkeen vaihtoehtoja ja niiden todennäköistä ympäristövaikutuksista varovaisuusperiaatteen nojalla hyvin yksityiskohtaista tietoa, jota voi olla vaikeaa hankkia vielä ennen hankkeen aloittamista tai olennaisen muutoksen toteuttamista. Kokonaisuutena arvioiden toiminnanharjoittajan kannalta hallinnollinen taakka ei välttämättä lisääntyisi, vaan selvitysten toimittamisen ajankohta muuttuisi, minkä johdosta niiden hankkiminen saattaa myös helpottua. Tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi myös tukea sen soveltamisen piirissä olevan toiminnan harjoittajan asemaa, kun tämä pystyisi nykyistä paremmin varautumaan tarkistamista koskevan hakemuksen laatimiseen sekä siihen liittyvien selvitysten tilaamiseen ja aikataulutukseen.

On myös katsottu, että tarkistamismenettelyn poistaminen näyttäisi KHO:n oikeuskäytännössä laskeneen lupaharkinnassa kynnystä jättää ympäristölupa myöntämättä, kun hankkeen ympäristö- ja terveysvaikutuksista ei ole riittävästi varmuutta (ks. Ala-Lahti et a. 31.5.2024; s. 90). Tätä taustaa vasten menettelyn palauttaminen voisi tukea toiminnanharjoittajien asemaa, kun

lupa voitaisiin myöntää ja näin ollen esimerkiksi uusi investointihanke aloittaa entistä useammin, vaikka toiminnassa käytettävän teknologian uutuuden tai muutoin ympäristövaikutusten epävarmuuden vuoksi lupamääräysten riittävydestä ei kaikilta osin olisi mahdollista saada täyttä varmuutta heti luvan myöntämisen tai toiminnan olennaisen muutoksen yhteydessä.

Tarkistamismenettelyä koskevasta sääntelystä voisi aiheutua jonkin verran epävarmuutta investoinneille, kun lupamääräyksiä tarkistettaisiin luvan myöntämisen jälkeen. On kuitenkin huomattava, että lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä ei varsinaisesti harkittaisi enää luvan myöntämisen edellytyksiä (ympäristönsuojelulain 49 §), vaan niiden täyttyminen tarkistetaan jo lupaa ensimmäistä kertaa myönnettäessä. Pykälän tarkoituksena ei siis ole siirtää luvan myöntämisen edellytysten harkintaa miltään osin alkuperäisestä lupahakemuksesta annettavaa ratkaisua myöhemmäksi, vaan edellytysten olemassaolo olisi edelleen harkittava lupapäätöstä annettaessa varovaisuusperiaate huomioiden. Lupamääräysten tarkistamista koskevan ratkaisunsa yhteydessä lupaviranomaisen on kuitenkin varmistettava edelleen luvan myöntämisen edellytysten täyttymisestä, tarkistettua lupamääräykset huomioiden.

Esitykseen sisältyvä ehdotus liittyen ympäristölupahakemuksesta pyydettyihin lausuntoihin, jonka mukaan toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaisen lausunto pyydetäisiin jatkossa vain tarvittaessa, vähentäisi jonkin verran menettelyä aiheutuneita kustannuksia kuntien kyseisille viranomaisille, kun niiden antamien lausuntojen määrä vähenisi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotukseen sisältyvän lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamista koskevan sääntelyn osalta Lupa- ja valvontaviraston kannalta kokonaistyömäärän voitaneen arvioida säilyvän suurin piirtein nykyisellään, etenkin huomioiden valtion ympäristönsuojeluviranomaisten tehtävien yhdistäminen samaan virastoon.

Tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi aiheuttaa jonkin verran lisätyötä ympäristölupa-asioiden käsittelyyn Lupa- ja valvontavirastossa, kun vireille tulevien lupa-asioiden määrä kaikkineen jonkin verran kasvaisi. On kuitenkin tärkeää huomata, että menettelyn soveltamisalaa on tarkoitus rajata siten, ettei tarkistaminen laajenisi kattamaan aiemmin voimassa olleen ympäristönsuojelulain 71 §:n soveltamisen tavoin suurinta osaa kaikista lupa-asioista. Tarkistamismenettely voitaisiin määrätä vain osalle uusista luvanvaraisista toiminnoista tai olemassa olevien toimintojen olennaisista muutoksista, säännöksessä mainituin edellytyksin. Lisäksi ilman tarkistamismenettelyn palauttamista osa sen piiriin tulevista lupa-asioista saattaisi joka tapauksessa tulla vireille lupaviranomaisessa esimerkiksi lain 29 §:n toiminnan olennaisista muutosta tai 89 §:n 2 momentin mukaisena luvan muuttamista koskevana asiana, joten kaikkia tarkistamismenettelyä johtuvia lupa-asioita ei voida katsoa suoraan lisäykseksi valtion lupaviranomaisten tehtäviin.

Tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi myös osin keventää Lupa- ja valvontaviraston työtä uutta toimintaa tai olennaisista muutosta koskevan ympäristöluvan myöntämisen yhteydessä, kun tarkistamismahdollisuuden myötä toimintaa koskevien lupamääräysten yksityiskohtia voidaan rajatusti tarkastella vielä luvan myöntämisen jälkeen ja luvan tarkistamisvaiheeseen voitaisiin siirtää erältä rajatuilta osin tarkempien selvitysten toimittaminen.

Valvontatoiminnan kannalta tarkistamismenettelyn palauttaminen voisi merkitä Lupa- ja valvontavirastolle säännöksen soveltamisalaa kuuluvien toimintojen osalta vähentynyttä tarvetta harkita luvan muuttamista osana ympäristölupien säännönmukaista valvontaa (huomioiden myös lain 423/2015 siirtymäsäännöksessä asetettu velvoite valvontaviranomaisille tarkistaa

vuoden kuluessa tarkistamisen määräajasta tarve luvan muuttamiselle) sekä turvautua ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin mukaiseen valvontaviranomaisen aloitteeseen luvan muuttamiseksi.

Myöskään aiemmin voimassa olleeseen lupamääräysten tarkistamismenettelyyn nähden valtion viranomaisten väliseen lausuntomenettelyyn ei enää uudessa Lupa- ja valvontavirastossa palataisi. Muiden ympäristönsuojelulain 42 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten, joilta on pyydetty lausunto lupahakemuksesta (mm. kunnan ympäristönsuojeluviranomainen sekä asiassa yleistä etua valvoa viranomainen), osalta tarkistamismenettelyn vaikutus viranomaisten työmäärään lienee vähäinen huomioiden, että myös lain 89 §:n luvan muuttamista koskevissa asioissa niiltä voidaan tarpeen mukaan pyytää lausunto edellä mainittua 96 §:ää sovellettaessa.

Esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaisen lausunto pyydetäisiin ympäristölupahakemuksesta jatkossa tapauskohtaisen harkinnan perusteella, vähentäisi jonkin verran kunnan terveydensuojeluviranomaisten työmäärää.

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella voisi olla myönteisiä ympäristövaikutuksia, kun ympäristöluvassa annettuja määräyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan tarkistaa toiminnan aloittamisen jälkeen. Ehdotettavassa 71 §:ssä tarkoitettujen tiettyjen toimintojen, joko niissä käytettävään uuteen teknologiaan tai niistä aiheutuvien ympäristövaikutusten epävarmuuden vuoksi, lupamääräyksiä tarkistamalla voidaan edistää ympäristönsuojelun korkean tason ylläpitämistä, kun toiminnan päästöistä ja sen vaikutuksista saatujen tarkempien tietojen perusteella olisi mahdollista toiminnan alkamisen jälkeen tarkentaa tarvittavilta osin ympäristöluvan määräyksiä.

Ympäristönsuojelulain 42 §:ään ehdotetulla kunnan terveydensuojeluviranomaisen lausuntoa koskevalla muutoksella ei arvioida olevan ympäristövaikutuksia (ihmisten terveyden osalta), sillä lausunto on syytä jatkossakin pyytää, jos lupaviranomainen sen katsoo tarpeelliseksi toiminnasta aiheutuvien kyseisten vaikutusten perusteella.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttamisen voidaan katsoa tukevan niiden tahojen asemaa, joiden olisi ilman menettelyä pantava vireille ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin mukainen aloite luvan muuttamiseksi. Näitä tahoja ovat erityisesti asianomainen yleistä etua valvoa viranomainen, haitankärsijä sekä lain 186 §:ssä tarkoitettu rekisteröity yhdistys tai säätiö. Jatkossakin aloitemahdollisuus säilyisi näillä tahoilla, mutta lupamääräysten tarkistamismenettelyssä voitaisiin huomioida sen soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa myös sellaisia luvanmuutostarpeita, joita koskeva menettely muutoin pitäisi saattaa vireille 89 §:n 2 momentin mukaisesti.

Edellä mainittuun viitaten, luvan tarkistaminen tässä esityksessä ehdotettavan 71 §:n nojalla tukisi erityisesti yksittäisiä haitankärsijöitä sekä ympäristöjärjestöjä, kun tarkistamismenettelyyn voisi osallistua pelkästään muistutuksen tai mielipiteen esittämällä. Tämä madaltaisi kynnystä osallistumiseen verrattuna siihen, että luvanmuutosasia olisi saatettava itse vireille laatimalla asiasta aloite. Kyseiset tahot ovat panneet vireille vain hyvin pienen määrän aloitteita 89 §:n 2 momentin nojalla (ks. jakso 2.2). Lupamääräysten tarkistamismenettelyn palauttaminen eroaisi 89 §:n 2 momentin mukaisesta aloitemenettelystä myös sen suhteen, missä vaiheessa ja minkä aineiston pohjalta asiaan otettaisiin kantaa. Tarkistamismenettelyssä edellä mainitut tahot esittäisivät vaatimuksensa vasta sen jälkeen, kun viranomainen on asettanut toiminnanharjoittajan hakemuksen luvan tarkistamiseksi nähtäville ja pyytää siitä mielipiteitä ja lausuntoja.

Luvan muuttamista koskeva aloite taas voi perustua esimerkiksi koettuun tai havaittuun haittaan tai muuhun toimintaa tai ympäristöä koskevaan uuteen tietoon, josta aloitteen tekävän tahon on itse esitettävä selvitys. Kyseisen selvityksen hankkiminen voi olla hyvin hankalaa esimerkiksi yksittäiselle haitankärsijälle.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin useaa vaihtoehtoa lupamääräysten tarkistamista koskevan sääntelyn palauttamiseksi ympäristönsuojelulakiin. Vaihtoehtojen laatimisessa huomioitiin aiemmin voimassa olleen lain 71 §:n soveltamiskokemukset ja siitä aiheutuneet vaikutukset niin viranomaisille kuin toiminnanharjoittajille. Lisäksi käytiin läpi aiemmin esitetyt kehittämisehdotukset sääntelyyn. Aineistona käytettiin mm. aiheesta laadittuja selvityksiä (mm. Puska et al. selvitys 2019) sekä kuulemisten yhteydessä saatuja tietoja.

Lupamääräysten tarkistamisen menettelyn palauttamisessa yhtenä vaihtoehtona olisi ulottaa menettely kaikkiin ympäristölupiiin, kuitenkin aiemmin voimassa ollutta 71 §:ää rajatumminkin siten, että laissa määritettäisiin tarkistamisen aikaisimmasta ajankohdasta. Ympäristöluvassa voitaisiin tällöin määrätä lupamääräysten tarkistamisesta esim. aikaisintaan viiden vuoden välein luvan myöntämisestä. Sääntelytapaa puoltaisi erityisesti viranomaishaastatteluihin esitetty tarve kaikkien lupien saattamiseksi ajan tasalle määräajoin. Tämä tukisi samalla eri osapuolten tiedonsaantimahdollisuuksia ajantasaisesta lupapäätöksestä, sillä samaa toimintaa koskevien erillisten lupapäätösten pirstaleisuus on koettu ongelmaksi. Tarkistamisen määräajasta säättäminen lain tasolla rajaisi tarkistamisten määrää. Kyseisen vaihtoehdon toteuttaminen merkitsisi kuitenkin käytännössä aiemmin voimassa olleen lain 71 §:n mukaisen sääntelyn palauttamista lähes sellaisenaan ja aiheuttaisi niin viranomaisille kuin toiminnanharjoittajille merkittävää työmäärän lisäystä, mistä johtuen sen toteuttamista ei pidetty realistisena vaihtoehtona, huomioiden hallinnollisen taakan välttämistä koskeva tavoite.

Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa lupamääräyksiä tarkistettaisiin valvontaviranomaisen erikseen tekemän harkinnan perusteella. Malli muistuttaisi osaltaan ympäristönsuojelulain 80 §:n 2 ja 3 momentin sääntelyä ns. BAT-päätelmistä johtuvien lupien tarkistamisesta. Siinä toiminnanharjoittaja tekisi ensin selvityksen luvan tarpeen arvioimisesta (selvitystä ei tarvittaisi, jos ennen määräajan täyttymistä on ollut vireillä lupa-asia 29 tai 89 §:n nojalla). Valvontaviranomainen arvioisi selvityksen perusteella lupamääräysten tarkistamisen tarpeen ja määräisi tarpeen mukaan toiminnanharjoittajan jättämään tarkistamista koskevan hakemuksen määräajassa lupaviranomaiselle. Uuden Lupa- ja valvontaviraston perustamisen myötä selvitys tulisi tehtäväksi uudelle virastolle. Tällainen viranomaisen harkinnan perusteella toteutettava luvan tarkistaminen mahdollistaisi tarkistamisen rajaamisen vain niihin tilanteisiin, joissa tarve tälle todella havaitaan. Toisaalta valmistelun yhteydessä saadun palautteen perusteella, että erillisen selvityksen tekeminen tarkistamistarpeen arvioimiseksi saattaisi lisätä eri tahojen (toiminnanharjoittajat, viranomaiset) työtä epätarkoituksenmukaisella tavalla, joten tästä vaihtoehdosta päätettiin luopua.

Lupamääräysten tarkistamisen palauttamisessa pohdittiin myös mahdollisuutta rajata menettely vain tiettyjen, laissa erikseen määritettyjen toimialojen lupien tarkistamiseen. Tässä tapauksessa tarkistamisen määräaika olisi rajattavissa laissa toteutettavaksi esimerkiksi aikaisintaan viiden vuoden välein luvan myöntämisestä. Tarkistamisen menettelyä erityisesti tarvitsevana toimialoina on esitetty Puskan selvityksessä (Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10) esitetyissä viranomaishaastatteluihin kaivosteollisuus, turvetuotanto (10 vuoden välein), kalankasvatus (10 vuoden välein), jätehuolto, toiminnat, joista on määrätty korvauksia, jätevedenpuhdistamot (tarvittaessa) sekä muut kuin direktiivilaitokset. Lisäksi ympäristönsuojelulain 89 §:n muuttamista koskeneen hallituksen esityksen taustaselvityksissä kävi ilmi, että luvan muuttamista koskevia

valvontaviranomaisen aloitteita oli tehty vuosina 2015–2020 eniten turvetuotannossa (noin puolet aloitteista), minkä lisäksi myös aloitteita tehtiin erityisesti jätteenkäsittelyn, kaatopaikkojen, jätevedenpuhdistamojen ja kaivosten luvista. Valmistelussa pohdittiin tarkistamismenettelyn rajaamista joillekin edellä mainituista toimialoista. Sääntelyvaihtoehto ei saanut juurikaan kannatusta toiminnanharjoittajien kuulemisessa. On huomattava, että jo saman toimialan sisällä eri toiminnot voivat erota toisistaan merkittävästikin, minkä vuoksi toimialoittain toteutettava soveltamisalan rajaus ei täysin heijastaisi yksittäisiin toimintoihin kohdistuvaa tarkistamisen tarvetta. Lisäksi mm. markkinoiden kehittymisen vuoksi osa toimialoista voi ajan myötä hiipua tai uusia myös syntyä ajan mittaan, joten toimialalistaus vaatisi vähintäänkin ajoittaista päivittämistä. Edellä mainituista syistä toimialakohtaisesta sääntelystä päätettiin luopua.

6 Lausuntopalaute

[Täydentyy lausuntokierroksen jälkeen]

7 Säännöskohtaiset perustelut

42 §. *Lausunnot.* Pykälässä säädetään ympäristölupahakemuksesta pyydettyjä lausunnoista. Pykälän *1 momentista* poistettaisiin 2 kohta, jonka mukaan lupaviranomaisella on velvoite pyytää hakemuksesta lausunto toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Samalla kun luettelosta poistetaan voimassa oleva 2 kohta, momentin muiden kohtien numerointia muutettaisiin.

Samaa asiaa koskien pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että kyseinen lausunto voitaisiin pyytää tarvittaessa. Näin ollen kyseisen lausunnon pyytäminen perustuisi jatkossa tapauskohtaiseen, kyseessä olevan toiminnan luonteeseen ja siitä aiheutuviin vaikutuksiin perustuvaan harkintaan. Säännösmuutoksen taustalla on pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaus kaikkien kuntien toimintaedellytysten vahvistamisesta jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä.

71 §. *Määräys uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 71 §, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa ympäristöluvassa määräys uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi. Laista on aiemmin poistettu samaa aihepiiriä koskenut pykälä (71 §) lain muutoksella 423/2015. Säännös palautettaisiin lakiin eräiltä osin muutettuna.

Säännösehdotuksen soveltamisala rajautuisi vain valtion lupaviranomaisen eli jatkossa uuden Lupa- ja valvontaviraston toimivallassa oleviin ympäristölupa-asioihin. Näin ollen säännöstä ei sovellettaisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallassa oleviin lupa-asioihin. Toimivaltaisesta lupaviranomaisesta säädetään ympäristönsuojelulain 34–37 §:ssä. Nyt kyseessä oleva esitys valmistellaan annettavaksi eduskunnalle samanaikaisesti valtion aluehallinnon uudistusta koskevan esityksen kanssa, jotta säännöksessä voitaisiin viitata uuteen virastoon.

Nyt ehdotettavassa uudessa 71 §:ssä tavoiteltaisiin sääntelymallia, joka rajaisi lupamääräysten tarkistamismenettelyn soveltamista aiempaa tarkkarajaisemmin. Tarkoituksena on, ettei menettely laajenisi aiemman käytännön mukaisesti kattamaan lähes kaikkia valtion lupaviranomaisen toimivallassa olevia lupa-asioita. Pykäläehdotuksen *1 momentissa* tarkoitettu ”perustellusta syystä” määräyksen antaminen viittaisi viranomaiseen kohdistuvaan korostettuun perusteluvelvoitteeseen. Sääntelyssä painottuisi viranomaisten riittävän perusteellinen ja monipuolinen tarkistamistarvetta koskeva harkinta lupa-asian yhteydessä. Tarkistaminen on tarkoitus kohdentaa vain tarpeellisiin toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua

koskeviin lupamääräyksiin, kuten päästöraja-arvoihin. Vaikutusten epävarmuuden vuoksi tarkistettavia voisivat olla erityisesti päästöjä veteen koskevat lupamääräykset.

On myös huomioitava, 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. Uuden, lain liitteessä 1 tarkoitettujen toiminnan aloittamisen lisäksi sääntely koskisi siis myös liitteessä 1 tarkoitettujen toiminnan olennaisia muutoksia, koska näillä kaikilla toiminnoilla voi olla yhtä lailla ennakoimattomia ympäristövaikutuksia. Jos lupaa muutetaan ympäristönsuojelulain 29 §:n perusteella (toiminnan olennainen muutos), sen yhteydessä voitaisiin määrätä selvitysvelvollisuudesta uuden 71 §:n perusteella.

Pykälän 1 momentin mukaan lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys voitaisiin antaa, jos se on tarpeen toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi. Toiminnassa käytössä olevan ”tekniikan uutuuden” osalta tukea tulkintaan voitaisiin hakea mm. ympäristönsuojelulain 87 §:n tulkinnaasta, jonka mukaan luvan voimassaolo määräajan voisi perustua mm. ”käytetyn tekniikan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen”, sekä teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) ”uuden tekniikan” käsitteestä (3 artiklan 14 luetelmakohta). On huomattava, että vakka määräaikaisesti voimassa olevaa lupapäätöstä koskeva 87 §:n 1 momentti ja nyt ehdotettava lupamääräysten tarkistamista koskeva 71 § ovat soveltamisaloiltaan osin päällekkäisiä, on ensiksi mainitun säännöksen soveltamisen kynnyksittäin korkeampi: 87 §:n 1 momentin säännökseen sisältyy edellytys siinä mainittujen syiden ”painavuudesta”.

Uusi säännös täydentäisi myös eräitä muita ympäristönsuojelulain olemassaolevia ympäristölupamenettelyä koskevia säännöksiä mahdollisuudella tarkastella rajatuilta osin tietynlaisten toimintojen lupamääräyksiä toiminnan alkamisen jälkeen. Yhtenä tällaisena säännöksenä voidaan mainita lain 89 §:n 2 momentti luvan muuttamisesta, jonka soveltaminen tosin perustuu erilliseen vireillepanomenettelyyn. Ehdotettavalla sääntelyllä olisi rajapinta myös lain 54 §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden kanssa. Voidaan katsoa, että kyseisessä selvityselvoituksessa on kyse yleensä suhteellisen pian luvan myöntämisen jälkeen toimitettavasta, vain jotakin yksittäistä seikkaa koskevasta selvityksestä, kun taas uuden 71 §:n lupamääräysten tarkistaminen voisi tulla kyseeseen Lupa- ja valvontaviraston tarkoituksenmukaiseksi harkitsemana myöhempänkin ajankohtana. Säännösten soveltamisalat eroaisivat myös toisistaan. Lain 54 §:n mukaista menettelyä voidaan soveltaa, ”jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja” eräistä seikoista. Vastaavasti lupaa voitaisiin tällöin muuttaa 90 §:n nojalla lupamääräyksen ”täsmentämiseksi” tai luvan ”täydentämiseksi”. Ehdotettavassa uudessa 71 §:ssä olisi kyse tätä laajemmasta luvan tarkistamisesta, joka perustuisi mm. toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuteen.

Lupa- ja valvontaviraston soveltaessa säännöstä se voisi huomioida, onko kyseisestä toiminnasta ollut hiljattain tai onko parhaillaan vireillä muu lupa-asia, jonka yhteydessä luvan muutostarpeet on voitu tai voidaan huomioida. Tällaisia menettelyjä ovat esimerkiksi ympäristönsuojelulain 29 §:n mukainen luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen, 89 §:n mukainen luvan muuttaminen tai 81 §:n mukainen luvan tarkistaminen ns. BAT-päätelmien julkaisemisen vuoksi. Näissä tapauksissa ei todennäköisesti olisi tarpeen erikseen vaatia toiminnanharjoittajaa hakemaan lupamääräysten tarkistamista uuden 71 §:n nojalla. Lain 91 §:ään myös ehdotetaan lisättäväksi viittaus 71 §:ään, minkä perusteella lupamääräysten tarkistaminen kyseisen säännöksen nojalla sekä BAT-päätelmien vuoksi voitaisiin ajallisesti sovittaa yhteen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lupamääräyksen sisältämistä tiedoista (mihin mennessä hakemus on tehtävä ja mitä selvityksiä siinä on esitettävä) sekä seikoista, jotka tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa on otettava huomioon (toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laajuus ja merkittävyys). Harkinnassa huomioitavat toiminnan ja siitä aiheutuvien vaikutusten luonnetta koskevat seikat täydentäisivät 1 momentissa mainittuja edellytyksiä tarkistamismenettelyn käyttämiselle (mm. toiminnan käyttöön otettavan tekniikan uutuus). Pykälän 2 momentissa mainittujen, toimintaan ja sen vaikutuksiin koskevien erityispiirteiden perusteella lupaviranomainen myös määrittäisi sopivan ajankohdan lupamääräysten tarkistamiselle. Sopivana määräaikana tarkistamiselle voisi olla esimerkiksi 3–5 vuotta toiminnan aloittamisesta tai sen olennaisesta muuttamisesta, mutta kuten todettua, ajankohta määritettäisiin tapauskohtaisesti siihen liittyvien erityispiirteiden perusteella. Momenttiin sisältyvä sääntely perustuu aiemmin voimassa olleeseen ympäristönsuojelulain 71 §:n 1 ja 2 momenttiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi myös erikseen Lupa- ja valvontaviraston toimivallasta tarkistaa lupamääräyksiä 1 ja 2 momentin nojalla antamansa määräyksen perusteella. Lupamääräysten tarkistaminen eli uusien lupamääräysten asettaminen sekä lupapäätöksessä jo olevien määräysten muuttaminen voisi kohdistua ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmennämiseen. Lisäksi momentissa täsmennettäisiin, minkälaisiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskeviin seikkoihin lupamääräysten tarkistaminen voisi kohdistua. Momentin mukaan tarkistaminen voisi koskea 1 momentissa mainittuja lupamääräyksiä, joiden tarkistamisesta Lupa- ja valvontavirasto voi ympäristöluvassa määrätä. Näitä olisivat toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskevat lupamääräykset.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin lupamääräysten tarkistamiseen sovellettavasta menettelystä. Hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on laadittava 39 §:ssä säädetyllä tavalla. Tarkistamishakemuksen käsittelyyn sovellettaisiin puolestaan lain 96 §:ää eli hakemus voidaan eräin edellytyksin käsitellä hieman 5 luvussa säädettyjä lupamenettelyssä noudatettavia säännöksiä kevyemmin. Vastaava säännös sisältyi aiemmin voimassa olleeseen ympäristönsuojelulain 71 §:n 4 momenttiin.

88 §. Luvan raukeaminen. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin viittaus uuteen 71 §:ään. Säännös palautettaisiin näin sisällöllisesti siihen muotoon, jossa se oli ennen lain 423/2015 voimaantuloa. Lupaviranomainen voisi siten päättää luvan raukeamisesta myös sillä perusteella, että hakemusta lupamääräysten tarkistamiseksi ei ole tehty 71 §:n 2 momentin mukaisesti.

91 §. Määräajan pidentäminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaus uuteen 71 §:ään. Säännös palautettaisiin näin siihen muotoon, jossa se oli ennen lain 423/2015 voimaantuloa. Säännöksessä on kyse luvan tarkistamismenettelyjen ajallista yhteensovittamista: laissa tarkoitettua direktiivilaitosta koskeva 71 §:n mukainen lupamääräysten tarkistamisen ajankohta voidaan siirtää ajoittumaan yhtä aikaa laitosta koskeviin BAT-päätelmiin liittyvän tarkistamisvelvoitteen kanssa. Lupaviranomainen voisi hakemuksesta pidentää 71 §:n mukaista tarkistamismenettelyn määräaikaa enintään kolmella vuodella, jos määräyksen noudattamisen lykkäytymisestä ei aiheudu ympäristön merkittävän pilaantumisen vaaraa.

125 §. Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä. Pykälään lisättäisiin viittaus uuteen 71 §:ään. Säännös palautettaisiin näin siihen muotoon, jossa se oli ennen lain 423/2015 voimaantuloa. Pykälä koskee toiminnasta johtuvasta vesistön pilaumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamista. Lupapäätöksen yhteydessä korvausta määrättäessä olisi otettava huomioon myös, mitä 71 §:ssä säädetään mahdollisuudesta tarkistaa toistaiseksi myönnetyn luvan määräyksiä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavan 71 §:n johdosta myös ympäristönsuojeluasetusta ehdotetaan muutettavaksi pieneltä osin. Säännösmuutokset koskisivat lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen ja päätöksen sisältöä.

9 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti valtion aluehallinnon uudistusta koskevan lainsäädännön kanssa eli 1.1.2026.

Lakiin ehdotettavaa 71 §:ää sovellettaisiin lain voimaan tullessa olemassa oleviin toimintoihin kuitenkin vasta 1.1.2027 alkaen. Siirtymäajan voidaan arvioida antavan riittävästi aikaa valmistautua säännösmuutoksesta aiheutuviin vaikutuksiin. Ehdotetun 71 §:n mukaan lupamääräysten tarkistamismääräys voidaan asettaa myös olemassa oleville toiminnoille, jos niille on myönnettävä lupa toiminnan olennaisen muutoksen vuoksi ympäristönsuojelulain 29 §:n nojalla. Lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys voitaisiin asettaa vasta 1.1.2027 tai sen jälkeen annettavassa olennaista muutosta koskevassa ympäristöluvassa.

10 [Toimeenpano ja seuranta]

11 Suhde muihin esityksiin

Samaan aikaan nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen kanssa eduskunnalle annettaisiin valtiovarainministeriössä valmisteltu valtion aluehallinnon uudistusta koskeva hallituksen esitys (hanke VM114:00/2023). Esitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan. Uudistuksessa uuteen valtakunnalliseen virastoon koottaisiin valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä: näitä olisivat pääasiassa nykyisten aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvat tehtävät. Samalla muodostettaisiin uudet alueelliset elinvoimakeskukset. Uudessa valtakunnallisessa virastossa ympäristöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät muodostaisivat yhden yhtenäisen kokonaisuuden.

Ympäristöministeriössä on valmisteltu samaan aikaan aluehallintouudistuksen kanssa ns. yhden luukun palvelujen lainsäädäntöhankkeessa säännösehdotuksia, joiden tavoitteena on yhden valtakunnallisen toimivallan omaavan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisen mallissa sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä (hanke YM063:00/2023).

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ympäristölupamääräysten tarkistamismenettelystä säätämisen kannalta keskeisiä perustuslain säännöksiä ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnon lainalaisuutta, 15 §:n omaisuudensuojaa, 18 §:n elinkeinovapautta, 20 §:n ympäristöperusoikeutta, 21 §:n hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä 80 §:n lainsäädännön alaa koskevat säännökset.

Perustuslakivaliokunta on asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle (PeVM 25/1994 vp): rajoitusten tulee perustua lainasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan

oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä sekä rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perusoikeudet suojaavat ensi sijassa ihmisyyksilöitä. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 34/2000 vp, PeVL 61/2002 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 54/2005 vp, PeVL 10/2007 vp, PeVL 9/2008 vp). Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, PeVL 17/1997 vp). Vaikka ympäristöluvan hakijana voi joissakin tilanteissa olla myös luonnollinen henkilö, toiminimellä toimiva toiminnanharjoittaja tai asemaltaan luonnolliseen henkilöön rinnastuva oikeushenkilö (esimerkiksi yhden omistajan osakeyhtiö), on luvan hakijana kuitenkin pääsääntöisesti oikeushenkilö. Näin ollen liikkumavara perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten arvioinnissa on hieman suurempi kun vaikutusten kohdistuessa ainoastaan luonnollisiin henkilöihin.

Niin nykyisin voimassa oleva ympäristönsuojelulaki kuin vuoden 2000 ympäristönsuojelulakikin on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/1999 vp ja PeVL 10/2014 vp). Lausunnoissaan perustuslakivaliokunta ei käsitellyt lainkaan sen paremmin vuoden 2000 lain 55 §:n 2 momentin kuin nykyiseen ympäristönsuojelulakiin aiemmin sisältyneen 71 §:n säännöstä lupamääräysten tarkistamismenettelystä. Näin ollen voidaan katsoa, että molempiin lakeihin (nykyisen lain osalta alun perin) sisältynyt säännös lupamääräysten tarkistamisesta on ollut perustuslakivaliokunnan kontrollin piirissä, eikä valiokunta ole pitänyt niitä perustuslain kannalta ongelmallisina. Lisäksi nyt ehdotettavaan 71 §:n sisältyvä säännös on aiemmin voimassa ollutta tarkistamismenettelyä koskenutta säännöstä täsmällisempi ja tarkkarajaisempi.

Erityisesti ympäristölainsäädännölle tyypillisen joustavan ja yleisluonteiseksi jäävän sääntelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä sitä, että merkitykselliset perusoikeusnäkökohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset otetaan huomioon lain soveltamisvaiheessa, etenkin päätettäessä laissa tarkoitettujen lupien myöntämisestä ja lupamääräysten sisällöstä (PeVL 32/2010 vp, s. 3; ks. myös PeVL 61/2022 vp, kappale 6; KHO 2010:82 ja KHO 2014:1). Myös perustuslain 22 § velvoittaa viranomaisia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen, ja kyseisen säännöksen nojalla lupaviranomaisen on tulkittava ympäristönsuojelulakin perusoikeusmyönteisesti (PeVM 25/1994 vp, ks. myös KHO 2014:1).

Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kyse on oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen liittyvästä hallinnon lainalaisuusperiaatteesta. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste (HE 1/1998 vp, s. 74; PeVL 29/2013 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tämän perusteella viranomaisen toimivaltuuksien sääntelyä merkityksellisenä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL

51/2006 vp, s. 2/I). Lisäksi kyseiseen lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 21/2024 vp, kappale 2). Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavalta (PeVL 20/2024 vp, kappale 3). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toimivaltasäätely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sääntelyn täsmällisyyden vaatimuksessa voidaan kuitenkin huomioida kyseisen toimialan erityispiirteet. Esimerkiksi kaivoshankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuus oikeuttavat valiokunnan mukaan erityisesti lupasääntelyn jäävän jonkin verran yleisluonteisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan (vrt. PeVL 38/1998 vp, s. 4/I). Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että tällaisessakin tapauksessa säännökset ohjaavat riittävän selkeästi sitä, millaisten periaatteiden varaan erilaiset soveltamistoiminnan punnintatilanteiden ratkaisut rakentuvat (PeVL 32/2010 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös ympäristölainsäädäntöön sisältyviä asetuksenantovaltuuksia koskien siihen, etteivät valtuudet voi muun muassa veloitteiden perusteiden osalta jäädä kuitenkaan täysin avoimiksi (ks. PeVL 64/2022 vp, kappaleet 10–13; PeVL 58/2010 vp, s. 3).

Myös Mäenpää on kiinnittänyt ympäristöministeriölle laatimassaan lausunnossa (12.9.2024) huomiota siihen, että vakiintuneessa valtiosääntöoikeudellisessa käytännössä on pidetty välttämättömänä ottaa huomioon muun muassa ympäristönsuojelua koskevan sääntelyn erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa joustavilla oikeusnormeilla ja viranomaisen määräyksiin sisältyvällä sääntelyllä on perinteisesti ollut huomattava asema. Näin ollen voidaan katsoa, että lupamääräysten tarkistamista koskeva laintasoinen sääntely voi jäädä jonkin verran yleisluonteisemmaksi, mitä perusoikeuksia koskevan sääntelyltä yleensä vaaditaan. Tämä puoltaisi joustavien normien käyttämistä myös tarkistamistoimivallan määrittelemisessä.

Esitykseen sisältyvässä 71 §:ää koskevassa säännösehdotuksessa voidaan erottaa kahdenlainen viranomaisen toimivaltasäätely. Ensinnäkin pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Lupa- ja valvontaviraston toimivallasta velvoittaa toiminnanharjoittaja hakemaan lupamääräysten tarkistamista. Ehdotettu kyseinen sääntely perustuisi verraten joustaviin oikeusnormeihin. Viranomaisen harkinta siitä, asettaako tämä ympäristöluvassa luvan hakijalle tai haltijalle veloitteen lupamääräysten tarkistamiseen, riippuisi ehdotuksen mukaan tekniikan uutuudesta tai toiminnan vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuudesta. Lisäksi määräystä annettaessa huomioitaisiin 2 momentin mukaisesti toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laatu ja laajuus. Voidaan katsoa, että viranomaisen harkintavallan perusteet on tältä osin määritelty laissa ympäristölupasääntelyn tarkoituksen kannalta riittävän täsmällisesti. Harkintavallan käytölle on asetettu säännösehdotuksessa myös perusteltua syytä koskeva vaatimus. Huomioiden edellä todettu toimivaltasäätelyn suhde perusoikeussäännöksiin, Mäenpää nostaa esiin, että säännösehdotuksessa tarkoitettu perusteluvollisuus koskisi tarvittavilta osin myös päätöksen oikeusvaikutusten suhdetta perusoikeuksien toteutumiseen.

Myös toisen viranomaisen toimivaltaa koskeva sääntelyehdotuksen eli varsinaisen lupamääräysten tarkistamista koskevan Lupa- ja valvontaviraston toimivallan (ehdotettu 71 §:n 3 momentti) tulee perustua riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lain tasoiseen sääntelyyn, huomioiden kuitenkin edellä mainittu joustavien normien mahdollisuus. Toimivaltasäätelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittyy toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (PeVL 46/2016 vp, PeVL 13/2014 vp, PeVL 32/2010 vp, s. 7/II). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan

sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteriä koskien, että rekisteröintipäätöksessä asetettavia välttämättömiä ehtoja koskevaa toimivaltaa oli syytä rajata säädöspäätöksessä esimerkiksi niin, että se voi koskea vain laissa säädettyjä velvoitteita täsmäntäviä ehtoja (PeVL 96/2022 vp, kappale 7).

Voidaan katsoa, että ehdotetussa 71 §:n 3 momentissa säädettäisiin riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti Lupa- ja valvontaviraston toimivallasta tarkistaa lupamääräyksiä julkisen valvontalain lakiperustaisuuden vaatimus huomioiden: toimivalta olisi sidottu ympäristönsuojelulain tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmäntämiseksi annettujen määräysten antamiseen, minkä lisäksi tarkistamisen sisältö sidotaan vielä tarkemmin pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin lupamääräyksiin.

Omaisuuksensuoja

Perustuslain 15 § sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen (1 momentti) ja pakkolunastuslausekkeen (2 momentti). Omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen nojalla jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksellä pyritään suojaamaan oikeussubjektien perusteltuja odotuksia taloudellisissa asioissa. Tämä ei kuitenkaan estä puuttumasta taannehtivasti tällaisiin suhteisiin (PeVL 25/2005 vp, s. 3, PeVL 21/2004 vp, s. 3 ja PeVL 13/2003, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4 ja PeVL 21/2004 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useamman kerran käsitelty ympäristövastuusääntönsuojan suhdetta omaisuudensuojaan. Omaisuudensuojasääntönsuojan ja ympäristövastuusääntönsuojan punnintaan perustuvan keskinäisyyden osalta valiokunta on yhtäältä todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussääntönsuojan ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussääntönsuojan osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 55/2018, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 36/2013 vp, s. 2 ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisympäristöön vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Mäenpää toteaa lausunnossaan, että valtiosääntöoikeudellinen perusteltujen odotusten suoja perustuu omaisuuden perusoikeussuojaan ja kohdistuu varallisuusoikeudellisiin oikeussuhteisiin. Se ei sen sijaan välittömästi ja sellaisenaan koske hallintopäätöksellä, kuten ympäristöluvalla, perustettuja julkisoikeudellisia oikeussuhteita. Lähtökohtaisesti tällaiset hallintolupaan perustuvat oikeussuhteet jäävät perinteisen, omaisuuden suojaan tukeutuvan perusteltujen odotusten suojan soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä hallintopäätösten ja julkisoikeudellisten oikeussuhteiden pysyvyyden arvioinnissa on sen sijaan kiinnitetty huomiota hallinto-oikeudelliseen perusteltujen odotusten suojaan (ks. jakso Hyvä hallinto ja oikeus-

turva). Mäenpään mukaan myönnettyyn ympäristölupaan liittyvien lupamääräysten tarkistamisella voi olla vaikutuksia omaisuuden perusoikeussuojaan erityisesti siltä osin kuin tarkistetut lupamääräykset sisältävät omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvoitteita tai rajoituksia.

Siltä osin kuin kyse olisi mainitunlaisista omaisuuden käyttöön kohdistuvista lupamääräyksistä, perustuslain 15 §:n 1 momentin voidaan katsoa antavan suojaa laillisesti syntyneille oikeussuhteille, jotka tässä tapauksessa perustuvat ympäristöluvassa annetuille määräyksille ja niiden pysyvyydelle. Ympäristölupamääräysten tarkistamista koskeva säännösehdoitus merkitsee rajatuilta osin muutosta vallitsevaan ympäristöluvan pysyvyyttä koskevaan sääntelyyn. Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen kiinnittyvät perustelut, erityisesti ympäristölupamääräysten ajantasaistamisella tavoiteltava korkean ympäristönsuojelutason ylläpitämisen tavoite, minkä vuoksi rajattuna pidettävää puuttumista nykyiseen sääntelyyn voidaan pitää omaisuudensuojan kannalta hyväksyttävänä.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden periaatetta pidetään elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta (PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 13/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 32/2010 vp, s. 7). Viranomaisen toimivaltaa koskevan sääntelyn täsmällisyysvaatimuuksista ks. edellä jakso Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus.

Yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi kuitenkaan perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 22/2013 vp, s. 4, PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp, s. 4 ja PeVL 56/2005 vp). Eräiden valiokunnan lausuntojen mukaan on voitu lailla säätää lupaviranomaisen toimivallasta muuttaa elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavaa lupaa ja sen ehtoja, vaikka luvanhaltija ei ole muutosta hakenut tai muutokseen suostunut. Tällöin toimivalta on sääntelyn suhteellisuuden takia tullut kuitenkin rajata tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahtuneiden olennaisten muutosten takia (PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 62/2002 vp, s. 3, PeVL 61/2002 vp, s. 2–3). Yleisen hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta lupaehtojen muuttamisella ei saa myöskään aiheuttaa kohtuutonta haittaa luvanhaltijan toiminnalle tai tämän jo tekemien investointien hyödyntämiselle (PeVL 44/2004).

Lupamääräysten tarkistamista koskevan säännösehdoituksen voidaan katsoa täyttävän elinkeinovapautta koskevan perusoikeuden osalta perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset: ehdotuksessa asetetaan riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti lupamääräysten tarkistamisen edellytykset, sääntelyn tavoite on ympäristönsuojelun tason parantaminen (hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste, joka kiinnittyy ympäristöperusoikeuden turvaamiseen), minkä lisäksi ehdotettua sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena tavoiteltujen päämäärien kannalta kun lupapäätösten myöntäminen voisi myös osaltaan sujuvoittaa ja toisaalta lupapäätösten ajantasaisuus pystyttäisiin nykyistä paremmin varmistamaan, mikä tukisi ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamista. Vaikka lupamääräysten tarkistamisen menettelystä seuraisi jonkin verran epävarmuutta yritysten investointien kannalta, on

kuitenkin huomattava, että tarkistamisen yhteydessä luvan myöntämisen edellytyksen ei enää varsinaisesti tutkittaisi uudelleen, vaan tarkistaminen kohdistuisi vain rajattuun osaan lupamääräyksiä.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen mukainen vastuu ympäristöstä (ympäristöperusoikeus) toteutuu aineellisen lainsäädännön kautta. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin.

Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen tarkoittaman vastuun piiriin luokituvat muun muassa aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Ympäristöperusoikeutta koskeva säännös ilmaisee vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaisuudesta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä (ks. HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVL 45/2016 vp, s. 2).

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikojen jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa (KHO 2002:86) myös korkein hallinto-oikeus on todennut, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Ympäristönsuojelulain tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää päästöjä, ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa sekä poistaa pilaantumisen aiheuttamia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö sekä torjua ilmastomuutosta, edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena sekä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lailla on näin ollen keskeinen merkitys ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaamisessa. Ehdotetun lupamääräysten tarkistamista koskeva säännöksen voidaan katsoa tukevan ympäristöperusoikeuteen kiinnittyvien edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista.

Osallistumismahdollisuudet turvataan säätämällä, että tarkistamismenettelyssä sovellettaisiin ympäristönsuojelulain 96 §:n mukaisia menettelysäännöksiä. Muutoksenhakuoikeudesta säädetään lain 190 §:ssä. Voidaan katsoa, että sääntely turvaa riittävästi yleisön osallistumismahdollisuudet tarkistamismenettelyä koskevaan päätöksentekoon.

Hyvä hallinto ja oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolaissa 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kyse on luottamuksensuojaperiaatteesta, joka rajoittaa edunsvovien hallintopäätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Yksityisten tulee siis voida luottaa viranomaistoimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 60–61; PeVL 25/2013 vp, s. 3). Hallinto-oikeudellinen luottamuksensuojaperiaate ei kuitenkaan sellaisenaan muodosta estettä lainsäädännön muuttamiselle silloinkaan, kun muutoksella olisi vaikutusta aikaisempiin hallintopäätöksiin perustuvaan oikeustilaan. Periaatteeseen liittyvien seikkojen ei myöskään ole katsottu yleisesti estävän puuttumasta lailla esimerkiksi hallintopäätöksiin kiinnittyviin oikeusasemiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota luottamuksensuojan toteutumiseen arvioidessaan sääntelyä, joka koski muun muassa oikeustilan muutokseen liittyvää siirtymäaikaa sekä virheellisen tiedon antamiseen perustuneen hallintoasian uudelleen ratkaisemista (PeVL 12/2023 vp, kappale 10; PeVL 59/2018; PeVL 25/2013 vp).

Hallintolain 6 §:ssä säädetään myös suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 44/2004 vp, että radioluvan ehtojen muuttamismahdollisuuden sitominen välttämättömyysvaatimukseen vastasi valiokunnan sääntelyn oikeasuhtaisuudesta aikaisemmin esittämää kantaa. Valiokunnan mukaan tähän liittyy se yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin sisältyvästä suhteellisuusperiaatteesta johtuva vaatimus, ettei lupaehtojen muuttamisella saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa luvanhaltijan toiminnalle tai tämän jo tekemien investointien hyödyntämiselle.

Ehdotettu lupamääräysten tarkistamisvelvoite perustuisi ympäristöluvan määräykseen ja siinä määritettäisiin myös määräaika tarkistamista koskevalle hakemukselle. Näin ollen luvan haltijalla olisi pääpiirteissään mahdollisuus ennakoida velvoitteen merkitystä toimintansa kannalta. Lakiehdotuksen 71 § täyttää myös suhteellisuusperiaatteen kannalta merkityksellisen perustuslakivaliokunnan edellyttämän välttämättömyysvaatimuksen, kun lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys on mahdollista antaa vain, jos se on välttämätöntä säännöksessä mainittujen erityisten syiden vuoksi. Sekä hallinnon takeisiin kuuluvan luottamuksensuojaperiaatteen että suhteellisuusperiaatteen noudattamisen kannalta merkitystä on myös sillä, että tarkistamistoimivallan perusteet ja sisältö on määritelty riittävän täsmällisesti (ks. tästä tarkemmin edellä jakso Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus).

Lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys olisi mahdollista lisätä myös olemassa olevien toimintojen ympäristölupiin siinä vaiheessa, kun toiminnan olennaiseen muuttamiseen tarvittaisiin ympäristönsuojelulain 29 §:n nojalla lupa. Tarkistamismenettely voisi siis koskea myös ennen lain voimaantuloa annettuja ympäristölupia. Koska lain voimaan tullessa olemassa olevien toimintojen sääntelyyn on liitetty riittävän pitkäksi arvioitu siirtymäaika lain voimaantulon jälkeen (yksi vuosi), ei sääntelyn voida katsoa muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi taannehtivan vaikutuksensa vuoksi.

Ympäristölupahakemuksesta pyydettyjen lausuntojen osalta voidaan puhua viranomaisten välisestä yhteistyöstä, jolla on myös katsottu olevan varsin keskeinen merkitys perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta (esimerkiksi AOKVM 26.2.1998 D 849/1/97). Hallintolakiin sisältyvän asiaa koskevan 10 §:n tarkoituksena on muun muassa tehostaa hallinnon toimivuutta vähentämällä viranomaisten hallinnonalakohtaisesta ja organisatorisesta eriytmisestä aiheutuvia käsittelyn viiveitä. Säännöksessä onkin tarkoitus määrittää viranomaisen palveluperiaatteen merkitystä yhtäältä suhteessa muihin viranomaisiin ja toisaalta hallinnon asiakkaisiin (ks. HE 72/2002 vp, s. 65–66). Myös jatkossa ympäristönsuojelulain 42 §:ssä voidaan katsoa toteutuvan ympäristölupaviranomaisen ja toiminnan sijaintikunnan terveysuojeluviranomainen riittävä yhteistyö edellä kuvatulla tavalla, kun jälkimmäisen lausunto pyydetäisiin lupahakemusta varten lupaviranomaisen harkitsemalla tavalla tarvittaessa perustuen yksittäisten soveltamistapausten erityispiirteisiin (erityisesti toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien terveyshaittojen perusteella).

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen menettelyllisten oikeusturvatakeiden täytyvät lupamääräysten tarkistamista koskevassa sääntelyehdotuksessa hallintolain yleisten säännösten sekä ympäristönsuojelulain täydentävän erityissääntelyn nojalla. Lisäksi lupamääräysten tarkistamisen lainmukaisuus voidaan saattaa muutoksenhakumenettelyssä hallintotuomioistuimessa käsiteltäväksi. Näin ollen ehdotettuun sääntelyyn liittyviä oikeusturvan takeita voidaan pitää riittävinä.

Lainsäädännön ala

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan mm. valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Nyt kyseessä olevassa esityksessä tarkistamismenettelyä koskeva sääntely perustuisi lain tasoiseen sääntelyyn, eikä se sisältäisi delegoidun lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia säännöksiä. Ympäristönsuojeluasetukseen ehdotettavat muutokset perustuisivat ympäristönsuojelulakiin sisältyviin lupahakemuksen ja lupapäätöksen sisältöä koskeviin asetuksenantovaltuuksiin (39 §:n 4 momentti ja 83 §:n 4 momentti).

Sen sijaan riittävän tarkkarajainen lailla säätämisen vaatimus tulee kyseeseen erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ympäristöluvassa annettavien määräysten antamisen tulee perustua lakiin tai sen nojalla annettuun asetukseen. Lupaviranomaisella ei lainalaisuusperiaatteen mukaan toisin sanoen voi olla itsenäistä, lainsäädännöstä riippumatonta toimivaltaa antaa määräyksiä sen paremmin luvan yhteydessä kuin irrallaan lupamenettelystä (PeVL 11/1999 vp, s. 4–5). Myös lupamääräysten tarkistamiseen liittyvän toimivallan tulee samoin perustein perustua lain tasoiseen sääntelyyn. Nyt kyseessä oleva säännösehdotus (71 §) täyttää tämän edellytyksen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 42 §:n 1 ja 3 momentti, 88 §:n 1 momentin 3 kohta, 91 §:n 1 momentti ja 125 §, sellaisina kuin niistä ovat 88 §:n 1 momentin 3 kohta, 91 §:n 1 momentti ja 125 § laissa 423/2015, sekä

lisätään lakiin uusi 71 § seuraavasti:

42 §

Lausunnot

Lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto:

1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;

2) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta;

3) saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitetulla kolttala-alueella;

4) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Lisäksi lupaviranomainen voi pyytää tarvittaessa lausunnon toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta.

71 §

Määräys uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi

Lupa- ja valvontavirasto voi ympäristöluvassa perustellusta syystä määrätä, että toiminnanharjoittajan on liitteessä 1 tarkoitetun uuden toiminnan aloittamisen tai toiminnan olennaisen muutoksen jälkeen haettava toiminnasta aiheutuvia päästöjä sekä toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailua koskevien lupamääräysten tarkistamista. Määräys voidaan antaa, jos se on välttämätön toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi.

Luvassa on määrättävä, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitä selvityksiä hakemuksessa on esitettävä. Tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa on otettava huomioon toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laajuus ja merkittävyys.

Lupa- ja valvontavirasto voi 1 ja 2 momentissa tarkoitetun määräyksen perusteella lupamääräyksiä tarkistaessaan asettaa uusia lupamääräyksiä tai muuttaa lupapäätöksessä olevia määräyksiä tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmentämiseksi. Tarkistaminen voi koskea 1 momentissa mainittuja lupamääräyksiä.

Lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

88 §

Luvan raukeaminen

Lupaviranomainen voi päättää, että lupa raukeaa, jos:

3) hakemusta luvan tai lupamääräysten tarkistamiseksi ei ole tehty 71 §:n 2 momentin tai 80 §:n 3 momentin mukaisesti.

91 §

Määräajan pidentäminen

Jos ympäristöluvan määräyksen noudattaminen annetussa määräajassa tuottaa luvanhaltijalle hänestä riippumattomista syistä huomattavia vaikeuksia tai jos 71 §:n nojalla annettua määräaika on tarpeen siirtää sen ja 80 §:n 3 momentin nojalla määrätyn luvan tarkistamisen ajankohdan yhteensovittamiseksi eikä määräyksen noudattamisen lykkääntymisestä aiheudu ympäristön merkittävän pilaantumisen vaaraa, lupaviranomainen voi hakemuksesta pidentää määräaika enintään kolmella vuodella. Lupaan on tehtävä pidentämisestä johtuvat tarpeelliset tarkistukset. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

125 §

Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä

Myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 9 §:ää ei tällöin sovelleta. Korvausta määrättäessä on otettava huomioon, mitä tämän lain 87 §:ssä säädetään luvan määräaikaaisuudesta ja 71 §:ssä mahdollisuudesta tarkistaa toistaiseksi myönnetyn luvan määräyksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 71 §:ää sovelletaan lain voimaan tullessa olemassa oleviin toimintoihin kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2027.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Ympäristö- ja ilmastoministeri

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 42 §:n 1 ja 3 momentti, 88 §:n 1 momentin 3 kohta, 91 §:n 1 momentti ja 125 §, sellaisina kuin niistä ovat 88 §:n 1 momentin 3 kohta, 91 §:n 1 momentti ja 125 § laissa 423/2015, sekä *lisätään* lakiin uusi 71 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

42 §

Lausunnot

Lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto:

1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;

2) *toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta*;

3) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta;

4) saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitetulla koltta-alueella;

5) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä.

Ehdotus

42 §

Lausunnot

Lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto:

1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä;

2) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta;

3) saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitetulla koltta-alueella;

4) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. *Lisäksi lupaviranomainen voi pyytää tarvittaessa lausunnon toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta.*

71 §

Määräys uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi

Lupa- ja valvontavirasto voi ympäristöluvassa perustellusta syystä määrätä, että toiminnanharjoittajan on liitteessä 1 tarkoitettujen uuden toiminnan aloittamisen tai toiminnan olennaisen muutoksen jälkeen haettava laitoksen päästöjä ja tarkkailua koskevien lupamääräysten tarkistamista. Määräys voidaan antaa, jos se on välttämätön toiminnassa käytöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi.

Luvassa on määrättävä, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitä selvityksiä hakemuksessa on esitettävä. Tarkistamista koskevaa määräystä harkittaessa on otettava huomioon toiminnan ja sen päästöjen sekä niiden vaikutusten laajuus ja merkittävyys.

Lupa- ja valvontavirasto voi 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen määräyksen perusteella lupamääräyksiä tarkistaessaan asettaa uusia lupamääräyksiä tai muuttaa lupapäätöksessä olevia määräyksiä tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen velvoitteiden täsmentämiseksi. Lupamääräysten tarkistaminen voi koskea seikkoja, joista 6 luvun mukaan voidaan asettaa luvassa määräyksiä.

Lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

88 §

Luvan raukeaminen

Lupaviranomainen voi päättää, että lupa raukeaa, jos:

3) hakemusta luvan tarkistamiseksi ei ole tehty 80 §:n 3 momentin mukaisesti.

88 §

Luvan raukeaminen

Lupaviranomainen voi päättää, että lupa raukeaa, jos:

3) hakemusta luvan tai lupamääräysten tarkistamiseksi ei ole tehty 71 §:n 2 momentin tai 80 §:n 3 momentin mukaisesti.

91 §

Määräajan pidentäminen

Jos ympäristöluvan määräyksen noudattaminen annetussa määräajassa tuottaa luvan haltijalle hänestä riippumattomista syistä huomattavia vaikeuksia eikä määräyksen noudattamisen lykkääntymisestä aiheudu ympäristön merkittävän pilaantumisen vaaraa, lupaviranomainen voi hakemuksesta pidentää määräaika enintään kolmella vuodella. Lupa on tehtävä pidentämisestä johtuvat tarpeelliset tarkistukset. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

91 §

Määräajan pidentäminen

Jos ympäristöluvan määräyksen noudattaminen annetussa määräajassa tuottaa luvan haltijalle hänestä riippumattomista syistä huomattavia vaikeuksia tai jos 71 §:n nojalla annettua määräaika on tarpeen siirtää sen ja 80 §:n 3 momentin nojalla määrätyn luvan tarkistamisen ajankohdan yhteensovittamiseksi eikä määräyksen noudattamisen lykkääntymisestä aiheudu ympäristön merkittävän pilaantumisen vaaraa, lupaviranomainen voi hakemuksesta pidentää määräaika enintään kolmella vuodella. Lupa on tehtävä pidentämisestä johtuvat tarpeelliset tarkistukset. Asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään.

125 §

Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä

Myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vaurioiden pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 9 §:ää ei tällöin sovelleta. Korvausta määrättäessä on otettava huomioon, mitä tämän lain 87 §:ssä säädetään luvan määräaikaisuudesta.

125 §

Korvauksista päättäminen lupa-asian yhteydessä

Myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vaurioiden pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 9 §:ää ei tällöin sovelleta. Korvausta määrättäessä on otettava huomioon, mitä tämän lain 87 §:ssä säädetään luvan määräaikaisuudesta ja 71 §:ssä mahdollisuudesta tarkistaa toistaiseksi myönnetyn luvan määräyksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 71 §:ää sovelletaan lain voimaan tullessa olemassa oleviin toimintoihin kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2027.
