

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 23/2009 vp**

**Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain
muuttamisesta**

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen ympäristönsuojelulain muuttamisesta (HE 100/2009 vp) valmis­televasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokun­nan on annettava asiasta lausunto ympäristöva­liokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Oili Rahnasto, ympäris­
töministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeus-
ministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Länsine-
va
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäris­
tönsuojelulain eräitä asetuksenantovaltuuksia
sekä säännöksiä mahdollisuudesta poiketa ym­
päristöluvanvaraisuudesta samoin kuin velvolli-
suudesta rekisteröidä eräät toiminnat ympäris-
tönsuojelun tietojärjestelmään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mah-
dollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ym-
päristölupamenettelyn soveltamisalan kaventu-

mista tarkastellaan perustuslain 20 §:n 2 mo-
mentin ympäristöperusoikeuden ja perustuslain
21 §:n 2 momentin hyvän hallinnon turvaamista
koskevan säännöksen kannalta. Ehdotuksen si-
sältämiä asetuksenantovaltuuksia arvioidaan pe-
rustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta. Esi-
tyksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan
käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ympäristölupamenettelyn soveltamisalan kaventaminen

Lakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on keventää ympäristölupajärjestelmää siirtämällä ympäristövaikutuksiltaan vähäisiä toimintoja lupajärjestelmästä kevyemmän rekisteröintimenettelyn piiriin. Ympäristölupaa ei lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin mukaan tarvita 12 §:n 1—4 kohdassa tarkoitettuun toimintaan, jonka ympäristönsuojeluvaatimukset on säädetty 12 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella. Tällaisia nykyisin luvanvaraisuuden piiriin kuuluvia toimintoja ovat tiettyjä raja-arvoja pienemmät sähkö- tai lämpövoimalat, asfalttiasemat, polttonesteiden jakeluasemat sekä toiminnot, joissa käytetään haihtuvia orgaanisia yhdisteitä.

Ehdotus merkitsee käytännössä sitä, että rekisteröintimenettelyn piiriin siirtyviä toimintoja koskevat vaatimukset määrittämään ympäristöluvan sijasta asetuksessa. Rekisteröintimenettelyn yhteydessä ei kuulla asianosaisia tai muita tahoja eikä siinä tehdä hallintopäätöstä. Näin ollen menettelyyn ei liity myöskään mahdollisuutta valittaa viranomaisen tekemästä päätöksestä.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 20 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tällä perustuslain säännöksellä on puolestaan läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (HE 1/1998 vp, s. 74/I, PeVL 15/2004 vp, s. 3/I). Ehdotetulla sääntelyllä on liityntä myös perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajenne-

taan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp, s. 2/II). Ehdotettu lupamenettelyn soveltamisalan kaventaminen ei tästä näkökulmasta vaikuta olevan hyvin sopusoinnussa ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden kanssa. Lupamenettelyn piiristä poistuvat toiminnot ovat kuitenkin arvioitavissa ympäristön kannalta suhteellisen vähämerkityksisiksi. Lisäksi ympäristölupa vaaditaan edelleen näihinkin toimintoihin esimerkiksi silloin, jos niistä voi aiheutua vesistön pilaantumista tai naapuruussuhdelaisissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta. Uudistuksella ei myöskään puututa ympäristönsuojelulain 92 §:n mukaiseen oikeuteen, jonka nojalla asianosainen voi saada vireille muun muassa lain 84 §:ssä tarkoitetun hallintopakkomenettelyn. Sääntelyn ongelmallisuutta laissa tarkoitettujen pienehköjen laitosten ja muiden toimintojen osalta lieventää jossain määrin myös se, että osallistumismahdollisuudet ja muutoksenhakuoikeus on turvattu kaavoitusmenettelyn yhteydessä. Näiden seikkojen vuoksi sääntely ei valiokunnan mielestä muodostu perustuslain vastaiseksi.

Hallinnollisen lupamenettelyn alan kaventamisen seurauksena aiheutuvaa hankekohtaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien heikentymistä on perustuslain 20 §:n 2 momenttiin ja 2 §:n 2 momenttiin liittyvistä syistä tarpeen tasapainottaa kehittämällä ja tehostamalla yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa asianomaisten asetusten valmisteluun laajemminkin kuin ympäristönsuojelulain 10 §:n 3 momentti edellyttää.

Asetuksenantovaltuudet

Valtuuden täsmällisyys. Valtioneuvoston asetuksella voidaan lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin nojalla antaa siinä lueteltuja toimialoja ja toimintoja koskevia tarkempia säännöksiä ympäristön pilaantumisen vaaran estämiseksi. Ehdotettu asetusantovaltuus on sinällään perus-

tuslain 80 §:n 1 momentin lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan säännöksen valossa varsin yleisluonteinen. Valtuuden käyttöä kuitenkin täsmentävät saman pykälän 2 momentin ja voimassa olevan lain 11 §:n säännökset siitä, mitä 1 momentin nojalla annettavat asetukset voivat koskea. Asetuksenantovaltuuksien sisältö täsmentyy lisäksi voimassa olevan lain 10 §:n 2 momentin yleisiä perusteita koskevan säännöksen avulla (ks. PeVL 11/1999 vp, s. 3/I). Ehdotus ei tältä osin ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Poikkeukset luvanvaraisuudesta. Ympäristölupaa ei lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin mukaan tarvita 12 §:n 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettuun toimintaan, jonka ympäristönsuojeluvaatimukset on säädetty 12 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella. Näin muotoiltuna säännös näyttäisi — yhdessä 12 §:n 1 momentin kanssa luettuna — merkitsevän, että toiminnan poistuminen luvanvaraisuuden piiristä riippuu siitä, onko asetus annettu, sekä viime kädessä myös asetuksen sisällöstä. Lakiehdotuksen 30 a §:n 2 momentissa on vastaavalla tavalla muotoiltu säännös.

Tämän kaltainen sääntelytapa ei valiokunnan mielestä ole täysin asianmukainen lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta, vaikka kysymys ei olekaan valtuudesta poiketa asetuksella lain säännöksistä (vrt. PeVL 9/2007 vp, s. 11). Asetuksella yksityiskohdisaan säädettävän luvanvaraisuuden lakitasoinen perusta muodostuu tässä tapauksessa kuitenkin valtiosäännön kannalta riittäväksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että pääsääntö ilmenee selkeästi laista, vaikka poikkeus luvanvaraisuudesta määräytyykin lopullisesti vasta

asetuksen perusteella (vrt. PeVL 11/1999 vp, s. 4/I).

Ympäristöluvan pysyvyys

Aiemmin myönnetty ympäristölupa raukeaa, kun 12 §:n 1 momentin nojalla annettu valtioneuvoston asetus tulee sovellettavaksi sen kohteena olevaan toimintaan (lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentti ja 30 a §:n 3 momentti). Ympäristöluvan lupapäätöksen mukaisella pysyvyydellä voi olla taloudellista merkitystä toiminnanharjoittajan kannalta etenkin silloin, jos asetuksessa on raukeavaan lupaan sisältyviä lupavelvoitteita tiukempia vaatimuksia. Näitä tilanteita varten lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentissa on säännös, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksessa on säädettävä toiminnanharjoittajille riittävän pitkä siirtymäaika toimintansa saattamiseksi asetuksen vaatimusten mukaiseksi. Tällainen riittävän pitkän siirtymäajan sisältävä sääntely ei muodostu perustuslain omaisuudensuojasäännösten kannalta ongelmalliseksi, etenkin kun otetaan huomioon sääntelyn läheinen yhteys perustuslain 20 §:n toteuttamiseen (vrt. PeVL 11/1999 vp, s. 5/II).

Sääntelyn selkeys

Ympäristönsuojelulaki on kokonaisuutena hyvin vaikeaselkoinen. Erityisesti useat lain sisäiset pykäläviittaukset ovat omiaan hankaloittamaan lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Lain rakenne ja systematiikka tulisikin vastaisuudessa uudistaa kokonaisuudessaan.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 23/2009 vp — HE 100/2009 vp

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naucclér /r	vjäs. Ville Niinistö /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.