

YM 12.5.2023

Ajatuksia varovaisuusperiaatteesta, lupien myöntämisen edellytyksistä ja lupien tarkistusmenettelyn palauttamisesta

- Varovaisuusperiaate eli (EU-oikeuden käsitteenä) ennalta varautumisen periaate tarkoittaa, että epäiltäessä toiminnon aiheuttavan vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle, ympäristöä tai terveyttä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä ei saa estää se, ettei haitoista ole täyttä tieteellistä varmuutta. Varovaisuusperiaate kuuluu kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteisiin. Ennalta varautumisen periaate määritetään myös Euroopan unionin (EU) toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 artiklassa. ”Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.”
- Suomen ympäristölainsäädännössä on laajasti omaksuttu periaate, jonka mukaan jo kielletyn seurauksen vaara on merkityksellinen. Varovaisuusperiaate on keskeinen elementti ympäristönsuojelulaissa (20 § nykyisessä laissa YSL 527/2014, jo vanha YSL 4 § 1 mom 2 kohta):

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että:

- 1) menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*);

- Koska vanhan ja voimassaolevan YSL:n muotoilu varovaisuusperiaatteesta on sama, oheiset vanhan YSL:n (VYSL 86/2000) perustelut (HE 84/1999) ovat edelleen merkityksellisiä:

Periaatteet olisivat peruslähtökohtia pilaantumisen ehkäisemiseksi. Periaatteen noudattaminen ei kuitenkaan olisi sellaisenaan esimerkiksi luvan myöntämisen itsenäinen edellytys. Luvanvaraisen toiminnan sääntelyn kannalta periaatteet olisivat osin vastaavassa asemassa kuin IPPC-direktiivin 3 artiklassa tarkoitetut toiminnan harjoittamisen perusvelvollisuuksien yleiset periaatteet. Periaatteet vastaisivat sisällöllisesti yleisiä kansainvälisesti hyväksytyjä ympäristönsuojelun periaatteita. Periaatteet olisivat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate liittyy läheisesti ennaltaehkäisyyn, huolellisuusperiaatteeseen tai varovaisuusperiaatteeseen (precautionary principle), koska ympäristön kannalta parasta tekniikkaa on voitava vaatia, vaikka toiminnan vaikutuksia ei tunnettaisi vielä riittävän tarkasti. Periaatteilla *pyritään myös ympäristönsuojelutoimien tehokkuuteen. Ennaltaehkäisy on yleensä taloudellisesti järkevin ratkaisu*, koska haittojen korjaaminen jälkikäteen on erittäin vaikeaa ja kallista.

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. Huolellisuusperiaate edellyttää ennalta ehkäisyn ja haittojen minimoinnin ohella toiminnan harjoittamista siten, että siinä otetaan ympäristönsuojelu jatkuvasti huomioon. Huolellisuusperiaate velvoittaisi seuraamaan käytetyn teknisen menetelmän kehittymistä ja menetelmien parantamismahdollisuuksia. Periaate vaikuttaisi erityisesti yleisten normien antamiseen, mutta se voisi tulla sovellettavaksi myös harkintaa ohjaavana periaatteena ennako- ja jälkivalvontamenettelyissä. Varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteet ovat myös osa riskien hallintaa, jolla tarkoitetaan varautumista toiminnan aiheuttamiin ympäristöhaittoihin onnettomuustilanteessa tai normaalitoiminnassa. *Riskien hallinta sisältyy myös muuhun ympäristönsuojelulainsäädäntöön, kuten kemikaalilakiin*. Kemikaalilain mukainen riskinarviointi liittyy lähinnä laitosalueen sisäisten riskien hallintaan ja yksittäisten laitteiden teknisen tason varmistamiseen. Toiminnan sijoittuminen harkittaisiin ympäristönsuojelulain säännösten nojalla kokonaisvaltaisemmin kuin kemikaalilain nojalla. **Vaatimus ympäristöriskien huomioon ottamisesta ympäristöluvassa perustuu IPPC-direktiivin 9**

artiklaan. *Huolellisuusperiaate sisältyy useisiin Suomen ympäristönsuojelulakeihin, erityisesti luvan myöntämissäännöksiin, kuten vesilaissa. Toisaalta periaate on ilmennyt usein yleisenä velvollisuutena estää haittoja, kuten ilmansuojelu- ja meluntorjuntalaissa.*

- Varovaisuus- ja huolellisuusperiaate on keskiössä myös lupaharkinnassa, lupamääräyksiä annettaessa. VYSL:n 43 §:n perusteluissa tämä kytketään vahvasti velvoittavaan EU-sääntelyyn:

Toiminnan vaikutuksia ympäristössä tulisi arvioida (VYSL:n) 4 §:n yleisten periaatteiden suuntaisesti. Esimerkiksi *epävarmuus vaikutuksista (varovaisuusperiaate) korostaa tarvetta antaa määräyksiä vaikutusten ilmenemisen ehkäisemiseksi ennakolta.* Lupamääräyksiä asetettaessa tulisi ottaa huomioon myös toiminnan aiheuttaman kuormituksen osuus koko alueen kuormituksesta. *Ympäristön kokonaisuuden huomioon ottaminen on IPPC-direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan lupaharkinnan peruslähtökohta.* Kaikkia ympäristöelementtejä tarkasteltaisiin samanaikaisesti, eikä haittoja voida siirtää ympäristöelementistä toiseen.

- Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä annetun IPPC-direktiivin (96/61/EY, IE-direktiivin 2010/75/EU edeltäjä) 3 artiklassa on toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksien yleisiä periaatteita, joiden toteutuminen edellyttää varovaisuusperiaatteen noudattamista. Artikla 3 sisältää myös säännöksen, jonka mukaan toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon artiklassa määritetyt yleiset periaatteet päättäessään luvan myöntämishdoista. Velvoite toistuu direktiivin 9 artiklassa. Säännökset ovat yksi keskeinen keino varmistaa ilman, veden ja maaperän suojelu ja koko ympäristön suojelun korkea tason saavuttaminen.
- Kansallinen oikeuskäytäntö seuraa vahvasti kymmenien oikeustapausten kautta varovaisuusperiaatteesta EU-lainsäädännössä ja kansallisesti annettuina säännöksiä.
- YSL:n luvan myöntämistä koskeva pykälä tähdentää ennakkollista ympäristövaikutusten arviointia ja selvittämistä. Lupaviranomaisen on kyettävä varmistamaan lupaharkinnan aikana, ettei hakemuksen mukaisesta toiminnasta aiheudu määritettyä ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Nämä ovat luvan myöntämisen esteitä, jotka on selvitettävä ennakkollisesti.

49 § Luvan myöntämisen edellytykset

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, **ettei** toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, **aiheudu** yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

1) terveyshaittaa;

2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa;

3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta;

4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;

5) eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta;

6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisien kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttaluueella.

- *Ympäristölupien myöntämisen yhteydessä varovaisuusperiaate on otettava huomioon heti toiminnalle ensi kertaa lupaa harkittaessa.* Ympäristönsuojelulaki on pilaantumisen torjunnan yleislaki ja pohja pilaantumisen torjunnalle ja ympäristövahinkojen estämiselle on varovaisuusperiaate huomioiden tehtävä kattavasti toimintaa ensi kerran lupaviranomaisessa tarkasteltaessa. Ajatus siitä, että ympäristövaikutuksia voitaisiin tarkastella jälkikäteen esim. aiemmin YSL:iin sisältyneen tarkistamismenettelyn kaltaisen instrumentin avulla, ei huomioi ympäristöoikeuden ja kansainvälisen lainsäädännön keskeisiä ja velvoittavia periaatteita.

- YSL sisältää kuitenkin aiemman tarkistamismenettelyn (71 §) poistamisen jälkeenkin mahdollisuudet muuttaa lupaa (89 §), jos ennakoimattomia ja olennaisia ympäristövaikutuksia aiheutuu. Toiminnanharjoittajalla on aina oikeus hakea luvan muuttamista.

Lupaviranomaisen on lisäksi valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta muutettava lupaa, 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.