



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Ympäristönsuojelulain 89 §:n tarkistaminen

Kuulemistilaisuus 16.2.2021

Hallitussihteeri Sini Pietilä
Ympäristönsuojeluosasto, ympäristöministeriö

Ympäristönsuojelulain 89 §

- Ympäristöluvan muuttamisesta sisältyi säännös jo aiempaan ympäristönsuojelulakiin (86/2000, 58 §).
- Nykyisen ympäristönsuojelulain (527/2014, ”YSL”) 89 §:
 - Säännöksen 1 momentissa säädetään **toiminnanharjoittajan** mahdollisuudesta **hakea** ympäristöluvan muuttamista. Hakemukseen sovelletaan lupahakemusta koskevaa säännöstä (39 §).
 - Säännöksen 2 momentissa säädetään **valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka 186 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta** vireille pantavasta luvan muuttamisesta. Luvan muuttamisen edellytykset luetellaan kohdassa 1–5.
 - Säännöksen 3 momentissa säädetään toiminnanharjoittajalta pyydettävistä selvityksistä, jotka lupaviranomaisen on saatava luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi.
 - Säännöksen 4 momentin mukaan asian käsittelyssä noudatetaan, mitä lain 96 §:ssä säädetään.



YSL:n muut menettelyt

- Ympäristönsuojelulakiin sisältyy myös muita luvan sisällölliseen tarkistamiseen tai muuttamiseen sekä luvan voimassaoloon ja toiminnan keskeyttämiseen liittyviä menettelyjä:
 - **YSL 29 § Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen**
 - Kohdistuu toiminnassa tapahtuviin muutoksiin: Ympäristöluvanvaraisen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun toiminnan olennaiseen muuttamiseen on oltava lupa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa. Toiminnan muutos on aina olennainen, jos toiminta sen seurauksena muuttuu direktiivilaitoksen toiminnaksi.
 - **YSL 80 § Luvan tarkistaminen uusien päätelmien vuoksi**
 - Luvan tarkistaminen komission direktiivilaitoksen pääasiallista toimintaa koskevista päätelmistä julkaiseman päätöksen perusteella.
 - **YSL 90 § Luvan muuttaminen erityisen selvityksen perusteella (54 § Erityistä selvitystä koskeva määräys)**
 - **YSL 92 § Luvan selventäminen (lausuma)**
 - **Myös: YSL 88 § Luvan raukeaminen, YSL 93 § Luvan peruuttaminen, 181 § Toiminnan keskeyttäminen, valvonnallisesti hyväksytyt muutokset luvanvaraiseen toimintaan**



YSL 89 §:n tarkistamisen tausta 1/4

- Parhaillaan valmistellaan hallituksen esitystä, johon sisältyy ympäristönsuojelulain 89 §:n ja jätteenkäsittelyn vakuussäätelyn tarkistaminen sekä eräitä muita kokonaisuuksia.
 - Hallituksen esitys laeiksi ympäristönsuojelulain ja sivutuotelain muuttamisesta (hankenumero YM005:00/2020, <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>)
- Hallituksen esityksen valmistelun aikataulu:
 - Lausuntokierroksen alustava aikataulu huhti–toukokuussa, lausuntopalvelu.fi
 - Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle elokuun lopulla 2021, voimaantulo todennäköisesti vuoden 2022 puolella.
- **Rajaus: tämän hallituksen esityksen yhteydessä ei käsitellä ympäristöluvan muuttamisen tarvetta vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Asiasta laadittu erillinen selvitys, ns. LupaMuutos-hankkeen loppuraportti 15.5.2019.**



YSL 89 §:n tarkistamisen tausta 2/4

- Säännöksen soveltaminen on korostunut vuodesta 2015 alkaen, kun ympäristölupien määräaikaista tarkistamista koskeva sääntely (71 §) kumottiin lailla 423/2015. Kumoamisen vaikutuksia on selvitetty kahdessa eri selvityksessä:
 - Puska, Anne: Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset - Viranomaishaastattelujen tulokset (ympäristönministeriön julkaisuja 2019:10)
 - Erityisesti turvetuotannon toimialalla: Kalliokoski – Kiiski – Similä: Selvitys ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutuksista turvetuotannon ympäristölupien muuttamiseen (POPELY 29.8.2019)



YSL 89 §:n tarkistamisen tausta 3/4

- Ympäristöministeriö on kerännyt vuonna 2020 aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista ja Kuntaliiton kautta tietoja 89 §:n soveltamisesta lain 71 §:n kumoamisen jälkeiseltä ajalta (1.5.2015 alkaen). Valtion viranomaisilta saatuja tietoja:
 - Toiminnanharjoittajien omia hakemuksia paljon, n. 200–300 kpl
 - Valvontaviranomaisen aloitteissa (57 kpl) korostuvat tietyt toimialat, **kuten turvetuotanto, jätteenkäsittely, kaatopaikat, jätevedenpuhdistamot ja kaivokset**. Loppuun käsittelyistä tapauksista n. 66 % on johtanut aloitteen sisällölliseen käsittelyyn. Muissa eli sillensä jätetyissä on ollut kyse yleensä toiminnanharjoittajan oman hakemuksen vireilletulosta, minkä johdosta valvontaviranomainen on peruuttanut aloitteensa.
 - Vain 12 kpl haitankärsijöiden tai yhdistysten/säätiöiden aloitteita.



YSL 89 §:n tarkistamisen tausta 4/4

- Edellä mainituista kyselyistä ja selvityksistä saatuja palautteita YSL 71 §:n kumoamisen vaikutuksista sekä YSL 89 §:n soveltamisen haasteista:
 - Luvissa olevien vanhentuneiden tai puutteellisten lupamääräysten vuoksi ympäristönsuojelun tason kehittyminen estyy. Eri aikoina aloitettujen toimintojen lupamääräykset saattavat erota toisistaan.
 - Haasteena vähittäiset, pitkän ajan kuluessa tapahtuneet muutokset toiminnassa, joista mikään ei yksistään täytä 29 §:n kriteeristöä toiminnan olennaisesta muuttamisesta. YSL 89 §:n rajanveto YSL 29 §:n soveltamiseen saattaa olla joissakin tapauksissa epäselvää.
 - YSL 89 §:n 2 momentin luvan muuttamisen kriteeristö aloitteen vireille panemiseksi ei välttämättä täyty: esim. parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymiseen liittyvä peruste (89 § 2 mom. 3 kohta, päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia). Toisaalta esim. turvetuotannossa sovellettu vesienkäsittelyn osalta.
 - Lupia ei ole aina muutettu vastaamaan muuttuneita lainsäädännön vaatimuksia.
 - Alkuperäisen lupapäätöksen lisäksi samaan toimintaan kohdistuu usein monia luvan muuttamista koskevia päätöksiä sekä mahdollisesti tuomioistuinten ratkaisuja niistä. Näistä muodostuu haastava ja pirstaleinen kokonaisuus hallittavaksi eri osapuolille.



YSL 89 §:n tarkistamisen lähtökohdat 1/2

- YSL 89 §:ää tarkastellaan siitä näkökulmasta, että erityisesti säännöksen **2 momentin mukaisen aloitteen käsittely** selkeytyisi. Aloitteiden käsittely lupaviranomaisessa on osoittautunut hankalaksi, sillä niiden käsittelyä varten tarvittavia selvityksiä ei ole aina saatu toiminnanharjoittajalta. Tarkasteltavana on myös, voidaanko toiminnanharjoittajaa edellyttää luvan muuttamisen hakemiseen 2 momentin mukaisin edellytyksin (sen lisäksi, että toiminnanharjoittajalla on aina mahdollisuus hakea luvan muuttamista).
- Samalla huomioidaan säännöksen muut mahdolliset muutostarpeet, **kuten 2 momentin mukaiset edellytykset** luvan muuttamiseksi aloitteen perusteella.
- Esityksessä arvioidaan myös **jätteenkäsittelyn vakuutta koskevan lupamääräyksen muuttamista**, eli olisiko asiasta säädettävä suoraan 89 §:ssä. Vakuuksia koskevien lupamääräysten (mm. vakuuden määrä) ajantasaistamisen taustalla on kritiikki vakuuksien riittämättömyydestä ja mm. hallitusohjelman kirjaus kaivosten vakuuksista ("vakuussäätelyä kehitetään siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa").



YSL 89 §:n tarkistamisen lähtökohdat 2/2

- Valmistelussa on huomioitava myös perustuslain perusoikeussäännökset, muun muassa omaisuudensuojaa (15 §), elinkeinonvapautta (18 §) ja vastuuta ympäristöstä (20 §) koskevat säännökset. Perusoikeuksien rajoittamista koskevan sääntelyn on täytettävä perustuslakivaliokunnan mietinnössä vahvistetut rajoittamisen edellytykset (PeVM 25/1994).
- **Huomaa kuitenkin:**
 - **Ns. ”konsolidoitua” ympäristölupapäätöstä kehitetään erikseen. Kyseessä olisi kuitenkin vain samaa toimintaa koskevien lupapäätösten tekninen yhteenkoostaminen, eikä se siten olisi laillisesti sitova päätös.**



Alustavia ehdotuksia 89 §:n tarkistamiseksi 1/3

- Velvoittavuuden lisääminen toiminnanharjoittajalle hakea luvan muuttamista 89 §:n 2 momentin mukaisten edellytysten täytyessä:

1 mom.:

*Toiminnanharjoittaja voi hakea ympäristöluvan muuttamista. **Toiminnanharjoittajan on lisäksi haettava luvan muuttamista, jos jokin 2 momentin mukainen edellytys täyttyy.** Luvan muuttamista koskevaan toiminnanharjoittajan hakemukseen sovelletaan, mitä 39 §:ssä säädetään lupahakemuksesta.*

➤ Näkökulmia ehdotukseen:

- Taustalla YSL 6 §:n mukainen toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista.
- Valvontaviranomainen valvoisi velvoitteen täyttämistä ja tässä tarkoituksessa voisi tulla sovellettavaksi myös YSL 175 §. Mahdolliseen hallintopakopäätökseen sisältyisi myös muutoksenhakumahdollisuus.
- Onko tarpeen, että valvontaviranomaisella olisi edelleen myös 2 momentin mukainen aloiteoikeus?



Alustavia ehdotuksia 89 §:n tarkistamiseksi 2/3

- YSL 89 §:n 2 momentin luvan muuttamisen edellytysten tarkistaminen:

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

- - -

2) ~~toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus~~ -> *toiminnasta voi aiheutua tässä laissa kielletty seuraus*

- - -

➤ Näkökulma ehdotukseen:

- On esitetty, että momentin 2 kohdan mukaisen edellytyksen voisi tulkinta nykyisellään viittaavan tilanteeseen, jossa toiminnasta jo parhaillaan aiheutuu laissa kielletty seuraus. Säännöstä muutettaisiin vastaamaan paremmin sen tarkoitusta, eli sitä, että toiminnasta voisi aiheutua tällainen seuraus.
- Tulisiko 2 momentin luvan muuttamisen edellytyksiä muulla tavoin muokata; miten?



Alustavia ehdotuksia 89 §:n tarkistamiseksi 3/3

- Velvoittavuuden lisääminen (nykyiseen) 89 §:n 3 momenttiin tarvittavien selvityksen toimittamiseksi aloitteen käsittelyä varten :

*Jos luvan muuttaminen tulee vireille 2 momentissa tarkoitetun tahon aloitteesta, lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista kuultava toiminnanharjoittajaa ja ~~esitettävä tälle tarvittaessa yksilöity pyyntö toimittaa~~ **velvoitettava tätä toimittamaan [määräajassa]** luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset.*

➤ Näkökulmia ehdotukseen:

- Taustalla hallintolain (434/2003) 31 § viranomaisen asian selvittämisvelvollisuudesta.
- VN TEAS -selvityksessä ”Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen - Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen” kokeiltiin menettelyä, jossa lupaviranomainen laatisi päätösluonnoksen, josta eri osapuolia kuultaisiin. Voitaisiinko lupaviranomaisen laatimaa luonnosta hyödyntää kuulemisessa myös 89 §:n 3 momentissa, jotta aloitteen käsittelemistä varten saadaan riittävät selvitykset?
- Linkki: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80109>



Muita ajatuksia 89 §:n tarkistamiseksi

- Muita esiin nousseita vaihtoehtoja, jotka koskevat tarvittavien selvitysten hankkimista toiminnanharjoittajalta YSL 89 §:n 2 momentin mukaisen aloitteen käsittelemiseksi:
 - YSL 40 §:n 2 momentin muuttaminen siten, että myös YSL 89 §:n 2 momentin mukaisen aloitteen käsittelemiseksi tarvittava selvitys voitaisiin hankkia toiminnanharjoittajan kustannuksella
 - YSL 175 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltaminen tarvittavien selvitysten hankkimiseksi toiminnanharjoittajalta (*"valvontaviranomainen voi: --- 3) määrätä toiminnanharjoittajan riittävässä määrin selvittämään toiminnan ympäristövaikutukset, jos on perusteltua aihetta epäillä toiminnasta aiheutuvan tämän lain vastaista ympäristön pilaantumista"*)
- Muita ehdotuksia YSL 89 §:n tarkistamiseksi?



Kiitos!

Yhteystiedot:

Sini Pietilä
Hallitussihteeri, ympäristöministeriö
puh. 0295 250 366
etunimi.sukunimi@ym.fi



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

