Talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 169/2021 vp) laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain, kaivoslain 40 ja 58 §:n ja ydinenergialain 23 §:n muuttamisesta

Esitän lausuntoni hallituksen esityksestä (HE 169/2021 vp) kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi kemikaaliturvallisuuslakia (390/2005) kaivoslakia (621/2011) ja ydinenergialakia (990/1987) Euroopan unionin YVA-direktiivin (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, muut. direktiivillä 2014/52/EU) ja Seveso III-direktiivin (vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU) täytäntöönpanon varmistamiseksi. Euroopan komission on antanut molempien direktiivien täytäntöönpanovajeesta Suomelle kirjallisen huomautuksen. Lisäksi ehdotuksiin kuuluu joitakin teknisiä muutosehdotuksia ja viittaussäännökset valtioiden rajat ylittävää ympäristövaikutusten arviointia koskeviin, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) säännöksiin.

Täydennystarpeet kemikaaliturvallisuuslain osalta

Hallituksen esitys sisältää SEVESO III -direktiivin täytäntöönpanemiseksi muutosehdotuksen kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n 23 kohtaan, jonka mukaan *yleisöllä, jota asia koskee* tarkoitetaan yleisöä, johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai yleisöä, jonka etua asiaa koskeva päätös koskee (16.12.2016/1142). *Yleisöllä* tarkoitetaan luonnollista henkilöä, luonnollisten henkilöiden yhteenliittymiä, oikeushenkilöitä ja yhteisöjä (kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n 22 kohta).

Lain 6 §:n 23 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin ”rekisteröidyt yhdistykset tai säätiöt, joiden tarkoituksena on päätöksen kohteena olevan toiminnan sijaintialueella luonnon-, ympäristön- tai terveydensuojelun edistäminen”. Kohta vastaisi muutoksen jälkeen asianmukaisesti Seveso III-direktiivin 3 artiklan 18 kohtaa järjestöjen osalta.

Järjestöjen oikeudellisen aseman kannalta relevantti muutos tehtäisiin myös kemikaaliturvallisuuslain muutoksenhakusäännökseen (huom. tältä osin epäjohdonmukaisuus säännösnumeroissa: yksityiskohtaisissa perusteluissa uutena valitusoikeussäännöksenä mainittu 128 §, säännösehdotuksessa valitusoikeudesta säädettäisiin sen sijaan 127a §:ssä). Uusi muutoksenhakusäännös kuuluisi seuraavasti:

> ”Sen lisäksi, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa säädetään, muutosta 23 ja 58 §:ssä tarkoitettua lupaa koskevaan päätökseen saavat hakea myös sellaiset rekisteröidyt yhdistykset ja säätiöt, joiden tarkoituksena on luonnon-, ympäristön- tai terveydensuojelun edistäminen alueella, johon päätöstä koskeva toiminta vaikuttaa, sekä päätöstä koskevan toiminnan sijaintialueen kunta.”

Muutoksenhakusäännöksessä viitattuja lupapäätöksiä ovat vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia koskeva Tukesin lupa (kemikaaliturvallisuuslain 23 §) ja räjähteiden valmistusta ja varastointia varten tarvittava lupa (58 §). Molemmat luvat kuuluvat YVA-direktiivin ja kansallisen YVA-lainsäädännön piiriin[1] ja siten lupia koskevien valitusoikeussäännöksien on täytettävä myös YVA-direktiivin vaatimukset YVA-velvollisten hankkeiden osalta.[2]

Huomionarvoista on, ettei hallituksen esityksen muutoksenhakusäännös (kemikaaliturvallisuuslain 127a §) kata, ainakaan yksiselitteisesti, lain 6 §:n 23 kohdan mukaista yleisöä, jota asia koskee. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) 7.1 §:n valitusoikeus rajataan niihin, ”johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös *välittömästi* vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. (kurs. tässä)” Tämän lisäksi valittamaan oikeutettuja olisivat järjestöt ja kunnat, jotka täyttävät muutoksenhakusäännöksen kriteerit.

[1] ’Luvalla’ tarkoitetaan direktiivissä puolestaan ”toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen”. Muun muassa unionin tuomioistuimen ratkaisut *C-201/02* (Wells, erit. kohta 52) ja *C-50/09* (komissio vs. Irlanti) osoittavat, että YVA-direktiivissä tarkoitettu lupa voi muodostua useammasta kansallisesta hyväksymispäätöksestä (kansallisesti säädetyistä luvista ja vastaavista ratkaisuista), jotka yhdessä oikeuttavat hankkeen aloittamisen. Suomen järjestelmässä YVA-hankkeet edellyttävät tyypillisesti useita eri lupia, *jotka yhdessä muodostavat YVA-direktiivissä tarkoitetun luvan*.

[2] Ks. myös HE: ”YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluu hankkeita, jotka Seveso III-direktiivissä katsottu kuuluvan direktiivin soveltamisalaan kuuluviksi tuotantolaitoksiksi”.

SEVESO-direktiivin 23 artiklan b alakohdan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että ”yleisöllä, jota asia koskee, on kansallisten oikeusjärjestelmiensä mukaisesti tämän direktiivin 15 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa mahdollisuus saattaa asian laillisuus uudelleen tutkittavaksi direktiivin 2011/92/EU [YVA-direktiivi] 11 artiklassa säädettyjen menettelyjen mukaisesti.”

YVA-direktiivin 11 artiklassa säädetään muutoksenhausta puolestaan seuraavasti:

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja:
a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;
b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,
on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.
2. Jäsenvaltioiden on määritettävä, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää.
3. Jäsenvaltioiden on määritettävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Edellä 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.
4. Tämän artiklan säännökset eivät estä mahdollisuutta, että hallinnollinen viranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten muutoksenhakumenettelyjen loppuunsaattamisesta, ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimen tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.
Kyseisen menettelyn on oltava oikeudenmukainen, tasapuolinen ja nopea, eikä se saa olla niin kallis, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.
5. Tämän artiklan säännösten tehostamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan käytännön tietoja mahdollisuudesta turvautua hallinnollisiin ja tuomioistuimessa tapahtuviin muutoksenhakumenettelyihin.

Vaikka molemmat direktiivit jättävät jäsenvaltioille harkintavaltaa muutoksenhakusäännösten osalta, tätä harkintavaltaa rajoittaa ainakin YVA-direktiivin 11 artiklan 3 kohdan mukainen tavoite antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Kemikaaliturvallisuuslain mukaista suppeaa, HOL 7.1 §:n mukaista asianosaisen valitusoikeutta, jota täydennettäisiin hallituksen esityksellä järjestöjen ja kuntien osalta, ei voitane pitää tämän tavoitteen mukaisena. Sekä SEVESO-direktiivin että YVA-direktiivin muutoksenhakusäännösten vaatimusten täytäntöönpanon varmistamiseksi muutoksenhakuoikeus olisi perusteltua ulottaa (kemikaaliturvallisuuslain 23 §:n ja 58 §n mukaisissa lupa-asioissa YVA-velvollisten hankkeiden osalta) yleisöön, jota asia koskee. Tällöin valitusoikeuden arvioinnissa etuun kohdistuvilta vaikutuksilta ei edellytettäisi välittömyyttä, vaan lähtökohtana olisi kemikaaliturvallisuuslainsäädännöstä lähtevä arviointi (kuuluuko valittaja

direktiivissä ja kemikaaliturvallisuusdirektiivissä tarkoitettuun yleisöön, johon onnettomuus vaikuttaisi tai todennäköisesti vaikuttaisi).

Yhteenveto muutossuosituksesta

Hallituksen esitys ei näyttäisi kaikilta osin täyttävän SEVESO III -direktiivin ja YVA-direktiivin muutoksenhakusäännöksissä asetettuja vaatimuksia. Molempien direktiivien vaatimusten täytäntöönpanon varmistamiseksi kemikaaliturvallisuuslain muutoksenhakusäännöstä (lain 23 §:n ja 58 §:n mukaisten lupa-asioiden osalta) olisi perusteltua täydentää muutoksenhakusäännöstä siten, että valittamaan oikeutettujen piiriin kuuluisi kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n 23 kohdassa tarkoitettu yleisö, jota asia koskee (kattaen myös HE:n mukaisesti järjestöt).

Muilta osin en ole tunnistanut muutostarpeita esityksessä.

Joensuussa 22.11.2021

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori
Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto