Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Asiantuntijakuuleminen 25.11.2021 (HE 169/2021 vp) - vastine

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI VAARALLISTEN KEMIKAALIEN JA RÄJÄHTEIDEN KÄSITTELYN TURVALLISUUDESTA ANNETUN LAIN, KAIVOSLAIN 40 JA 58 §:N JA YDINENERGIALAIN 23 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriötä toimittamaan kirjallisen vastineen valiokunnan asiantuntijakuulemisesta ja valiokunnalle toimitetuista kirjallisissa asiantuntijalausunnoista asiassa HE 169/2021 vp Hallituksen esitys laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (jäljempänä *kemikaaliturvallisuuslaki*), kaivoslain 40 ja 58 §:n ja ydinenergialain 23 §:n muuttamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että komission aloittaman rikkomusmenettelyn johdosta esitys on valmisteltu vastaamaan Suomen komissiolle toimittamassa vastauksessa annettuja sitoumuksia kansallisen lainsäädännön täsmentämiseksi.

Talousvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa on monilta osin tuettu annettua esitystä, mutta esityksen on kohdistettu myös kritiikkiä erityisesti kemikaaliturvallisuuslain muutoksenhakusäännösten osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa myös muilta kuin pyydetyltä osin lausuntoihin tältä osin.

Vastineenaan työ- ja elinkeinoministeriö esittää talousvaliokunnalle seuraavat huomionsa:

<u>Valitusoikeus - esitys kemikaaliturvallisuuslain 127 a §:stä</u>

Professori Pöyhönen on esittänyt lausunnossaan, että esitetty kemikaaliturvallisuuslain 127 a § ei vastaa tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/92/EU (jäljempänä *YVA-direktiivin*) sekä vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2012/18/EU (jäljempänä *Seveso III-direktiivi*).

Suomi on rikkomusmenettelyä koskevassa vastauksessaan komissiolle sitoutunut lisäämään järjestöjen valitusoikeuden kemikaaliturvallisuuslakiin. Suomi on katsonut YVA-direktiivin rikkomusmenettelyä koskevassa vastauksessaan komissiolle, että valitusoikeudesta on säädetty oikeu-

denkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:ssa ja asianosaisesta hallintoasioissa hallintolain 11 §:ssä. Seveso III-direktiiviä koskevassa vastauksessa on viitattu YVA-direktiivin osalta annettuun vastaukseen tältä osin. Sektorikohtaisesti valitusoikeus on laajennettu myös muihin toimijoihin. Suomi on vastauksessaan katsonut, että muutoksenhakuoikeus määräytyy asian oikeudellisen vaikutuksen kautta, eikä suoraa viittausta ole näin ollen tehty ”yleisölle, jota asia koskee”-määritelmään. Oikeusministeriö on ollut mukana valmistelemassa vastausta komissiolle.

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut lakimuutosta lainvalmisteluohjeiden mukaisesti siten, että yleislakeja käytetään mahdollisimman paljon kyseessä olevien direktiivien täytäntöönpanossa. Näitä ovat mm. hallintolaki, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja tässä tapauksessa laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Voimassa olevassa kemikaaliturvallisuuslaissa viitataan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin muutoksenhaun osalta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa kyseisen lain 7 §:n välittömyyden vaatimusta on käsitelty seuraavasti:

Asianosaisen valitusoikeutta koskevan säännöksen tavoitteena on turvata jokaiselle oikeus päästä tuomioistuimeen hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevassa asiassa perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus olisi hallintopäätöksen materiaalisilla asianosaisilla. Heitä ovat ne, joille hallintopäätöksellä on asetettu velvollisuus, rajoitus tai kielto, tai joiden oikeus tai etu on evätty kokonaan tai osittain. Materiaalinen asianosainen on myös se, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen hallintopäätös välittömästi vaikuttaa, vaikka päätöstä ei olisikaan muodollisesti kohdistettu häneen.

Asianosaisen valitusoikeutta koskevassa säännöksessä edellytettäisiin päätöksen välittömiä vaikutuksia samoin kuin voimassa olevassa hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa. Valitusoikeutta ei siten voitaisi johtaa pelkästään päätöksen välillisistä vaikutuksista.

Päätöksen vaikutusten välittömyyttä olisi arvioitava viime kädessä tapauskohtaisesti (ks. esim. KHO 2007:62, jossa vähittäiskaupan työntekijöiden ammatillisena etujärjestönä toimivalla yhdistyksellä ja läänin alueella vähittäiskauppaa harjoittavalla yhtiöllä ei katsottu olevan valitusoikeutta vähittäiskaupan harjoittamista jouluaattona koskevassa asiassa). Päätöksen vaikutusten välittömyyden arviointi edellyttää kuitenkin aina tapauskohtaista harkintaa asian laadun ja oikeusturvan tarpeen näkökulmasta (ks. esim. KHO 2018:1 ja KHO 2008:51).

Esitöiden ja oikeuskäytännön mukaan järjestöt on rajattu valitusoikeuden ulkopuolelle ja välittömyyden arviointi on tapauskohtaista.

Nyt annetussa esityksessä on viitattu yleislakina toimivaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaisiin asianosaisiin, joten tältä osin ei poikettaisi nykytilasta. Muutoksessa järjestöt lisättäisiin määrittelyyn: ” …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.”

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja kaivoslaissa (621/2011) asianosainen on määritelty vastaavasti. Ko. laeissa ei ole viitattu ”yleisöön, jota asia koskee”.

Jos katsotaan, että nykyinen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin määritelmä asianosaisasemasta ei ole tarpeeksi ”joustava” YVA-direktiivin ja Seveso III-direktiivin suhteen, 127 a §:ään voitaisiin lisätä seuraava kohta, joka olisi tarkkarajaisempi:

> 16 luku
>
> Muutoksenhaku
>
> 127 a §
>
> Valitusoikeus
>
> Sen lisäksi, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa säädetään, muutosta 23 ja 58 §:ssä tarkoitettua lupaa koskevaan päätökseen saavat hakea myös *yleisö, jota asia koskee* sekä päätöstä koskevan toiminnan sijaintialueen kunta.

Jos päädytään edellä mainittuun ehdotukseen, valitusoikeus määräytyisi tarkkarajaisemmin verrattuna hallituksen esityksessä ehdotettuun nähden, eikä siten muuttaisi merkittävästi ehdotusta. Esityksessä HE 169/2021 vp 127 a § on muotoiltu näin:

> 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.

Aikataulusta johtuen työ- ja elinkeinoministeriö ei saanut oikeusministeriön kantaa tähän asiaan.

<u>Muut huomiot lausuntoihin</u>

Kemianteollisuus ry:n lausunnossa kiinnitettiin huomiota ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan käsittelyyn. Kemikaaliteollisuus ry katsoi, että ympäristön vaikutusten arviointia ei tulisi käsitellä toistamiseen kemikaaliturvallisuuslain mukaisen luvan käsittelyn yhteydessä.

Kemikaaliturvallisuuslupaa edellytetään niiltä kohteilta, joissa käsiteltävien kemikaalien ominaisuudet ja määrä voivat aiheuttaa suuronnettomuusvaaran tai vakavan henkilö-, omaisuus- tai ympäristöonnettomuuden. Kemikaaliturvallisuuslupa täydentää näissä kohteissa ympäristölupaa kemikaaleihin liittyvien riskien ennakoinnin, hallinnan ja varautumisen näkökulmasta. YVA-päätelmät otetaan huomioon kemikaaliturvallisuusluvan käsittelyssä päätettäessä kohteen teknisten ratkaisujen ja varautumisjärjestelyjen riittävyydestä. Ympäristöluvassa asetetaan puoles-

taan ehdot ja raja-arvot päästöille ympäristöön sekä määrätään päästöjen seurantaa ja tarkkailua koskevista ehdoista. YVA-päätelmät tulee ottaa huomioon sekä arvioitaessa kemikaaleihin liittyviä riskejä ja niiden hallintaa (kemikaaliturvallisuuslupa) sekä jatkuvasta toiminnasta ympäristölle aiheutuvia vaikutuksia ja niiden seurantaa (ympäristölupa). YVA-päätelmien huomiointi ei ole päällekkäistä työtä vaan olennainen osa kemikaali- tai ympäristöluvitusta ottaen huomioon kyseisten lupien tarkoitus. Esityksessä esitetty kemikaaliturvallisuuslain 26 §:n 2 momentin kohta ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ajantasaisuuden tarkastamisesta on jo voimassaolevassa laissa, joten tältä eikä muilta osin esitykseen ei tule muutoksia edellä mainitun asian suhteen.

Teknisen kaupan liitto, Teknologiateollisuus ry, Kaivosteollisuus ry, Energiateollisuus ry kommentoivat lupaprosessin sujuvuutta koskien esitettyä valitusoikeuden laajentamista koskevan kohdan osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lupahakemusten huolellinen ja avoin valmistelu vähentää muutoksenhakua ja lyhentää lupaprosessin kestoa. Työ- ja elinkeinoministeriö tarkastelee Tukesin resursseja tulosohjauksen ja muun yhteistyön yhteydessä. Suomi on rikkomusmenettelyä koskevassa vastauksessa komissiolle sitoutunut lisäämään järjestöjen valitusoikeuden kemikaaliturvallisuuslakiin.

Esityksessä ei ollut muutosehdotuksia kemikaaliturvallisuuslain säännöksiin, jotka koskevat kemikaaliturvallisuusluvan omaavan laitoksen tiedottamisvelvollisuutta. Teknisen kaupan liitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto olivat kommentoineet tietojen saantiin lupakohteista. Yleisesti lupahakemuksen ja muiden lupaa koskevien asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Toiminnanharjoittajan velvollisuudesta antaa yleisön nähtäville tietoja on säädetty kemikaaliturvallisuuslain 31 §:ssä, jonka mukaisessa turvallisuusselvityksessä on ilmettävä mm. suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavat kemikaalit.

Suomen luonnonsuojeluliitto on kommentoinut myös esitetyn kemikaaliturvallisuuslain 6 §:n 23 kohdan mukaisen määritelmän sisältöä ja katsoo, että asuinympäristön viihtyisyyteen vaikuttavat järjestöt tulisi sisällyttää siihen. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettuun määritelmään sisältyy kattavasti asiaan liittyvät eri järjestöt mm. terveyteen liittyviltä osin ja myös asuinympäristön asioihin vaikuttavat järjestöt kuuluisivat määritelmään tarvittavilta osin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on huomioinut Tukesin kommentit edellä mainituissa seikoissa.

Tarja Virkkunen
Johtava asiantuntija

JAKELU Eduskunta, Talousvaliokunta