

# Ympäristöluvan muuttaminen valvontaviranomaisen aloitteesta

Helsingin yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Ympäristöoikeus  
Laatija: Erika Nylund  
Ohjaaja: Kai Kokko  
Syksy 2020



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Oikeustieteen maisterin koulutusohjelma	
Tekijä – Författare – Author Erika Nylund			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Ympäristöluvan muuttaminen valvontaviranomaisen aloitteesta			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Ympäristöoikeus			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages x + 81
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tutkielmassa käsitellään voimassa olevan ympäristöluvan muuttamista valvontaviranomaisen aloitteesta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää millä perusteilla valvontaviranomainen voi puuttua voimassaolevan ympäristöluvan sisältöön ympäristönsuojelulain ("YSL") 89 §:n mukaisesti ja tutkimuskysymyksenä avulla pyrin hahmottamaan myös sitä, mikä rooli muuttamissäännöksellä on ympäristölupajärjestelmässä, erityisesti YSL 71 §:n tarkistamismenettelyn kumoamisen jälkeisessä tilanteessa. Tarkistamismenettelyn kumoaminen tapahtui vuonna 2015 ja lakimuutoksen yhteydessä valvontaviranomaisaloitteisten lupien muuttamisasioiden merkityksen arvioitiin kasvavan.</p> <p>Ympäristöluvalla asetetaan toiminnanharjoittajalle sallitun toiminnan rajat ja vaatimukset, joita toiminnassa tulee noudattaa. Ympäristöluvalla on hallintopäätöksensä tietyt pysyvyys ja toiminnanharjoittajan luottamusta suojataan – toiminnanharjoittaja voi perustellusti odottaa, että toiminta saa jatkua luvan mukaisena. Ympäristöluvan muuttamista koskeva säännös ja muuttamisperusteiden soveltaminen muodostavat ympäristöluvan suhteellisen pysyvyyden rajat.</p> <p>Tutkielman alussa hahmotetaan muuttamissäännöksen kontekstia ja tämän jälkeen kerrotaan säännöksen soveltamisessa keskeisistä asioita, kuten ympäristöoikeuden joustavien normien tulkinnasta, jälkivalvonnasta ja ympäristölupamenettelystä lupaharkinnan osalta. Tämän jälkeen tarkastellaan säännöksessä eriteltyjen muuttamisperusteiden sisältöä ja soveltamista lainopillisesti. Tutkielmassa käytetään muuttamissäännökseen liittyvien soveltamistodellisuuden ongelmien hahmottamiseksi päätösemperiaa, jossa tarkastellaan lupaviranomaisen päätöksiä, jotka on tehty valvontaviranomaisen vireille paneman luvan muuttamisaloitteen perusteella. Päätösemperian osuudessa dokumentoidaan ja jäsenellään muuttamisaloitteita koskevia tietoja, sekä tyypitellään ja teemoitetaan muuttamisaloitteisiin liittyviä perusteluita. Päätösemperian perusteella on tehty havaintoja esimerkiksi siitä, että muuttamisaloitetta käytetään valvontaviranomaisessa varsin vähän.</p> <p>Tutkimuksen perusteella muuttamissäännös on luonteeltaan poikkeussäännös ja muuttamisperusteiden soveltamisedellytykset ovat varsin korkealla. Muuttamissäännöksen rooli on tutkielman perusteella ymmärrettävä merkittäväksi jälkivalvonnan instrumentiksi, jolla on pyritty hallitsemaan toiminnasta aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia jo ennen niiden aiheutumista. Säännöksen soveltamiseen liittyvät vaikeudet yhdistettynä muuttamissäännöksen roolissa tutkimuksessa havaittuihin epäselvyyksiin aiheuttavat kuitenkin ongelmia säännöksen käyttämiselle valvontaviranomaisessa. Havainnot pohjautuvat muuttamissäännöksen lainopilliseen tarkasteluun, päätösemperiaan ja Ympäristöministeriön tarkistamismenettelyn poistamisen vaikutuksista laaditun raportin tietoihin.</p> <p>Muuttamissäännös on tällä hetkellä voimassa olevana eri roolissa, kuin alkuperäisen säätämisen aikana tarkistamismenettelyn kumoamisen vuoksi. Tutkielman perusteella muuttamissäännökseen kohdistuu muutospainetta, tai vähintään tarvetta ohjeistaa säännöksen soveltamista ja muuttamisperusteiden tulkintaa valvontaviranomaiselle tarkemmin. Viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella luvan muuttamisen joustamattomuus voi vaikuttaa myös lupaharkintavaiheessa ja vaikeuttaa luvan saamista toiminnalle, minkä perusteella muuttamissäännöksellä on mahdollisesti ennakoimattomia vaikutuksia ympäristölupajärjestelmään. Tutkielman lopussa tehdään ehdotus lainsäätäjälle muuttamissäännöksen muokkaamiseen liittyen.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Ympäristöoikeus, ympäristölupa, ympäristöluvan muuttaminen, ympäristönsuojelu			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Kai Kokko			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

## Sisällys

Lähteet.....	iii
Lyhenteet.....	x
1 Johdanto.....	1
1.1 Lähtökohdat .....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset .....	3
1.3 Metodi, lähdeaineisto ja rakenne .....	6
2 Muuttamissäännöksen kontekstista .....	10
2.1 Yleistä .....	10
2.2 YSL:n muutokset ja eurooppaoikeudellinen tausta .....	16
2.3 Ympäristöoikeudellisten normien avoimuudesta ja joustavuudesta .....	19
2.4 Ennakovalvonta ja jälkivalvonta.....	24
2.5 Ympäristölupamenettelystä.....	28
3 Ympäristöluvan muuttamissäännöksen sisältö, soveltaminen ja käyttöala .....	34
3.1 Yleistä .....	34
3.2 YSL 89 §:n mukaisten muuttamisperusteiden tarkastelu.....	37
3.2.1 Poikkeava pilaantumisen tai onnettomuuden vaara .....	38
3.2.2 Kielletyn seurauksen aiheutuminen .....	41
3.2.3 Parhaan käyttökelpoisen tekniikan muuttuminen .....	43
3.2.4 Ulkopuolisten olosuhteiden olennainen muuttuminen.....	45
3.2.5 Lainsäädännön muutos.....	47
3.3 Säännöksen muuttunut käyttöala – tarkistamismenettelyn poistamisesta .....	48
3.4 Valvontaviranomaisaloitteinen luvan muuttaminen .....	52
4 Päätösempiirinen osio .....	56
4.1 Yleistä aineistosta ja tarkastelusta .....	56

4.2	Keskeisten tietojen jäsentely .....	59
4.3	Muuttamisperusteiden liittyvien perusteluiden tarkastelu .....	62
4.4	Yhteenvedo päätösempiriaan liittyvistä havainnoista.....	65
5	Muuttamissäännöksen rooli .....	68
5.1	Yleistä .....	68
5.2	Havainnot .....	69
5.3	Ehdotus lainsäätäjälle.....	76
6	Lopuksi .....	78

## Lähteet

### Virallislähteet

#### Hallituksen esitykset

Hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi 84/1999 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 214/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta 257/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 3 §:n muuttamisesta 94/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi 269/2018 vp

#### Muut virallislähteet

Puska, Anne, Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset – viranomaishaastattelujen tulokset. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:10. Ympäristöministeriö, Helsinki 2019

Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016, Ympäristövalvonnan ohje. Hietamäki, Markku – Siili-Hakkarainen Laura – Lahtela, Juha – Järvinen, Kaija – Vanala, Terhi – Serenius, Katariina – Leinonen, Kari. Luettavissa: <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7b5CE4F4C6-780D-46EA-A04FB6B160AC6AFE%7d/118744>. Luettu 2.11.2020

Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014. Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014, Linnove, Elina (toim.). Luettavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/153474/OH\\_9\\_2014.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/153474/OH_9_2014.pdf?sequence=1). Luettu 2.11.2020

Ympäristöministeriön päätös 038:00/2011, 30.11.2011, Ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishanke, Ympäristöministeriö, Helsinki 2011

Ympäristöministeriön arviointiryhmän raportti, Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen – arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Ympäristöministeriö, Helsinki 3/2005

Ympäristövaliokunnan mietintö 20/2014 vp

### **Kirjallisuus**

Ahonen, Johanna, Valvontaviranomainen yleisen edun valvojana ympäristöupaprosessissa – esimerkkinä jätevedenpuhdistamoiden typenpoisto. Ympäristöjuridiikka 2-3/2015, s. 6-51

Belinskij, Antti & Soininen, Niko, KHO:n Finnulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. Edilex 2020

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko, Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. Lakimies 5/2015, s. 613-633

Biber, Eric, Adaptive Management and the Future of Environmental Law, Akron Law Review vol 46, 2013, s. 933-962

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Talentum Media 2014

Ekroos, Ari, Ympäristölupalainsäädännön ja –hallinnon muutostarpeista. Edita Publishing Oy 2006

Hepola, Matti, Oikeusvoimaopin transformaatio. Edita Publishing Oy 2005

Hollo, Erkki J., Ennakkovalvonta ja ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 3/2010 s. 3-6

Hollo, Erkki J., Johdatus ympäristöoikeuteen, Alma Talent Oy 2009

Hollo, Erkki J., Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus, Talentum 2004

Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy 2017

Kokko, Kai & Mähönen, Jukka, Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, s. 35-73

Kulla, Heikki, Suppea tulkinta korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Lakimies 2/2015, s. 151-169

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. WSOY Lakitieto 2001

Kuusiniemi, Kari, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede-Jurisprudentia 2001, s. 155-306

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Talentum Media Oy 2017

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2008

Määttä, Tapio, Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretoisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, julkaistu alun perin teoksessa Lohi Tapani (toim.), Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhlaulkaisu Vesa Majamaa. Edita Publishing Oy 2005, s. 265-299

Määttä, Tapio, Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.) Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta Jyrki Talan juhlaulkaisu. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011. Edilex 2012.

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksia ja menetelmät, s. 135-214 teoksessa Miettinen Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016

Määttä, Tapio & Soininen, Niko, Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7-8/2016, s. 1028-1053

Nyholm, Elina, Oikeuskäytännön hyödyntäminen ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 69–85.

Nyholm, Elina, Jälkivalvonta ympäristösuojelulaissa, tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Suomen Yliopistopaino Oy 2015.

Paloniitty, Tiina. The (in)Compatibility Between Adaptive Management and Law: Regulating Agricultural Runoff in the EU. Juvenes Print Oy 2018. Tiivistelmä luettavissa: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/230093>. Luettu 10.11.2020

Paloniitty, Tiina, Taking aims seriously - how legal ecology affects judicial decision-making. *Journal of Human Rights and the Environment*, 3/2015, Vol. 6(1), s. 55-74

Puharinen, Suvi-Tuuli, Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan pysyvyyteen. Edita Publishing Oy 2017

Romppanen, Seita, Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havaintoja ympäristönsuojeluviraomaisen ratkaisukäytännöstä. Edilex 2009

Salila, Jari, Ympäristönsuojelulain tavoitteet, rakenne ja soveltamisala, s. 1-21 teoksessa Leinonen, Jukka – Marttinen, Lari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija - Kuusiniemi, Kari (toim.), Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita 2015

Seppälä, Mika, Ympäristöluvan tarve ja lupaviranomaiset, lupamenettely, luvan voimassaolo ja pysyvyys, s. 47-127 ja 203-305 teoksessa Leinonen, Jukka – Marttinen, Lari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija - Kuusiniemi, Kari (toim.), Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita 2015

Similä, Jukka, Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 43-68

Soininen, Niko, Torn by (un)certainty – Can there be peace between the rule of law and other SDGs?, s. 250-270 teoksessa Duncan French; Louis Kotzé (toim.) *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*. Edward Elgar 2018

Soininen, Niko – Belinskij, Antti – Similä, Jukka – Kortet, Raine, Too important to fail? Evaluating legal adaptive capacity for increasing coastal and marine aquaculture production in EU-Finland. Volume 110, 12/2019 *Marine Policy*, s. 250-270.

Suvantola, Leila. Huominen ei koskaan kuole – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita Publishing Oy 2006

Westerlund, Staffan. Rätt och riktig rättsvetenskap. *Nordic Environmental Law Journal* 2010:1, s. 3-22.



## **Muut**

Helsingin sanomat.fi, KHO epäsi Kuopioon suunnitellulta sellutehtaalta ympäristöluvan, Finnpulpin tyrmisty: ”Tämä merkitsee tehdasprojektin päättymistä”. Kirj. Joonas Turunen HS, Onni Niemi HS, STT. Päivitetty 19.12.2019. Saatavissa: <https://www.hs.fi/talous/art-2000006348126.html>. Vierailtu 16.11.2020

Kauppalehti, KHO torppasi tylysti jättimäisen sellutehdashankkeen, mutta Finnpulpin miljardiprojekti etenee sittenkin: ”Hämmästyttävän monta yhteydenottoa”. Kirj. Olli Herrala. Päivitetty 4.8.2020. Saatavissa: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/kho-torppasi-tylysti-jattimaisen-sellutehdashankkeen-mutta-finnpulpin-miljardiprojekti-etenee-sittenkin-hammastyttavan-monta-yhteydenottoa/9ed65aef-763d-4118-8add-6e1ef541c908>. Vierailtu 16.11.2020

Soininen, Niko, Ympäristötiedon foorumi 1/2019, Puheenvuoroja Ympäristötiedon foorumin tilaisuudesta. Luontopaneeli, Ilmastopaneeli, Turun yliopiston biodiversiteettiyksikkö ja Ympäristötiedon foorumi järjestivät 16.5.2019 yhteisen tilaisuuden ”Elonkirjo ehtyy, ilmasto muuttuu – Ilmastopaneeli ja Luontopaneeli kutsuvat toimimaan”. Saatavissa: [https://www.ymparistotiedonfoorumi.fi/wp-content/uploads/2019/06/YTF\\_Puheenvuoroja\\_1\\_2019.pdf](https://www.ymparistotiedonfoorumi.fi/wp-content/uploads/2019/06/YTF_Puheenvuoroja_1_2019.pdf). Vierailtu 17.3.2020

## **Oikeuskäytäntö**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2019:166

KHO 2018:41

KHO 2016:72

KHO 2015:168

KHO muu päätös 2015:2932

KHO 2014:176

KHO 2013:74

KHO 2010:28

**Muut päätökset**

**Aluehallintovirasto**

ESAVI/114/2019

ESAVI/23776/2019

ESAVI/5470/2018

ESAVI/8522/2018

ESAVI/2444/2017

ESAVI/4380/2017

ESAVI/3202/2016

ESAVI/10420/2016

ESAVI/2603/2015

ISAVI/2827/2018

ISAVI/3514/2018

ISAVI/3372/2018

ISAVI/2559/2015

ISAVI/2560/2015

LSSAVI/1499/2019

LSSAVI/1731/2018

LSSAVI/6729/2015

PSAVI/106/2018

PSAVI/180/2018

PSAVI/4575/2018

PSAVI/3816/2017

PSAVI/3817/2017

PSAVI/3818/2017

PSAVI/507/2016

**Lyhenteet**

AVI	Aluehallintovirasto
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
IPPC-direktiivi	Neuvoston direktiivi 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LSL	Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
Teollisuuspäästädirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen)
vp	valtiopäivät
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)
VYSL	Vanha ympäristönsuojelulaki (86/2000)

## 1 Johdanto

### 1.1 Lähtökohdat

*KHO epäsi Kuopioon suunnitellulta sellutehtaalta ympäristöluvan, Finnpulp tyrmistyi: ”Tämä merkitsee tehdasprojektin päättymistä” – Helsingin Sanomat 19.12.2019*

...

*KHO torppasi tylästi jättimäisen sellutehdashankkeen, mutta Finnpulpin miljardiprojekti etenee sittenkin: ”Hämmästyttävän monta yhteydenottoa” – Kauppalehti 4.8.2020*

Yllä olevat otsikot liittyvät Kuopion Kallaveden rannalle kaavaillun biotuotetehtaan kohtaloon, kun projektin eteneminen pysähtyi vuonna 2019 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 2019:166 niin kutsutussa Finnpulp-tapauksessa. KHO:n ”tylysti torppaama” ja ”epäämä” tehdashanke ja sitä koskeva päätös päätyivät raflaavan otsikoinnin kohteeksi, mutta asiassa on kyse ympäristöoikeudellisesti ja ympäristönsuojelulain näkökulmasta mielenkiintoisesta ratkaisusta. Tapauksessa perustettavalle biotuotetehtaalle myönnetty ympäristölupapäätös kumottiin, sillä asiassa ei voitu KHO:n mukaan riittävästi vakuuttua siitä, ettei lupahakemuksessa kuvatussa toiminnasta aiheutuisi YSL:ssä määritettyä kiellettyä pilaantumista ympäristössä. KHO:n päätös perustui kokonaisarviointiin, jossa ympäristövaikutuksia arvioitiin ja tarkasteltiin koko tehtaan elinkaaren ajalta. KHO on todennut päätöksen perusteluissa, että luvan muuttamiseen tai peruuttamiseen liittyvät YSL:n säännökset eivät olleet tapauksessa riittäviä varmistamaan, että toiminnasta ei vuosikymmenien ajan jatkuessa aiheudu YSL:ssä kiellettyjä seurauksia läheiselle vesistölle. Ympäristöoikeuden tutkijoista Belinskij ja Soininen ovat Finnpulp-päätöstä koskevassa oikeustapauskommentaarissaan todenneet, että tehdas olisi voinut mahdollisesti saada ympäristöluvan, jos luvan muuttaminen jälkikäteen olisi lainsäädännössä järjestetty nykytilannetta joustavammin. Problematiikkaan liittyy keskeisesti vuonna 2015 toteutettu lakimuutos, jolla ympäristölupamääräysten tarkistamismenettely poistettiin ja korvattiin luvan muuttamiseen sovellettavalla YSL 89 §:llä.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Belinskij & Soininen 2019, s. 3-4

Otsikoista huolimatta KHO:n ”tylyssä torppauksessa” oli luonnollisesti kyse voimassaolevan ympäristönsuojelulain säännösten soveltamisesta ja tulkinnasta. Ympäristöluvut perustuvat YSL:n lupamenettelyssä tehtävään oikeusharkintaan, jonka pohjana on lupahakemus ja siihen sisältyvät selvitykset. Lupahakemuksen sisältämät arviot toiminnan aiheuttamista luonnontieteellisistä vaikutuksista suuntautuvat tulevaisuuteen ja absoluuttisen tiedon puuttuessa operoidaan usein parhaiden käytössä olevien arvausten perusteella, eikä esimerkiksi ympäristövaikutuksia välttämättä voida tarkimmillakaan mallinnoilla ennustaa sellaisiksi, mitä ne todellisuudessa toiminnan aikana ovat. Finnulp-tapauksessa pyrittiin ennustamaan toiminnan ympäristövaikutuksia koko tehtaan elinkaaren ajalle, eli käytännössä vuosikymmeniksi eteenpäin. Etenkin toiminnan yhteisvaikutusten hallintaan liittyvät asiat ja kokonaisuorituksen huomioon ottaminen nähdään ympäristöoikeudessa tällä hetkellä ongelmallisena<sup>2</sup>.

Ympäristöluvulla on ympäristössä tapahtuvan toimintaan liittyvän epävarmuuden vuoksi sisäänrakennettu tarve dynaamisuudesta, esimerkiksi luvalla voi olla pitkä ajallinen voimassaolo, jonka aikana lupaan saattaa kohdistua sisäisiä ja ulkoisia muutospaineita, tai toiminnan ympäristövaikutukset voivat olla ilmaston, ympäristön muuttumisen tai toimintojen yhteisvaikutusten vuoksi ennakoimattomia. Lupamenettely on viranomaisten hallinnoimaa ja tarkoin säänneltyä, mikä ei välttämättä tee järjestelmästä hallinnollisten vaatimusten vuoksi erityisen dynaamista; viranomaistoiminnan perustana oikeusvaltiossa on laillisuusperiaate ja sen osa-alueina esimerkiksi täsmällisyys, ennakoitavuus ja harkintavallan rajoihin liittyvä punninta, jotka liittyvät julkisoikeudellisen toimijan keskeiseen rooliin oikeusvarmuuden toteuttajana.<sup>3</sup> Suomessa laillisuusperiaate, eli hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus perustuu PL 2 §:n, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Tämän tutkielman aihekentässä yhdistyvät nämä kaksi erisuuntaista ja eri vaatimuksia sisältävää toimintoa, viranomaistoiminnassa tehdyn hallintopäätösten jäykähkö luonne ja ympäristölupaan kohdistuvat muutostarpeet. Keskeinen lähtökohta tutkielmassa on, että voimassa olevaa

---

<sup>2</sup> Belinskij & Soininen 2019, s. 5

<sup>3</sup> Soininen 2018, s. 253, Soininen viittaa L. L. Fullerin määrittelemiін laillisuusperiaatteen toteutumisen vaatimukseen

ympäristölupaa voi olla tarpeen muuttaa luvan voimassaoloaikana useista eri syistä ja eri tahojen aloitteesta. Ympäristöluvan muuttamisella tarkoitetaan tutkielmassa lupamääräysten muuttamista tai luvan täydentämistä uusilla määräyksillä, jolloin myönnetyn luvan sisältöön puututaan ja lupaa muotoillaan uudestaan. Luvan muuttaminen on poikkeus pääsääntöön, eli toiminnanharjoittajan suojattuun asemaan ja luvan suhteelliseen voimassaoloon, minkä perusteella lupaan tehtävien muutosten tulee olla luvanhaltijan ennakoitavissa – varsinkin tilanteissa, joissa luvan muuttaminen ei tapahdu toiminnanharjoittajan aloitteesta.<sup>4</sup> Toiminnanharjoittajan näkökulmasta luvan jälkikäteisen muuttamisen mahdollisuuteen sisältyy tosiasiallinen riski siitä, että luvanalaiseen toimintaan tulee tehdä muutoksia. Missä määrin valvontaviranomaisella on mahdollisuuksia toimia luvan muuttamiseksi, ottaen huomioon toiminnanharjoittajan suojattu asema? YSL 89 §:n ja sen sisältämien muuttamisperusteiden soveltaminen ja edellytysten täytyminen ovat lupapäätöksen suhteellisen pysyvyyden ulottuvuuden avain ja tämän tutkielman mielenkiinnon kohde.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaukset

Tutkimustehtävänä on tarkastella YSL 89 §:ssä määritettyä luvan muuttamista koskevaa säännöstä ja säännöksessä määriteltyjen muuttamisperusteiden soveltamista nimenomaisesti niissä tapauksissa, joissa luvanmukaista toimintaa valvova viranomainen tekee aloitteen ympäristöluvan muuttamisesta. Tutkimustehtävä kohdistuu ympäristölupapäätöksen negatiiviseen oikeusvoimaan, eli lainvoimaisen ympäristölupapäätöksen pysyvyyteen, jolloin lupaan puuttuakseen viranomainen tarvitsee nimenomaisen toimivaltasäännöksen.<sup>5</sup>

Valvontaviranomaisen rooli lupamääräysten muuttamisessa ja tarkistamisessa on YSL:n muutoksen myötä muuttunut viitisen vuotta sitten, mutta tilannetta ei ole syvällisemmin oikeustieteellisessä keskustelussa vielä tarkasteltu. Aiemmin YSL:iin sisältynyt lupamääräysten tarkistamista koskeva säännös YSL 71 § kumottiin vuonna 2015 tehdyllä lakimuutoksella. Tarkistamismenettelyn avulla lupa voitiin tietyin määräajoin avata tarkistettavaksi lupaharkinnassa asetetulla tarkistamismääräyksellä ja tarvittaessa voitiin uudelleenharkita, ajantasaistaa ja muuttaa lupaa. Tarkistamismääräyksen käyttöala oli erittäin laaja ja se

---

<sup>4</sup> Puharinen 2017, s. 209

<sup>5</sup> Ekroos ym. 2014, s. 593

myönnettiin kutakuinkin jokaiselle ympäristöluvalle lähes automaattisesti<sup>6</sup>, jolloin lähes kaikkeen luvanalaiseen toimintaan liittyi tarkistamismenettely. Sellaisenaan käytössä olleena tarkistamismenettely muodosti huomattavia kustannuksia sekä valvontaviranomaiselle että toiminnanharjoittajalle, erityisesti valvontaviranomaiselta määräaikaisten tarkastusten toteuttaminen vaati paljon resursseja. Kumoamisen jälkeen lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että valvontaviranomainen seuraa YSL 89 §:n mukaisen luvan muuttamisen perusteiden olemassaoloa osana säännöllistä valvontaa ja tarvittaessa tekee aloitteen luvan muuttamisesta, eli muuttamismenettelyn on tarkoitettu korvaavan tarkistamismenettelyn.<sup>7</sup>

Varsinainen tutkimuskysymykseni on kaksiosainen; millä perusteilla valvontaviranomainen voi YSL 89 §:n mukaan puuttua voimassaolevan ympäristöluvan sisältöön ja mikä rooli säännöksellä on voimassa olevassa ympäristönsuojelulaissa. Kysymyksen ensimmäinen osa saa vastauksensa säännöksen ja muuttamisperusteiden lainopillisella tarkastelulla ja tulkinnalla. Kysymyksen toiseen osaan liittyvässä roolin tarkastelussa arvioidaan, millainen painoarvo säännöksellä tosiasiallisesti on ympäristölupajärjestelmän kokonaisuudessa, erityisesti YSL 71 §:n tarkistamismenettelyn kumoamisen jälkeen tapahtuneen käyttötarkoituksen muutoksen myötä.

Tutkimuskysymys on rajattu koskemaan ainoastaan sellaista YSL 89 §:ssä tarkoitettua luvan muuttamista, joka tapahtuu toimintaa valvovan viranomaisen aloitteesta. YSL 89 §:n perusteella aloitteen luvan muuttamisesta voi tehdä myös toiminnanharjoittaja itse, muu viranomainen ja haitankärsijä, mutta näiden tahojen tekemät muuttamisaloitteet on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Toiminnanharjoittajan osalta YSL 89 §:n perusteella vireille laitettu luvan muuttaminen on katsottu selvitysten perusteella varsin toimivaksi menettelyksi, eikä tarkastelua tämän vuoksi tutkimuksessa keskitetä toiminnanharjoittaja-aloitteiseen luvan muuttamiseen.<sup>8</sup> Haitankärsijän tekemät aloitteet on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, jotta huomio keskittyy institutionaalisen toimijan, eli asiantuntevan viranomaisen toiminnan tarkasteluun, jonka

---

<sup>6</sup> HE 214/2013 vp, s. 117

<sup>7</sup> HE 257/2014 vp, s. 46

<sup>8</sup> Puska 2019, s. 47. Raportissa huomautetaan lupien pirstaloitumisesta, eli pienempien päätösten kokoelman syntymisestä toiminnanharjoittajan aloitteesta tehtävien muutoshakemusten käsittelyssä. Pirstaloitumisen myötä toiminnanharjoittajan ei ole välttämättä helppoa pysyä selvillä siitä, mitkä lupamääräykset ovat voimassa ja mitkä eivät, Ks. ko raportin kansilehti, jossa tilannetta on kuvattu piirroksena.



soveltamiskäytännöstä voidaan tehdä havaintoja ennustettavammin kuin satunnaisemmin valikoituvan haitankärsijän aloitteista. Toisaalta on syytä huomata, että toiminnanharjoittajan näkökulmasta lupaan puuttuminen muun kuin toiminnanharjoittajan itsensä aloitteesta edustaa tietynlaista riskiä toiminnalle, jolloin tutkielmassa tehdyt viranomaisaloitteeseen muuttamismenettelyyn liittyvät havainnot voivat olla hyödyllisiä myös haitankärsijän tekemien muuttamisaloitteiden hahmottamisessa.

Rajaus valvontaviranomaisen tekemiin aloitteisiin on tehty myös siksi, että ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa ei voida jäädä tarkastelemaan ainoastaan kahdenvälistä hallinto-oikeudellista oikeussuhdetta (toiminnanharjoittaja-lupaviranomainen), sillä ympäristö tuo oikeussuhteeseen tietyn lisäulottuvuuden. Ympäristöä ei perinteisesti nähdä itsenäisenä oikeussubjektina, vaan ratkaisussa huomioon otettavana osa-alueena tai tahona, jota julkisoikeudellinen toimija edustaa esimerkiksi valvomalla yleistä (ml. Ympäristön) etua erityisen toimivaltanormin perusteella.<sup>9</sup> Tämän perusteella tarkastelu halutaan rajata sen viranomaisen toimintaan, joka valvoo yhteiskunnan näkökulmasta keskeisellä tavalla ympäristösuojelun etua ja toteuttaa keskeisiä ympäristönsuojelun tavoitteita, jolloin valitun tarkastelukulman avulla pyritään tavoittamaan ympäristönsuojelun ydinaluetta syvällisemmin.

Merkittävänä rajauksena tutkielmassa on huomattava se, ettei kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi toimia YSL 89 §:n mukaisen muuttamisaloitteen vireille panijana, jolloin tutkielmassa tarkastellaan valvontaviranomaisena ainoastaan ELY-keskuksen tekemiä muuttamisaloitteita. Tarkastelussa ei oteta huomioon YSL 89.2 §:ssä määritettyjä muiden mahdollisten vireille panijoiden, kuten muita yleistä etua valvovien viranomaisten tai YSL 186 §:ssä tarkoitettujen yhdistysten tai säätiöiden tekemiä muuttamisaloitteita.

YSL 89 §:n lisäksi YSL:ssä on muitakin säännöksiä, joiden perusteella voidaan muuttaa voimassaolevaan ympäristölupaan liittyvää oikeustilaa, kuten toiminnan olennaista muuttamista koskeva YSL 29 § ja luvan selventämistä määrittävä YSL 92 §. Kyseiset menettelyt rajataan tutkielman ulkopuolelle, jotta voidaan keskittää ainoastaan luvan muuttamiseen. YSL 29 §:n mukaisen menettelyn ja YSL 89 §:n välinen ero on sanamuodon perusteella se, että luvan muuttamisessa YSL 89 §:n tilanteessa on kyse luvan mukaisen, sinällään ennallaan pysyvän

---

<sup>9</sup> Kokko 2017, s. 10

toiminnan ympäristölupien muuttamisesta, kun YSL 29 §:ssä kyse on toiminnanharjoittajan toiminnassa tapahtuvasta olennaisesta muutoksesta, jonka perusteella ympäristölupaa on muutettava. Luvan selventämiseen liittyvän YSL 92 §:n nojalla voidaan tehdä lupaan merkitykseltään selventäviä muutoksia, eikä säännöksellä muuteta luvan tosiasiallista sisältöä, eikä menettelyn tarkastelu ole mielekäästä, kun tutkielman tavoitteena on selvittää nimenomaan luvan muuttamista. Tutkielmassa ei käsitellä myöskään YSL 7 luvun direktiivilaitoksien lupien tarkistamista koskevia säännöksiä YSL 80 § ja 81 §, joiden perusteella lupaa tarkastetaan ja voidaan muuttaa uusien komission direktiivilaitoksia koskevien päätösten vuoksi. Rajaus on perusteltu säännösten rajoitetun soveltamisalan vuoksi ja siksi, että nimenomaisesti YSL 89 § on säännös, jolla YSL 71 §:n tarkistamismenettely on tarkoitettu korvata.

Tutkimustehtävästä ja -kysymyksestä rajataan koskemaan myös syvällisemmin vain jälkivalvontaa, eikä ennakkovalvonnan piiriin kuuluvia luvan muuttamiseen liittyviä mahdollisuuksia. Tällä tarkoitetaan erityisesti YSL 54 §:ää, jonka avulla tietyissä tilanteissa voidaan pyrkiä puuttumaan joihinkin lupamääräyksiin luvan myöntämisen jälkeen määräämällä lupaharkintavaiheessa, että toiminnanharjoittaja toimittaa erityisiä selvityksiä epäselväksi jääviin lupamääräyksiin liittyen. Tutkielmassa sivutaan jälkivalvontakeinoista myös valvontaviranomaisen käytössä olevia hallintopakkeinoja, mutta niitä ei tulla käsittelemään tutkielmassa syvällisemmin.

Tutkimustehtävänä ei suoranaisesti ole selvittää YSL 71 §:n tarkistamismenettelyn poistamisen laajempaa vaikutusta ympäristönsuojelulle, eikä tutkia nimenomaisesti tarkistamismenettelyn poistamisen vaikutuksia. Tarkistamismenettelyn poistamisen vaikutukset ovat kuitenkin esillä tutkielmassa, sillä asialla on huomattava vaikutus YSL 89 §:n rooliin ja säännöksen käyttöalaan.

### 1.3 Metodi, lähdeaineisto ja rakenne

Pääsuuntaukset ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa voidaan Tapio Määtän mukaan jakaa lainoppiin ja ympäristöoikeudelliseen arviointi- ja ohjauskeinotutkimukseen. Määttä kuvaa ympäristöoikeuden tutkimusmenetelmien yhdistelemistä ikään kuin liukumana, jonka toisessa päässä on käsitelainoppi tulkintasuosituksineen (oikeuden sisäinen näkökulma) ja toisessa

laajemmin suunnattu sääntelyä ja sen vaikutuksia tutkiva ote (ulkoinen näkökulma).<sup>10</sup> Kokko tarkentaa käsitettä käyttämällä sääntelyn ulkoiseen näkökulmaan keskittyvästä tutkimuksesta nimitystä sääntelyn arviointi- ja keinotutkimus, joka yhdessä lainopin kanssa voidaan tarkentaa ympäristöoikeuden sääntelytutkimukseksi.<sup>11</sup> Ympäristöoikeuden tutkimuksessa nähdään paljon erilaisia yhdistelmätutkimuksia, joissa on yhdistetty useita tiedonintressejä ja menetelmiä, mikä ilmentää ympäristöoikeuden piirissä vahvaa metodista moninaisuutta. Määttä myös kannustaa tutkielmassa metodien yhdistelemiseen ja korostaa metodien sovittamista tutkimuksen kohteeseen ja tiedonintressiin<sup>12</sup>. Tutkimuksessani vastaan kahteen hieman eri tyyppiseen tutkimuskysymykseen, joihin vastaamisessa sovelletaan useamman metodin yhdistelmää.

Tutkimukseni perusta on lainopissa, eli oikeuden tulkinnassa ja systematisoinnissa oikeuslähteiden perusteella. Tutkimuksen tavoitteena ei kuitenkaan ole perinteisen lainopillisen tutkimuksen mukaisesti tuottaa varsinaista de lege lata -tulkintasuositusta, joka sisältää selkeästi muotoillun tulkinnallisen ongelman ja käyttäytymissuosituksen lainsoveltajalle<sup>13</sup>, vaan käyttää lainopin keinoja YSL 89 § muuttamisperusteiden soveltamisedellytysten jäsentämisessä ja säännöksen käyttöalaan liittyvässä systematisoinnissa. De lege lata-tulkintasuosituksen antaminen tässä tapauksessa olisi nähdäkseni erittäin hankalaa, sillä luvan muuttamiseen liittyvät tilanteet ovat voimakkaasti yksittäisluonteisia ja kasuistisia<sup>14</sup>, eikä käytettävissä ole julkaistua oikeustapausaineistoa, johon tulkintasuosituksia voisi erityisesti perustaa.

Ympäristöoikeuden metodivalikoimaa voidaan pitää varsin laajana ja ympäristöoikeudellisissa tutkimuksissa nähdään erilaisia metodeja lainoppiin yhdistettynä, esimerkiksi päätösempiriaa on käytetty palvelemaan lainopillisia tiedonintressejä. Myös viranomaispäätökset voivat muodostua tärkeäksi tutkimusaineistoksi ympäristöoikeustutkimuksessa.<sup>15</sup> Tässä tutkielmassa lainopin metodiin yhdistyy nk. Ongelmahakuinen päätösempiria<sup>16</sup> siten, että tutkielmassa tullaan hyödyntämään viranomaispäätöksiä epäkohtien kartoittamisessa, eli lainopillisen tarkastelun perusteella muodostettujen soveltamisodotusten ja tosiasiallisen

---

<sup>10</sup> Määttä 2016, s. 140

<sup>11</sup> Kokko 2017, s. 9

<sup>12</sup> Määttä 2016, s. 214

<sup>13</sup> Määttä 2016, s. 150

<sup>14</sup> Kokko 2017, s. 393

<sup>15</sup> Määttä 2016, s. 189-191

<sup>16</sup> Nyholm 2016, s. 71

soveltamiskäytännön eroavaisuuksien selvittämisessä. Viranomaisten tekemillä päätöksillä ei voida katsoa olevan oikeuslähdeopillista asemaa, eikä tarkoitus ole tutkielmassa hyödyntää hallintopäätöksiä normatiivisessa merkityksessä, vaan hallintopäätösten tarkastelun avulla on tarkoitus rikastuttaa ja syventää tutkielmassa esitettyä argumentaatiota ja pohdintaa, sekä tuoda esille uutta tietoa YSL 89 §:n käyttöön liittyen.

Päätösempirian avulla pyritään keräämään tietoa muuttamisperusteiden soveltamistodellisuudesta. Viranomaispäätösten tarkasteluun<sup>17</sup> olen päätenyt siksi, että ympäristölupa-asiat ratkaistaan viranomaismenettelyissä, eikä tutkielman aiheeseen liittyen ole vielä saatavilla relevanttia korkeimman oikeusasteen soveltamiskäytäntöä. Empiirisessä osuudessa tietoja perusjoukosta dokumentoidaan, järjestetään ja esitetään erityisesti soveltamistodellisuuden hahmottamiseksi, mutta varsinaista tilastollista päättelyä osiossa ei tehdä. Käytössä oleva päätösmateriaali on käyty läpi lainopillisesta näkökulmasta ja aineistosta nostetaan esille havaintoja, jotka osoittavat muuttamisperusteiden käytännön soveltamiseen liittyviä mahdollisia ongelmakohtia. Lupaviranomaisen päätöksissä esiintyvät valvontaviranomaisten muuttamisaloitteet perusteluineen, sekä lupaviranomaisen ratkaisut perusteluineen käydään läpi tekstin laadullisen sisällönanalyysin työkaluja käyttäen. Näin muuttamisperusteiden soveltamisesta saadaan tehtyä havaintoja ja voidaan tyypitellä muuttamisperusteisiin liittyviä perusteluita. Päätösempirian ja mahdollisten soveltamistodellisuudessa havaittujen ongelmakohtien avulla on tarkoitus ottaa kantaa säännöksen rooliin ympäristölupajärjestelmässä. Päätösempiirisessä osiossa tarkastelua ei laajenneta koskemaan sitä, onko tarkastelun kohteena oleviin lupaviranomaisen päätöksiin haettu muutosta, sillä tutkielman mielenkiinnon kohteena on havainnoida sitä, milloin valvontaviranomainen on tehnyt aloitteen luvan muuttamiseksi, millä muuttamisperusteella ja miten aloitetta on perusteltu.

Tutkimuskysymys avautuu osittain ympäristöoikeuden sääntelytutkimuksen suuntaan siltä osin kuin tarkastellaan säännöksen roolia, eli merkitystä ja sijoittumista ympäristölupajärjestelmän sisällä. Kyse ei kuitenkaan ole varsinaisesti sääntelytutkimuksesta, joka vaatisi onnistuakseen ympäristölupajärjestelmän tarkastelua laajempaa kokonaisuutena, eikä vain yhden säännöksen

---

<sup>17</sup> Määttä 2015, s. 191

osalta. Rooliin liittyvä kysymys pyrkii syventämään tutkielmaa, jotta tarkastelussa ei jäädä vain säännöstä ja tilannetta kuvaavalle asteelle. YSL 89 §:n roolin tarkastelussa metodina toimii edelleen pääosin lainoppi, säännöksen tavoitteellinen ja systeeminen tulkinta erityisesti lainsäätäjän tarkoituksen osalta, johon yhdistettynä myös päätösemperia palvelee käytännön ongelmien osoittamisessa. Kysymyksen ja tutkielman löydösten avulla pyrin pohtimaan säännöksen roolia suhteessa sopeutuvan ympäristöoikeuden viitekehykseen. Säännöksen roolin tarkastelussa keskeisessä asemassa tutkielmassa esitettyjen havaintojen lisäksi on Ympäristöministeriön raportti YSL 89 §:n toimivuudesta ja tarkistamismenettelyn poistamisen vaikutuksista. Tavoitteena on tuottaa materiaalien pohjalta de lege ferenda -kehitysehdotus lainsäätäjälle säännökseen liittyen.

Tutkielman lähdeaineistona käytetään varsin perinteisiä oikeuslähteitä, kuten ympäristönsuojelulakia ja sen esitöitä, sekä aiempia säädöksiä ja niiden esitöitä, eurooppaoikeudellisia säädöksiä, sekä oikeustieteellisen kirjallisuuden osalta ympäristöoikeuden keskeisiä perusteoksia ja tutkielman kannalta hyödyllistä artikkelimateriaalia. Merkittävänä lähteenä toimii myös edellä mainittu Ympäristöministeriön selvityksiä tarkistamismenettelyn poistamisesta -raportti, sillä raportin tietoja voidaan hyödyntää aihetta koskevan artikkelimateriaalin puuttuessa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja ei voida tutkielmassa hyödyntää kovinkaan merkittävästi, sillä tutkielman kontekstiin sopivaa ennakkoratkaisumateriaalia ei ole vielä annettu. Empiirisen osion lähdeaineisto muodostuu AVI:n ylläpitämän Lupa-Tietokannan sisältämistä lupapäätöksistä ja niihin liittyvästä materiaalista, joka eritellään tarkemmin päätösemperiaa koskevassa luvussa.

Tutkielman alussa avataan muuttamissäännöksen kontekstia ja sijoittumista ympäristölupajärjestelmässä. Jaksossa esitetään huomiota ympäristöoikeudellisista normeista, sopeutuvasta ympäristöoikeudesta ja muuttamissäännöksestä ohjauskeinona. Huomiota kiinnitetään YSL:n muutoksiin, sekä ympäristöoikeudellisten avointen ja joustavien normien tulkintaan liittyviin seikkoihin. Tämän jälkeen muuttamissäännöstä tarkastellaan lainopin keinoin kunkin muuttamisperusteen osalta erikseen, minkä lisäksi kerrotaan muuttamissäännöksellä korvatusen tarkistamismenettelyn kumoamisesta. Päätösemperiaan liittyvät havainnot esitellään jaksossa 4, minkä jälkeen edetään jaksossa 5 havaintoihin

muuttamissäännöksen roolista. Tutkielman lopussa kerrotaan yhteenvedonomaaisesti tutkielman keskeisistä asioista.

## 2 Muuttamissäännöksen kontekstista

### 2.1 Yleistä

Tämän jakson tavoitteena on tarkastella minkä tyyppinen ympäristölupajärjestelmässä vaikuttava ohjauskeino YSL 89 § on, ja kiinnittää säännös kontekstiinsa, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä säännöksen käyttöympäristöä ja taustaa. Kontekstiin liittyvän tarkastelun avulla pyritään hahmottamaan tarkemmin säännöksen roolia. Jakson alussa esitellään ympäristönsuojelunormien ja ympäristölupien tavoitteita ja tarkoitusta yleisemmällä tasolla, minkä jälkeen kerrotaan tiiviisti ympäristölupiin liittyvän lainsäädännön taustasta ja kehitysvaiheista. Tämän jälkeen tarkastellaan ympäristöoikeudellisten normien avoimuutta ja joustavuutta, sekä joustavien normien tulkintaa, jotta voidaan syventää ymmärrystä YSL 89 §:stä ohjauskeinona. Ohjauskeinoihin liittyviä huomioita jaotellaan ennako- ja jälkivalvontaan liittyvässä osiossa ja jakson lopuksi esitetään YSL 89 §:n soveltamisen kannalta keskeiset osat ympäristölupamenettelystä, erityisesti lupaharkinnasta.

Ympäristöoikeudelliset normit sääntelevät ihmisen luontosuhdetta, turvaavat luonnonvaroja ja hallinnoivat niiden käyttöä. Ympäristönsuojelun ymmärretään sisältävän erityisesti sellaisia ohjausjärjestelmiä, joiden avulla varmistetaan elinympäristön laatu ja luonnon sietokyvyn säilyminen, kun ihmiset käyttävät ympäristöä. Hollon mukaan kansallisessa oikeudessa ympäristönsuojelu on kehittynyt alun perin 1900-luvulta alkaen, kun kaupungistuminen ja teollistuminen, sekä ihmisten sijoittuminen tiiviimmin samoille alueille toi tarpeen määritellä sitä, minne teollisia toimintoja voidaan sijoittaa. Toimintojen sijoittamista säänneltiin alun perin naapurusoikeudellisten ja terveydensuojeluun liittyvien normien kautta, kunnes 70-luvulle tultaessa eri maissa siirryttiin ympäristönsuojeluoikeudeksi hahmotettavaan kokonaisuuteen. Nykyisessä muodossaan ympäristönsuojelu on pitkälti julkisoikeudellinen ja viranomaisvalvottu järjestelmä, vaikka myös erilaiset soft law -instrumentit ja yksityisoikeudelliset mekanismit saavat laajaakin merkitystä ympäristönsuojelussa.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Hollo 2009, s. 419-421

Ympäristölupainstrumentilla on tuotu nk. immissiokiello osaksi julkisoikeudellista kehikkoa ja viranomaisvalvonnan piiriin. Alun perin immissio-käsite on peräisin roomalaisesta naapuruusoikeudesta ja sillä on tarkoitettu toiselle kiinteistölle ulottuvaa haitallista kohdesidonnaista vaikutusta, joka syntyy päästönä tietystä toiminnasta. Immissiokiello on yksi ympäristöoikeudellisista yleiskielloista ja se toimii toiminnanharjoittajan ja naapureiden ympäristöön liittyvien yksityisten intressien tasapainottavana tekijänä ympäristölupaharkintaan liittyvien linkkisäännösten avulla (YSL 27 § ja 49 §).<sup>19</sup>

Ympäristöluvut sijoittuvat Kokon jaottelun perusteella ympäristöoikeudellisena sääntelykeinona ns. sääntelypyramidin puoliväliin, ja ne voidaan ymmärtää tarkemmin ottaen ennakkollisena oikeudellis-hallinnollisena ohjauksena, jonka tarkoituksena on ohjata toimintaa ennen toiminnan aloittamista. Ympäristöluvalla suojataan toiminnanharjoittajan ja asiaan liittyvien tahojen intressejä ja taataan toimintarauha toiminnanharjoittajalle.<sup>20</sup> Ympäristöoikeuden keskeisenä tehtävänä onkin suojelutavoitteiden suhteuttaminen muihin ympäristöä koskeviin intresseihin, kuten ympäristöluvanvaraiseen toimintaan. Ympäristöoikeus pyrkii ratkaisemaan ja sovittamaan yhteen ympäristönkäyttöön liittyviä ristiriitaisia intressejä, minkä perusteella ympäristöoikeus nähdään konfliktioikeutena.<sup>21</sup>

Ympäristönsuojelun ja ympäristövastuun perusta ilmenee perustuslain 20 §:ssä määritellystä ympäristöperusoikeudesta, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Ympäristöperusoikeus konkretisoituu kansallisen tason ympäristösääntelyssä ja muodostaa yhteiskunnan eri toimijoille säännöksen tarkoitusta toteuttavia, erilaisia toimintavelvollisuuksia.<sup>22</sup> Ympäristöluvut ovat yksi osa yhteiskunnan käytössä olevista ympäristönsuojeluun liittyvistä normi-instrumenteista, joilla hallitaan ympäristöön kohdistuvia riskejä ja rajoitetaan ympäristövaikutuksia aiheuttavaa toimintaa. Perusoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna ympäristöluvut voidaan sijoittaa omaisuudensuojan (PL 15 §), elinkeinovapauden (PL 18 §) ja ympäristöperusoikeuden (PL 20

---

<sup>19</sup> Kokko 2017, s. 325

<sup>20</sup> Kokko 2017, s. 330-331

<sup>21</sup> Kokko 2017, s.11

<sup>22</sup> Kokko 2017, s. 126-128

§) rajapinnoille avautuvaksi ympäristönsuojelun instrumentiksi, jolloin lainsäädäntö tasapainottelee erisuuntaisten intressien risteyskohdassa.

Viranomainen ratkaisee ympäristölupaa koskevan asian toiminnanharjoittajan hakemuksesta, tutkii luvan myöntämisen edellytykset ja määrittelee luvan ehdot. Lupamääräyksillä viranomainen voi ohjata hanketta ja asettaa toiminnalle ehtoja, jotka konkretisoivat toiminnanharjoittajan vastuut.<sup>23</sup> Ympäristöluvan ehtojen rikkominen on sanktioitua sekä julkis-, että rikosoikeudellisesti ja luvanvastaisesti toimivaan voidaan kohdistaa myös yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvastuu. Suomessa ympäristölupiin liittyvistä asioista säädetään ympäristönsuojelulaissa, jota on uudistettu kattavasti viime vuosikymmenten kuluessa<sup>24</sup>. YSL:ssä määritetään keskeiset yleisnormit ympäristön pilaantumisen torjumiseksi ja YSL 1 §:ssä määritellyn lain tarkoituksen mukaan lain tavoitteet ovat varsin moninaiset. Pilaantumisella tarkoitetaan ihmisen aiheuttamasta päästöstä johtuvaa haitallista muutosta ympäristössä ja keskeistä päästöjen hallinnassa on etenkin päästöjen ja haittavaikutusten suhde, ja erityisesti terveysvaaraa aiheuttava toiminta on kiellettyä.<sup>25</sup> Tärkeimpänä YSL:n taustalla vaikuttavatkin ihmisten terveydensuojelun tavoitteet, mutta myös ympäristö itsessään suojeltavana oikeushyvänsä saa merkitystä ympäristöperusoikeuden vaikuttaessa taustalla – mm. viihtyisyyden ja luonnonarvojen säilyttämisen kautta. Ilmastonmuutoksen torjuminen ja kestävä kehityksen tukeminen, sekä välillisesti luonnonvarojen käyttöä ohjaava sääntely edistävät osaltaan näitä tavoitteita. Menettelyllisestä näkökulmasta YSL:n sääntelyllä tavoitellaan ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten huomioimista yhtenäisesti päätöksenteossa ja valvonnassa, kokonaisuuden huomioimista, sekä annetaan eri tahoille mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon oikeusturvaa toteuttavalla tavalla.<sup>26</sup>

Oikeussuhteita voidaan ajatella verkostona eri suhteita, jotka levittyvät horisontaalisella ja vertikaalisella tasolla. Ympäristölupia koskevat ratkaisut tehdään hallintoviranomaisen päätöksentekona lupahakemuksen pohjalta ja menettelyä säätelevät niin erityiset

---

<sup>23</sup> Kokko 2017, s. 320

<sup>24</sup> Esim. YSL:n muutos (423/2015), joka tuli voimaan syyskuussa 2017. Ks. HE 257/2014 vp s. 29-30, kyseisen muutoksen yhteydessä tehostettiin ympäristölupien käsittelyä, yhdistettiin YSL:n ja maa-aineslain mukaisten lupien käsittelyt, muutettiin eläinsuojien luvanvaraisuusehtoja ja kumottiin ympäristölupamääräysten tarkistamismenettely, jota tarkastellaan lähemmin jäljempänä

<sup>25</sup> Hollo 2009, s. 419

<sup>26</sup> Salila 2015, s. 1-2



menettelysäännökset kuin yleinen hallinto-oikeudellinen sääntely.<sup>27</sup> Tämän hallinnollisen päätöksenteon näkökulmasta tarkasteltuna ympäristöluvalla viranomaisen antaa toiminnanharjoittajalle YSL:n nojalla tietyin ehdoin luvan käyttää, muuttaa tai kuormittaa ympäristöä tavalla, joka ilman ympäristölupaa olisi kiellettyä<sup>28</sup>. Ympäristölupa on hallintopäätös, joka myönnetään laissa ainoastaan määritettyjen edellytysten täytyessä (YSL 48 §) ja siten ympäristöluvat edustavat hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta päätöstyyppejä, johon liittyy viranomaisen suppea harkintavalta.<sup>29</sup> Vielä tarkentaen ympäristölupa on hallintopäätöstyypiltään toiminnanharjoittajalle etuja suova, minkä perusteella päätös nauttii tiettyä pysyvyyttä, johon viranomaisen ei voi yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden valossa puuttua ilman nimenomaista toimivaltasäännöstä.<sup>30</sup> Ympäristöluvan pysyvyys konstruoidaan ympäristölupa-asioissa luottamuksensuojan kautta, jolloin ympäristöluvan muuttamisessa kyse on nimenomaan luvan muuttamisperusteiden asianmukaisesta soveltamisesta<sup>31</sup>. Luvan ominaispiirteisiin kuuluu, että luvanmukaisesti toimiva toiminnanharjoittaja saa toiminnalleen oikeussuojan ja toimintarauhan.<sup>32</sup> Hallintopäätöksen tietty pysyvyys takaa hallintotoiminnan ennustettavuutta ja ulkoista luotettavuutta.<sup>33</sup>

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta ympäristöluvan avulla voidaan harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa sen jälkeen, kun myönnetty ympäristölupa tekee toiminnan sallituksi ja lailliseksi. Toiminnanharjoittaja voi luottaa siihen, että toiminta saa lupaa noudattaessa jatkaa häiriöttä. YSL 89 § on tästä näkökulmasta toiminnanharjoittajalle myös riskitekijä, sillä luvan muuttamiseen liittyvän menettelyn tullessa vireille muun kuin toiminnanharjoittajan itsensä aloitteesta, tulee menettely aiheuttamaan esimerkiksi kustannuksia, joita ei olisi muutoin syntynyt. Erilaisia toiminnanharjoittajan näkökulmaan liittyviä luvan muuttamisen riskitekijöitä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

---

<sup>27</sup> Hollo 2004, s. 143-142

<sup>28</sup> Seppälä 2015, s. 49

<sup>29</sup> Mäenpää 2017, s. 286

<sup>30</sup> Mäenpää 2017, s. 319-320

<sup>31</sup> Hepola 2005, s. 489, Puharinen 2017, s. 184. Myös Hepola 2005, s. 591-592, jonka mukaan pysyvyys on muuttamista koskevien, säännöksissä määriteltyjen edellytysten tulkintaa ja tämän vuoksi voidaan puhua suhteellisesta pysyvyydestä

<sup>32</sup> Kokko 2017, s. 331

<sup>33</sup> Mäenpää 2008, s. 309. Kuusiniemi ym. 2001, s. 1271 lupapäätöksen tiettyä pysyvyyttä voidaan perustella oikeusvarmuudella, sillä luvan haltijalla on oikeus luottaa siihen, ettei lupaa muuteta tai peruuteta vastoin tämän tahtoa.

Perinteisesti ympäristöoikeuden ala on systematisoitu eri sektoreihin ja esimerkiksi luonnonsuojeluoikeus ja ympäristönsuojeluoikeus on jaettu toisistaan erillisiksi osa-alueiksi. Soininen on tiivistänyt perinteisen ympäristöoikeuden näkökulman sisältävän mm. seuraavia elementtejä: ennakoitavuus, pysyvyys, selkeät säännöt ympäristöön vaikuttavan toiminnan sallittavuuden arviointiin, lupien immuunius tiedon karttumiselle, suojataan ympäristön vahingoittamisoikeuksia.<sup>34</sup> Soinisen esittämän perusteella ympäristölupamenettelyä koskeva sääntely vaikuttaa noudattelevan tällä hetkellä varsin perinteisen ympäristöoikeuden linjavetoja, jossa lupapäätös ei välttämättä vastaa ympäristössä tapahtuvan toiminnan dynaamisuuteen ja muutostarpeeseen. Vastaavatko perinteisen ympäristönsuojeluoikeuden normityypit parhaalla mahdollisella tavalla esimerkiksi ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen ja ympäristönsuojelun tavoitteisiin? Kysymys on erittäin laaja, mutta ajatuksia herättävä. Tämän tutkielman kontekstissa voidaan pohtia sitä, onko viranomaisaloitteinen lupien muuttaminen YSL 89 §:n perusteella osa perinteistä ympäristönsuojeluoikeutta vai sisältääkö säännös elementtejä, jotka avautuvat myös dynaamisempaan suuntaan?

Ympäristöoikeuden keskustelussa on nostettu esille niin kutsuttu sopeutuvan ympäristöoikeuden suuntaus, joka kiinnittyy etenkin kestävän kehityksen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen vaatimuksiin. Sopeutuvaa ympäristöoikeutta ja siihen läheisesti liittyvää ekosysteemiajattelua on sovellettu perinteisemmin etenkin nk. Luonnonvaroihin suuntautuvan oikeuden puolella, esimerkiksi vesien ekosysteemihallinnan alueella. Ekosysteemipalveluihin perustuva ajattelu on myös haastanut perinteistä jaottelua, jossa luonnonvaraoikeus on katsottu omaksi erilliseksi ympäristöoikeuden osa-alueekseen sen sisältämien esineoikeudellisten (omistuksellisen) elementtien vuoksi.<sup>35</sup> Similä on päätenyt määrittelemään luonnonvaraoikeuden lähinnä ympäristöoikeudellisena näkökulmana, ei niinkään muusta ympäristöoikeudesta erillisenä haarana.<sup>36</sup> Ekosysteemipalvelun käsitteelle on useita määritelmiä ja luonnonvarojen käsite on sen kanssa osittain rinnakkainen ja sitä täydentävä käsite - ekosysteemipalvelut voidaan tiivistäen määritellä sellaiseksi luonnon prosesseiksi, jotka tuottavat hyötyjä ihmiselle<sup>37</sup>. Ekosysteemipalveluihin kiinnittynyt

---

<sup>34</sup> Soininen 2019, s. 3

<sup>35</sup> Similä 2016, s. 1

<sup>36</sup> Similä 2016, s. 65

<sup>37</sup> Kokko 2017, s. 107

lähestymistapa tarjoaa laajan näkökulman luonnonvarojen käyttöön ja luonnonsuojeluun<sup>38</sup>, joskaan sitä ei ole käytetty kovinkaan laajasti oikeustieteessä tai lainsäädännössä oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyssä, vaikka käsite on tarjonnut perusteen lainsäädännön kehittämislle.<sup>39</sup> Modernissa ympäristöoikeudessa luonnonvarojen hyödyntämiseen kohdistuva sääntely on integroitu ympäristön-, maiseman- ja luonnonsuojelun sääntelyyn.<sup>40</sup>

Sopeutuvaan ympäristöoikeuteen liittyy läheisesti mukautuva hallinta, ympäristöoikeuden paradigma, jonka avulla pyritään muuttamaan ympäristöoikeutta dynaamisemmaksi ja joustavammaksi; vastaamaan mukautuvan hallinnan vaatimuksiin. Mukautuva hallinta perustuu tiedon tuottamiseen ja siitä oppimiseen, sekä opitun tiedon soveltamiseen edelleen eri toimintoihin.<sup>41</sup> Kotimaisessa ympäristöoikeuden kentässä Soininen ym. ovat käsitelleet mukautuvuuden (eng. Resilience) määritelmää ja sopeutuvan hallinnan teoreettista viitekehystä. Resilienssin (joustavuus) määritelmällä tarkoitetaan, että järjestelmä kykenee vastaamaan muutokseen ja sillä on kapasiteetti sopeutua muuttuviin olosuhteisiin ilman, että järjestelmä menettää ydintoimintonsa. Mukautuvaan hallintaan perustuvan ympäristöoikeuden jonkinasteisena esteenä voidaan nähdä hallinto (eng. governance), joka ei välttämättä kykene vastaamaan tarpeeksi joustavasti muutostilanteissa, joissa ympäristöoikeudellisia normeja tosiasiallisesti sovelletaan.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Ks. Käsitteeseen liittyen Suvantola 2006, s. 40-41. Ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun jaottelua ovat Suvantolan perusteella kyseenalaistaneet myös aiemmin laajasti muutkin, mm. Kari Kuusiniemi ja Tapio Määttä. Suvantola on tarkastellut luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön (ympäristönsuojelun) suhdetta; hänen havaintojensa mukaan ympäristönsuojelun perinteiset sektorit leikkaavat laajasti toistensa alueelle ja luonnon- ja ympäristönsuojelun rajapinta on merkittävästi hämärtynt. Tässä tutkimuksessa en halua erottaa liiaksi luonnonsuojelun ja ympäristönsuojelun käsitteitä, sillä YSL:n tarkoituksen näkökulmasta tämä ei olisi tarkoituksenmukaista.

<sup>39</sup> Similä 2016, s. 48-49

<sup>40</sup> Similä 2016, s. 58 Similän mukaan tämä on lisännyt ympäristöoikeuden sisäistä integraatiota, eikä sääntelykokonaisuuksia välttämättä voida helposti tarkastella erillisinä ilmiöinä. Integraatiosta esimerkkinä esim. Maa-ainesluvut, turpeenotto ja tuulienergia, joita käsitellään YSL:n järjestelmässä ja lisäksi joitakin myös erityislaeissa

<sup>41</sup> Biber 2013, s. 933-934

<sup>42</sup> Soininen ym. 2019, s. 2. Mukautuvaa hallintaa vesiensuojelun näkökulmasta on tutkinut Tiina Paloniitty väitöskirjassaan *The (in)Compatibility Between Adaptive Management and Law: Regulating Agricultural Runoff in the EU*, jonka tiivistelmässä hän on todennut, että oikeuden tulee ymmärtää olevansa alisteinen mukautuvalle hallinnalle ja osa mukautuvan hallinnan syklejä. Oikeuden kenttä on Paloniityn mukaan ollut haluton huomioimaan mukautuvaa hallintaa, sillä sen ideaalit epävarmuuden hyväksymisestä, joustavuudesta ja jatkuvasta oppimisesta ovat niin kaukana oikeuden perustavista tarpeista, ennakoitavuudesta ja oikeusvarmuudesta.

Luvan valvontaviranomaisaloitteisissa muuttamistilanteissa valvonta- ja lupaviranomaisen on noudatettava erityissäännöksiä ja hallintolakia, eli huolehdittava tarpeellisesta kuulemisesta, sekä hankittava asiassa tarpeelliset selvitykset ja lausunnot, joihin luvan muuttaminen tai muuttamatta jättäminen perustuu. Julkisoikeudelliseen toimijaan kohdistuva ennakoitavuuden vaatimus on korkealla toiminnanharjoittajan luottamuksensuojan vuoksi. Sopeutuvan ympäristösääntelyn vaatimus kumpuaa erityisesti siitä, että luonto ja sen ekosysteemit muuttuvat jatkuvasti, mikä aiheuttaa aukollisuutta ja epävarmuuksia esimerkiksi siihen, kuinka hyvin ihminen ympäristössä toimivana tahona ymmärtää toimintaansa ja sen ympäristövaikutuksia<sup>43</sup>. Soininen on esittänyt, että ympäristöoikeudellisten tilanteiden epävarmuutta voidaan yrittää sovittaa laillisuusperiaatteeseen (mm. hallinnolliselle toiminnalle asetetut vaatimukset) joko laatimalla sääntelyä, joka on sopeutuvan oikeuden teorioiden mukaista ja/tai olemassa olevia lakeja tulisi tulkita varautumisperiaatteen ja kultaisen säännön (teleologinen tulkinta) mukaisesti.<sup>44</sup>

Seuraavissa jaksoissa tarkastellaan YSL:n taustaa, ympäristöoikeudellisten normien avoimuuteen ja joustavuuteen liittyviä kysymyksiä, ennakko- ja jälkivalvontaa YSL:n toteuttamisessa ja ympäristölupamenettelyä tutkielman kannalta keskeisiltä osiltaan. Jaksoissa pyritään esittelemään niitä taustoja ja mekanismeja, jotka vaikuttavat YSL 89 §:n soveltamiseen ja säännöksen rooliin YSL:n systematiikassa, erityisesti silmällä pitäen säännöksen joustavuutta ja hallintotoimintaan liittyviä vaatimuksia.

## 2.2 YSL:n muutokset ja eurooppaoikeudellinen tausta

Erityisesti kansallinen ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus on saanut vaikutteita EU:n yhteisöoikeudesta ja kansainvälisestä ympäristöoikeudesta.<sup>45</sup> Vanha ympäristönsuojelulaki

---

<sup>43</sup> Soininen 2019, s. 4-5. Ympäristöntiedon foorumin tilaisuudessa on käsitelty luonnon monimuotoisuuden ja ilmaston suojelua ja kriisien torjunnan vaatimia systeemitason toimia. Foorumin puheenvuoroista laaditun koosteen perusteella sopeutuva ympäristöoikeuden sääntelyjärjestelmä pyrkii arvioimaan ympäristöhaittoja kokonaisvaltaisemmin ja esimerkiksi ympäristölupiin liittyen on todettu, että lupaprosessit eivät mahdollista kokonaisvaikutusten arviointia. Sopeutuvalla sääntelyllä pyritään luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseen asettamalla mm. sitovia ympäristövelvoitteita ja sääntelemällä myös välillisiä ympäristövaikutuksia.

<sup>44</sup> Soininen 2018, s. 264, 270. Kultaisella säännöllä tarkoitetaan tässä säännösten tulkittamista niiden tavoitteiden kautta, sen sijaan, että kategorisesti tarkasteltaisiin tulkittavan säännöksen sanamuotoja.

<sup>45</sup> Hollo 2004, s. 24

86/2000 (VYSL) tuli voimaan 1.3.2000 osana laajempaa lainsäädäntökokonaisuuksien uudistamista 2000-luvun vaihteessa. Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi annetun hallituksen esityksen mukaan uudistuksen keskeisenä tavoitteena on ollut yhtenäistää ympäristönsuojelulainsäädäntöä ja uudistaa ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan lupajärjestelmää. Erityisesti lainsäädännön uudistamisen taustalla on ollut yhtenäisen ympäristölupajärjestelmän luominen ja tätä kautta hallinnon keventäminen.<sup>46</sup> Suomen lupajärjestelmä erosi muiden Pohjoismaiden ja useiden EU:n jäsenvaltioiden käytännöistä.<sup>47</sup> Lain säätämisen taustalla olivat tavoitteet ympäristöelementtikohtaisen lainsäädännön tehottomuudesta ja EU-oikeuden asettamat velvoitteet.<sup>48</sup> VYSL:n taustalla oli käytännössä IPPC-direktiivi, eli Neuvoston direktiivi 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (Directive on integrated pollution prevention and control), joka edellytti yhtenäisen ja kokonaisvaltaisen ympäristön tarkasteluun perustuvan lupajärjestelmän luomista jäsenvaltioihin.<sup>49</sup> VYSL:n tavoitteet lain 1 §:n mukaan olivat moninaiset, mutta tiivistettynä keskeisin tavoite oli vähentää ja ehkäistä maaperän, veden ja ilman pilaantumista ympäristön kokonaisuuden huomioon ottavalla tavalla ja luoda yhtenäinen lupajärjestelmä.<sup>50</sup>

Ympäristönsuojelu ja ympäristölupa-asiat perustuivat ennen VYSL:ia sektorikohtaisten lakien lisäksi ympäristölupamenettelylakiin, joka kumottiin samalla, kun VYSL tuli voimaan. Ympäristölupamenettelylaissa oli määritelty ympäristöluvan käsite, luvan tarve, lupaviranomaisten toimivalta, sekä lupamenettelyyn ja –harkintaan liittyvät asiat. Nämä asiat siirtyivät VYSL:iin sekä sillä säädettyihin asetuksiin, ja järjestelmän luomisessa käytettiin pohjana aiemmin voimassa olleita käytäntöjä, mm. Toimivallan jaon osalta.<sup>51</sup> VYSL:n säätämisen jälkeen lain toimivuutta selvitettiin ja ympäristölupamenettelyn uudistusta arvioitiin useammasta eri näkökulmasta Ympäristöministeriön toimeksiannosta ja mm. Professori Ari

---

<sup>46</sup> HE 84/1999 vp, s. 2 Ennen uudistusta ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö jakautui eri ympäristön osien suojelua koskeviin sektorikohtaisiin lakeihin, jonka vuoksi myös lupajärjestelmät olivat erillisiä huolimatta voimassa olleesta ympäristölupamenettelylaista (753/1991).

<sup>47</sup> HE 84/1999 vp, s. 19

<sup>48</sup> Ekroos ym. 2014, s. 543

<sup>49</sup> Nyholm 2015, s. 13

<sup>50</sup> HE 84/1999 vp, s. 20, kts myös s. 6, jonka mukaan mm. aiemmin voimassa olleen lainsäädännön rakenne ei vastannut kokonaisvaltaisen lupaharkinnan tavoitteisiin, joita Euroopan unionin lainsäädäntö edellytti, esim. IPPC-direktiivi (Integrated Pollution Prevention and Control)

<sup>51</sup> HE 84/1999 vp, s. 59

Ekroos laati selvityksen Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen vuonna 2005, johon perustuvan Ekroosin kirjoituksen mukaan muutostarpeita on ollut mm. liittyen VYSL:n ennakoivalvontajärjestelmään, suoraan normiohjaukseen, sekä luvanhakukynnyksen nostamiseen liittyen<sup>52</sup>.

VYSL kumottiin uudella, nykyisin voimassa olevalla YSL:lla, joka tuli voimaan pääosin syyskuussa 2014 ja kaikilta osin vuonna 2015. Käytännössä kyseistä ympäristönsuojelulakia on uudistettu kaikkiaan kolmessa eri vaiheessa Ympäristöministeriön vuonna 2011 antaman uudistamishankkeen pohjalta (YM038:00/2011), joista uusi YSL oli ensimmäinen<sup>53</sup>. Uudistuksen tarve oli monesta syystä jälleen ajankohtainen; tarkoituksena oli mm. muuttaa ympäristönsuojelulainsäädäntöä vastaamaan EU:n antamaa lainsäädäntöä ja perustuslainsäädännön kehittyntä tulkintaa, sekä samalla selkeyttää ja parantaa lupajärjestelmää ja vanhan lain rakennetta.<sup>54</sup> EU-oikeudellisesti taustalla oli teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi 2010/75/EU (Industrial Emissions Directive, teollisuuspäästädirektiivi), joka uudisti IPPC-direktiivin ja kokosi muissa direktiiveissä säänneltyä toimintaa yhteen. Teollisuuspäästädirektiivin tarkoituksen oli lisätä yleisnormiohjausta erilaisissa erityisesti suurteollisuuden päästölähteissä korostamalla parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) ja siihen liittyvien referenssiasiakirjojen (BREF) oikeudellista asemaa.<sup>55</sup>

Aivan viimeaikaisimpiin muutoksiin YSL:n saralla kuuluu syyskuussa 2020 voimaan tuleva ns. Yhden luukun periaatteeseen<sup>56</sup> pohjautuvan asioinnin mahdollistava lakimuutos, jonka avulla toiminnanharjoittaja voi panna lupamenettelyt samanaikaisesti vireille ja yhdistää näin useamman lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen. YSL:n uudistamishankkeiden perusteella ympäristölupa- ja valvontamenettelyiden kehittäminen ja tehostaminen ovat olleet

---

<sup>52</sup> Ekroos 2006, s. 24-27

<sup>53</sup> Ympäristöministeriö 2011, s. 1, hanke perustui pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan.

<sup>54</sup> HE 241/2019 vp, s. 7

<sup>55</sup> Nyholm 2015, s. 15

<sup>56</sup> HE 268/2018 vp, s. 42. Ks. myös Ympäristöministeriön raportti 13/2015, s. 37-38, jossa ministeri Lauri Tarastin johtaman arviointiryhmän raportti Ympäristömenettelyjen sujuvoittamisesta ja tehostamisesta, jossa tunnistettiin tarve koordinoida menettelyjä ja suositeltiin selvittämään yhden luukun periaatteen toteuttamiseen liittyviä asioita tarkemmin

ympäristönsuojelulainsäädännön kehityskohteena jo pitkään<sup>57</sup>. Esiitetyn tiiviin tarkastelun perusteella YSL:n uudistamisen taustalla näkyy kautta linjan lupakäytäntöjen kustannustehokkuuden ja sujuvoittamisen tavoitteet, joilla on pyritty karsimaan päällekkäisyyksiä ja ottamaan käyttöön yksinkertaisempia menettelyjä. Ympäristönsuojelun resurssien kohdentaminen ympäristön laatua edistäville osa-alueille on ollut tärkeä eurooppaoikeudellinen taustatekijä, kuitenkin ympäristövaikutuksia aiheuttavan toiminnan taloudelliset intressit huomioon ottaen. Millä tavalla ympäristönsuojelun normitus on kansallisessa lainsäädännössämme näistä lähtökohdista järjestetty?

### 2.3 Ympäristöoikeudellisten normien avoimuudesta ja joustavuudesta

Ympäristösääntelyssä käytetään yleisesti ottaen paljon joustavia normeja, jotka muodostuvat säännöksissä käytetyistä avoimista ja tulkinnanvaraisista tunnusmerkistöistä kuten ”erityinen syy” tai ”huomattava haitta”. Myös ympäristölupajärjestelmä on YSL:n säännösten tarkastelun perusteella rakennettu joustavien normien varaan. Laintulkinnalla tällaisille joustavien oikeussäännösten kielellisille ilmaisuille löydetään ja annetaan erilaisiin tilanteisiin sopiva merkityssisältö, minkä seurauksena joustavat normit konkretisoituvat yksittäisissä oikeudellisissa ratkaisu- ja tulkintatilanteissa. Joustavia normeja käytetään ympäristöoikeudessa erityisesti siksi, että säännöksiä pitää pystyä soveltamaan yksilöllisiin erityisolosuhteisiin ilman, että ympäristölainsäädäntöä täytyisi jatkuvasti uudistaa. Tietyt ympäristöoikeudelliset alat ovat vahvasti dynaamisia luonteeltaan ja sääntelykohteet muuttuvat nopeasti esimerkiksi uusien innovaatioiden vuoksi. Joustavan normin avulla on mahdollista varautua vaihteleviin olosuhteisiin ja muutokseen, sekä tukea päätöksentekoa.<sup>58</sup>

Lainsoveltajalle ja viranomaiselle joustavalla normilla annettu harkintavalta tarkoittaa sitä, että lainsäädäntövalaa tosiasiallisesti ohjautuu lainsoveltajalle, vaikkakin kontrolloidusti.<sup>59</sup> Toisaalta avoimien ja joustavien käsitteiden käyttäminen jättää tulkintamahdollisuuksia ja harkintavaltaa lainsoveltajalle, jopa niin väljästi, ettei tulkinnan lopputulosta ole välttämättä

---

<sup>57</sup> Esim. YSL:n muutos (423/2015), joka tuli voimaan syyskuussa 2017. Ks. HE 257/2014 vp, s. 29-30, kyseisen muutoksen yhteydessä tehostettiin ympäristölupien käsittelyä, yhdistettiin YSL:n ja maa-aineslain mukaisten lupien käsittelyt, muutettiin eläinsuojien luvanvaraisuusehtoja ja kumottiin ympäristölupamääräysten tarkistamismenettely, jota tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

<sup>58</sup> Kokko 2017, s. 421

<sup>59</sup> Nyholm 2016, s. 76

mahdollista osoittaa lainvastaiseksi. Rajana avoimen ja joustavan normin tulkinnalle on perinteisesti katsottu olevan säännöksen normaalimerkityksen vastainen tai muutoin lainvastainen tulkinta.<sup>60</sup> Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on tunnistettu jännite, jonka eri puolilla ovat yhtäältä vaatimukset ennakoitavuudesta, yhdenvertaisuudesta ja oikeusvaltiollisesta kontrollista ja toisaalta vaatimukset ratkaisutoiminnan hyväksyttävyydestä ja tapauskohtaisesta harkinnasta. Joustavat normit ja lainsoveltajan harkintavallan laajuus voidaan siis nähdä tapauksesta riippuen joko myönteisenä tai kielteisenä ympäristöoikeuden piirteenä.<sup>61</sup>

Ympäristöoikeudelliset ratkaisut usein voimakkaasti tilannesidonnaisia ja kasuistisia, eli tapauskohtaisia, mutta toisaalta ympäristönormeja voidaan luonnehtia myös tosiasiasidonnaisiksi, sillä normin tulkinta kiinnittyy aina tiettyjen tosiasioiden kokonaisuuteen.<sup>62</sup> Samalla toiminnalla voi eri ympäristössä olla erilaisia vaikutuksia. Ympäristöoikeudelliset faktat eivät tulekaan ns. annettuna, vaan ne edellyttävät yleensä asian selvittämistä tai todistelua, joka sisältää luonnontieteellistä tai yhteiskuntatieteellistä tietoa.<sup>63</sup> Ympäristöoikeudellisten normien soveltamistilanteissa tosiasioihin liittyvät seikat perustuvat usein arvioihin, selvityksiin ja mallinnuksiin, jolloin ne eivät sisällä absoluuttista tietoa, esimerkiksi ympäristölupaharkinnan perusteena oleva tieto vaatii tulevaisuuden ennustamista. Ratkaisutoiminnan suuntautuessa tulevaisuuteen ympäristöoikeudessa korostuvat faktojen suhde normiin ja normin arvosidonnaisuuteen.<sup>64</sup> Laajan oikeudellisen harkintamarginaalin on nähty korostava ympäristöoikeudellisen ratkaisutoiminnan menettelyllistä puolta, erityisesti ratkaisujen avoimen perustelemisen merkitys sekä faktojen että normien osalta turvaa muodollisen oikeusvarmuuden toteutumista.<sup>65</sup>

Ympäristölupamenettelyssä toiminnanharjoittajan voidaan ajatella olevan tilanteensa paras asiantuntija minkä vuoksi lupaharkinnassa toiminnanharjoittaja esittää toimintaansa liittyvät faktat lupaharkinnan tueksi. Luvan myöntämisen jälkeen taas valvontaviranomainen suorittaa

---

<sup>60</sup> Kokko 2017, s. 23

<sup>61</sup> Kokko 2017, s. 422

<sup>62</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 1231

<sup>63</sup> Kokko 2017, s. 435

<sup>64</sup> Belinskij ym. 2019, s. 615

<sup>65</sup> Belinskij ym. 2019, s. 630-631



YSL:n nojalla valvontaa ja saa käyttöönsä mm. tarkkailuaineistoa, kuitenkin usein ollen riippuvainen toiminnanharjoittajan antamista tiedoista faktanmuodostuksessaan. Tällöin normin soveltamisen perustana on sinänsä olemassa tietoa toiminnan tosiasiallisista vaikutuksista, mutta jälleen näitä tietoja tulee pystyä soveltamaan tulevaisuuden tapahtumiin suhteuttaen. Näiden esimerkkien kautta voidaankin todeta, että myös joustaviin normeihin liittyvät tosiseikat ja tosiseikkojen vaikutus joustavan normin tulkintaan tuovat soveltamistilanteeseen loogista päättelyä monimutkaistavia elementtejä.

Joustavat normit ovat tyypillisesti sellaisia, joihin perustuslain tulkintavaikutus erityisesti sopii, minkä lisäksi sisällöltään väljien normien tulkinnassa vaikuttavat myös oikeusperiaatteiden punninta ja soveltaminen. Ympäristöoikeudelliset normit ovat siten avoimia oikeusjärjestelmässä vaikuttaville arvoille ja punninnoille tietyissä sallituissa rajoissa. Ympäristöön liittyvissä tilanteissa vaikuttavat erisuuntaiset intressit, tutkielman aiheena olevan luvan muuttamisen osalta ristiriitoja voi muodostua toiminnanharjoittajan ja viranomaisen, mutta myös toiminnanharjoittajan ja toisten yksityisten toimijoiden, tai laajemmin kuvattuna yksityisten ja yleisten etujen ja erisuuntaisten yleisten etujen välisten ristiriitojen vuoksi. Valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa lupamääräysten noudattamista YSL:n perusteella, mutta valvontaviranomaisen roolia ei voida tyhjentää siihen; valvontaviranomainen toimii yleisen edun valvojana suhteessa ihmisiin ja muuhun yhteiskuntaan, mutta myös edustaen luontoa ja siten tuleviakin sukupolvia. Nämä seikat voidaan tiivistää siihen, että joustavat normit sijaitsevat normin, faktojen ja arvojen kohtaupaikalla.<sup>66</sup>

Joustavien normien tulkinnalle on muodostunut tiettyjä lähtökohtia, joita joustavan normin soveltajan tulee tunnistaa. Joustavan normin tulkinnan tulee lähteä liikkeelle normin sanamuodosta, eli säännöksen kielellisestä sisällöstä, vaikka sanamuoto ei tavanomaisesti yksinään riitä.<sup>67</sup> Ympäristöoikeudellisten joustavien normien tulkinnassa voidaan oikeuskäytännöstä tunnistettujen elementtien perusteella edetä nk. Tavoitteelliseen ja systeemiseen tulkintaan, jota kautta sovitetaan yhteen faktojen, arvojen ja normin sisältöä. Määttä on tiivistänyt tavoitteellisen laintulkinnan anatomian, joka tiivistetysti sanottuna

---

<sup>66</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 1233-1234

<sup>67</sup> Kokko 2017, s. 421

tukeutuu lain tavoitesäännöksiin, lainsäätäjän tarkoitukseen, systeemiargumentteihin, oikeusjärjestelmän metatavoitteisiin ja arvolähtökohtiin, sekä seuraamusharkintaan.<sup>68</sup>

Systeeminen tulkinta tarkoittaa oikeusjärjestyksen kokonaisuuden hahmottavaa tulkintaa ja argumentaatiota. Ympäristösääntelyn näkökulmasta oikeusjärjestelmän kokonaisuuden voidaan katsoa sisältävän myös muuta kuin perinteistä lainsäädäntötason ainesta, kuten soft lawta ja muuta normiohjausta. Tarpeen systeemiselle tulkinnalle aiheuttaa etenkin ympäristöoikeuden vahva verkottuminen ja säännösten päällekkäisyys, jonka perusteella eri ympäristöoikeudellisilla normeilla voi olla osittain erisuuntaisia tavoitteita.<sup>69</sup> Systeemisessä tulkinnassa ratkaisua voidaan hakea lain tavoitesäännöksistä, perustuslaista tai oikeusperiaatteista.<sup>70</sup> Oikeuskäytännössä KHO on ratkaisussaan 2016:172 hallintopakkoasiaan liittyen osoittanut, että ympäristöoikeudellisessa normintulkinnassa tehdään useamman joustavan säännöksen systeemitasoista tulkintaa samanaikaisesti.<sup>71</sup>

Joustavien normien käyttö on usein tarkoituksellista ja niiden täsmentäminen jää oikeuskäytännössä tapahtuvaksi. Määrän mukaan esitöitä ei voida pitää huomionarvoisena oikeuslähteenä joustavan normin täsmentämiseksi, eikä joustavan normin soveltamiseen liittyvien täsmennysten puuttuminen lainsäätämismateriaalista merkitse niinkään lainsäätäjän epäonnistumista, vaan kyse on tietoisesti valitusta sääntelystrategiasta, jossa joustava normi täsmentyy hallinto- ja oikeuskäytännössä.<sup>72</sup> Joustavan normin tulkinnassa on annettava Määrän mukaan korostetusti merkitystä normiston tavoitteille.<sup>73</sup> Myös Tiina Paloniitty on artikkelissaan *Taking aims seriously - how legal ecology affects judicial decision-making*, käsitellyt lakien tavoitteiden huomioonottamista oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Paloniityn johtopäätösten mukaan tavoitesäännökset tulisi ottaa huomioon selvennyksenä ympäristölakien laajemmista periaatteista, sillä niihin suodattuu ja jäsentyy ympäristösääntelyn taustalla vaikuttavia

---

<sup>68</sup> Määttä 2012, s. 219

<sup>69</sup> Kokko 2017, s. 428-429. Ks. Määttä & Soininen 2016, s. 1041 jonka mukaan säädösten verkottuminen korostaa systeemisen tulkinnan asemaa. Systeemisten tulkintavaihtoehtojen joukosta tulisi valita se, joka parhaiten tyydyttää mahdollisimman monen järjestelmään sisältyvän normin vaatimukset.

<sup>70</sup> Kokko 2017, s. 432.

<sup>71</sup> Kokko 2017, s. 412

<sup>72</sup> Määttä 2005, s. 271

<sup>73</sup> Määttä 2005, s. 282

periaatteita, politiikkoja ja tavoitteita.<sup>74</sup> Tutkielman kohteena olevan YSL 89 §:n tulkintaan liittyvässä systematisoinnissa voidaan näiden näkökohtien perusteella huomioida erityisesti YSL:n tavoitteet ja YSL:n tarkoitusta koskevat säännökset. YSL:n lain tarkoitussäännöstä koskevissa esitöissä mainitaan erityisesti, että säännös ohjaa muiden lain säännösten tulkintaa ja säännöksiä tulee soveltaa siten, että turvataan lain tarkoituksen toteutumista.<sup>75</sup>

Ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, kuten oikeusjärjestelmässä yleensäkin, vaikuttavat erilaiset periaatteet, jotka ilmenevät joko kirjallisena lain säännöksinä tai vaikuttavat muutoin säännöksen tulkinnassa osana oikeusjärjestystä. Oikeusteoreettisessa keskustelussa periaatteet onkin jaettu ns. tavoitteita asettaviin eli ohjelmallisiin ja normatiivisiin, eli laintulkinnallisiin periaatteisiin.<sup>76</sup> Kokko määrittelee ympäristönsuojeluperiaatteet eritavoin ympäristöä, sen luonnonvaroja ja ihmisten terveyttä suojaaviksi periaatteiksi, minkä lisäksi ympäristöoikeudessa myös muut oikeusperiaatteet, kuten oikeusturvaa, vaikuttavat tasapainottaen ympäristönsuojeluperiaatteita.<sup>77</sup> Normatiiviset ympäristöoikeudelliset periaatteet täyttävät lainsäädännön aukkoja ja helpottavat avointen normien tulkintaa, näihin on perinteisesti luettu Suomessa pilaamiskieltoa, resipienttiperiaatetta, huolellisuusvelvoitetta ja varovaisuusperiaatetta. Ympäristöoikeudelliset ohjausperiaatteet ovat tavoitteita asettavia, lainsäätäjiin kohdistuvia periaatteita, joita ovat perinteisesti esimerkiksi kestävän kehityksen periaate ja aiheuttamisperiaate.<sup>78</sup> Periaatetyyppien kahtiajako ei kuitenkaan ole yksiselitteinen; periaatteilla voi olla myös sekä normatiivinen että ohjelmallinen tehtävä.

YSL 89 §:n luvan muuttamista koskevassa päätöksenteossa keskeinen on esimerkiksi varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, joka on laajemmin muotoiltuna osa varautumisperiaatetta. YSL 20 §:n mukaan pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa tulee menetellä toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja ottaa huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys,

---

<sup>74</sup> Paloniitty 2015, s. 74. Aiheen taustalla on laajempi keskustelu kestävän kehityksen ja lakien paremman keskinäisen suhteen järjestämiselle. Paloniityn esittelemä legal ecology perustuu Staffan Westerlundin *rättsekologin* ajatukselle ympäristöoikeudessa asetettujen odotusten toteuttamiselle, ks. Westerlund 2010, s. 18-19 tarkemmin käsitteen määritelmästä.

<sup>75</sup> HE 214/2013 vp, s. 86

<sup>76</sup> Suvantola 2006, s. 29

<sup>77</sup> Kokko 2017, s. 137

<sup>78</sup> Suvantola 2006, s. 29

onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen. Periaatteen avulla on mahdollista puuttua ympäristöä mahdollisesti pilaavaan toimintaan jo siinä vaiheessa, kun täyttä tiedollista toiminnan seurauksista ei ole. Mikäli tilanne on epävarma, tulkitaan periaatetta ympäristön hyväksi ja mitä vakavampi seuraus voi olla kyseessä, sitä vähemmän näyttöä tarvitaan toiminnan rajoittamiseksi.<sup>79</sup> Ympäristölupamenettelyn näkökulmasta varovaisuusperiaate asettaa korkeita vaatimuksia toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuudelle lupahakemusvaiheessa, mikä toisaalta johtaa siihen, että päätöksenteossa on varmistettava hyvä hallinto ja mahdollisuus tarkistaa päätöstä sitten, kun toiminnan riskit ja epävarmuuden poistuvat uuden tieteellisen tiedon myötä.<sup>80</sup> Lupapäätöksen tarkistaminen on voimassaolevassa lainsäädännössämme järjestetty juuri YSL 89 §:llä.

Edellä esitetyt näkökohdat joustavista normeista ja niiden tulkinnasta on otettava huomioon YSL 89 §:n lainopillisessa tarkastelussa. On myös huomioitava, että joustavan normin asettaminen ei ole sattumaa, vaan mm. ympäristönsuojelulainsäädännössä käytetty sääntelytekniikka, jonka avulla yhteiskunta pyrkii järjestämään toimintaa, jolla on ympäristövaikutuksia. Keskeistä on nähdä avoimen ja joustavan normin käyttötapa yhdistettynä siihen, minkälaisia tavoitteita ympäristönsuojelulainsäädännöllä on eurooppaoikeudellisen tason vaatimusten ja kansallisten tavoitteiden näkökulmasta. Näin onnistutaan kiinnittämään ympäristölupajärjestelmään liittyvä ohjauskeino, jonka joustava normi sisältää – tässä tapauksessa YSL 89 §, sille kuuluvaan kontekstiin.

#### 2.4 Ennakovalvonta ja jälkivalvonta

Erilaisten ympäristönsuojelun ohjauskeinojen jakaantumista ympäristönsuojelun systematiikan sisällä voidaan edelleen täsmentää. Vakiintuneen jaottelun mukaan ympäristönsuojelun ohjauskeinot voivat olla ennako- tai jälkivalvontaan perustuvia. Tässä jaottelussa ympäristöluvan myöntämistä koskeva päätöksenteko sijoittuu ennakovalvontaan, joka sisältää

---

<sup>79</sup> Suvantola, s. 33, Epävarmuudessa erehdytään mieluummin luonnon eduksi, eli toimitaan in dubio pro natura. Ks aiheesta myös Kuusiniemi 2001, s. 161, jossa keskustellaan varovaisuusperiaatteen merkityksestä biodiversiteettioikeudessa

<sup>80</sup> Kokko 2017, s. 149

ohjaukskeinot, joilla määritetään millä edellytyksillä toimintaa saadaan harjoittaa.<sup>81</sup> Ympäristölupamenettelyn avulla viranomaiset valvovat toiminnanharjoittajan tulevan toiminnan vaikutuksia ja pyrkivät etukäteen varmistumaan, että toiminta täyttää eri ympäristönormien vaatimukset. Erilaisilla lupamääräyksillä viranomaiset voivat asettaa toiminnalle vaatimuksia, jotta ympäristöoikeudellisten normien vaatimusten täyttäminen tai noudattaminen on mahdollista, mikäli toiminta ei täytä kyseisiä edellytyksiä lupahakemuksen perusteella suoraan. Perinteisesti ennakkovalvonta on ollut Suomessa tärkeässä asemassa.<sup>82</sup>

Ympäristölupa on tulevaisuuteen suuntautuva viranomaisen hallintopäätös ja ennakkovalvonnan tärkein muoto; Hollo on esimerkiksi katsonut, että ennakkovalvonta, ja sen osa-alueena erityisesti ympäristölupajärjestelmä, on keskeinen osa ympäristöterveellisyyden toteutumista – joskin toisaalta hän näkee ympäristölupajärjestelmän myös jäykkänä instrumenttina. Tiedollisen epävarmuuden aspektin lisäksi ympäristössä itsessään tapahtuvat muutokset vaikuttavat toimintaan ja erilaisten toimintojen yhteisvaikutusten arviointi voi olla hyvin vaikeaa.<sup>83</sup> Jäykkyys yhdistyy ympäristölupien ja ennakkovalvonnan kentässä toiminnan aiheuttamien tosiasioihin liittyvään epävarmuuteen, eli siihen, että toiminnan aiheuttamista ympäristövaikutuksista ei ole usein saatavilla täyttä tieteellistä varmuutta ja suunnitelmista huolimatta toiminta on jatkuvalla muutokselle alttiina. Ennakkovalvonnalla toteutetaan ympäristönsuojelullisia päämääriä niin ympäristöluvan haltijan toiminnan osalta, kuin laajemminkin samassa ympäristössä tapahtuvan toiminnan osalta.

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta ennakkovalvonnassa täsmentyy YSL 6 §:n mukainen selvilläolovelvollisuus, joka on yksi ympäristönsuojelulaissa asetettuja toiminnanharjoittajan yleisiä velvollisuuksia<sup>84</sup>. Yleisillä velvollisuuksilla täsmennetään ympäristöoikeudellisia sääntelytavoitteita ja ympäristövastuuta ja YSL 6 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on oltava selvillä mm. toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä, sekä niiden hallinnasta<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Hollo 2004, s. 149

<sup>82</sup> Seppälä 2015, s. 47, Ks. Myös Ekroos ym. 2014 s. 543, jossa jälkivalvonnan ja hallintopakkeinojen on katsottu täydentävän ennakkovalvonnasta annettua sääntelyä

<sup>83</sup> Hollo 2010, s. 3-4, artikkelissaan Hollo huomauttaa lupajärjestelmien keventämisen Suomessa ilmentäneen myös Euroopassa vallinnutta yleisnormituksen trendiä.

<sup>84</sup> Kokko 2017, s. 302

<sup>85</sup> HE 84/1999 vp, s. 44 esitöiden perusteella selvilläolovelvollisuus on tarkoitettu varsin laajaksi, mutta yksittäistapauksessa arvioitavaksi

Selvilläolovelvollisuus kytkeytyy myös aiheuttamisperiaatteeseen, jonka perusteella kohdennetaan ympäristövastuu ja korvausvelvollisuus ympäristölle aiheutuneista haitoista tahoon, jonka toimet todennäköisesti aiheuttavat tai ovat aiheuttaneet vahinkoa ympäristölle<sup>86</sup>. Aiheuttamisperiaate ilmenee SEUT 191 artiklassa ja kansallisessa YSL:ssä toiminnanharjoittajan yleisissä velvollisuudessa ja lupaharkinnan osana<sup>87</sup>. Selvilläolovelvollisuuden lisäksi toiminnanharjoittajalla on velvollisuus YSL 7 §:n mukaisesti ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista toimintaansa järjestämällä, ja YSL 8 §:n nojalla huolehdittava ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä esimerkiksi tarkkailulla ja käyttämällä parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Ympäristöluvan lupamääräyksillä määritetään ja konkretisoidaan näiden toiminnanharjoittajan yleisten velvollisuuksien sisältöä kussakin toiminnassa.

Jälkivalvonnalla tarkoitetaan ympäristölupien yhteydessä laajemmin toiminnon lainmukaisuuden varmistamista, eli viranomaiset valvovat ympäristölupamääräysten noudattamista esimerkiksi tarkastuskäynnein ja käyttävät mahdollisesti myös erilaisia hallintopakkeinoja noudattamisen varmistamiseksi.<sup>88</sup> Tutkielman tarkastelun kohteena oleva YSL 89 § sijoittuu ensitarkastelulta YSL:n jälkivalvontainstrumentteihin ja on osa tätä nk. laillisuusvalvontaa, eli lain noudattamiseen kohdistuvaa valvontaa. Valvontaviranomainen valvoo, että lain säännöksiä ja lupapäätöksen määräyksiä noudatetaan toiminnassa, toteuttaen tehtävää korostuneesti viranomaisasemastaan ja tekee YSL 89 §:n nojalla aloitteen luvan muuttamiseksi, mikäli katsoo sen tarpeelliseksi. Lainvoimaisen luparatkaisun muuttamisessa kyse ei ole kaikkein puhtaimmillaan laillisuusvalvonnasta, mutta muuttamistilanteet ymmärretään tästä huolimatta osaksi laillisuusvalvontaa.<sup>89</sup> YSL 89 §:n tilanteessa toiminnanharjoittaja toimii luvanmukaisesti, eikä varsinaisesti riko lupamääräyksiään, mutta toiminta aiheuttaa kuitenkin YSL:n säännökset huomioiden oikeudenvastaisen tilanteen.

Laillisuusvalvonnan lisäksi valvontaviranomaisen toiminta voi olla yleisen edun valvontaan liittyvää. Johanna Ahonen on käsitellyt valvontaviranomaisen roolia yleisen edun valvojana ympäristölupaprosessissa. Hänen mukaansa laillisuusvalvonnan ja yleisen edun valvonnan

---

<sup>86</sup> Kokko 2017, s. 159

<sup>87</sup> Kokko & Mähönen 2015, s. 45

<sup>88</sup> Seppälä 2015, s. 42

<sup>89</sup> Ekroos ym. 2014, s. 606

funktiot, ajallinen toteutuminen lupamenettelyssä ja toteutumistavat ovat erilaiset. Yleisen edun valvontaa sisältävät valvontaviranomaisen toimet siis kohdistuvat yleensä ympäristölupaprosessissa lausuntojen antamiseen, eli valvontaviranomainen käyttää puhevaltaa ennen asian ratkaisemista. Ahonen näkee valvontaviranomaisen toiminnan ympäristönsuojelun yleisen edun valvontana tilanteissa, joissa valvontaviranomainen valvoo sitä, ettei ympäristö altistu YSL:ssa tarkoitetuista päästöistä aiheutuvalle pilaantumiselle ja näin ajateltuna toteuttaa ympäristöperusoikeutta. Ympäristön yleistä etua valvoessaan ja käyttäessään puhevaltaansa valvontaviranomainen voi vain toteuttaa tätä tehtäväänsä, eli ympäristölupamenettelyssä valvontaviranomainen ei voi ottaa huomioon esimerkiksi luvanhakijan intressejä ja taloudellisia аспекteja. Yleisen edun valvontatehtävässä viranomaisen tulee tuoda esiin uhat ja vaikutukset, joita toiminnan päästöistä olisi ympäristönsuojelulle ja LSL:n linkkisäännösten perusteella myös luonnonarvoille.<sup>90</sup> Nämä näkökohdat yleisen edun valvonnasta ovat keskeisiä, vaikka Ahosen tarkastelu onkin kohdistunut ennakkovalvontaan, sillä YSL 89 §:n rooliin vaikuttaa myös valvontaviranomaisen valvontatyypin; onko kyseessä laillisuusvalvonta vai yleisen edun valvonta? Tähän pyritään löytämään vastaus jäljempänä säännöksen lainopillisessa tarkastelussa.

YSL:n nojalla annetun luvan valvontaa koskevat säännökset on annettu YSL 18 luvussa, yleisesti valvonnan järjestämistä koskeva YSL 167 § tavoitesäännös asettaa vaatimuksen valvonnan tehokkaasta ja laadukkaasta järjestämisestä.<sup>91</sup> Valvontaviranomaisella on vastuu YSL 189 §:n perusteella valvoa toimintaa, jos toiminnan ympäristöluvan on myöntänyt valtion ympäristölupaviranomainen, kun vastaavasti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo sellaista lupaa, jonka kunnan viranomainen on myöntänyt. Valvontaan sisältyy YSL 168 §:n perusteella säännöllinen valvonta ja toiminnan tarkastaminen YSL 169 §:n perusteella onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa. YSL 168 §:n säännöllistä valvontaa on tehtävä valvontaviranomaisen alueelleen laatiman valvontasuunnitelman mukaisesti määräaikaistarkastuksin säännöllisesti. Tarkastuskohteet ja tarkastusten tiheys määritellään

---

<sup>90</sup> Ahonen 2015, s. 8-12

<sup>91</sup> HE 214/2013 vp, s. 153

ympäristöriskien arvioinnin perusteella, jotka lain esitöiden perusteella tarkoittavat ympäristön pilaantumiseen liittyviä riskejä, kattaen myös päästöistä aiheutuvat terveysriskit.<sup>92</sup>

YSL 172 §:n perusteella valvonta- ja lupaviranomaiselle myönnetään toimivalta saada tietoja tehtävänsä suorittamista varten ja esimerkiksi päästä toiminta-alueelle ja tarkkailla toimintaa ja sen ympäristövaikutuksia. Valvonnassa tulee noudattaa YSL 174 §:n perusteella HL 39 §:ää, jolla taataan toiminnanharjoittajan mahdollisuudet olla läsnä tarkastuksessa, sekä esittää tarkastukseen liittyen mielipiteitään ja kysymyksiään, eli käytännössä taataan mahdollisuus tulla asiassa kuulluksi. Viranomaisen on HL 39 §:n nojalla kerrottava tarkastuksen kuluessa asianosaiselle tarkastuksen tavoitteista, suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä ja tarkastuksesta on annettava kirjallinen tarkastuskertomus. Muutoinkin valvontaviranomaisen tulee toimia HL 6 §:ssä määritetyn hyvän hallintotavan mukaisesti. YSL:n nojalla tehdyistä ennako- ja jälkivalvontaa koskevista päätöksistä valitetaan YSL 190 §:n mukaisesti Vaasan hallinto-oikeudelle ensimmäisenä muutoksenhakuasteena ja KHO:lle toisena ja ylimpänä muutoksenhakuasteena.

YSL 89 §:n kontekstin osalta voidaan tiivistäen todeta, että säännös sijoittuu ympäristölupajärjestelmässä jälkivalvonnan instrumentteihin ja ympäristöoikeudellisena ohjauskeinona jälkivalvonnan tarkoituksena on yleisesti varmistaa, että toiminta täyttää ympäristönsuojelun edellytykset luvan myöntämisen jälkeen. Ennako- ja jälkivalvonnan osa-alueet kuitenkin kytkeytyvät YSL 89 §:n soveltamistilanteissa yhteen, joten on tarpeellista tarkastella seuraavassa jaksossa ympäristölupamenettelyä vielä tarkemmin YSL 89 §:n soveltamisen perusteiden hahmottamiseksi.

## 2.5 Ympäristölupamenettelystä

Tässä jaksossa käsitellään ympäristölupamenettelyä tutkielman kohteena olevan säännöksen kannalta keskeisimmiltä osiltaan ja esittää tiiviisti ympäristölupamenettelyn YSL 89 §:n soveltamiseen vaikuttavat elementit. Lupaharkintaan liittyvät asiat ovat erityisen tärkeää esitellä tutkielmassa siksi, että YSL 89 §:n soveltamisen edellytyksenä on, että lupa täyttää luvan muuttamisen jälkeenkin luvan myöntämisen edellytykset. Tämän vuoksi luvan muuttamista

---

<sup>92</sup> HE 214/2013 vp, s. 154



koskevassa harkinnassa nousee esille lupamenettelyyn liittyvät kysymykset ja lupaharkinta, niin valvontaviranomaisen aloitetta koskevassa harkinnassa kuin lupaviranomaisen luvan muuttamista koskevassa ratkaisussa.

Ympäristöluvan tarpeesta ja lupaviranomaisen toimivallasta säädetään YSL 4 luvussa. YSL 27 §:ssä säädetään toiminnasta, jolle on oltava ympäristölupa ja YSL 28 §:n säännöksellä luvanvaraisuus ulotetaan pohjavesialueilla tapahtuvaan toimintaan. Luvanvarainen toiminta on jaoteltu näiden perusteella oikeuskirjallisuudessa siten, että joko toiminta on sellaisenaan laissa määritelty suoraan luvanvaraiseksi riippumatta siitä aiheutuuko toiminnasta pilaantumista tai tapauskohtaisesti ilmenevään vaikutusperusteiseen luvanvaraisuuteen.<sup>93</sup> Ensiksi mainitut, lain perusteella luvanvaraiset toiminnot sisältyvät laitosluetteloon, jossa on listattuna EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden perusteella luvanvaraisiksi määritetyt toiminnot eri liitteissä.<sup>94</sup> Tapauskohtainen, toiminnan vaikutuksiin perustuva luvanvaraisuus, kytkeytyy mm. vesistön pilaantumisen mahdollisuuteen.<sup>95</sup>

Ympäristölupahakemuksen voi ratkaista ainoastaan ympäristölupaviranomainen, mutta tämän lisäksi myös valvontaviranomainen voi tehdä valituskelpoisia päätöksiä ja toimii hallintopakkoviranomaisena asioissa, jotka liittyvät suoraan lupaan. Lupaviranomaisia säätelevät kutakin omat organisaationorminsa<sup>96</sup> ja lisäksi julkisoikeudellisia toimijoita säätelevät erilaiset hallintolakeihin perustuvat yleisnormit. Ympäristölupahakemuksen ratkaisemiseen toimivaltaisesta viranomaisesta määrätään YSL 34 §:ssä, jonka perusteella ympäristölupien käsittely on jaettu valtion ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten kesken. Valtion ympäristölupaviranomaisena toimii YSL 21 §:n mukaan aluehallintovirasto ja valvontaviranomaisena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. YSA:n 1 §:n perusteella AVI myöntää merkittävimmät ja alueellisesti merkittävät ympäristöluvat, sekä luvat toimintaan, jolle tarvitaan sekä vesilain että YSL:n mukainen lupa ja muut luvat myöntää YSA 2 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

---

<sup>93</sup> Seppälä 2015, S. 54-55, huom. *vaikutusperusteisella luvanvaraisuudella* viitataan tässä kyseisen teoksen perusteella siihen mitä vaikutuksia toiminnalla on ympäristöön.

<sup>94</sup> Seppälä 2015, s. 56

<sup>95</sup> Seppälä 2015, s. 80

<sup>96</sup> Seppälä 2015, s. 111

Varsinaiset lupamenettelysäännökset määritellään YSL 5 luvussa. Säännöksillä määritellään mm. lupahakemuksen sisältöä, hakemuksesta annettuja lausuntoja ja hakemuksen tiedoksiantoa. YSL 39 § sisältää viittaussäännöksen, jonka perusteella tarkempia säännöksiä annetaan asetuksella. YSA määrittelee tarkemmin mm. lupahakemuksen sisältövaatimuksia ja vaadittavia liitteitä kuten YVAL:ssa tarkoitettua toimintaa koskevan hakemuksen osalta YVAL 19 §:n ja 23 §:n perusteella tarvittavat arviointiselostukset ja yhteysviranomaisen perustelut ko. Arviointiselostuksesta, sekä ympäristöluvan valvontaa ja seuranta. Lupahakemuksen perusteeksi esitettyjen selvitysten on oltava luotettavia.<sup>97</sup> Tarvittaessa ennen ympäristölupapäätöksen antamista on myös toteutettava LSL 65 §:n mukainen Natura 2000 - arviointi. Tärkeää on huomata, että toiminnanharjoittaja on sidottu ympäristölupahakemukseensa, eli lupahakemus on päätöksen perusteena ja lupahakemuksen tarkoituksena on osoittaa, että luvan myöntämiselle on olemassa edellytykset. YSL 89 :n osalta voidaan tässä yhteydessä todeta, että valvontaviranomaisen aloitteesta tehtävä muuttamisaloite ei tapahdu YSL:n mukaisesti varsinaisena lupahakemuksena, toisin kuin toiminnanharjoittaja-aloitteisessa luvan muuttamisessa, jossa toiminnanharjoittajan tulee tehdä hakemus luvan muuttamisesta YSL 39 §:n mukaisella lupahakemuksella.

Ympäristölupiin liittyvästä lupaharkinnasta ja lupamääräyksiin liittyvistä asioista on säädetty YSL:n 6 luvussa. Lupaharkinnan perusteena on YSL 48 §, jonka mukaan lupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ja huomiotava asiassa annetut selvitykset, kuten lausunnot, muistutukset ja mielipiteet, minkä lisäksi säännös sisältää yleisen veloitteen yleisen ja yksityisen edun turvaamisesta. Lupa tulee myöntää, jos toiminta täyttää YSL:n ja jätelain asettamat vaatimukset ja lupaharkinnassa tulee noudattaa myös luonnonsuojelulakia. YSL 48 §:n perusteella ympäristöluvan myöntäminen on siten oikeusharkintaa, jossa on otettava huomioon säännöksessä mainituissa laeissa ilmenevät ympäristönsuojeluperiaatteet, yleiskiellot ja toiminnanharjoittajaa koskevat yleiset velvollisuudet.<sup>98</sup> Ympäristölupa edustaa edellytysharkinnan perusteella hallintopäätöstyyppiä, jossa viranomaisella on suppea harkintavalta, jolloin tyypillistä on, ettei harkinnassa voida ottaa huomioon esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia.<sup>99</sup> Suppeaa harkintavaltaa ei tule ymmärtää siten, että

---

<sup>97</sup> Seppälä 2015, s. 224

<sup>98</sup> Kokko 2017, s. 322

<sup>99</sup> Mäenpää 2017, s. 286

lupaviranomainen ei harkitsisi luvan myöntämistä useista eri näkökohdista, vaan termi ilmentää harkintavallan sidonnaisuutta lain säännöksiin. Lupaviranomaisen tulee eri lakien säännöksiä soveltamalla arvioida lupahakemuksen kohteena olevasta toiminnasta aiheutuvia hyötyjä ja haittoja, joskin hyödyllä ei saa olla vaikutusta luvan myöntämiseen, vaan esimerkiksi sen arviointiin millaisia varotoimia pidetään kohtuullisena.<sup>100</sup>

Ympäristöluvan myöntämisen yleiset edellytykset on todettu YSL 49 §:ssä, jossa lueteltujen edellytysten mukaan toiminnasta ei saa aiheutua mm. terveyshaittaa, ympäristön pilaantumista tai erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista<sup>101</sup>. Lupaharkintaa ja luvan myöntämistä koskevat säännökset perustuvat kokonaisvaltaisuuteen ja muotoavaan oikeudenkäyttöön, jossa luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupamääräyksiä tarkastellaan samaan aikaan muodostaen lopulta lupapäätös<sup>102</sup>. Mikäli lupa on YSL:n perusteella myönnettävissä, eli myöntämislle ei ole laissa määritettyä estettä, tulee viranomaisen vielä päättää siitä minkälaisilla edellytyksillä ja lupamääräyksillä lupa tullaan myöntämään. Lupamääräykset ovat lupapäätöksellä asetettuja erityisiä velvoitteita, joita toiminnanharjoittajan tulee noudattaa osana lupaa. Hollon mukaan lupamääräykset voidaan jakaa yleisiin, kaikkia toimintoja koskeviin lupamääräyksiin ja erityisiin lupamääräyksiin, jotka ovat riippuvaisia toiminnoista ja niiden vaikutuksista.<sup>103</sup> Lupamääräysten antamisen lähtökohtana on ensisijaisesti pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen, sekä luvan myöntämisedellytysten täyttämiseksi ja valtioneuvoston antamissa asetuksissa olevien vaatimusten täyttämisen.<sup>104</sup>

Lupamenettelyssä lupaviranomainen on sidottu lupahakemuksen sisältöön, mutta voi viran puolesta antaa tarpeellisia lupamääräyksiä, muuttamatta kuitenkaan hankkeen luonnetta toisenlaiseksi. Lupaviranomaisen toimivalta ei myöskään ulotu varsinaisesti luvan sisältämiin tekniisiin ratkaisuihin, joihin lupaviranomainen voi yleensä puuttua vain siltä osin kuin on tarpeen päästöjen hillitsemiseksi<sup>105</sup>. Lupamääräysten käyttökohteet määritellään YSL 52.1 §:ssä, jonka mukaan niitä voidaan antaa mm. päästöistä tai päästöraja-arvoista, maaperän ja

---

<sup>100</sup> Hollo 2004, s. 357

<sup>101</sup> Erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista on käsitelty oikeuskäytännössä esim. KHO 2013:74, KHO 2014:176

<sup>102</sup> Hepola 2005, s. 519

<sup>103</sup> Hollo 2004, s. 362

<sup>104</sup> Ekroos ym. 2014, s. 583

<sup>105</sup> Hollo 2004, s. 358

pohjavesien pilaantumisen ehkäisemisestä tai jätteisiin liittyvistä asioista. Keskeisen sisältönsä lupamääräyksiin liittyvä arviointi saa YSL 52.3 §:stä, joka kuuluu seuraavasti:

*”Lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kuitenkaan saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian ja materiaalien käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen.”*

Lupamääräyksiä koskeva säännös perustuu VYSL 43 §:ään ja YSL 52 §:n esitöiden osalta viitataan vanhan lain esitöihin, joiden perusteella lupamääräykset tulisi ymmärtää kokonaisuutena, jossa yksittäisen määräyksen merkitys usein voidaan ymmärtää vain yhdessä muiden määräysten kanssa. Lupaviranomaisen lupamääräysten asettamista koskeviksi ohjaaviksi elementeiksi on esitöissä määritetty säännöksen sisältö, asetusten ohjeelliset säännökset, sekä VYSL:n säännöksissä määritetyt tietyt velvollisuudet ja periaatteet. Lisäksi huomioon tulee ottaa hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate, sekä ympäristönsuojelun kokonaisuus siten, että toiminnanharjoittajalla olisi mahdollisuus valita asianmukaiset keinot pilaantumisen ehkäisemiseksi.<sup>106</sup> Käytännössä lupamääräykset perustuvat usein suoraan erityisiin valtioneuvoston asetusten velvoitteisiin.<sup>107</sup>

VYSL 43 §:n esitöissä korostetaan sitä, että luvanvaraisilla toiminnoilla voi olla hyvin erilaisia vaikutuksia samaankin ympäristöön ja määräykset voivat siksi vaihdella esimerkiksi eri toimialojen kesken. Vaikutusalueen ominaisuuksien huomioon ottamisessa tulisi huomioida alueen yleinen luonne ja tunnistaa erilaiset suojattavat kohteet. Toiminnan vaikutuksia ympäristössä tulisi arvioida esitöiden mukaan VYSL 4 §:n periaatteiden suuntaisesti ja

---

<sup>106</sup> HE 84/1999 vp, s. 68

<sup>107</sup> Seppälä 2015, s. 274

toiminnan aiheuttama kuormitus tulee nähdä osana alueen koko kuormitusta. VYSL 4 §:n periaatteet olivat säännöksen voimassaoloaikana ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate, varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate, ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate ja aiheuttamisperiaate, jotka on nykyisin kirjattu eri säännöksiin YSL:ssä tai ne muutoin sisältyvät oikeuskäytännössä vahvistettuna osana ympäristöoikeutta. VYSL 43 §:ssä mainitulla ympäristön kokonaisuuden huomioimisella tarkoitetaan esitöiden mukaan sitä, että ympäristön eri elementtejä tarkastellaan samanaikaisesti, eikä haittoja voida siirtää ympäristöelementistä toiseen, näin ollen lupamääräyksellä ei voida esimerkiksi heikentää maaperän tilaa samalla suojaten vesistöä toiminnan ympäristövaikutuksilta. Taloudellisilla mahdollisuuksilla tarkoitetaan esitöiden perusteella nimenomaan kustannustehokkuutta.<sup>108</sup>

YSL 87 §:n mukaan ympäristölupa myönnetään lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassaolevana tai toiminnanharjoittajan hakemuksesta määräaikaisena, tai määräaikaisena tietyin edellytyksin. Määräaikaisuus voi perustua toiminnanharjoittajan omaan hakemukseen, tai lupaviranomainen voi myöntää luvan määräaikaisena, jos siihen on painava syy, joka perustuu toiminnan erityisiin ominaisuuksiin, toiminnassa käytetyn tekniikan tai menetelmien uutuuteen tai toiminnan haitallisten vaikutusten arvioinnin vaikeuteen. Luvan voimassaoloaika tulee ratkaista säännöksen esitöiden perusteella tapauskohtaisesti, ottaen huomion toiminnan luonne ja vaikutusalueen ominaisuudet kokonaisuudessaan.<sup>109</sup> Tällöin esimerkiksi riskialtis toiminta pilaantumisaltille alueella saattaisi edellyttää määräaikaista lupaa.<sup>110</sup> Toisaalta on syytä huomioda, että luvan voimassaoloon liittyviä asioita voidaan hallinnoida välillisesti myös lupamääräyksin, esimerkiksi asettamalla lupamääräyksellä tietyt päästöraja-arvot, joiden tulee toiminnassa täytyä tietyllä tarkasteluvälillä ja mikäli määrätyissä arvoissa ei toiminnassa pysytä, tulee toiminnanharjoittajan hakea uutta ympäristölupaa sillä uhalla, että voimassaoleva lupa raukeaa. Tällainen määräys saisi aikaan tilanteen, jossa luvan pysyvyys kiinnittyi lupamääräyksen noudattamiseen.

---

<sup>108</sup> HE 84/1999 vp, s. 70

<sup>109</sup> HE 84/1999 vp, s. 74

<sup>110</sup> Ekroos ym. 2014, s. 592

Lupapäätös muodostuu edellä esitetyn perusteella kahdesta ratkaisusta, eli siitä hyväksytäänkö hakemus kokonaan tai osittain ja tämän päätöksen yksilöimiseksi ratkaisun siitä minkä sisältöisenä tai laajuisena toiminta sallitaan.<sup>111</sup> Lupapäätöksen muodostaminen sisältää siten elementtejä sekä kokonaisvaltaisesta harkinnasta, että yksittäisiin lupamääräyksiin liittyvästä harkinnasta.

### 3 Ympäristöluvan muuttamissäännöksen sisältö, soveltaminen ja käyttöala

#### 3.1 Yleistä

Ympäristöluvalla ei ole ehdotonta pysyvyysuojaa, vaikka lupajärjestelmä rakentuukin lupien lähtökohtaiselle pysyvyydelle ja luottamuksensuojalle. Ympäristölupamenettelyn, lupahakemuksen, lupaharkinnan ja lupamenettelyn yhteydessä annettujen selvitysten perusteella asetetaan ne rajat, joissa toiminnanharjoittajan tulee pysyä ja näiden rajojen perusteella määritellään se, minkälainen toiminta on sallittua. Kuten on todettu ympäristölupaharkinnan perusteena olevista tosiasioista, ei ympäristölupa tiedollisen epävarmuuden vallitessa välttämättä lopulta onnistu ympäristövaikutusten minimoimisessa ja voi myös olla, että toimintaan kohdistuu ulkopuolisia muuttujia, joita ympäristölupaa myöntäessä ei voida ottaa huomioon.<sup>112</sup> Voimassa olevan ympäristöluvan muuttaminen toiminnan aikana on mahdollista ainoastaan YSL 89 §:n perusteella silloin, kun luvanhaltija on sinänsä toiminut asianmukaisesti, mutta toiminnan edellytykset tai vaikutukset ovat erilaiset, kuin mitä ympäristölupamääräysten perusteella on odotettu.<sup>113</sup> YSL 89 §:ää ei sovelleta direktiivilaitosten ympäristöluvan muuttamiseen, joita koskee erillinen YSL 80 § ja 81 §:n mukainen menettely.

YSL 89 § perustuu alun perin VYSL 58 §:ään<sup>114</sup>, joskin kyseistä säännöstä osin täsmennettiin ja mm. vireille panijoiden luetteloa laajennettiin ympäristönsuojelulain muutoksen yhteydessä vuonna 2015.<sup>115</sup> YSL 89 §:n perusteella luvan muutosta koskevan hakemuksen voi aina panna

---

<sup>111</sup> Ekroos ym. 2014, s. 577

<sup>112</sup> Tätä epävarmuutta ilmentää esimerkiksi tapaus KHO 2015:2932 (muu päätös), jossa todettiin, ettei karting-radan aiheuttamaa meluhaittaa luvan käsittelyvaiheessa pystytty ennakoita arvioimaan tyydyttävällä tavalla.

<sup>113</sup> Hollo 2004, s. 372

<sup>114</sup> HE 84/1999 vp, s. 76

<sup>115</sup> HE 214/2013 vp, s. 127

vireille toiminnanharjoittaja 1 momentin perusteella, tai valvontaviranomainen, asianomaisten yleistä etua valvova viranomainen, haitankärsijä tai YSL 186 §:ssä tarkoitettu rekisteröity yhdistys tai säätiö, mikäli 89.2 §:n 1-5 kohdassa määritelty edellytys tai edellytykset täyttyvät. Näitä edellytyksiä kutsutaan tässä tutkielmassa muuttamisperusteiksi ja ne käydään jäljempänä läpi yksityiskohtaisesti. YSL 89 § antaa toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden hakea aina muutosta ympäristölupaan, sillä toiminnanharjoittajan aloitekynnys ei ole sidottu 2 momentissa listattuihin muuttamisperusteisiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että toiminnanharjoittaja voisi tehdä aloitteen muuttamisesta pelkästään sen perusteella, että on tyytymätön lupapäätökseen – sellaisessa tilanteessa toiminnanharjoittajan olisi haettava muutosta lupapäätökseen normaalissa muutoksenhaussa.<sup>116</sup> Säännös sisältää valvontaviranomaisen näkökulmasta toimivaltanormin lisäksi myös toimintavelvollisuuden; luvan muuttamista koskevan aloite on tehtävä, mikäli luvan muuttamisen perusteita on olemassa. YSL 89 §:n esitöissä todetaan, että valvontaviranomaisen muuttamisaloite rinnastuu sisällöltään ja laajuudeltaan niihin lausuntoihin, joita valvontaviranomainen antaa valtion lupaviranomaiselle lupamenettelyssä ja muodollisesti aloite voi olla vapaamuotoinen asiakirja, eikä YSL:n mukaista lupahakemusta käytetä. Valvontaviranomaisen tulee tehdä muuttamisaloite tarkkailussa saatujen tietojen perusteella.<sup>117</sup> Valvontaviranomaisen muuttamisaloitteen rinnastaminen lupaharkinnassa annettavaan valvontaviranomaisen lausuntoon lähentää YSL 89 §:n jälkivalvontainstrumenttia yleisen edun valvonnan valvontatyyppeihin ja siirtää sitä kauemmaksi tyypillisestä laillisuusvalvonnasta.

Koska luvan muuttamista voi hakea valvontaviranomainen, muiden säännöksessä lueteltujen tahojen lisäksi, muistuttaa se osittain myös hallintopakoinstrumentin käyttämisestä. Nyholm käsittelee asiaa artikkelissaan luvan muuttamisen ja peruuttamisen suhteesta hallintopakomenettelyyn ympäristönsuojelulaissa ja pohtii mm. VYSL 58 §:n soveltamista, erityisesti haitankärsijän aloitteesta tehtävän luvan muuttamisen osalta. Artikkelin perusteella keskeistä menettelyjen eroista on ymmärtää se, että YSL 89 §:n mukaisessa menettelyssä on tarkoitus muuttaa toiminnanharjoittajan ympäristöluvan sisältämää normia kussakin yksittäistapauksessa, kun hallintopakossa kyse on norminvastaisuudesta.

---

<sup>116</sup> Seppälä 2015, s. 295

<sup>117</sup> HE 257/2014 vp, s. 46

Hallintopakotilanteessa kyse on siis siitä, että toiminta pyritään saamaan sellaiseksi, mitä normissa on määritelty, kun luvan muuttamisessa muutetaan sitä normia, joka ohjaa toimintaa ja samalla myös tilaa, joka katsotaan olevan norminmukainen.<sup>118</sup>

Luvan muuttamisen edellytys on, että luvan myöntämisedellytykset täyttyvät myös luvan muuttamisen jälkeen.<sup>119</sup> Näin ollen luvan muuttamiseen liittyvä harkinta on yhteydessä edellä esitettyihin ympäristölupamenettelyn lupaharkintaan liittyviin säännöksiin ja muuttamista tulee harkita samoilla perusteilla kuin uuden luvan myöntämistä. YSL 89 §:n mukaan asian menettelyssä noudatetaan mitä YSL 96 §:ssä säädetään niin sanotusta kevennetystä menettelystä, jota käytetään eräissä säännöksessä määritetyissä asiaryhmissä. Säännöksen perusteella esimerkiksi asianosaisten piiri määräytyy vireillä olevan muutoksen asiasisällön, eikä alkuperäisen luvan asianosaisten mukaisesti ja hakemuksen tiedoksianto voidaan asian merkityksestä riippuen tehdä eri tavoin kuin lupamenettelyssä normaalisti kuuluttamalla.<sup>120</sup> Tilanteissa, joissa hakijana on muu kuin luvan haltija, tulee lupaviranomaisen ennen asian ratkaisemista kuulla toiminnanharjoittajaa, sekä pyytää yksilöidysti toimittamaan luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset.<sup>121</sup> YSL 96 §:n 3 momentin mukaan asian käsittelyssä on kuitenkin noudatettava täysimittaista 5 luvun mukaista lupamenettelyä ja 8 luvun lupapäätöstä koskevia säännöksiä, mikäli asian luonne huomioiden asianosaisilla ei ole kevennetyn menettelyn kautta mahdollisuutta tulla riittävästi kuulluksi tai saada perusteltu päätös, tai yleisön oikeutta osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ei voida riittävästi turvata.

YSL 96 §:n mukaista menettelyä tulisi säännöksen esitöiden perusteella soveltaa silloin, kun luvan muutostilanne on vaikutukseltaan vähäinen, kuten esimerkiksi näytteenottoaikojen muutokset tai määritysmenetelmien tarkistukset. Esitöissä todetaan, että laajakantoisissa ja moniin lupamääräyksiin olennaisesti vaikuttavissa muutoksissa menettelyssä noudatettaisiin lupahakemusta ja -päätöstä koskevia menettelysäännöksiä täysimittaisesti. Lupaviranomaisen tulisi harkita laajempaa menettelyä myös silloin, jos lupamääräyksen muuttaminen herättäisi mielenkiintoa tai ristiriitoja, tai jos toiminta sijaitsee Natura- tai luonnonsuojelualueen

---

<sup>118</sup> Nyholm 2015, s. 8

<sup>119</sup> Seppälä 2015, s. 296

<sup>120</sup> HE 214/2013 sp, s. 130

<sup>121</sup> Seppälä 2015, s. 297



läheisyydessä, jos muutoksella on yhteys näihin tahoihin tai kohteisiin.<sup>122</sup> Näin ollen tarkoitus on, että lupaviranomainen harkitsee asian laadusta riippuen YSL 96 §:n kevennetyn menettelyn sopivuutta kussakin tilanteessa erikseen.

YSL 89 §:n muuttamisperusteiden tarkastelu tapahtuu lainopin metodein ja seuraavassa jaksossa systematisoidaan ja täsmennetään muuttamisperusteiden sisältöä. Tarkastelu tapahtuu lain esitöiden avulla, joskin aiemmin joustavia normeja koskevassa jaksossa todettiin, etteivät ympäristösääntelylle tyypillisten joustavien normien tulkinta ja soveltaminen välttämättä täsmenny lain esitöitä tarkastelemalla. Muuttamisperusteiden yhteydessä esitöitä tarkastelemalla pyritäänkin selvittämään lainsäätäjän tarkoitusta kunkin muuttamisperusteen osalta, erityisesti säännöksen tarkoituksen näkökulmasta. Tämän vuoksi muuttamisperusteiden tarkastelussa on erityisen tärkeää huomioida lähtökohtana YSL:n 1 §:ssä määritelty lain tarkoitus ja nähdä muuttamisperusteet lain tarkoituksen kontekstissa. Siksi muuttamisperusteiden tarkastelua koskevan jakson osalta on tärkeää hahmottaa edellisissä jaksoissa esitelty YSL 89 §:n konteksti, sekä säännöksen rooli jälkivalvonnan instrumenttina.

### 3.2 YSL 89 §:n mukaisten muuttamisperusteiden tarkastelu

Tarkastelen ja systematisoin tässä jaksossa muuttamisperusteiden sisältöä kohta kohdalta lainopillisesti. Tarkastelun avulla on tarkoitus hahmottaa syvällisemmin viranomaisen käytettävissä olevia muuttamisperusteita ja niiden soveltamiskynnystä. YSL 89.2 §:n viidessä eri kohdassa listataan luvan muuttamisperusteet, joiden perusteella valvontaviranomainen voi tehdä luvan muuttamista koskevan aloitteen. Muuttamisperusteita voi olla samanaikaisesti käytössä useita, eli ne eivät toimi toisiaan poissulkevasti. Nykyinen säännös perustuu VYSL 58 §:n, joka puolestaan saattoi säädäntähetkellään voimaan IPPC-direktiivin artiklan 13, jonka mukaan jäsenvaltioiden tuli varmistaa, että asiantuntevat viranomaiset tasaisin aikavälein uudelleenharkitsevat tai tarpeen mukaan päivittävät luvan ehtojen ja tämä uudelleenharkinta tulee tehdä tietyillä artiklassa eritellyillä perusteilla. Kyseinen direktiivi on sittemmin kumottu uudella teollisuuspäästädirektiivillä (2010/75/EU), joka on nyt voimassaolevan YSL 89 §:n pohjana, joskaan tätä tapahtunutta muutosta ei ole lain esitöissä varsinaisesti todettu, sillä YSL

---

<sup>122</sup> HE 214/2013 vp, s. 131

89 §:n esitöissä viitataan suoraan vanhaan VYSL 58 §:n. IPPC-direktiivin ja teollisuuspäästödirektiivin lupaehtojen tarkistamista koskevan artiklan sisältö on kuitenkin pääosin samanlainen, kun kyse on laitoksesta, jota ei koske mikään BAT-päätelmistä (YSL 80 ja 81 §:n menettely). Teollisuuspäästödirektiivin 21 artiklassa edellytetään, että toimivaltainen viranomainen tarkistaa kaikki lupaehdot artiklassa eritellyn mukaisesti säännöllisesti ja saattaa lupaehdot tarvittaessa ajan tasalle.

### 3.2.1 Poikkeava pilaantumisen tai onnettomuuden vaara

YSL 89.2 §:n 1 kohdan mukaan lupaa tulee muuttaa, jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta. Säännös vastaa sisällöltään VYSL 58 §:tä, jota koskevissa perusteluissa on viitattu säännöksen vastaavan sisällöltään tuolloin voimassa olleen IPPC-direktiivin 13(2) kohdan 1 ja 3 alakohtia. Viitattujen kohtien mukaiset säännökset ovat teollisuuspäästödirektiivissä löydettävissä artiklan 21(5) kohdista a ja b. Mainitut kohdat liittyvät lupaehtojen tarkistamisperusteisiin, joiden mukaan lupaa on tarkastettava, jos toiminta aiheuttaa merkittävää pilaantumista ja tämän vuoksi päästöjen raja-arvoja tulisi muuttaa tai lisätä, tai menetelmän käytön tai toiminnan turvallisuus vaatii toisenlaisen tekniikan käyttöä, jota lupa ei sellaisenaan mahdollista.<sup>123</sup> Teollisuuspäästödirektiivin säännöstä vastaavan 21(5) artiklan a kohdan mukaan lupaa on myös muutettava, kun laitoksen aiheuttama pilaantuminen on niin merkittävää, että luvan nojalla voimassa olevat päästöjen raja-arvot on tarkistettava tai uusia päästöjen raja-arvoja on lisättävä. Teollisuuspäästödirektiivi sisältää siten tarkistamisvaatimuksen sekä pilaantumiseen, että turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Muuttamisperusteen tarkastelussa keskeisessä asemassa on pilaantuminen. YSL:n 5.1. §:n 2 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa:

- a) terveyshaittaa;
- b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille;

---

<sup>123</sup> HE 84/1999 vp, s.76

- c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista;
- d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä;
- e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä;
- f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai
- g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus;

Päästön määritelmä on löydettävissä YSL:n 5.1 §:n 1 kohdassa, jonka mukaan päästö on ihmisen toiminnasta aiheutuva aineen, energian, melun värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä, johtamista tai jättämistä yhdestä tai useammassa kohdasta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään. YSL:n päästön määritelmä vastaa lain esitöiden mukaan IPCC-direktiivin 2(5) artiklan määritelmää päästöstä, joskin määritelmä on joiltain osin laajempi kuin kyseisen artiklan määritelmä, sillä YSL:n soveltamisala on laajempi kuin kyseisen direktiivin soveltamisala. YSL:n esitöiden mukaan päästöllä tarkoitetaan aineen tai energian johtamista, laskemista tai muunlaista vapauttamista ympäristöön, sekä jättämistä, eli aineen tai esineen hylkäämistä ympäristöön. Päästö voidaan aiheuttaa aktiivisella tai passiivisella toiminnalla, eli toimimalla tai toimimatta jättämisellä.<sup>124</sup>

Edellä yksilöidyt pilaantumisvaikutukset muodostavat laajan kokonaisuuden ja niiden tarkoituksena on ohjata ottamaan huomioon ympäristön eri ulottuvuuksia<sup>125</sup>. Esimerkiksi terveyshaitan osalta vaatimuksena on konkreettinen haitta ja terveyshaitan käsitteen katsotaan itsessään sisältävän myös terveydellisen vaaran, eli riittävää on myös merkityksellinen vaara terveyshaitan ilmenemisestä. Terveyshaittaa aiheuttava pilaantuminen voidaan sitoa vain yksittäiseen terveydelliseen muutokseen, kun esimerkiksi kohdan b luonnolle tai sen toiminnoille aiheutuva haitta voidaan arvioida yksittäisen eliön tai jopa laajasti koko biosfäärille aiheutuvan haitan kautta. Yleiselle viihtyisyydelle ja kulttuuriarvoille aiheutuva haitta tulee puolestaan arvioida yleisen edun kannalta ja haitan tulisi olla varsin laajaa.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> HE 84/1999 vp, s. 39. Huomionarvoista on, että lain esitöiden mukaan sellainen ympäristön tilan huonontaminen tai muu turmeleminen, joka aiheuttaa pilaantumista ympäristöä muuttamalla, kuten rakentamalla, kaivamalla tai vesilain 1.15 mukaisesti vesistöä muuttamalla jää lain soveltamisalan ulkopuolelle (nk. rakenteellinen pilaantuminen).

<sup>125</sup> Ekroos ym. 2014, s. 580

<sup>126</sup> HE 84/1999 vp, s. 39-40

Pilaantumisvaikutusten määritelmä voidaan katsoa oikeudellisesti neutraaliksi, sillä se ei muodosta yleistä pilaamiskieltoa eikä osoita tarkempia määreitä, kuten raja-arvoja, pilaantumiselle.<sup>127</sup>

YSL:n määritelmistä on löydettävissä määritelmä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalle toiminnalle. YSL 5.1 §:n 3 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa tai alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.<sup>128</sup> Kyseisen säännöksen tarkoituksena on lähinnä mahdollistaa YSL:n soveltaminen myös toimintaan, joka synnyttää pilaantumisriskin, eikä niinkään määritellä mitä tällainen toiminta on<sup>129</sup>. Lain esitöistä on kuitenkin todettu, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan arviointi tulisi tehdä ympäristövaikutusten kokonaisarvioinnin tarkastelun perusteella.<sup>130</sup>

Tarkastelun kohteena olevan muuttamisperusteen sanamuoto on jossain määrin epäselvä verrattuna IPCC- ja teollisuuspäästädirektiivin sisältöön, sillä onnettomuusriskiin liittyvä muuttamisperuste ei ole kansallisen säännöksen sanamuodosta suoraan luettavissa. Tiukasti sanamuodon mukaisessa tulkinnassa lukija voi ymmärtää, että soveltamisperusteena on toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai pilaantumisen (”*sen*”-viittaus) vaara. Säännös tulisi lain esitöihin sisältyvän viittauksen perusteella lukea siten, että ”- - , jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai pilaantumisen vaara, tai toiminnasta aiheutuva vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta”. Säännökseen liittyvien lain esitöiden osalta asia on myös hieman epäselvä, sillä perusteluissa puhutaan pilaantumisen vaaran uudelleenarvioinnista, joka ikään kuin samalla ”tarkoittaisi esimerkiksi onnettomuusriskin syntymiseen liittyvää uudelleenarviointia”.<sup>131</sup> Teollisuuspäästädirektiivin 21(5) artiklan b kohdassa on erityisesti mainittu lupaehtojen tarkistamisen tarve ja ajan tasalle saattaminen, mikäli toiminnan turvallisuuden perusteella on otettava käyttöön toisenlaisia tekniikoita. Direktiivin sanamuodon

---

<sup>127</sup> Hollo 2009 vp, s. 322

<sup>128</sup> HE 84/1999 vp, s. 39

<sup>129</sup> Hollo 2009, s. 322

<sup>130</sup> HE 84/1999 vp, s. 41

<sup>131</sup> HE 84/1999 vp, s. 76

perusteella pilaantumisen ja onnettomuusriskin arviointi tulisi myös YSL 89.2 §:n 1 kohdan muotoilussa erottaa toisistaan.

Lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesti tulkittuna YSL 89.2 §:n 1 kohdan muuttamisperusteen sisältämä olennaisuuden vaatimus kiinnittyy pilaantumisen osalta ennakoimattomiin, merkittäviin ja pilaantumista aiheuttaviin päästöihin tai onnettomuusriskin osalta siihen, että lupamääräysten mukaisesti käytössä oleva menetelmä tai luvanmukainen toiminta sellaisenaan käytettynä vaarantaa turvallisuuden. Olennaisuuden vaatimus ja lain pilaantumisvaikutusten muodostama laaja kokonaisuus asettavat YSL 89.2 §:n 1 kohdan muuttamisperusteen soveltamiskynnyksen jo itsessään varsin korkealle, mikä voi tuoda muuttamisaloitteen ja hallintopakon käyttötilanteet lähelle toisiaan. Keskeisenä erona muuttamisaloitteiden ja hallintopakon soveltamistilanteissa on se, että poikkeavaa pilaantumista tai sen vaaraa koskevan muuttamisperusteen osalta toiminnanharjoittaja toimii edelleen hänelle myönnetyn luvanmukaisesti, ei oikeudenvastaisesti, vaikka luvanmukainen toiminta aiheuttaisi tilanteessa ennakoimattomia vaikutuksia. Tällä perusteella hallintopakkeinojen käyttäminen ei tule tilanteessa sovellettavaksi.

Lain sanamuodon mukaan pilaantumisen tai sen vaaran tulisi poiketa olennaisesti ennalta arvioidusta. Ei ole tässä tehdyn tarkastelun perusteella täysin selvää mitä säännöksessä tarkoitetaan ”ennalta arvioidulla” ja ”poikkeamisella” ja mitä valvontaviranomaisen tulee aloitetta koskevan harkintansa osalta ottaa huomioon. Säännöksen kontekstista käsin tarpeen on ilmeisesti tehdä aloite siinä tilanteessa, että lupahakemuksen perusteena olleet selvitykset esimerkiksi pilaantumisesta, päästörajoista tai onnettomuusriskistä ovat olleet jossain määrin virheellisiä ja toiminta jatkuessaan luvanmukaisena aiheuttaa ennakoimattomia vaikutuksia ympäristölle verrattuna siihen, mitä lupaharkinnan perusteella on ollut odotettavissa. Tämä tulkinta on perusteltu myös teollisuus päästödirektiivin 21(5) a kohdan sanamuoto huomioiden.

### 3.2.2 Kielletyn seurauksen aiheutuminen

Lupaa on muutettava YSL 89.2 §:n 2 kohdan mukaan silloin, jos toiminnasta aiheutuu YSL:ssä kielletty seuraus. Kielletyillä seurauksilla tarkoitetaan maaperää, pohjavettä tai merta koskevia pilaamiskieltoja, jotka nykyisin ovat löydettävissä YSL 16-18 §:stä. Kyseiset kiellot ovat ehdottomia, eikä lupaharkintavaiheessa voida myöntää lupaa, mikäli ei voida olla varmoja, ettei

toiminnasta aiheudu kiellettyä seurausta; viranomaisen ei siis voi poiketa kyseisistä kielloista asettamalla lupamääräyksiä, joilla toiminnasta tulisi kielloista huolimatta mahdollista ja jo kiellettyjen seurausten vaara voi olla luvan myöntämisen este.<sup>132</sup>

Säännös perustuu niin ikään VYSL 58 §:ään ja esitöissä varsin yksioikoisesti todetaan, että mikäli kiellettyjä seurauksia aiheutuisi, viranomaisen tulisi puuttua toimintaan suoraan VYSL 84 §:n avulla ja puuttumisen jälkeen lupamääräyksiä voitaisiin muuttaa siten, että toimintaa voidaan jatkaa.<sup>133</sup> Nykyisin kyseinen VYSL:n osalta viitattu säännös löytyy YSL 175 §:stä rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Säännöksessä on kyse ns. välillisen hallintopakon tilanteesta, jonka soveltamisedellytyksenä on toiminnanharjoittajan toimiminen vastoin YSL:ia tai sen nojalla annettua normia<sup>134</sup>. YSL 175 §:n mukaan valvontaviranomainen voi mm. kieltää toiminnanharjoittajaa rikkomasta normia, määrätä ennallistamisesta tai määrätä selvittämään toimintansa ympäristövaikutukset. Säännös vastaa sisällöltään pitkälti VYSL 84 §:ää, jonka esitöissä todetaan, että säännöksen tarkoituksena on oikeudenvastaisen tilan oikaiseminen, joka tulisi ensin neuvottelemalla pyrkiä ratkaisemaan ja tämän jälkeen tilanteen oikaisemiselle voitaisiin asettaa hallintopakkona päävelvoite, sekä mahdollisia tehosteita.<sup>135</sup>

Muuttamisperusteen suora yhteys hallintopakon käyttöalaan johtuu siitä, että kaikista muuttamisperusteista nimenomaan kielletyn seurauksen aiheutumiseen liittyvä muuttamisperuste tuottaa oikeudenvastaisia seurauksia. Käytännössä esimerkiksi ympäristöluvassa määritettyjen päästöjen raja-arvon rikkominen ei siis välttämättä johtaisi YSL 89 §:n mukaiseen luvan muuttamiseen, vaan todennäköisesti hallintopakkotilanteeseen, jossa toiminnanharjoittaja velvoitettaisiin noudattamaan luvassa asetettuja ehtoja.<sup>136</sup> Edellä kuvatussa tilanteessahan toiminnanharjoittaja ei toimi enää luvanmukaisesti, vaikka syy olisikin esimerkiksi toimintojen yhteisvaikutuksista johtuvasta ylityksestä ja toiminnanharjoittaja toimisi muutoin asiassa YSL:n näkökulmasta ”oikein”.

---

<sup>132</sup> Kokko 2017, s. 323, asiaan liittyvä esimerkiksi KHO 2010:28, jossa pohjaveden pilaamiskiellon katsottiin sisältävän vaaran aiheuttamisen kiellon

<sup>133</sup> HE 84/1999 vp, s. 76

<sup>134</sup> Nyholm 2015, s. 113-114

<sup>135</sup> HE 84/1990 vp, s. 86

<sup>136</sup> Seppälä 2015, s. 296

Sanamuodon mukaan tarkastellessa muuttamisperuste edellyttää kielletyn seurauksen aiheutumista, eikä vain sen vaaraa. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin todennut ratkaisussa KHO 2018:41, että esimerkiksi pohjaveden pilaamiskielto sisältää myös pilaantumisen vaaran aiheuttamisen kiellon, eikä tosiasiallisesti aiheutunutta pilaantumista siten edellytetä. Näin ollen kielletyn seurauksen aiheuttaminen ei välttämättä edellytä, että pilaantumista on jo aiheutunut. Toisaalta on otettava huomioon, ettei ympäristölupaa voida alun perinkään myöntää, mikäli toiminnasta voisi aiheutua YSL:ssä kiellettyjä seurauksia. Näin ollen tämän muuttamisperusteen soveltuessa kyseessä täytyisi olla toiminnassa aiheutuva sellainen seuraus, jota ei ole voitu lupaa myöntäessä ottaa huomioon. Voidaan myös katsoa, että kielletyn seurauksen aiheutumisen kiello sisältyy jo YSL 89.2 §:n 1 kohdan mukaiseen muuttamisperusteeseen, jolloin koko muuttamisperuste saattaa voi vaikuttaa tarpeettomalta<sup>137</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kyseessä voisi olla ympäristölaatuvaatimuksen vastainen seuraus toimintojen yhteisvaikutuksesta, jolloin esimerkiksi päästöjen raja-arvot eivät ylittyisi luvanvaraisessa toiminnassa yksinään, mutta läheisen liikenteen yhteisvaikutuksen vuoksi aiheutuisi raja-arvon ylitys.<sup>138</sup> Kuten aiemmin on todettu, yhteisvaikutusten toteaminen ja niihin reagoiminen voi yksittäistapauksessa olla ongelmallista.

Lain esitöitä tarkastellessa on otettava huomioon, että VYSL 58 §:n ja 84 §:n laatimishetkellä VYSL 58 §:n soveltamisala ei ole ollut sama kuin YSL 89 §:n soveltamisala on nyt. Esitöiden painoarvoa oikeuslähteenä ei voida ottaa itsestäänselvyytenä, sillä voimassa oleva oikeus ei ole tällä hetkellä sama kuin VYSL 58 § säätämishetkellä sen on tarkoitettu olevan.<sup>139</sup> Muuttamisperusteen soveltamisen näkökulmasta tämä tarkoittaa osaltaan sitä, että näennäisesti yksinkertaisen muuttamisperusteen soveltaminen voi muodostua hankalaksi mm. menettelyiden välisen tarpeenmukaisuusharkinnan vuoksi.

### 3.2.3 Parhaan käyttökelpoisen tekniikan muuttuminen

Luvan muuttaminen 89.2 §:n 3 kohdan mukaan tulee kyseeseen, jos parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia

---

<sup>137</sup> Puharinen 2017, s. 11

<sup>138</sup> Seppälä 2015, s. 296

<sup>139</sup> Nyholm 2015, s. 18-20, Nyholm pohtii väitöskirjassaan lain esitöiden painoarvoa oikeuslähteenä.

kustannuksia. Säännöksen sisältö vastaa VYSL 58 §:n säätämisen aikaan voimassa olleen IPPC-direktiivin 13(2) artiklan alakohtaa 2, joka on myös sisällöltään pysynyt samana teollisuuspäästödirektiiviin asti ja ilmenee nykyisin teollisuuspäästödirektiivin 21(4) artiklasta. Kyseisen säännöksen mukaan, jos laitosta ei koske mikään BAT-päätelmistä, lupaehdot tarkistetaan ja tarvittaessa saatetaan ajan tasalle, jos parhaan käytettävissä olevan tekniikan kehitys mahdollistaa merkittävät päästövähennykset. Säännöksellä on siis tarkoitus viitata YSL 5.1 §:n 7 kohdan sisältämään määritelmään parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta ja muuttamisperuste tulee erottaa YSL 7 luvun menettelyistä, jolloin muuttamisperuste koskee ei-direktiivilaitoksia.

Parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan YSL 5.1 §:n 7 kohdan mukaan mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito-, käyttö- sekä lopettamistapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä ja jotka soveltuvat ympäristölupamääräysten perustaksi. Tämän lisäksi tekniikka on teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista silloin, kun se on saatavissa käyttöön yleisesti ja sitä voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin. YSL:n keskeisiin tavoitteisiin kuuluu se, että lupamääräykset ovat parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisia. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan merkitys, määrittely ja sitä koskeva säännös pohjautuu Teollisuuspäästödirektiivin artiklan 3(10) esitettyyn määritelmään.

Käsitteenä paras käyttökelpoinen tekniikka, eli Best available technology, määrittää sen teknisen tason, jonka mukaan esimerkiksi päästöraja-arvoja voidaan asettaa ja päästöjä ehkäistä. Sana tekniikka tulee tässä yhteydessä ymmärtää laajasti ja yhdistelmänä erilaisia tekniikoita ja menetelmiä. Käyttökelpoista tekniikasta tekee se, että se voidaan ottaa toimialalla yleisesti käyttöön<sup>140</sup> ja siitä on hyötyä ympäristönsuojelun näkökulmasta. Parhaalla tarkoitetaan sitä, että tekniikan avulla saavutetaan korkea taso ja se soveltuu toimintaan.<sup>141</sup> YSL 53 §:ssä määritetään

---

<sup>140</sup> Huom. Myös ”varaventtiili” uutta tekniikkaa käyttävälle toiminnalle: YSL 87 § mukaan luvan määräaikaisuuden perusteena voi olla toiminnassa käytetyn tekniikan tai menetelmien uutuus.

<sup>141</sup> Seppälä 2015, s. 29-30



yksityiskohtaisemmin niitä seikkoja, joita parhaan käyttökelpoisen tekniikan sisältöä arvioitaessa on otettava lupaharkintavaiheessa huomioon<sup>142</sup>.

Muuttamisperuste sisältää sanamuodon mukaisesti vaatimukset siitä, että päästöjä tulee voida uudella tekniikalla vähentää olennaisesti ja uuden tekniikan käyttöönoton kustannukset eivät saa olla toiminnanharjoittajalle kohtuuttomat. Muuttamisperuste näyttää osaltaan vastaavan ympäristöluvanlaisen toiminnan dynaamisuuden ja mukautuvan hallinnan tarpeeseen, sillä säännös mahdollistaa luvan sisällön muuttamisen ja lupamääräysten ajantasaistamisen tekniikan kehittyessä. Muuttamisperusteen soveltamiskynnys vaikuttaa kuitenkin varsin korkealta, sillä päästöjen olennaisen vähentymisen ja kustannustehokkuuden vaatimusten tulee täytyä samaan aikaan<sup>143</sup>. YSL:n sisällä parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan liittyvät säännökset ja arviointi on hajautunut eri osiin lakia. Muuttamisperustetta soveltaessa valvontaviranomaisen tulisi aloitetarpeen käsillä ollessa arvioida toiminnassa käytössä olevaa tekniikkaa YSL 53 §:n perusteella, käytettävissä olevan tarkkailuaineiston pohjalta, siitä huolimatta, että säännös on YSL:ssä sijoitettu lupaharkintaa koskevaan lukuun.

#### 3.2.4 Ulkopuolisten olosuhteiden olennainen muuttuminen

Luvan muuttaminen voi YSL 89.2 §:n 4 kohdan mukaan olla tarpeen myös toiminnan ulkopuolisten olosuhteiden olennaisen muuttumisen vuoksi. Tällaisia muutoksia voivat olla VYSL 58 §:n esitöiden perusteella esimerkiksi maankäytölliset muutokset alueella, johon ympäristöluvan mukainen toiminta vaikuttaa, kuten esimerkiksi kaavoitustilanteen tai rakennuslupien muutokset.<sup>144</sup> Säännöksen sanamuodon mukaan muuttamisperustetta ei voida soveltaa, jos kyseessä ovat toiminnassa aiheutuneet muutokset, joita koskee YSL 29 § tarkoitettu toiminnan olennainen muuttaminen ja siihen liittyvä menettely.

Olennaisuuden vaatimuksella tähdennetään sitä, ettei mikä tahansa muutos toiminta-alueella vaadi luvan muuttamista. Muuttamisperustetta soveltaessa tulisi selvittää vastaavatko

---

<sup>142</sup> Säännös on siirretty ympäristönsuojeluasetuksesta lakiin ja sillä on pantu täytäntöön teollisuuspäästäödirektiivin liite III, Ks. HE 214/2013 vp, s., 113-114

<sup>143</sup> Huomioitavaa käsitteen tulkintaan liittyen on, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan tulkinnassa soft law:lle on annettu merkittävä asema tapauksessa KHO 2015:168, jossa parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksia arvioitiin mm. ympäristöministeriön muistion ja Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen julkaisun valossa. Ks. Määttä & Soininen 2016, s. 1050-1051

<sup>144</sup> HE 84/1999 vp, s. 76

lupamääräykset muuttuneisiin olosuhteisiin toiminnan vaikutusalueella, eli tarkastella sitä onko lupamääräysten avulla edelleen mahdollista estää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Lain esityöt ovat muuttamisperusteen osalta varsin vähäsanaiset, eikä niistä ole saatavilla lisäesimerkkejä tai soveltamisapua, mutta sanamuodon mukaan tulkitessa soveltamisala ei lähtökohtaisesti näytä olevan monimutkainen.

Säännöksen sanamuotoon keskittyessä muuttamisperuste vaikuttaa siltä, että sitä voitaisiin soveltaa myös tilanteissa, joissa alueen toimintojen yhteisvaikutus tuottaa ennakoimattomia vaikutuksia ympäristölle. Tulee kuitenkin huomioida, että luvan myöntäminen YSL 49 § perusteella edellyttää, ettei toiminnasta aiheudu yksin tai yhdessä muiden toimintojen kanssa säännöksessä lueteltuja vaikutuksia, kuten ympäristön pilaantumista tai YSL:ssä kiellettyä seurausta. Näin ollen lupaa jollekin toiselle toiminnanharjoittajalle ei alueella voitaisi ylipäänsä myöntää, jos yhteisvaikutusten arvioitaisiin ylittävän tietty lupaharkinnassa arvioitu kynnyks, jota ei voida lupamääräyksillä hallita. Toisaalta lupamääräyksillä voidaan määritellä niitä ehtoja, joiden avulla useampi toiminnanharjoittaja voi toimia yhdessä tietyllä alueella, jolloin muuttamisperuste vaikuttaa käyttökelpoiselta myös tästä näkökulmasta – voisiko muuttamisperustetta kenties soveltaa jo alueella toimivan toiminnanharjoittajan olemassa olevan luvan muuttamiseen, jotta toiselle toiminnanharjoittajalle voidaan myöntää ympäristölupa samalle alueelle?

Asiaan liittyy suurta epävarmuutta varovaisuusperiaatteen ja luvan pysyvyyden luottamuksensuojan näkökulmasta. Myös KHO:n Finnpulp-päätöksessä yksi luvan hylkäämisperuste oli se, ettei toiminnan yhteisvaikutuksista läheiseen vesistöön oltu tarpeeksi selvillä, mikä osaltaan osoitti, ettei lupaprosessissa välttämättä pystytä hallitsemaan eri toimintojen yhteisvaikutuksia vesimuodostumaan. Tämä perustui siihen, että erinäisen hajakuormituksen muodostaman kuorman määrä yhdistettynä suunnitellun tehtaan kuormitukseen katsottiin yhteisvaikutukseltaan liian suureksi vesistöön. Belinskij ja Soininen nostavat kommentaarissaan esille sen, olisiko voitu samanaikaisesti vähentää hajakuormituksesta aiheutuvaa ravinnekuormitusta ja poistaa ravinteita järvestä siten, että lupa

hankkeelle olisi voitu myöntää. Kommentaari kohdisti odotuksia etenkin vesienhoitosuunnitelmien kunnianhimoisemmalle järjestämiselle.<sup>145</sup>

### 3.2.5 Lainsäädännön muutos

Luvan muuttaminen voi YSL 89.2 §:n 5 kohdan mukaan olla tarpeen luvan myöntämisen jälkeen lainsäädännössä (laki, valtioneuvoston asetus tai EU:n säädös) annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi. Lisäksi VYSL 58 §:n mukaan myös Suomea sitova kansainvälinen sopimus on voinut olla tällainen peruste muutokselle. Käytännössä tämä säännös on vastannut säätämishetkellä voimassaolleen IPPC-direktiivin 13(2) artiklan alakohtaa 4. Nykyisin säännös ei käsitykseni mukaan vastaa sisällöltään teollisuuspäästädirektiivin 21 artiklan kohdista mitään erityisesti, mutta on lähinnä 5 kohdan c) kohtaa, jossa edellytetään lupaehtojen tarkistamista ja ajantasaistamista, kun se on tarpeen uusien ja tarkistettujen ympäristölaatumien noudattamiseksi teollisuuspäästädirektiivin 18 artiklan mukaisesti.

Muuttamisperuste on soveltamisperusteiltaan varsin selkeä ja mahdollistaa lupamääräysten muuttamisen jälkikäteen ympäristönormien muuttuessa. Edellytyksenä on erityisesti, että normi koskee ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä. Toiminnanharjoittajan on joka tapauksessa noudatettava toiminnassaan jo YSL 70 §:n perusteella lupamääräyksen estämättä valtioneuvoston asetusta. Säännös vastaa VYSL 56 §:ää, jonka perusteella säännöksen mukaan lupamääräystä ankarampi asetus korvaa suoraan lupamääräyksen ja asetusta tulisi noudattaa sellaisenaan.<sup>146</sup> VYSL 56 §:n esitöissä viitataan luvan tarkastamiseen siltä osin, että asetus voisi joissain tapauksissa johtaa luvan tarkastamiseen VYSL 58 §:n nojalla esimerkiksi silloin, jos päästöraja-arvo vaikuttaisi lupamääräysten kokonaisuuteen.<sup>147</sup> VYSL 58 § taas vastaa sittemmin kumottua YSL 71 §:ää, mutta YSL 71 §:n kumoamista koskevissa esitöissä ei ole otettu kantaa edellä mainittuihin tilanteisiin. Voidaan kuitenkin päätellä, että YSL 89 §:n luvan muuttamista koskevaa säännöstä olisi tarkoitus soveltaa näissä tilanteissa, sillä kyseinen säännös korvaa YSL 71 §:n tarkistusmenettelyn. Toisin sanoen luvan muuttaminen YSL 89 §:n perusteella voi olla

---

<sup>145</sup> Belinskij & Soininen 2020, s. 5

<sup>146</sup> HE 214/2013 vp, s. 117

<sup>147</sup> HE 84/1999 vp, s. 75

tarpeen, jos valtioneuvoston asetuksen aiheuttama muutos vaikuttaa muihinkin voimassa olevan luvan lupamääräyksiin.

### 3.3 Säännöksen muuttunut käyttöala – tarkistamismenettelyn poistamisesta

Kuten edellä tutkielmassa on jo mainittu, YSL 89 §:n soveltamisala on laajentunut huomattavasti vuoden 2015 toukokuussa voimaan tulleen YSL:n muutoksen jälkeen, jossa lupamääräysten tarkistamismenettelyä koskeva YSL 71 § kumottiin. YSL 71 §:n perusteella ympäristölupaan voitiin sisällyttää määräys siitä, että lupamääräykset tarkistetaan tietyin aikavälein ja määräyksellä voitiin ilmoittaa mitä selvityksiä tarkistamisajankohtana on tarpeen esittää. Säännöstä ei sovellettu direktiivilaitosten lupamääräysten tarkistamiseen, joiden osalta tarkistamismenettely löytyy YSL 80 ja 81 §:stä. YSL 71 §:n kumoamisen jälkeen tarkistamismenettely on korvattu YSL 89 §:n luvan muuttamista koskevalla menettelyllä, jolloin viranomaisen tulee osana säännöllistä valvontaa ja saamiensa tarkkailutietojen perusteella harkita, onko lupaa tarpeen muuttaa ja tarvittaessa tekemään aloitteen muuttamisesta. Tarkistamismenettelyn kumoamista on perusteltu etenkin kustannustehokkuudella.<sup>148</sup>

Ympäristövaliokunta pitää YSL 71 §:n kumoamista koskevassa mietinnössä (YmVM 20/2014) perusteltuna tarkistamismenettelyn kumoamista ja tarveharkintaista luvan muuttamista sen korvaajana, erityisesti joustavuuden ja voimavarojen kohdentamisen perusteella. Tarkistamismenettely olisi mietinnön mukaan tullut kuluttamaan huomattavan määrän lupaviranomaisen resursseista lähivuosina. Ympäristövaliokunta kuitenkin toteaa, että muutos on merkittävä ja voi aiheuttaa määräaikaisten lupien lisääntymistä ja lupamenettelyjen pitkittämistä siksi, että toiminnanharjoittajan tulee osoittaa lupaharkinnan varhaisessa vaiheessa toimintansa vaikutukset, sillä tarkistamismenettelyn poistamisen myötä lupamääräyksiä ei voida enää myöhemmin oikaista. Valiokunta toteaa kuitenkin, että koska kyseessä on voimassaolevan säännöksen ottaminen käyttöön, tulisi muutoksen olla kohtuudella omaksuttavissa, joskin kehitystä tulee tarkasti seurata.

Tarkistamismenettelyn poistamiseen liittyen Ympäristöministeriössä on vuonna 2019 laadittu raportti, jonka yhteydessä haastateltiin valvonta- ja lupaviranomaisia, sekä Vaasan hallinto-

---

<sup>148</sup> HE 257/2014 vp, s. 46

oikeutta tarkistamismenettelyn poistamisen vaikutuksista. Raportin perusteella saatujen tietojen mukaan tehty säännösmuutos näyttäytyy erittäin ongelmallisena ja tuo esille useita haittoja, joita luvan tarkistamissäännöksen kumoaminen on aiheuttanut. Raportista ilmenee, että käytännössä tarkistamistarpeen arviointi ja tästä aiheutuva työ on siirtynyt lupaa valvovalle viranomaiselle, eli huolimatta tarkistamishakemusten aktuaalisen määrän vähentymisestä, on työtaakka olemassa erilaisena toisessa kohdassa lupamenettelyä, eli tässä tapauksessa lupien valvontatyössä. Muutos on näyttäytynyt sekä valvonta- että lupaviranomaiselle problemaattisena.<sup>149</sup> Haastateltujen tahojen vastausten perusteella lupamääräysten tarkistamisesta luopuminen on voinut johtaa mm. ympäristönsuojelun tason laskuun, eriarvoistumiseen toiminnanharjoittajien välillä ja toiminnanharjoittajan näkökulmasta YSL 6 §:n selvilläolovelvollisuuden vaikeutumiseen. Edelleen raportissa on todettu, että lupa- ja valvontaviranomaisten näkökulmasta on yleisesti havaittavissa tilanne, jossa muutoksen myötä ympäristöluvat eivät ole enää ajantasaisia.<sup>150</sup>

Tarkistamismenettelyn poistamisen aiheuttamat muutokset ympäristöluvan valvomiseen, sekä ympäristöluvan muuttamiseen liittyvän säännöksen käyttöalan laajentaminen ovat voineet vaikuttaa KHO 2019:166 Finnulp-päätöksen valossa jopa lupakynnyksen nousemiseen. KHO toteaa mainitun päätöksen perusteluissa, että tarkistamismenettelyn poistamisen jälkeen voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista ympäristöluvan tarkistamista ja lupamääräysten muuttamista toiminnan myöhemmässä vaiheessa, mikäli huomattaisiin, että asetetut lupamääräykset eivät tulevaisuudessa olisikaan riittävän tehokkaita ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Huomioon tarkistamismenettelyn kumoamiseen liittyen tulee ottaa myös eurooppaoikeudellinen aspekti ja jäsenvaltioille asetetut vaatimukset. Teollisuuspäästädirektiivin 21 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että toimivaltainen viranomainen tarkistaa kaikki ympäristölupien lupaehdot säännöllisesti kyseisen artiklan 2–5 kohdan mukaisesti ja saattaa ne tarpeen vaatiessa ajan tasalle teollisuuspäästädirektiivin säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Artiklassa vahvistetaan siis lupien tarkistaminen ja ajantasaistaminen, sekä näiden toimintojen järjestäminen erityiseksi

---

<sup>149</sup> Puska 2019, s. 42

<sup>150</sup> Puska 2019, s. 46, 50

vaatimukseksi jäsenvaltioille. Tarkistamismenettelyn kumoamista koskevan lakimuutoksen esitöissä todetaan, että lainsäätäjän näkemyksen mukaan YSL 89 §:n muuttamista koskeva säännös ja YSA 39 §:n viranomaisen yhteistyövelvoite yhdessä saattavat edellä mainitun teollisuuspäästödirektiivin velvoitteen voimaan kansallisessa lainsäädännössä ja vaaditun luvan ajantasaistamisen perusteet vastaavat esityksen mukaan niitä muuttamisperusteita, joista YSL 89 §:ssä säädetään.<sup>151</sup> Tämä korostaa erityisesti valvontaviranomaisen vastuuta siitä, että ympäristölupien tarkastaminen tulee tehtyä valvontatoiminnan yhteydessä ja tarvittaessa luvan muuttamista haetaan, mikäli sille on aihetta. Valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen yhteistyötä koskevan YSA 39 §:n merkitys jäsenvaltion tarkistamisvelvoitteen toteuttamisen edistäjänä jää lainsäädäntöaineiston perusteella epäselväksi.

On mielenkiintoinen kysymys, varmistaako YSL 89 §:n aloitemenettely unionioikeudellisesta näkökulmasta riittävästi lupien tarkistamista ja ajantasaistamista tai riittääkö tarkistamismenettelyksi valvontaviranomaisen tavanomaisen valvontatyö. EUT ei ole käsitellyt oikeuskäytännössään teollisuuspäästödirektiivin 21 artiklan implementointia jäsenvaltiossa, eikä asiasta tarkastelun perusteella ole esitetty kansallisessa tai kansainvälisessä oikeustieteellisessä keskustelussa mielipiteitä. KHO:n Finnpulpia koskevan päätöksen eri mieltä olleen ympäristöasiantuntijaneuvos Harri Koivusalon, johon oikeusneuvos Mika Seppälä yhtyi, äänestyslausunnon ratkaisun perusteluissa eri mieltä olleet toteavat, että YSL 89 §:n säännös on osin puutteellisia sen osalta, että luvan muuttamiselle on asetettu säännöksessä erityisiä vaatimuksia. Tämä ei eri mieltä olleiden jäsenten näkemyksen mukaan vastaa yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2000/60/EY) edellytystä, jonka mukaan vesien ekologinen tilatavoite on vähintään hyvä tila. Jos vesien tila ei täytä tätä tilatavoitetta, on muun ohella vesien tilaan vaikuttavien lupien tarkistaminen tehtävä määrääjoin.

Myös kumotun tarkistamismenettelyn ja YSL 89 §:n käyttöalan ero on merkittävä viranomaisen näkökulmasta; tarkistamismääräys on määrätty lupaan käytännössä lähes automaattisesti ja tilalle on otettu suppeaan tulkintaan velvoittava, soveltamiskynnykseltään korkea aloitemenettely luvan muuttamiseksi. Poistetun ja korvaavan instrumentin luonteet

---

<sup>151</sup> HE 257/2014 vp, s. 47. Tässä viitataan muihin, kuin parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen ajantasaistamiseksi tehtyihin muutoksiin, joista on erilliset säännökset (YSL 80 ja 81 §)

ennakkovalvonnan ja jälkivalvonnan menettelyinä ovat myös vastakkaiset, mikä voi osaltaan vaikeuttaa näiden menettelyiden korvaavuutta, minkä lisäksi YSL 89 §:n muuttamisperusteiden tarkastelun perusteella harkittavaksi saattaa tulla myös hallintopakkomenettelyn tarve. Hallintopakkomenettelyn vaikutus on tarkoitettu tehokkaammaksi, kuin aloitemenettelyn, mutta aiheuttaako YSL 89 §:n korkea soveltamiskynnys sen, että erityisesti YSL 89.2. §:n 2 kohdan soveltamisedellytykset täyttyvät samaan aikaan, kun olisi jo sovellettava toimintaan hallintopakkomenettelyä? Yhtäältä ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa vaikuttavan varautumisperiaatteen kannalta lienee perustellumpaa tarttua ensisijaisesti hallintopakkokeinoihin, jos vaara esimerkiksi pilaantumisesta tai YSL:n kiellettyjen seurauksen aiheutumisesta on. Toisaalta on esitöiden perusteella ajateltu, että YSL 89 §:n aloitemenettely voisi mahdollistaa sen, että toiminnanharjoittaja voi hallintopakon käyttämisen jälkeen vielä jatkaa toimintaansa aloitemenettelyn kautta muutetun luvan turvin.

Tarkistamismenettelyn kumoamista koskevissa perusteluissa on todettu, että valtion valvontaviranomaisen osalta muuttamisaloitteen sisältö ja laajuus rinnastuvat pitkälti niihin lausuntoihin, joita valvontaviranomainen antaa valtion lupaviranomaiselle lupamenettelyssä<sup>152</sup>. Tämä on mielenkiintoista, sillä valvontaviranomaisen säännöllinen valvontatyö on lähtökohtaisesti mielletävä jälkivalvontaan sisältyväksi laillisuusvalvonnaksi. Lainsäätäjän tarkoitus on ollut esitöiden perusteella sisällyttää YSL 89 §:n luvan muuttamismenettelyyn yleisen edun valvontaan liittyvä tehtävä valvontaviranomaiselle, mutta tätä yleisen edun valvontaan liittyvää roolia ei ole esitöissä täsmennetty, eikä valvontaviranomainen välttämättä miellä tekemänsä aloitteen funktiota tai aloitteen rinnasteisuutta lupaharkinnassa annettavaan lausuntoon. Ahonen on esittänyt aiheeseen liittyvässä artikkelissaan myös näkökohtia siitä, että valvontaviranomaisen rooli muodostuu ympäristönsuojelun edun valvojana helposti ristiriitaiseksi, monilla valvontaviranomaisella ei ole juridista koulutusta ja roolituksen mahdollisten epäselvyyksien vuoksi ohjeistus ja kouluttaminen on erityisen tärkeää.<sup>153</sup> Nämä näkökohdat huomioon ottaen soveltamistodellisuudessa ja muuttamisaloitteiden tekemisessä voi esiintyä ongelmia roolin epäselvyyden vuoksi. Soveltamista koskevan päätösempirian kautta voitaneen ottaa kantaa siihen, onko tämä arvio perusteltu.

---

<sup>152</sup> HE 257/2014 vp, s. 46

<sup>153</sup> Ahonen 2015, s. 44

Esitetyn perusteella on siis mahdollista, että säännös ja aloitemenettely luvan muuttamiseksi eivät täysin takaa lupien ajantasaistamisen ja tarkistamisen eurooppaoikeudellista vaatimusta voimassa olevassa oikeustilassa. Se, että lainsäädännössä on annettu viranomaiselle keino puuttua lupaan sen myöntämisen jälkeen ei vielä takaa sitä, että aloitemenettelyä voidaan käyttää lupien muuttamiseen ja lupamääräysten ajantasaistamiseen. Lainvalmisteluaineisto aiheuttaa useita erilaisia, edellä esitettyjä epäselvyyksiä ja tämän vuoksi lain esitöiden painoarvoa voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Pääosin lainvalmisteluaineisto antaa toki soveltamisapua ja tietoa lainsäätäjän tarkoituksen selvittämiseksi, mutta tulee kuitenkin kysyä sitä, onko YSL 71 §:n liittyvissä lain esitöissä tarpeeksi otettu kantaa edellä esitettyihin näkökohtiin?

### 3.4 Valvontaviranomaisaloitteinen luvan muuttaminen

Tutkimuskysymyksen ensimmäinen osa, eli millä perusteilla valvontaviranomainen voi puuttua voimassaolevan ympäristöluvan sisältöön YSL 89 §:n mukaisesti, saa vastauksensa edellä esitetystä säännöksen lainopillisesta tarkastelusta ja kunkin muuttamisperusteen osalta erikseen esitetystä edellytyksistä. Tässä jaksossa tiivistetään ja esitetään yhteenvetoa valvontaviranomaisen aloitteesta tapahtuvasta luvan muuttamisesta ja muuttamisperusteiden soveltamiseen liittyvistä asioista.

Valvontaviranomainen voi puuttua voimassaolevan ympäristöluvan sisältöön YSL 89 §:ssä määritettyjen muuttamisperusteiden soveltamedellytysten täytyessä. Valvontaviranomaisen on tehtävä aloite luvan muuttamisesta, jos säännöllisessä valvonnassa ja tarkkailussa tulee esille, että jokin tai useampi säännöksessä määritellyistä muuttamisperusteista on käsillä<sup>154</sup>. Kaikissa muuttamisperusteissa on kyse tilanteista, jossa toimintaa harjoitetaan sinänsä luvamukaisesti, mutta luvan sisältöön on tarve tästä huolimatta puuttua, koska sellaisenaan jatkuessa toiminta ei ole YSL:n vaatimukset täyttävää. Jälkivalvonnan osana ja laillisuusvalvonnan näkökulmassta jonkin muuttamisperusteen täytyminen aiheuttaa luvassa YSL:n vastaisen tilan, jonka

---

<sup>154</sup> Säännöksen esitöiden mukaan arvioidaan, että oma-aloitteisessa vireillepanossa valvojan aloite perustuu säännöllisen valvonnan lisäksi yleiseen tietoon parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisestä, haittavaltuiksiin ja raportoituhiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin. HE 257/2014 vp, s. 37



muuttamiseksi valvontaviranomaisen on toimittava, mutta toiminta ei ole sinä määrin lainvastaista, että valvontaviranomaisen olisi syytä tarttua hallintopakon käyttöön. Tästä poikkeuksen aiheuttaa erityisesti YSL 89.2 §:n 2 kohdan mukainen kielletyn seurauksen aiheutuminen, jonka kohdalla harkittavaksi voi tulla säännöksen luonteen vuoksi myös hallintopakon käyttäminen.

Muuttamisaloitteen tekemisessä ja muuttamisperusteiden soveltamisessa edellytyksenä on, että luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa vielä tietyn lupamääräyksen tai useampien lupamääräysten muuttamisen jälkeenkin, eli valvontaviranomainen ei voi puuttua lupaa ja tehdä muuttamisaloitetta, mikäli lupaa ei voitaisi enää muuttamisen jälkeen myöntää. Aloitetta tehdessään valvontaviranomaisella tulee siis olla jonkin tasoinen näkemys aloitetta koskevan muutoksen vaikutuksista muihin yksittäisiin lupamääräyksiin sekä lupamääräysten kokonaisuuteen. Valvontaviranomaisen tulisi näin ollen tehdä aloitetta koskevaa arviointia osittain lupaharkintaan, luvan edellytyksiin ja lupamääräyksiin liittyvien säännösten soveltamisesta käsin, jotta valvontaviranomainen voi aloitetta tehdessään varmistua siitä, että kaikkia tarvittavia muutoksia on aloitteessa haettu ja toisaalta siitä, ettei lupaa muuteta enemmän kuin on tarpeellista. Aloitetta tehdessään valvontaviranomainen saattaa joutua siten arvioimaan sellaisia näkökohtia, joissa se ei ole asiantunteva viranomainen valvonta- ja lupaviranomaisen YSL 21 §:ssä määritelty tehtävänjako huomioon ottaen.

Muuttamisperusteet antavat valvontaviranomaiselle keinon muuttaa lupaa eri tyyppisillä perusteilla ja useamman erilaisen muuttamisperusteen sisällyttäminen säännökseen ilmentänee pyrkimystä kattaa mahdollisimman laajasti erilaisia tilanteita, joissa luvan muuttaminen voi olla tarpeen. YSL 89 §:n voidaan katsoa muuttamisperusteiden osalta noudattelevan sen lähteenä olevan teollisuuspäästädirektiivin 21 artiklaa. YSL 89 §:n muuttamisperusteet ovat luonteeltaan joustavia normeja, joiden tulkintaan liittyviä seikkoja käsiteltiin edellä tutkielmassa jaksossa 2.3. Muuttamisperusteiden soveltamiskynnystä voidaan pitää lainopillisen tarkastelun perusteella suhteellisen korkeana ensinnäkin siksi, että YSL 89 § on poikkeussäännös, mikä perustuu tässä yhteydessä siihen, että ympäristöluvalla on hallintopäätöksenä tietty pysyvyys, jota suojellaan, ja luvan muuttaminen etenkin viranomaisaloitteisesti muodostaa poikkeuksen normaaliin tilanteeseen, jossa lupaan ei puututtaisi ja toiminta saisi jatkua luvanmukaisena. Lähtökohtaisesti poikkeussäännöksiin sovelletaan oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa suppeaa

tulkintaa, jolla tarkoitetaan perinteisesti aivan säännöksen sanamuodon keskeiseen sisältöön perustuvaa tulkintaa tai toisaalta sitä, ettei sanamuotoa laajenneta tulkinnan avulla.<sup>155</sup> Tulkintaa säännös vaatii erityisesti siksi, että muuttamisperusteiden kielellinen ilmaisu ei määrittele mitään yksityiskohtaista tunnusmerkistöä, jonka perusteella muuttamisperustetta tulisi soveltaa. Valvontaviranomaisen tulee tarkkailussa tehtyjen havaintojen perusteella arvioida sitä, onko lupaan syytä puuttua, mikä muuttamisperuste tilanteeseen soveltuu ja täytyvätkö muuttamisperusteen soveltamisedellytykset.

Toiseksi säännöksen korkeaa soveltamiskynnystä ilmentävät muuttamisperusteiden sanamuodot, esimerkiksi useamman muuttamisperusteen kohdalla esiintyvä mahdollisen seurauksen olennaisuuden vaatimus. Valvontaviranomaisen tulee luvan muuttamistilanteessa soveltaa muuttamisperusteita aina kunkin yksittäisen tilanteen kontekstissa tapahtuvan kokonaisarvioinnin perusteella. Ympäristöoikeudellisessa toimintakentässä olennaisuuden vaatimuksen täyttymistä osoitetaan käytännössä luonnontieteellisen tiedon avulla, kuten tässä tarkkailussa havaittujen tulosten perusteella. Kuten tiedetään, ei muuttamisperusteiden soveltamisesta ole vielä tällä hetkellä saatavilla korkeimman oikeusasteen oikeuskäytäntöä, eikä VYSL 58 §:n soveltamisperusteista ole myöskään tämän tutkielman tutkimustehtävän kannalta soveltuvaa oikeuskäytäntöä<sup>156</sup>. Muuttamisperusteiden soveltamiskynnykseen liittyen tulee huomioida myös se, että ympäristöluvilla hallinnoidaan erittäin kirjavasti erilaisten toimialojen toimintaa. Muuttamisperusteiden soveltamisen edellytykset ja aloitteen tekemisen kynnys voivatkin näyttäytyä hyvin eri tavoin eri toimialojen toiminnassa ja riippuen siitä, millaisia ympäristövaikutuksia toiminnalla alun perin on. Toimialan lisäksi myös esimerkiksi toiminta-alueen ympäristön olosuhteet, erilaiset luontoarvot ja haitankärsijät vaikuttavat säännöksen soveltamiseen kussakin yksittäisessä tilanteessa.

Vaikka muuttamisperusteiden soveltamiskynnys on korkealla, tulee muuttamisperusteita soveltaa YSL:n lain tarkoituksen näkökulmasta<sup>157</sup>. Tasapainottavana tekijänä soveltamiskynnyksen korkeudelle toimivat osaltaan ympäristöoikeudelliset periaatteet, jotka on

---

<sup>155</sup> Kulla 2015, s. 155-156

<sup>156</sup> VYSL 58 §:n soveltamisessa oikeuskäytäntöä on kertynyt lähinnä rajanvedosta luvan ja toiminnan olennaisen muuttamisen välisestä erosta, sekä tarkistamismenettelyyn ja luvan muuttamismenettelyyn liittyvästä menettelyllisestä rajanvedosta. Seppälä 2015, s. 293-294

<sup>157</sup> HE 214/2013 vp, s. 86

kirjattu myös YSL:iin. Näistä muuttamisperusteen soveltamistilanteessa tulisi päätöksenteossa YSL:n tarkoituksen perusteella erityisesti huomioida YSL 20.1 §:n varovaisuusperiaate, jonka mukaan epävarmuuteen liittyvät tekijät tulisi erityisesti huomioida päätöksenteossa. Varovaisuusperiaatteen perusteella pilaantuminen tulisi ehkäistä jo siinä vaiheessa, kuin ei ole ehdottomasti todistettu toiminnan ja ympäristöhaittojen välistä syy-yhteyttä.<sup>158</sup> Varovaisuusperiaatteen merkitys on vahvistettu oikeuskäytännössä ja sen merkitys päätöksentekoa ohjaavana ratkaisuperiaatteena on suuri nimenomaan tiedollisen epävarmuuden hallinnassa, etenkin lupaharkinnassa periaatteella on merkittävä vaikutus.<sup>159</sup> Näin ollen periaate tulisi erityisesti huomioida myös valvontaviranomaisen muuttamisaloitteita koskevassa päätöksenteossa, joskin periaatteen nimissä ei pidä voida puuttua lupaan ennakoimattomalla tavalla toiminnanharjoittajan suojattu asema huomioiden. Myös HL 6 §:ssä määritettyjen hyvän hallinnon periaatteiden tulee ohjata valvontaviranomaisen harkintaa aloitetta koskevissa asioissa.

Edellä esitetyssä muuttamisperusteiden lainopillisessa tarkastelussa on tukeuduttu säännösten tulkinnassa monilta osin lain esitöihin, mutta lainvalmisteluaineiston painoarvo YSL 89 §:n tulkinnassa ei voi tulla tämän tutkielman tiedonintressissä annettuna. On hyvä tiedostaa tässä vaiheessa, että nyt voimassa oleva YSL 89 § ei ole tällä hetkellä voimassa olevana käytössä samassa tarkoituksessa ja roolissa kuin lain esitöiden aikaan tarkistamismenettelyn kumoamisen vuoksi. Kyseessä on tarkistamismenettelyn kumoamisen jälkeen eri instrumentti, kuin VYSL 58 §:n säätämisen aikana, mutta jäljempässä esityömateriaalissa on tehty säännökseen vain pieniä muutoksia, perustelut ovat yleisluontoisia ja esimerkiksi soveltamiskynnyksen arviointiin liittyviin joustaviin sanamuotoihin ei ole saatavissa merkittävästi tulkinta-apua esityömateriaaleista. Esitöiden johdonmukaisuus vaikuttaa siihen voidaanko lainsäätäjän tahdosta muodostaa vahvoja tulkinta-argumentteja ja näin ollen tutkielmassa on hyödyllistä käyttää ongelmalähtöistä päätösempiriaa, jotta voidaan selvittää tilanteeseen liittyviä mahdollisia käytännön soveltamisen ongelmakohtia.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> HE 84/1999 vp, s. 42

<sup>159</sup> Kokko 2017, s. 148-149

<sup>160</sup> Nyholm 2015, s. 19-20

YSL 89 §:n soveltamiseen liittyvää valvontaviranomaisen harkintavaltaa tulee ohjata virallisperiaatteen mukaisesti perustuslain edellyttämällä tavalla lain tarkat rajat sekä asiaan sovellettavat oikeusnormit, joita tulkitaan perus- ja ihmisoikeuksien mukaisesti, perusoikeuksien ydinalueelle kuuluvia oikeuksia yhteen sovittaen. Lisäksi valvontaviranomaisen tulee huomioida harkintavaltansa rajoittajana hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §), sekä harkintavallan käytön hallinnollinen ohjaus, kuten lain soveltamista koskevat ohjeet.<sup>161</sup> Näistä valvontaviranomaisen tulee noudattaa erityisesti Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopasta vuodelta 2014 (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014), sekä Ympäristövalvonnan ohjetta (Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016), joskin summaarisen tarkastelun perusteella mainitut hallinnolliset ohjeet eivät sisällä erityisen tarkkaa ohjeistusta muuttamisaloitteen soveltamisesta tai käyttöalasta.

#### **4 Päätösempiirinen osio**

##### **4.1 Yleistä aineistosta ja tarkastelusta**

Päätösempiiriana sisältävässä osiossa tarkoitus on saada lupaviranomaisen päätöksiä läpikäymällä lisää tietoa säännöksen soveltamistodellisuudesta ja säännöksen roolista. Lähestymistapa on ongelmalähtöinen, eli huomiota kiinnitetään erityisesti siihen millaisia käytännön ongelmia YSL 89 §:n soveltamistodellisuus mahdollisesti sisältää, joskaan ongelmalähtöisyydellä ei tässä tapauksessa tarkoiteta sitä, että päätösten läpikäynti on toteutettu vain ongelmia etsien. Kuitenkin tutkielmassa aiemmin esitetyn ja saatavilla olevan materiaalin perusteella hypoteesi on aineiston läpikäyntiä aloittaessa ollut, että säännöksen soveltamiseen saattaa liittyä epäselvyyttä soveltamisedellytyksistä, säännöksen muuttuneeseen käyttöalan laajuuteen voi liittyä hankaluuksia ja muuttamisaloitteen käyttötilanteiden valinta ja vertailu muihin menettelyihin ei välttämättä ole täysin selvää valvontaviranomaiselle.

Tässä luvussa esitellään kerätty aineisto sekä jäsenellään ja dokumentoidaan päätösten perusjoukosta havaittuja tietoja, joskaan varsinaiseen tilastolliseen päättelyyn ei edetä, vaan tarkoituksena on esitellä keskeisimmät havainnot tutkimuksen kohteena olevista viranomaispäätöksistä. Tämän jälkeen esitellään päätösten sisältöä kiinnittäen havaintoja osin

---

<sup>161</sup> Mäenpää 2017, s. 287-292

kvantitatiiviseen tietoon ja osin päätöksen perusteluista ja argumentaatiosta havaittuihin seikkoihin. Tutkielman empiirisen osion tarkoituksena on tuottaa lisäinformaatiota valvontaviranomaisen aloitteista luvan muuttamiseksi, erityisesti muuttamisperusteiden soveltamiskäytännöstä ja tarkastella lupaviranomaisen aloitteita koskevia ratkaisuja. Empiirisen aineiston avulla pyritään syventämään soveltamistodellisuuteen liittyvää tietoa. Osion alussa taustoitetaan empiirisen tutkimuksen käsitteellisiä rajanvetoja ja kerrotaan aineiston keräämisestä, minkä jälkeen aineistosta esitellään tietyt avainlukuja ja pyritään tämän avulla jäsentämään kerättyä dataa, etenemättä varsinaiseen tilastolliseen päättelyyn. Esiteltävät avainluvut liittyvät esimerkiksi muuttamisperusteiden esiintymisen määrään ja aloitteista annettujen päätösten lopputulokseen, eli hyväksyykö lupaviranomainen aloitteen vai ei.

Tämän jälkeen lupapäätöksiä on analysoitu erityisesti valvontaviranomaisen esittämien muuttamisperusteiden ja niitä koskevien perustelujen, sekä lupaviranomaisen tilanteessa tekemän päätöksen osalta. Viranomaispäätöksiä on havainnoitu ensisijaisesti lainopillisesta näkökulmasta, eikä tutkimuksen metodina ole varsinaisesti yhteiskuntatieteelle tyypillisempi laadullinen sisällönanalyysi. Päätösten arviointi on tehty ennemminkin YSL 89 §:ssä asetettujen vaatimusten kautta, säännöksen soveltamistodellisuutta havainnoiden. Jokainen päätös on kuitenkin käyty läpi sisällönanalyysin metodeja apuna käyttäen siten, että valvontaviranomaisen perustelut muuttamisaloitteelle ja aloitetta koskeva lupaviranomaisen ratkaisu on tiivistetty ja tämän jälkeen teemoitettu. Tyypittely ja teemoittelu on toiminut työvaiheessa apuna, mutta varsinaisia laadullisen sisällönanalyysin tuloksia ei tässä tutkielmassa erityisesti esitellä lukuun ottamatta jäljempänä esiteltävää kaaviota 4, jossa perusteluita esitetään pelkistetyssä muodossa niistä päätöksistä, joissa lupaa muutettiin.

Tutkimuksen kiinnostuksen kohteena olevana perusjoukkona käytetään lupaviranomaisen päätöksiä, jotka on tehty valvontaviranomaisen YSL 89 §:n mukaisten aloitteiden perusteella tehdyissä asioissa. Kyseiset viranomaispäätökset on valittu kohteeksi jo aiemmin metodiosiossa perustelluista syistä. Lupaviranomaisen päätökset ovat hallintopäätöksiä ja niistä on saatavissa tarvittava informaatio, minkä perusteella varsinaisia valvontaviranomaisen muuttamisaloitteita ei tutkimuksessa tarkastella. Pelkkien muuttamisaloitteiden tarkastelu ei tarjoaisi lähteenä tarvittavaa painoarvoa empiiriselle materiaalille. Lupapäätöksiä tarkastelemalla nähdään myös yhtä päätöstä tarkastelemalla kahden eri viranomaisen tapaa soveltaa YSL 89 §:ää.

Osiossa tarkasteltava perusjoukko rajataan siis siten, että huomioon otetaan ainoastaan aluehallintoviraston (AVI) käsittelemät ympäristölupa-asiat, joista on annettu päätös ja joissa aloitteen luvan muuttamiseksi on tehnyt ELY-keskus (valvontaviranomainen). Havaintoaineistossa tarkastellaan havaintoyksiköinä myös toiminnanharjoittajien tekemiä aloitteita luvan muuttamiseksi, mutta näiden tarkastelua ei oteta mukaan perusjoukon tarkempaan analyysiin. Toiminnanharjoittaja-aloitteiset luvan muuttamista koskevat asiat toimivat havaintoaineistossa vertailuaineiston. Empiirisen osion perusjoukon hakuun käytetään AVI:n Lupa-Tietopalvelua<sup>162</sup>, jossa ovat kaikki AVI:hin vireille tulleet ja tiedoksiannetut vesi- ja ympäristölupa-asiat, kuulutusasiakirjat, sekä vesi- ja ympäristölupa-asioissa annetut päätökset sekä niiden päätösasiakirjat 19.6.2014 lähtien.<sup>163</sup> Tietokannasta tehdyn haun kohteena ovat kaikki ympäristöluvan muuttamista koskevat valvontaviranomaisen tekemät aloitteet tarkasteluaikavälillä 1.1.2015-30.4.2020. Aikavälin alku on valittu siten, että ainoastaan YSL 71 §:n kumoamisen jälkeen vireille tulleet aloitteet saavat merkitystä aineistossa ja tarkastelu päätetään hakuhetkellä lähinnä olevan täyden kuukauden loppuun. Haku tietokannasta on rajattu koskemaan ainoastaan sellaisia vesi- ja ympäristölupa-asioita, joista on annettu päätös, mikä vaihtoehto on tietokannan valikossa olevan hakurajauksen vaihtoehto. Aineisto on haettu 13.5.2020 eri tyyppisiä hakusanayhdistelmiä käyttäen ja rajaten haussa saadut tulokset sisältämään sana *ympäristökeskus*, jotta vain ELY-keskusten tekemät aloitteet tulevat tulokseksi.

Tietokannan asia-hakukenttä mahdollistaa tekstihaun ja aineiston hakemissa käytettiin mm. seuraavia hakusanoja<sup>164</sup> ja niiden yhdistelmiä: YSL 89 §, 89 §, ympäristöluvan muuttaminen, luvan muuttaminen, muuttaminen ja aloite. Aineiston haussa on käynyt ilmi, että ELY-keskukset otsikoivat asioita eri tyyppisesti, esimerkiksi joidenkin aloitteiden asiaotsikossa ei lainkaan mainita säännöksen numeroa tai toisissa muotoillaan aloite-sana eri tavoin. Tämän vuoksi oli tarpeen käyttää erilaisia hakusanayhdistelmiä ja osittain poimia aineisto näiden antamista hakutuloksista siten, että se varmasti sisältää kaikki haun kohteena olevat päätökset

---

<sup>162</sup> Löydettävissä osoitteessa: <https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/>

<sup>163</sup> Aluehallintovirasto – Aiheet - Ympäristöluvat – Lupa-Tietopalvelu, luettavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/ymparisto-lupa-tietopalvelu>. Luettu 13.5.2020

<sup>164</sup> Perusjoukon lisäksi empiirisessä osiossa käytettävään havaintoaineistoon sisältyy myös laajempia Lupa-Tietokannasta tehtyjä hakuja, joista kunkin osalta erilliset tarkennukset ovat jäljempänä tekstissä.

tarkasteluväliltä. Eriävien nimeämiskäytäntöjen vuoksi haku voi siten sisältää pienen virhemarginaalin.

#### 4.2 Keskeisten tietojen jäsentely

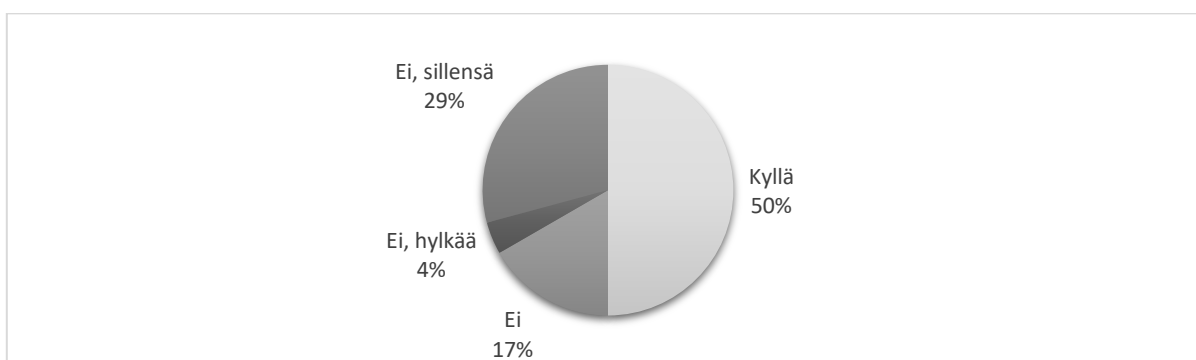
Perusjoukko muodostuu yhteensä 24:stä lupaviranomaisen päätöksestä. Kokonaiskuvan saamiseksi tilanteesta ja käyttöalasta on suoritettu Lupa-Tietokannasta haku myös siten, että kaikki vireille tulleet asiat tulivat hakuun mukaan, eli myös aloitteet, joista ei ole vielä annettu päätöstä. Tämä havaintoaineistoon sisältyvä hakutulos antaa ajantasaisen kuvan valvontaviranomaisen tekemien aloitteiden tilanteista. Vireillä aloitteita on hakupäivänä kokonaisuudessaan 42 kappaletta. Eniten aloitteita luvan muuttamiseksi on tehnyt Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, mikä johtunee kyseisen ELY-keskuksen laajennetusta toimialueesta ja valtakunnallisesta toimialueesta liittyen turvatuotannon ympäristönsuojeluun.<sup>165</sup> Myös Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on tehnyt lähes kymmenen aloitetta. Kainuun, Lapin, Pirkanmaan ja Pohjois-Savon ELY-keskukset ovat kukin tehneet ainoastaan yhden aineistoon kuuluvan aloitteen. Myös Uudenmaan, Hämeen, Keski-Suomen, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Karjalan ELY-keskukset ovat kukin tehneet vain muutamia ja enintään neljä aloitetta kukin.

Edelleen havaintoaineiston perusteella voidaan todeta, että toiminnanharjoittaja-aloitteisia ympäristöluvan 89.1 §:n mukaiseen muuttamiseen liittyviä asioita on samalla tarkastelujaksolla tullut vireille noin 150. Tämän hakutuloksen tietokanta on tuottanut hakusanalla ympäristöluvan muuttaminen ja hakijat on rajattu osakeyhtiöiksi, muutoin rajausten ollessa samat kuin perusjoukon osalta haku suorittaessa. Näin ollen valvontaviranomaisen vireille panemaa aloitemenettelyä käytetään hieman alle yhdessä kolmasosassa siitä määrästä, mitä toiminnanharjoittajien itse YSL 89.1 §:n perusteella hakemia ympäristöluvan muuttamista koskevia aloitteita pannaan vireille. Havainnon perusteella vaikuttaa siltä, että lupien muuttamista koskevat aloitteet tehdään pääosin toiminnanharjoittajan aloitteesta ja vasta erityisissä tapauksissa valvontaviranomainen panee aloitteen vireille.

---

<sup>165</sup> ELY-keskukset – Pohjois-Pohjanmaa – Tehtävät ja toiminta. Luettavissa: [http://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-pohjois-pohjanmaa-tehtavat-ja-toiminta;jsessionid=385655A4133545D10FD56B05733BD52F?p\\_p\\_id=122\\_INSTANCE\\_aluevalinta&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_r\\_p\\_564233524\\_resetCur=true&p\\_r\\_p\\_564233524\\_categoryId=14404](http://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-pohjois-pohjanmaa-tehtavat-ja-toiminta;jsessionid=385655A4133545D10FD56B05733BD52F?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalinta&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=14404). Luettu 13.5.2020

Ensimmäisenä varsinaisena perusjoukon havaintoyksikkönä tarkastellaan, miten lupaviranomaisena toimiva AVI on ratkaissut valvontaviranomaisen tekemän aloitteen (Kaavio 1) ja miten muuttamisperusteet jakautuvat (Kaavio 2). Annetut päätökset jakautuvat lopputuloksen osalta puoliksi siten, että aloitteiden perusteella on muutettu yhteensä 12 ympäristölupaa ja 12 ei ole muutettu. Ne päätökset, joissa lupaa ei ole muutettu, jakautuvat erilaisiin kategorioihin: seitsemän aloitetta on jätetty sillensä, kahdessa asiassa AVI on hylännyt aloitteen, kahdessa asiassa AVI ei ole muuttanut lupaa sillä toimintaa on oltu lopettamassa ja asia on edennyt luvan raukaisuun liittyvässä menettelyssä, ja yhden asian AVI on jättänyt tutkimatta.

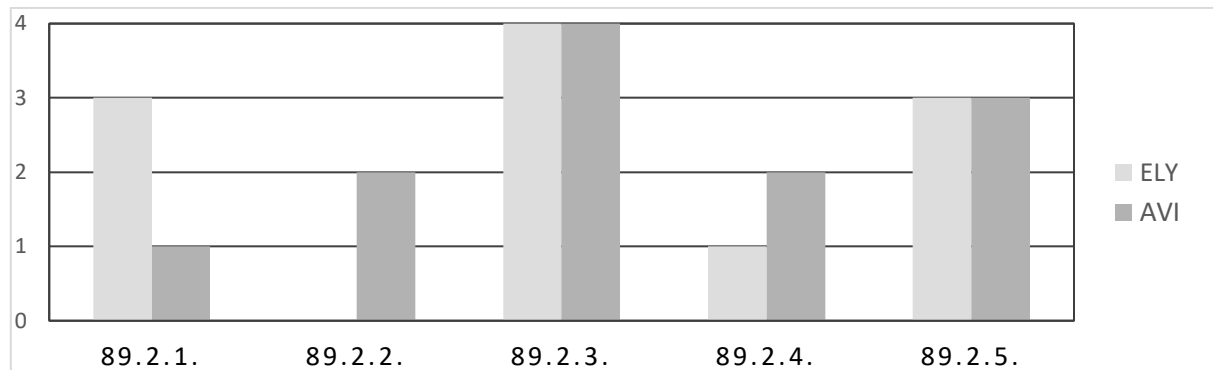


Kaavio 1. Luvan muuttamista koskevista aloitteista tehtyjen päätösten lopputulosten jakauma.

Kun tarkastellaan havaintoyksiköstä tarkemmin muutettuja lupia, voidaan eritellä sitä, mitkä olivat yleisimmin ja vähiten käytetyt muuttamisperusteet, sekä muuttiko AVI lupaa ELY-keskuksen aloitteesta mainitun muuttamisperusteiden perusteella vai jollain muulla perusteella. Muuttamisperusteiden jakautumista ja käyttöä tarkastellaan kaaviossa 2, jossa otetaan huomioon ainoastaan ne aloitteet, joiden perusteella lupaviranomainen on muuttanut lupaa. Ensiksi on huomattava, että ELY-keskus haki luvan muuttamista useiden eri muuttamisperusteiden perusteella pääosassa asioista ja samoin AVI teki päätöksen luvan muuttamisesta useammin moneen eri muuttamisperusteeseen vedoten. Lisäksi havaintoyksikön tarkastelun perusteella ELY-keskuksen osalta jopa viidestä päätöksestä ja AVI:n osalta kahdesta päätöksestä ei ollut suoraan luettavissa tarkkaa säännösviittausta tiettyyn muuttamisperusteeseen. Yhteensä kuudessa muutetussa lupapäätöksessä sekä ELY-keskuksen, että AVI:n muuttamisperuste olivat molemmat suoraan luettavissa tekstistä. Kun tarkastellaan



muuttamisperusteiden käyttöä lupapäätöksessä, voidaankin huomata, että ELY-keskus ja AVI olivat luvan muuttamisperusteesta yhtä mieltä neljässä asiassa, eri mieltä muuttamisperusteesta yhdessä asiassa ja osin samaa mieltä perusteesta yhdessä asiassa. Kuitenkin yhteensä kuuden päätöksen osalta valvonta- tai lupaviranomaisen, tai molempien osalta muuttamisperustetta ei voitu tarkentaa.



Kaavio 2. Muuttamisperusteiden jakautuminen ja käyttö

Kaaviosta 2 ilmenevällä tavalla yleisimmin käytetty muuttamisperuste valvontaviranomaisen osalta on ollut YSL 89.2.3, eli parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittyminen, joka esiintyi neljässä aloitteessa. Pilaantumis- ja onnettomuusvaara (YSL 89.2 §:n 1 kohta) ja tapahtuneet säädösmuutokset (YSL 89.2 §:n 5 kohta) esiintyivät muuttamisperusteena kukin kolmessa aloitteessa, kun olosuhteiden muutokseen liittyvä muuttamisperuste (YSL 89.2 §:n 4 kohta) esiintyi ainoastaan yhdessä aloitteessa. Valvontaviranomaiset eivät tehneet lainkaan aloitteita suoraan kielletyn seurauksen syntymiseen liittyvään muuttamisperusteeseen (YSL 89.2 §:n 2 kohta) vedoten. Lupaviranomaisen osalta muuttamisperusteet eivät aina vastanneet sitä, mitä valvontaviranomainen aloitteessaan vaati ja lupaviranomaisen osalta muuttamisperusteiden käyttö jakaantuukin eri tavalla. Pilaantumis- ja onnettomuusvaara (89.2 §:n 1 kohta) oli muuttamisperusteena ainoastaan yhdessä tapauksessa, kielletyn seurauksen syntyminen (89.2 §:n 2 kohta) kahdessa tapauksessa, parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittyminen (89.2 §:n 3 kohta) kuudessa tapauksessa, olosuhteiden muutos (89.2 §:n 4 kohta) kahdessa tapauksessa ja säädösmuutokset (89.2 §:n 5 kohta) kolmessa tapauksessa.

### 4.3 Muuttamisperusteiden liittyvien perusteluiden tarkastelu

Tässä jaksossa nostetaan esille tiiviisti keskeisimpiä havaintoja muuttamisperusteiden soveltamisesta. Havaintoja varten kaikki perusjoukkoon kuuluvat ympäristölupapäätökset on käyty läpi ja huomiota on kiinnitetty erityisesti a) millä muuttamisperusteella valvontaviranomainen on laittanut vireille aloitteen luvan muuttamiseksi b) lupaviranomaisen antamaan ratkaisuun ja muuttamisperusteen yksilöintiin c) yleisellä tasolla valvonta- ja lupaviranomaisen esittämiin perusteluihin ja argumentaatioon.

Aloitteiden perusteella muutettujen lupien osalta aloitteiden sisältö ja muuttamisperusteiden edellytysten täyttymisten osoittaminen tapahtui kaaviossa 3 esitettyjen perusteiden avulla. Kaaviossa 3 esitetyt päätökset sisältävät perusjoukosta ne, joissa lupaa muutettiin. Päätösten läpikäynti tapahtui pääosin lainopin keinoin, mutta päätösten perusteluiden tyypittelyssä ja teemoituksessa hyödynnettiin myös laadullisen sisällönanalyysin metodeja, jossa tekstistä noudettiin lainopillisessa mielessä relevantit perustelut ja näihin liittyvä teema ja tosiseikat, jolla muuttamisperusteen soveltamisen edellytys osoitettiin.<sup>166</sup> Kaaviossa 3 on nähtävissä, kuinka paljon hajontaa muutettujen päätösten osalta muuttamisperusteiden käytössä ja niiden perusteluissa on. Tarkastelua ei tämän tutkielman kontekstissa ole tehty erityisen syvästi, eikä se ole tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta tarkoitukseen. Perusteluista ja niiden teemoista voidaan kuitenkin nostaa muutamia näkökohtia, jotka antavat tarkempaa tietoa YSL 89 §:n soveltamisesta ja käytöstä.

---

<sup>166</sup> Tuomi & Sarajärvi 2018, s. 168 ja sisällön pelkistämisestä s. 198

Valvontaviranomaisen muuttamisperuste	Lupaviranomaisen muuttamisperuste	Valvontaviranomaisen perustelu	Lupaviranomaisen ratkaisu
Ei tarkkaa viittausta	89.2.4	Puuttuva tai tulkinnanvarainen lupamääräys	Lisätty lupamääräys
Ei tarkkaa viittausta	89.2.3	Puuttuva tai tulkinnanvarainen lupamääräys	Muutettu lupamääräys
Ei tarkkaa viittausta	89.2.2-4	Puuttuva tai tulkinnanvarainen lupamääräys	Lisätty lupamääräys
89.2.1 ja 89.2.4	89.2.2	Puuttuva tai tulkinnanvarainen lupamääräys, toiminnan laatuun liittyvä ongelma	Muutettu lupamääräys
Ei tarkkaa viittausta	Ei tarkkaa viittausta	Toiminnan laatuun liittyvä ongelma	Muutettu lupamääräys
89.2.1	89.2.1	Puuttuva tai tulkinnanvarainen lupamääräys	Muutettu lupamääräys Muutettu lupa määräaikaiseksi
89.2.3, 89.2.5	89.2.3. ja 89.2.5	Toiminnan laatuun liittyvä ongelma Muuttunut säännös	Muutettu lupamääräys
89.2.3	89.2.3	Paras käyttökelpoinen tekniikka muuttunut	Muutettu lupamääräys
89.2.3	Ei tarkkaa viittausta	Paras käyttökelpoinen tekniikka muuttunut	Muutettu lupamääräys
89.2.3. ja 89.2.5	89.2.3. ja 89.2.5	Paras käyttökelpoinen tekniikka muuttunut	Muutettu lupamääräys
Ei tarkkaa viittausta	89.2.3 ja 89.2.4	Puuttuva tai tulkinnanvarainen lupamääräys Toiminnan laatuun liittyvä ongelma	Muutettu lupamääräys
89.2.5	89.2.5	Muuttunut säännös	Muutettu lupamääräys

### Kaavio 3. Muutettujen lupien muuttamisperustelut ja ratkaisu

Kuten edellä mainittiin, muuttamisperusteiden soveltamisen tarkastelua ja muuttamisperusteiden soveltamisessa esitettyjä perusteluja aloitteiden osalta vaikeuttaa asiassa se, että useissa tapauksissa valvontaviranomainen ei ole kirjoittanut auki selvää säännösviittausta, eikä myöskään lupaviranomainen ole kaikissa tapauksissa yksilöinyt päätöksen perusteena olevaa muuttamisperustetta. Useimmissa tapauksissa valvontaviranomaisen muuttamisperusteen perustelulähtökohtana oli puuttuva tai tulkinnanvarainen lupamääräys, toiminnan laatuun liittyvä ongelma ja näiden yhdistelmä. Nämä liittyivät lähes poikkeuksetta muuttamisperusteisiin pilaantumisen estämiseksi (89.2 §:n 1 kohta) tai sellaisiin aloitteisiin, joissa ei yksilöity viitattua muuttamisperustetta. Lisäksi muuttamisen perusteena esiintyi usein parhaan käyttökelpoisen tekniikan muuttuminen tai muuttunut säännös, joiden soveltaminen oli pääosin asiaankuuluvasti kiinnitetty niihin liittyviin muuttamisperusteisiin (89.2 §:n 3 kohta ja 89.2 §:n 5 kohta). Lupaviranomaisen ratkaisussa joko muutettiin voimassa olevaa lupamääräystä, tai lisättiin puuttuva lupamääräys. Valvontaviranomaisen aloitteen perusteluja voidaan avata hieman yksityiskohtaisemmin tyypeittäin:

#### a) Puuttuva tai tulkinnanvarainen lupamääräys

Puuttuvien tai tulkinnanvaraisten lupamääräysten ollessa muuttamisaloitteiden perusteena, valvontaviranomainen esitti muuttamisen tueksi tarkkailussa kertynyttä luonnontieteellistä

aineistoa. Valvontaviranomainen esitti esimerkiksi tosiseikkoja numeerisin arvoin tai taulukoin tiettyjen raja-arvojen tilanteesta ja niiden vaikutuksista. Eri aloitteissa pyrittiin luonnontieteellisten tosiseikkojen avulla osoittamaan luvan muutostarvetta mm. vesistön kuormituksen vähentämisen tai vesienkäsittelyn tehostamisen, päästöraja-arvojen tarkastuksen ja toimintaan liittyvien prosessien muuttamistarpeen vuoksi.

#### b) Toiminnan laatuun liittyvä ongelma

Toiminnan laatuun liittyvien ongelmien osalta valvontaviranomaisen muuttamisaloitteiden perustelut pyrkivät osoittamaan luvan muuttamistarvetta siten, että toiminnan järjestämistä ja toiminnan prosesseja koskevia lupamääräyksiä noudattamalla toiminta aiheuttaa pilaantumista tai onnettomuuksia, tai näiden vaaraa. Vain yhdessä tapauksessa kyse oli toiminnan laatuun liittyvästä ongelmasta yksinään, muutoin perustelu oli yhdistetty aina johonkin toiseen muuttamisperusteeseen. Toiminnan laatuun liittyvän ongelman puolesta argumentoitiin esimerkiksi jo tapahtuneiden onnettomuuksien, kuten tulipalojen estämisen tarpeella tai puutteellisen jätehuoltosuunnitelman mahdollisilla vaikutuksilla ympäristöön. Perustelujen tueksi esitettiin niin ikään luonnontieteellisiä tosiseikkoja tai muuta tarkkailussa kerrytettyä aineistoa. Yhdessä ratkaisussa muuttamisaloitteessa todettiin, että toiminta on erilaista kuin alkuperäisen ympäristöluvan perusteella on ollut tarkoitus, mikä herättää kysymyksen siitä olisiko tilanteessa tullut soveltaa YSL 29 §:ää. Lupaviranomainen kuitenkin katsoi kyseisessä päätöksessään, että tilanteessa oli käsillä parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja olosuhteiden muutos (YSL 89.2 §:n 3 ja 4 kohdat).

#### c) Parhaan käyttökelpoisen tekniikan muuttuminen

YSL 89.2 §:n 3 kohdan muuttamisperusteen osalta perustelu oli luonnollisesti aina parhaan käyttökelpoisen tekniikan muuttaminen, joiden nojalla tehdyistä aloitteissa lupaviranomainen pääosin muutti jo olemassa olevaa lupamääräystä ja kahdessa tapauksessa lisäsi lupamääräyksen. Valvontaviranomaisen muuttamisaloitteissa parhaan käyttökelpoisen tekniikan muuttuminen liittyi kaikissa tapauksissa vesistöjen suojelun tarpeeseen. Perusteluissa esitettiin tietoja siitä mitä tekniikkaa toiminnassa on aiemmin käytetty ja mitä tekniikkaa jatkossa tulisi käyttää, ja näihin perusteluihin yhdistettiin tosiseikkoja ympäristön tilaan liittyvistä vaikutuksista esimerkiksi numeerisina arvoina.

#### d) Muut perustelutyypit

Valvontaviranomaisen aloitteissa muuttuneisiin säännöksiin (YSL 89.2 §:n 5 kohta) liittyvät perustelut olivat varsin yksioikoisia, eli kyseessä oli esimerkiksi muuttunut asetus tai muu säännös. Tapaukset liittyivät esimerkiksi vakuuteen liittyvän lupamääräyksen muuttamiseen, sillä toimintaan liittyvän vakuuden määrää oli luvan myöntämisen jälkeen muutettu säännöksellä. Huomionarvoista on, että valvontaviranomainen ei tehnyt kuin yhden aloitteen olosuhteiden muutokseen liittyvällä muuttamisperusteella (YSL 89.2 §:n 4 kohta), jossa tapauksessa perustelut yhdistyivät puuttuvaan tai tulkinnanvaraiseen lupamääräykseen, mutta kyseisessä tapauksessa lupaviranomainen muutti lupaa kielletyn seurauksen aiheuttamisen perusteella (YSL 89.2 §:n 2 kohta). Lupaviranomainen sovelsi olosuhteiden muuttamiseen liittyvää (YSL 89.2 §:n 4 kohta) muuttamisperustetta yhdessä tapauksessa, jossa perusteena oli se, ettei voimassaolevassa luvassa määrätty purkuvesistö enää sovellu tarkoitukseen vesistön kuormituksen vähentämisen tarpeen vuoksi.

#### 4.4 Yhteenveto päätösempiriaan liittyvistä havainnoista

Ensimmäisenä huomiona soveltamistodellisuuden ongelmista on nostettava esille valvontaviranomaisen tekemien muuttamisaloitteiden vähäinen määrä. Kuten aineiston perusteella on käynyt ilmi, on tutkimuksen kohteena olevien aloitteiden määrä ja niiden perusteella muutettujen lupien määrä varsin pieni. Määrään liittyvä havainto on yllättävä etenkin, kun YSL 71 §:n kumotun säännöksen käyttöala on ollut erittäin laaja ja tämän voisi lähtökohtaisesti ajatella laajentavan myös YSL 89 §:n käyttöalaa. Näyttää kuitenkin siltä, että YSL 89 § ei ole ensisijainen keino luvan ajantasaistamiseen tai luvan sisällön muuttamiseen ainakaan viranomaisaloitteisesti, vaikka tarkistamismenettelyn kumoamisen jälkeen lainsäätäjä on tarkoittanut laajentaa säännöksen käyttöalaa<sup>167</sup>. Yleisesti ottaen muuttamisaloitetta koskevien päätösten pieni määrä on osaltaan tuottanut ongelmia tutkielmalle siinä, kuinka pitkälle meneviä johtopäätöksiä näin pienen perusjoukon perusteella voidaan soveltamistodellisuuden ongelmista tehdä. Toisaalta on kysyttävä mitä muuttamisaloitteiden pieni määrä oikeastaan merkitsee?

---

<sup>167</sup> HE 257/2014 vp, s. 46 todetaan nimenomaisesti, että YSL 89 §:n merkitys lisääntyisi YSL 71 §:n kumoamisen myötä.

Havaintoaineiston perusteella toiminnanharjoittajan itsensä tekemät aloitteet luvan muuttamiseksi ovat ensisijainen keino muuttaa lupaa ja sinänsä tämä seikka oli odotettavissa, sillä Ympäristöministeriön raportinkin perusteella toiminnanharjoittaja-aloitteinen luvan muuttaminen on katsottu jokseenkin toimivaksi menettelyksi.<sup>168</sup> Toiminnanharjoittajälähtöisessä luvan muuttamisessakaan valvontaviranomainen ei välttämättä ole passiivisessa roolissa, eli valvontaviranomainen saattaa edesauttaa merkittävästi luvanmuuttamisprosessia neuvotteluelvoitteensa ja tarkkailun kautta. Tällaisissa tilanteissa valvontaviranomainen ei kuitenkaan tilastollisesti näy aloitteen tekijänä, vaikka se tosiasiallisesti olisi laittanut luvan muuttamista koskevan asian liikkeelle tarkkailunsa perusteella ja suosittanut toiminnanharjoittajalle luvan muuttamista. Tämä voi olla yksi selittävä tekijä muuttamisaloitteiden pienelle määrälle.

Viranomaisaloitteisen luvan muuttamisen käyttöalaa ja aloitteiden pientä määrää saattavat selittää myös muiden YSL:n menettelyjen käyttö, kuten toiminnan muuttamiseen liittyvä YSL 29 § ja luvan selventämiseen liittyvä YSL 92 §. Perusjoukossa oli useita sellaisia päätöksiä, joissa valvontaviranomainen oli pyytänyt soveltamaan ensisijaisesti jotain toista menettelyä kuin YSL 89 §:n mukaista luvan muuttamista, kuten YSL 92 §:n luvan selventämistä tai YSL 29 §:n toiminnan olennaista muuttamista. Näissä tapauksissa lupaviranomainen oli ottanut kantaa asianmukaiseen menettelyyn kussakin tapauksessa. Näiden päätösten perusteella vaikuttaa siltä, että valvontaviranomaiselle ei ole täysin selvää missä tilanteissa YSL 89 §:n mukainen menettely tulee sovellettavaksi, eli ongelmia saattaa päätösempiriaan sisältyvän materiaalin perusteella olla myös sopivan menettelyn valinnassa. Tilanne voi olla myös se, että toiminnanharjoittajan on haettava kokonaan uutta lupaa toiminnalleen, eikä vanhan luvan muuttaminen tule kyseeseen, mikäli toiminnan ja luvan muuttamisen tarve on niin suuri, että asiassa tulee uusia lupamenettely kokonaisuudessaan.

Valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan yhteistyössä liittyen lupien muuttamiseen saattaa esiintyä ongelmia, nimittäin huomattava määrä perusjoukkoon sisältyneistä päätöksistä oli jätetty sillensä, kun toiminnanharjoittaja teki oman muuttamisaloitteen. Tämäkin havainto on sinällään linjassa lainsäädännössä valvontaviranomaiselle asetettujen

---

<sup>168</sup> Puska 2019, s. 34

toimintavelvollisuuksien kannalta, etenkin siksi, että valvontaviranomaisen tulee ennen varsinaista lupaan puuttumista pyrkiä neuvottelemaan toiminnanharjoittajan kanssa. Voimassa olevan YSL:n perusteluissa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että YSL:n toimeenpanon valvonnassa on ollut puutteita ja valvonnassa on pyritty neuvottelemalla, huomautuksilla ja kehotuksilla palauttamaan laillinen tila, eikä valvonta- ja pakkokeinoja ole välttämättä käytetty tehokkaasti.<sup>169</sup> YSL:n säännölliseen valvontaan liittyvässä 168 §:ssä on annettu valvontaviranomaiselle mahdollisuus priorisoida ja tehdä riskinarviota valvonnassa valvontasuunnitelman perusteella. Sillensä jätettyjen päätösten suuri määrä herättää kysymyksen siitä, onko toiminnanharjoittajan ja valvontaviranomaisen yhteistyö ollut joltain osin puutteellista, kun valvontaviranomainen on jättänyt muuttamisaloitteen ja vasta tämän jälkeen toiminnanharjoittaja on itse aktivoitunut hakemaan luvan muuttamista.

Merkittävä huomio muuttamisaloitteista on se, että valvontaviranomainen ei useissa tapauksissa ollut yksilöinyt sitä muuttamisperustetta, jonka nojalla luvan muuttamista haettiin. Useissa tapauksissa valvontaviranomainen viittasi yleisesti YSL 89 §:n ja kirjoitti tekstiin auki erilaisia syitä sille, miksi lupaa pitäisi muuttaa kiinnittämättä näitä syitä yksilöityyn muuttamisperusteeseen. Joissakin tapauksissa lupaviranomainen ei päätöksen perusteluissa myöskään viitannut selkeästi mistä yksilöidystä muuttamisperusteesta asiassa oli kyse. HL 45 §:n mukaan päätöksessä tulee ilmoittaa mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mainittava sovelletut säännökset. Muuttamisaloitteeseen voidaan HL:n ja YSL:n vaatimukset huomioon ottaen kohdistaa odotus siitä, että muuttamisen edellytykset kiinnitetään yksilöidysti tiettyihin muuttamisperusteisiin ja valvontaviranomainen esittää tämän jälkeen näyttöä siitä, että kyseiset muuttamisperusteet täyttyvät. Valvontaviranomaisella voi tämän havainnon perusteella olla ongelmia kuhunkin tilanteeseen sopivan muuttamisperusteen tunnistamisessa ja yksilöinnissä.

---

<sup>169</sup> HE 214/2013 vp, s. 58

## 5 Muuttamisäännöksen rooli

### 5.1 Yleistä

Tutkielmassa on tähän mennessä esitetty tietoa siitä millä perusteilla valvontaviranomainen voi tehdä YSL 89 §:n mukaisen aloitteen voimassa olevan luvan muuttamisesta, tarkasteltu säännöstä lainopin metodein sekä päätösemperialla havainnollistettu soveltamistodellisuuteen liittyviä ongelmia. Tutkimuskysymyksen ensimmäinen osa valvontaviranomaisen perusteista puuttua voimassaolevan ympäristöluvan sisältöön sai vastauksensa jaksossa 3, minkä jälkeen muuttamisaloitteita ja niistä annettuja päätöksiä tarkasteltiin päätösemperian kautta. Tutkimuskysymyksen toinen, säännöksen rooliin liittyvä osa, saa vastaukseensa sisältöä jo aiemmista jaksoista, ja tässä jaksossa asiaa käsitellään tiivistäen tutkielman perusteella tehtyjä havaintoja ja kiinnittäen niitä mm. päätösemperian kautta havaittuihin ongelmiin ja Ympäristöministeriön raportissa esitettyihin havaintoihin. Keskeisten asioiden perusteella pyritään tekemään johtopäätökset säännöksen roolista. Jakson loppupuolella tehdään ehdotus lainsäätäjälle säännöksen muutostarpeesta ja muutoksen sisällöstä.

Suvantola on väitöskirjassaan todennut, että *”Kestävään oikeusjärjestelmään pyrkiminen edellyttää, että yhteiskunnan oikeudellisia rakenteita ja prosesseja kehitetään systemaattisesti kestävän kehityksen täytäntöönpanemiseksi sen sijaan, että lainsäädännöllä vain vastattaisiin esiin nouseviin ympäristöongelmiin ad hoc -luonteisesti.”*<sup>170</sup>. Tämä näkemys viittaa laajemmin oikeusjärjestelmään, ympäristöpolitiikkaan, sekä valittuihin sääntelystrategioihin ja -keinoihin. Tiivistäen ajatuksen keskeistä antia on se, että ympäristöoikeudellisilla normeilla ei ole tarkoitus voida reagoida vasta sitten, kun ongelmallisia ympäristövaikutuksia (esimerkiksi pilaantumista) jo tapahtuu. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna YSL 89 §:n rooli voitaisiin tiivistää sellaiseksi YSL:n ympäristölupiin liittyväksi jälkivalvonnan mekanismiksi, jolla lainsäätäjä on tarkoittanut mahdollistaa reagoinnin ja puuttumisen luvanalaiseen toimintaan jo ennen kuin kielteisiä ympäristövaikutuksia ilmenee. Tätä määritelmää ja siihen liittyviä ongelmia täsmennetään seuraavissa jaksoissa.

---

<sup>170</sup> Suvantola 2006, s. 20 Leila Suvantolan väitöskirjan aiheena on luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaiseminen



Tutkielman alkupuolella jaksossa 2.1 käsiteltiin mukautuvaa hallintaa ja ympäristöön kohdistuvan toiminnan erilaisiin epävarmuuden ulottuvuuksiin liittyviä näkökohtia. Ympäristöluvan viranomaisaloitteisessa muuttamisessa ja ylipäänsä luvan muuttamiseen liittyvässä säännöksessä voidaan nähdä mukautuvan ja dynaamisen sääntelyn elementtejä siinä mielessä, että YSL 89 §:n avulla on mahdollisuus muuttaa lupaa tietyillä muuttamisperusteilla ja aloite saa kimmokkeensa toiminnan aikana kertyneistä tiedoista – käytännössä siitä mitä on opittu toiminnan aikana ja mitä vaikutuksia toiminnalla tosiasiasa on. Tiedot voivat liittyä toiminnan sisäisiin asioihin, kuten esimerkiksi käytettyjen materiaalien aiheuttamien päästöjen ennakoitua suurempaan päästömäärään tai toiminnan ulkoisiin asioihin, kuten jonkin teknologisen alan kehittymiseen siten, että teknologia voitaisiin hyödyntää tarkasteltavassa toiminnassa. Muuttamissäännöksellä ei ole tarkoitus vastata toiminnassa tapahtuvaan muutokseen itsessään<sup>171</sup>, vaan siihen, että lupa olisi mahdollisimman ajantasainen, jolloin toimintaa koskevat lupamääräykset ja sitä kautta toiminta olisivat YSL:n kannalta mahdollisimman optimaalisella tasolla. Seuraavassa jaksossa esitetään tarkempia havaintoja muuttamissäännöksen roolista ja perustellaan niitä seikkoja, joihin rooliin liittyvä päätelmä pohjautuu.

## 5.2 Havainnot

Tutkielmassa on tarkasteltu luvan muutosta, joka on lähtöisin julkisen toimijan aloitteesta, kun luvalla on toiminnan ulkopuolisen tahon, eli valvontaviranomaisen, näkökulmasta toiminnan tarkkailussa tehtyjen havaintojen perusteella muutostarve. Säännöllinen valvonta ja tähän yhdistettynä YSL 89 §:n mukaisen aloitteen tekeminen on ainoa viranomaisen käytettävissä oleva keino avata voimassa oleva ympäristölupa lupa, ajantasaistaa tai harkita luvan sisältöä ja mahdollisesti muuttaa lupaa, sillä YSL 71 §:n mukainen tarkistamismenettely on kumottu vuonna 2015. Koska valvontaviranomaisella on YSL:n nojalla merkittävä tehtävä lupien laillisuusvalvonnassa ja ympäristön suojelun edun valvonnassa, valvontaviranomainen toteuttaa luvan muuttamissäännöksellä osittain myös lupien tarkistamiseen liittyvää tehtävää<sup>172</sup>, ja kun

---

<sup>171</sup> Vrt. YSL 29 §

<sup>172</sup> Argumentti tarkistamistehtävän hoitamisesta perustuu siihen, että säännöksen esitöiden mukaan tarkistamismenettelyn kumoamisen myötä valvontaviranomaisella on velvollisuus tarkastella luvan muuttamisen perusteiden olemassa oloa säännöllisessä valvonnassa ja tämän järjestelyn on ollut tarkoitus korvata tarkistamismenettely. HE 257/2014 vp, s. 31

YSL 89 §:n tarkoituksena on asettaa valvontaviranomaiselle velvoite toimia luvan muuttamiseksi, on muuttamissäännöksellä tarkoitettu olevan merkittävä rooli ympäristönsuojelun jälkivalvontainstrumenttina. Osaltaan YSL 89 §:n rooli jälkivalvontainstrumenttina on myös täydentää muita YSL:n mukaisia, lain noudattamisen varmistamiseksi säädettyjä valvonta- ja pakkokeinoja. Luvan muuttamisenmenettely ja muuttamisperusteet tarkasteltuna YSL:n tarkoituksesta käsin ilmentävät säännöksen roolia yhtenä mekanismina erityisesti YSL 1 §:n 1, 2 ja 3 kohtien mukaisessa pilaantumisen estämisessä, terveellisen ympäristön takaamisessa ja luonnonvarojen kestäväen käytön järjestämisessä.

Tutkielman perusteella muuttamissäännökseen liittyy kuitenkin useita tekijöitä, jotka aiheuttavat ongelmia muuttamisaloitteiden soveltamisessa ja käytössä, sekä tämän vuoksi myös muuttamissäännöksen roolin määrittelyssä. Ensinnäkään muuttamisenmenettelyä ei käytetä valvontaviranomaisaloitteisesti tutkielmassa esitetyn päätösemperian ja Ympäristöministeriön raportista kerättyjen tietojen mukaan siinä määrin, kuin voitaisiin säännöksen edellä määritetyn roolin perusteella olettaa<sup>173</sup>. Muuttamisaloitteiden käyttöalaa voivat kaventaa ainakin tilanteet, joissa a) toiminnanharjoittaja tekee itse aloitteen luvan muuttamiseksi, b) kyse on ennemmin toiminnan muuttumisesta ja YSL 29 §:n mukaisesta menettelystä ja c) toiminnanharjoittajan luvan muuttamisen tarve on niin laaja, että tilanteessa on haettava kokonaan uutta ympäristölupaa. Tulee kuitenkin huomioida, että valvontaviranomainen voi olla luvan muuttamisen osalta aktiivinen, jolloin toiminnanharjoittajan ja valvontaviranomaisen neuvotteluyhteistyön perusteella toiminnanharjoittaja päätyy itse hakemaan luvan muuttamista. Muuttamissäännöksen rooli voikin siten olla huomattavampi neuvotteluinstrumenttina, kuin varsinaisena työkaluna, jolla valvontaviranomainen voi muuttaa lupaa, mikä ei ole YSL 89 §:n tarkoitus.<sup>174</sup>

Säännöksen käyttömäärää kaventanee myös valvontaviranomaisen velvollisuus käyttää hallintopakkoa tilanteissa, joissa toiminta ei ole luvanmukaista, joskin aiemman tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että valvontaviranomaisen käytettävissä olevien YSL 18 luvun

---

<sup>173</sup> Käytön vähyydestä Puska 2019, mm. s. 19, 42, 48

hallintopakkeinojen soveltaminen YSL on ollut jokseenkin passiivista<sup>175</sup>. Hallintopakkomennettelyn ja muuttamisaloitteen soveltamistilanteiden varsin läheinen yhteys johtuu siitä, että YSL 89 §:n korkea soveltamiskynnys vie muuttamisperusteiden soveltamisen vaatimukset niin korkealle, että valvontaviranomaisen saattaa olla tarpeen harkita tilanteessa hallintopakon käyttöä, näin etenkin YSL 89.2 §:n 2 kohdan kiellettyyn seuraukseen liittyvän muuttamisperusteen osalta. Hallintopakkomennettelyn ja luvan muuttamisaloitetta koskevan menettelyn luonteet ovat kuitenkin perustavalla tavalla erilaiset oikeudellisesta näkökulmasta; hallintopakkoa käytetään norminvastaisen toiminnan poistamiseksi, kun muuttamisaloitetta on tarkoitus käyttää sinällään luvanmukaisen toiminnan saattamiseksi YSL:ssä asetettujen vaatimusten tasolle. Muuttamissäännöksen ja sen rooliin läheinen yhteys hallintopakkomennettelyyn voi kuitenkin aiheuttaa epäselvyyttä valvontaviranomaiselle menettelyn valinnassa.

Valvontaviranomaisaloitteen luvan muuttamisen käytön vähyys vaikuttaa tutkielmassa esitettyjen tietojen ja Ympäristöministeriön raportin perusteella liittyvän suurelta osin siihen, että valvontaviranomainen on haluton tekemään muuttamisaloitteita. Mistä tämä johtuu? YSL 89 §:n lainopillisen tarkastelun perusteella valvontaviranomaisen tulee luvan muuttamisaloitteen vireillepanoa harkitessaan ensin havaita tarkkailussa asia, joka aiheuttaa jonkin YSL:n vastaisen tilan, johon soveltuu jokin muuttamisperusteista. Tämän jälkeen valvontaviranomaisen tulee harkita muuttamisperusteiden soveltamisedellytysten täyttymistä, esimerkiksi sitä onko voimassaolevan lupamääräyksen seurauksena ennakoitua suurempi pilaantuminen sillä tavalla olennaista, että lupaa tulisi muuttaa. Tämän lisäksi valvontaviranomaisen tulee samanaikaisesti hahmottaa mitä osia luvasta tulee muuttaa, jotta vaikutus poistuu ja onko muutos sen tasoinen, että luvan myöntämisen edellytykset täytyvät vielä luvan muuttamisen jälkeenkin. Päätösempirian ongelmalähtöisellä tarkastelulla säännöksen soveltamisen ongelmia voi olla erityisesti tilanteeseen liittyvän muuttamisperusteen tunnistamisessa, menettelyn valinnassa, sekä valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan yhteistyössä. Säännöksen poikkeussäännösluonne ja muuttamisperusteiden korkea

---

<sup>175</sup> Asiaa käsitellyt Romppanen 2008, mm. s. 350

soveltamiskynnys muodostavat muuttamisaloitteen tekemisen valvontaviranomaiselle ilmeisen hankalaksi.

YSL 89 § on luonteeltaan joustava normi, jossa muuttamisperusteiden soveltamisedellytykset ovat sidottuja kuhunkin yksittäistilanteeseen ja joka edellyttää suppeaa tulkintaa. Muuttamissäännöksen roolin ja käytön ongelmat liittyvät läheisesti muuttamisperusteiden soveltamisedellytyksiin. Ympäristöministeriön raportista on nähtävissä, etteivät muuttamisperusteiden soveltamisedellytykset ole selviä aloitteita tekeville valvontaviranomaisille<sup>176</sup>. Lainopillisen tarkastelun perusteella syy ei vaikuta olevan muuttamisperusteiden skaalan ja käytettävissä olevien eri vaihtoehtojen laajuudessa, vaan pikemminkin aloitetarpeen soveltamiskynnyksen ylittymiseen liittyvässä harkinnassa. Valvontaviranomainen voi puuttua voimassaolevan ympäristöluvan sisältöön ainoastaan YSL 89 §:n joustavasti määriteltyjen edellytysten täytyessä, joiden osoittamiseksi mm. tarkkailuaineistossa havaitut tiedot on kiinnitettävä yksilöityyn muuttamisperusteeseen ja muuttamisperusteen käsillä olon todistamiseksi valvontaviranomaisen on saatava aineistoa toiminnanharjoittajalta. Tilannetta ei helpota se, että YSL 89 §:n lainvalmistelua koskevissa aineistoissa säännöksen soveltamiseen liittyvät kannanotot ovat varsin yleisluontoisia, eikä niistä ole saatavissa merkittävää apua muuttamisperusteissa esitettyjen edellytysten täyttymiseen. Valvontaviranomaiselta vaaditaan laajaa ymmärrystä joustavan normin soveltamisesta muuttamisperusteen harkinnassa ja kuten esitettyä, harkinta ulottuu osittain myös lupaviranomaisen alueelle siltä osin, kuin valvontaviranomaisen tulee harkita luvan myöntämisedellytysten pysymistä voimassa luvan muuttamisen jälkeen. Kun joustavan normin täsmentymisen on tarkoitus tapahtua hallinto- ja oikeuskäytännössä, jossa säännöstä ei nyt käytetä esitettyjen epäselvyyden vuoksi, on tilanne problemaattinen.

Valvontaviranomainen voi tehdä muuttamisaloitteen useamman eri lupamääräyksen osalta tai vain yksittäisestä lupamääräyksestä, mikä sinällään lisää säännökseen joustavuutta ja vaalii menettelyn kustannustehokkuutta, kun muuttamisaloitteen yhteydessä ei pakotetusti jouduta käymään kaikkien lupamääräysten muuttamistarvetta läpi mahdollisesti turhaan. Yhtäältä kääntöpuolena on lupapäätösten pirstaloituminen, eli lupamääräysten hajaantuminen useisiin eri

---

<sup>176</sup> Puska 2019, esimerkiksi s. 52

päätöksiin ja tästä aiheutuvat epäselvyydet siitä minkä sisältöisenä lupa on voimassa<sup>177</sup>. Toisaalta voidaan kysyä sitä, missä tilanteissa valvontaviranomainen voi avata koko luvan tarkistettavaksi siten, kuin Teollisuus päästödirektiivin 21(1) artiklassa on jäsenvaltioilta edellytetty. Voimassa olevan sisältöisenä YSL 89 § ei anna valvontaviranomaiselle toimivaltaa saattaa lupaa ja sen määräyksiä harkinnan kohteeksi ilman, että jonkin muuttamisperusteen korkeat soveltamisedellytykset täyttyvät. Tiivistäen voidaan todeta, että tarkistamismenettelyn kumoamista koskevan lain esitöissä esitetty huoli siitä, että valvontaviranomaisen tai muiden osallisten vireillepanoon perustuva järjestelmä vierittää todistustaakkaa ja selvittämismuuttamisvelvollisuutta toiminnanharjoittajalta vireille panijalle, on osittain käynyt toteen. Tämä on tapahtunut siitä huolimatta, että toiminnanharjoittajalla on tavanomaista laajempi selvitysvelvollisuus, joka ei ole riippuvainen menettelyllisestä asemasta.<sup>178</sup> Osapuolten aseman muutos menettelyssä, eli se, että valvontaviranomainen toimii vireille panijana, vaatii edellä esitettyjä aktiivisia toimia valvontaviranomaiselta. Nämä aktiiviset toimet saattavat pysähtyä siinä vaiheessa, kun valvontaviranomaisen tulisi soveltaa YSL 89 §:n muuttamisperusteita kussakin yksittäistilanteessa.

Muuttamissäännöksen rooli toiminnanharjoittajan näkökulmasta tarkasteltuna tuottaa erilaisia päätelmiä, kuin ympäristönsuojelulain tarkoituksen tai valvontaviranomaisen tehtävän toteuttamisen kautta havainnoituna, sillä valvontaviranomaisen tehdessä aloitteen luvan muuttamiseksi kyse on yksinkertaisimmillaan siitä, että toiminnanharjoittajan suojattuun asemaan kajotaan. Toiminnanharjoittajalle luvan muuttamisen toimivaltuutuksen laajentaminen toiminnanharjoittajan itsensä ulkopuolelle voi näyttäytyä riskialttiina, sillä viranomaisilla ja myös haitankärsijöillä on muuttamisaloitteen kautta portti puuttua luvantumukaiseen toimintaan. Toiminnanharjoittajalle YSL 89 §:n poikkeussäännösluonne ja korkea soveltamiskynnys antavat osaltaan suojaa ennakoimattomien tilanteiden varalta. Toiminnanharjoittajalla ja valvontaviranomaisella voikin olla erimielisyyttä siitä onko luvan muuttamiselle perustetta, eli onko luvan muuttaminen ylipäänsä tarpeen. Erimielisyydet ja epäselvyydet voivat koskea myös

---

<sup>177</sup> Puska 2019, s. 53

<sup>178</sup> HE 257/2014 vp, s. 37

luvan muutoksen laajuutta, eli sitä riittääkö yksittäisen lupamääräyksien muuttaminen vai vaaditaanko koko luvan tasoista tarkastelua.<sup>179</sup>

Muun kuin toiminnanharjoittajan tekemä aloite luvan muuttamisesta aiheuttaa todennäköisesti aina toiminnanharjoittajalle taloudellisen riskin, sillä aloitteen myötä toiminnanharjoittaja tulee pakotetuksi vähintään keskustelemaan luvan muuttamisen tarpeesta ja laajimmillaan suojaamaan näkemystään, jos käsitys luvan muuttamistarpeesta eroaa valvontaviranomaisen näkemyksestä. Menettelyyn osallistuminen voi aiheuttaa kustannuksia, vähintään siten, että aloitteen läpikäymiseksi toiminnanharjoittajan on käytettävä työtunteja aloitteen läpikäyntiin ja annettava tarpeelliset selvitykset toiminnastaan. Mikäli luvan muuttamiseen päädytään, on toiminnanharjoittajan muutettava toimintaansa uuden luvan mukaiseksi, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi uusien prosessien tai teknologioiden omaksumista, jolloin tilanne voi vaatia vähäistä merkittävämpiä taloudellisia investointeja. Toiminnanharjoittaja voi olla huolissaan siitä tuleeko aloitteen perusteella lupaan sellaisia vaatimuksia toiminnalle, joihin hän ei ole voinut varautua esimerkiksi budjetoinnilla etukäteen.

Selvitysten saaminen toiminnanharjoittajalta voi ilmeisesti olla myös hidasta, kun muutosta koskevaan hakemukseen ei ole ennalta varauduttu.<sup>180</sup> Toiminnanharjoittajan näkökulmasta muuttamisaloitteella voidaan ajatella olevan useita muitakin, kuin taloudellisiin kustannuksiin liittyviä riskejä, sillä kyse on toiminnanharjoittajan yritystoiminnasta ja elannosta, jolloin riskit palautuvat aina elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan asti, mutta myös toiminnan maineeseen liittyviin seikkoihin. Toiminnanharjoittaja voi pyrkiä suojaamaan toimintaansa ja pysyttämään ympäristöluvan sellaisena, kuin se on voimassa, minkä vuoksi valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan avoin yhteistyö ja osapuolien neuvotteluhaluus ovat erityisen tarpeen luottamuksensuojan ja ennakoitavuuden säilyttämiseksi, jos lupaan kohdistuu jostakin syystä muutospainetta. Toiminnanharjoittajan näkökulma on YSL 89 §:n rooliin liittyvässä pohdinnassa tarpeellista tunnistaa.

Edellä mainitut toiminnanharjoittajan näkökulmaan liittyvät muuttamisaloitteen riskit eivät YSL:n perusteella voi tulla osaksi valvontaviranomaisen muuttamisaloitetta koskevaa

---

<sup>179</sup> Puska 2019, s. 15-16

<sup>180</sup> Puska 2019, s. 20, 31

harkintaa. Tämä johtuu siitä, että valvontaa koskevilla säännöksillä valvontaviranomaisen tehtävänä on toiminnan laillisuuden valvonta ja aloite on tehtävä, mikäli muuttamisperusteissa määritetty tilanne on tarkkailun tietojen perusteella käsillä. Kuten aiemmin todettu, on lainsäätäjän tarkoituksena tarkistamismenettelyn kumoamista koskevien esitöiden perusteella ilmeisesti ollut tehdä muuttamissäännöksestä ja valvontaviranomaisen muuttamisaloitteista valvontatyypinä yleistä ympäristönsuojelun etua suojaava. Sinänsä lopputulos on lähtökohtaisesti sama, oli muuttamisaloitteissa kyse puhtaammin laillisuusvalvonnasta tai ympäristönsuojelun etuun liittyvästä valvontatoimesta: valvontaviranomainen ei voi tehdä toiminnassaan erityistä intressivertailua ja laajempaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan se toimii YSL:n mukaisen tilan aikaansaattamiseksi. Lupaviranomaisen harkittavaksi jää luvan muuttamiseen liittyvä laajempi harkinta luvan edellytysten täyttymisen ja lupamääräysten osalta, sekä eri intressien punninta ja yhteensovittaminen, kuitenkin niissä rajoissa, jotka lupaviranomaiselle on YSL 48 §:n perusteella suotu.

Tarkistamismenettelyn korvaaminen muuttamissäännöksellä aiheuttaa ongelmia muuttamissäännöksen roolille. Onko muuttamissäännöksen perusteella tarkoitus kuitenkin tarkistaa lupaa laajemminkin? Ainakin säännöksen tarkoitus on, että valvontaviranomainen osana valvontatyötä toteuttaa arviointia luvan muuttamistarpeesta. Tämä muuttamisaloitteen roolin epäselvyys ilmenee esimerkiksi siten, että lupaviranomaiselle ei ole Ympäristöministeriön raportin perusteella täysin selvää onko se sidottu valvontaviranomaisen tekemän aloitteen laajuuteen vai voidaanko asian käsittelyä laajentaa myös muihin asioihin, kuin mitä aloitteessa on määritelty.<sup>181</sup> Tavanomaisesti lupaviranomainen on sidottu lupasioissa lupahakemuksen sisältöön, mutta valvontaviranomaisen vireille panema muuttamisaloite ei ole lupahakemus. Tarkistamismenettelyn kumoamista koskevista esitöistä ei ole löydettävissä kannanottoa lupaviranomaisen harkintavallan rajoihin muuttamisaloitteen käsittelyssä, minkä lisäksi valvontaviranomaisen muuttamisaloitteet eivät ole lupahakemuksia, vaan ne rinnastetaan valvontaviranomaisen lausuntoon<sup>182</sup>. Esitöissä on todettu, että lupaviranomaisen kuuluu ratkaista, miten menettelyn kuluessa esitettyjä asioita laajentavia

---

<sup>181</sup> Puska 2019, s. 35

<sup>182</sup> HE 257/2014 vp, s. 46

muutosperusteita voidaan ottaa asian ratkaisussa huomioon ja harkitsemaan mahdollisesti näiden esille tulevien asioiden käsittelemistä myöhemmin<sup>183</sup>.

Muuttamisaloitteen tekeminen jo itsessään puuttuu toiminnanharjoittajalle myönnetyn luvan sisältöön ja luvan voimassaoloon, joten lupaviranomaisen tarkastelun laajentaminen muihin kuin aloitteessa esitettyihin muuttamisen perusteisiin voi tuottaa toiminnanharjoittajalle ennakoimattomia vaikutuksia. Toiminnanharjoittajan oikeussuojanäkökohdat huomioiden luvan laaja avaaminen lupaviranomaisen käsittelyssä valvontaviranomaisen tekemän muuttamisaloitteen seurauksena ei ole perusteltua. Toisaalta YSL:n ja YSL 89 §:n tarkoituksen ja tavoitteiden tehokkaaksi toteuttamiseksi luvan tarkastelu laajemmin voisi olla tarpeellista, minkä lisäksi lupaviranomaisen on harkinnassaan otettava joka tapauksessa huomioon luvan kokonaisuus muutoksen jälkeen, jolloin väistämättä muuttamista koskevassa harkinnassa tarkastellaan ympäristöluvan muita lupamääräyksiä ja luvan myöntämisen edellytyksiä. Vastauksen saamiseksi on palattava YSL 89 §:n tarkoitukseen, joka on puuttua tarkkailussa havaittuihin vaikutuksiin tai tilanteeseen, johon soveltuu jokin tai useampi muuttamisperuste; YSL 89 §:n tarkoitus ei ole, että lupaviranomainen aloitteen perusteella tarkastaisi koko luvan, minkä perusteella lupaviranomainen on sidottu valvontaviranomaisen muuttamisaloitteen laajuuteen. YSL 89 § ei ole samassa roolissa kuin säätämishetkellään, mikä osaltaan vaikeuttaa säännöksen tarkoituksen ja roolin täsmentämistä.

### 5.3 Ehdotus lainsäätäjälle

Tutkielmassa esitetyn aineiston ja Ympäristöministeriön raportissa esitetyn perusteella voidaan todeta, että lainsäätäjän tulisi jollain tavalla muokata muuttamisäännöstä. Ympäristöministeriön raportissa YSL 89 §:n liittyvän muuttamistarpeen ratkaisuksi on esitetty moninaisia eri vaihtoehtoja, joista merkittävimäksi on nostettu ehdotus siitä, että säännöstä tulisi muuttaa laajentamalla valvojan oikeutta velvoittaa toiminnanharjoittaja hakemaan luvan muutosta tai lisäämällä lakiin säännös, jolla YSL 89 §:ää lievemmillä perusteilla tuotaisiin lupamääräysten ajantasaisuus ja tarkistamisen tarve arvioitavaksi. Raportissa nostetaan esille myös tarve säännökseen liittyvän tulkinnan ohjeistamisesta. Ensiksi mainitussa vaihtoehdossa

---

<sup>183</sup> HE 257/2014 vp, s. 36



kyse olisi valvonnallisesta kehotuksesta tai määräyksestä, jonka perusteella toiminnanharjoittajan olisi tehtävä hakemus luvan muuttamiseksi ja tämän myötä säännöksen nyky muodosta voitaisiin poistaa valvontaviranomaisen ja haitankärsijän tekemä aloite. Tätä vaihtoehtoa yksinkertaisempaan pidetään raportin mukaan säännöksen lisäämistä lievemmillä perusteilla tapahtuvan lupamääräysten ajantasaisuuden ja tarkistamistarpeen arvioinnin aikaansaamiseksi ja tässä vaihtoehdossa arviointia voisi pyytää myös haitankärsijä.<sup>184</sup>

Tutkielmassa esitetyn perusteella ei ole syytä olla voimakkaasti eri mieltä ehdotetuista. Tarkistamismenettelyn palauttamista lakiin ei pidetä raportin perusteella ilmeisesti realistisena vaihtoehtona, sillä sitä ei kehittämisehdotuksissa ole mainittu. Tarkistamismenettelyn poistaminen laista on tapahtunut voimakkailla kustannustehokkuuteen ja resurssienhallintaan liittyvällä argumentoinnilla<sup>185</sup>, jolloin menettelyn palauttaminen lakiin sellaisenaan kuin se on aiemmin voimassa ollessaan ollut, ei vaikuta perustellulta. Samalla täytyy kuitenkin todeta, että lainsäätäjän tulisi esillä olevien tietojen perusteella tarkoin arvioida sitä, toteuttaako YSL 89 § nykyisessä muodossaan teollisuus päästödirektiivin velvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltion tulee huolehtia voimassa olevien lupien säännöllisestä tarkastamisesta ja ajantasaistamisesta. Kumottu tarkistamismenettely vaikuttaa olleen ennakoitavampi keino avata luvat muutettavaksi siinä mielessä, että tarkistamissäännöksellä pystyttiin antamaan tietty aikataulu, jossa luvan muuttamista harkittiin.

Raportissa esitetyistä vaihtoehdoista jälkimmäinen, eli lievemmillä perusteilla tapahtuvan tarkistuspyynnön lisääminen lakiin, ei välttämättä toiminnanharjoittajan näkökulmasta toteuta parasta mahdollista oikeusvarmuutta, eli ennakoitavuutta ja täsmällisyyttä. Sinänsä säännös mahdollistaisi siis sen, että valvontaviranomainen saattaisi aloitteestaan luvan tarkistettavaksi ja sen, että haitankärsijä voi pyytää luvan tarkistamista valvontaviranomaiselta. Haitankärsijäaloitteisen tarkistamispyynnön osalta tulisi huomioida perusteettomien tarkistamispyyntöjen vaara ja arvioida asiaa toiminnanharjoittajan riskien näkökulmasta. Ehdotetun tyyppisessä säännöksessä tulisi siten vähintään olla valvontaviranomaiselle

---

<sup>184</sup> Puska 2019, s. 51-52

<sup>185</sup> HE 257/2014 vp, s. 35

täsmennetty mahdollisuus hylätä tarkistamispyyntö ilmeisen perusteettomana, esimerkiksi tarkkailussa saatujen tietojen perusteella.

Raportissa ehdotettu kehotus- tai velvoittamistyyppinen säännös, jota käyttämällä valvontaviranomainen voisi kehottaa toiminnanharjoittajaa luvan muuttamiseen. Tämän tyyppisessä instrumentissa muuttamisaloitteen tekijänä olisi aina toiminnanharjoittaja, joka on omasta toiminnastaan parhaiten selvillä. Olisi kuitenkin syytä pohtia sitä, luotaisiinko tällaisella säännöksellä täysin uudentyyppinen kehotusinstrumentti, vai halutaanko säännöksen muistuttavan enemmän hallintopakkekeinoja, ja mitä keinoja valvontaviranomaisella olisi käytettävissään, mikäli toiminnanharjoittaja ohittaisi kehotuksen luvan muuttamisesta tarpeettomana. Kehotustyyppisen säännöksen osalta luvan muuttamisen käsittelyn yhteyteen valvontaviranomaiselle voitaisiin lisätä velvollisuus lausua muuttamistarpeesta, jolloin valvontaviranomainen pystyisi esittämään tarkkailussa havaittuja tietoja ja edustamaan ympäristönsuojelun etua samaan tapaan, kuin ympäristölupamenettelyn lupaharkintavaiheessa.

Oli lainsäätäjän punnintansa jälkeen tekemä ratkaisu ympäristölupien jälkikäteisen muuttamisen osalta mikä vain, tulisi erityisesti korostaa sitä, että lainvalmisteluaineistosta tai muista ympäristöviranomaisten ohjeistuksista on saatavilla mahdollisimman paljon apua säännöksen soveltamiseen ja siihen, mitä roolia säännöksen halutaan YSL:n systematiikassa edustavan. Muuttamisaloitteen valvontatyyppi olisi myös täsmennettävä, sillä tällä hetkellä valvontaviranomaisen rooli aloitteen tekijänä on epäselvä.

## **6 Lopuksi**

Valvontaviranomainen voi puuttua toiminnanharjoittajan voimassaolevan ympäristöluvan sisältöön YSL 89 §:n mukaisten muuttamisperusteiden kautta silloin, kun muuttamisperusteiden soveltamisedellytykset täyttyvät tarkkailussa havaitun perusteella. Muuttamissäännöksen rooli lainsäätäjän ja säännöksen tarkoituksen perusteella arvioituna on olla merkittävä jälkivalvonnan instrumentti, erityisesti tarkistamismenettelyn poistamisen jälkeen. YSL 89 § täydentää muita YSL:n jälkivalvontakeinoja ja toteuttaa siten osaltaan YSL:n tarkoitusta. Ympäristöön liittyvän toiminnan epävarmuuden hallinnan ja ympäristönsuojelun kannalta onkin perusteltua, että voimassa olevaan ympäristölupaan voidaan puuttua jälkikäteen, vaikka toiminnanharjoittajan näkökulmasta muuttamissäännös voikin näyttäytyä riskitekijänä.

Valvontaviranomaisaloitteinen luvan muuttaminen ei kuitenkaan tutkielmassa esitetyn perusteella toimi tällä hetkellä sille YSL:ssä määritellyn roolin mukaisesti.

Valvontaviranomaisen tekemien muuttamisaloitteiden vähäinen määrä ei Ympäristöministeriön raportin tietojen valossa selity sillä, että ympäristöluvuissa ei esiintyisi muuttamisen tarvetta. Tarkistamismenettelyn kumoamista koskevissa esitöissä on todettu, että säännösmuutoksen kustannustehokkuus ilmenee vireille tulleiden muutosasioiden määrässä; mitä vähemmän muutosasioita tulee vireille, sitä enemmän ehdotettu muutos tehostaa lupajärjestelmää kokonaisuudessaan, ja päinvastoin.<sup>186</sup> Tutkielmassa esitettyjen tietojen perusteella muuttamisaloitteiden vähäisessä määrässä kyse ei kuitenkaan ole ollut kustannustehokkuuden saavuttamisesta, vaan säännöksen käyttöä vaikeuttavista tekijöistä.

Muuttamisperusteet sinällään kattavat hyvin eri tyyppisiä tilanteita, mutta tästä huolimatta valvontaviranomainen käyttää toimivaltaansa luvan muuttamiseen päätösempiriankin perusteella varsin harvoin. Valvontaviranomaisaloitteisen luvan muuttamisen käytön vähäisyys näyttää tutkielman tietojen perusteella liittyvän muuttamisperusteiden soveltamiseen, sillä valvontaviranomaiselta vaaditaan merkittävää asiantuntemusta muuttamisaloitteen tekemisessä ja muuttamisperusteiden soveltamedellytysten näyttämässä. Niissäkin tilanteissa, joissa muuttamisaloitetta oli käytetty, ei valvontaviranomainen ollut useissa tapauksissa yksilöinyt käytettyä muuttamisperustetta. YSL 89 §:n poikkeussäännösluonne, korkea soveltamiskynnys ja joustavan normin tulkinta näyttävät muodostavan liian haastavan kokonaisuuden, eikä valvontaviranomainen siksi välttämättä onnistu todellisuudessa käyttämään muuttamisaloitteita lupamääräysten muuttamiseen. Muuttamissäännöksen tulkinnassa on lainopillisen tarkastelun perusteella keskeisessä asemassa systeeminen tulkinta, jossa säännöksen soveltamista lähestytään säännöksen tarkoituksen ja YSL:n normiston tavoitesäännöksiä kautta.

Ongelmia aiheuttavat myös muuttamissäännöksen rooliin liittyvät epäselvyydet. Muuttamissäännös ei voi palvella useampaa tarkoitusta samanaikaisesti. Kumottu luvan tarkistamismenettely ja luvan valvontaviranomaisen aloitteesta tapahtuva muuttaminen eivät ole sama asia, eikä muuttamisaloitemenettelyä voida käyttää YSL 89 §:n lainopillisen tarkastelun perusteella lupamääräysten laajempaan tarkastamiseen. Myöskään lupaviranomainen ei voi

---

<sup>186</sup> HE 257/2014 vp, s. 37

aloitteen perusteella tapahtuvassa harkinnassa avata lupaa ja arvioida lupamääräysten ajantasaisuutta laajemmin. Sanamuoto ei voimassa olevassa muuttamissäännöksessä anna perusteita luvan tarkistamisen toteuttamiselle valvontaviranomaisen muuttamisaloitemenettelyn avulla. Näin ollen on perustellusti syytä kysyä korvaako muuttamismenettely tarkistamismenettelyn teollisuuspäästödirektiivissä jäsenvaltiolle asetettujen velvoitteiden valossa siten, kuin tarkistamismenettelyn kumoamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu.

Finnpulp -tapauksen kommentaarissa Belinskij ja Soininen ovat todenneet, että tehdas olisi voinut saada ympäristöluvan, mikäli luvan muuttaminen jälkikäteen olisi nykyistä joustavampaa ja toteavat, että luvan jälkikäteisen muuttamisen joustamattomuus voi aiheuttaa luvan myöntämisen kynnyksen nousemista korkeammalle.<sup>187</sup> Ennakovalvontaan, eli lupaharkintavaiheeseen kohdistuneekin Finnpulp-tapauksen ja tutkielmassa esitettyjen näkökohtien perusteella enemmän painetta siksi, että lupaa ei voida tarkistamismenettelyn kumoamisen jälkeen enää avata jälkikäteen tarkistettavaksi tietyssä määräajassa - toiminnan vaikutuksista ympäristöön tulisi tämän vuoksi olla lupaharkintavaiheessa syvällinen käsitys, jotta lupa voidaan myöntää. Luvanhakijan selvitysvelvollisuudet muodostuvat varsin laajoiksi ja selvityksissä esitetyt tiedot ovat lopulta vain parhaita mahdollisia arvioita tulevaisuudessa tapahtuvista ympäristövaikutuksista. Mitä tulee luvan muuttamisen joustamattomuuteen, voidaan todeta, että YSL 89 §:ssä asetetaan eri tyyppisiä perusteita muuttaa lupaa, mutta samalla niiden soveltamisella on korkeat edellytykset. Tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota myös siihen, missä määrin lupamääräyksillä voitaisiin hallita toiminnan ympäristövaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia: Finnpulp-tapauksessa KHO:n enemmistö oli sitä mieltä, ettei vesistövaikutuksiin liittyvää riskiä voitu hallita lupamääräysten ja erityisten selvitysten määräämisen avulla. KHO ei myöskään perustellut tarkemmin mikä luvan muuttamisen rajoitteissa erityisesti oli tekijä, joka ei mahdollista lupamääräysten muuttamista riittävällä tavalla tilanteissa, joissa määräykset havaittaisiin jälkikäteen tehottomiksi ehkäisemään ympäristön pilaantumista. Finnpulp-tapauksen ja tutkielmassa esitettyjen tietojen valossa YSL 89 §:llä on sellaisia ennakoimattomia vaikutuksia ympäristölupajärjestelmässä, joihin

---

<sup>187</sup> Belinskij & Soininen 2019, s. 3-4

lainsäätäjän on syytä reagoida, joko muokkaamalla YSL 89 §:n sisältöä tai vähintään tarkemmin ohjeistamalla valvontaviranomaista säännöksen tulkinnassa.

YSL 89 §:n muuttamisperusteiden soveltamisedellytykset saattavat tällä hetkellä olla valvontaviranomaisen käytettävyyden näkökulmasta liian korkealla, mikäli samanaikaisesti suhtaudutaan kielteisesti siihen, että luvan muuttamistarvetta hallitaan laajemmin ennakoivalvonnassa erikseen asetettavilla lupamääräyksillä ja YSL 54 §:n mukaisilla erityisillä selvityksillä. Ilmastonmuutos ja muut ympäristössä tapahtuvat muutokset edellyttävät sitä, että ympäristönsuojelua pystytään toteuttamaan mm. varovaisuusperiaatteen mukaisesti, eli etupainotteisesti jo ennen kuin kielteisiä ympäristövaikutuksia aiheutuu. Toisaalta luvan suhteellinen pysyvyys ja luottamuksensuojan rajat konkretisoituvat nimenomaisesti muuttamisperusteiden soveltamisen kautta. Eri intressien risteyskohdassa sijaitsevalta ympäristöoikeudelliselta normilta, tässä tapauksessa YSL 89 §:ltä, vaaditaan paljon. Erityisen tärkeää on valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välinen yhteistyö niissä tilanteissa, joissa luvan muuttaminen on tarpeen ja ympäristönsuojelulain tavoitteiden toteuttamisen tulisi olla molempien osapuolten päämäärä siitä huolimatta, että luvan muuttaminen on toiminnanharjoittajalle myös tietynasteinen riski.