

Ympäristöministeriölle

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö, YM6/400/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI JÄTELAIN JA YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään muutettavaksi ympäristönsuojelulakia ja jätelakia siten, että erilaisista viranomaisten suorittamista valvontatoimenpiteistä voitaisiin periä kustannuksia vastaavasti maksuja. Kunnat saisivat periä maksuja jätelain mukaisista valvontatoimenpiteistä, kuten määräaikaistarkastuksista ja rikkomusten johdosta annettujen määräysten noudattamisen valvomisesta, jätelain mukaisten ilmoitus- ja hakemusasioiden käsittelystä sekä ympäristönsuojelulain mukaisista onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa tehtävistä ympäristöluvanvaraisten laitosten tarkastamisesta. Lisäksi valtion valvontaviranomaiset voisivat periä pilaantuneen maaperän kunnostamistoimenpiteiden valvonnasta, jätelain suunnitelmallisesta valvonnasta sekä rikkomus- ja laiminlyöntitilanteisiin liittyvistä valvontatoimenpiteistä valvonnan kustannuksia valvottavalta.

Korkein hallinto-oikeus esittää luonnoksesta lausuntonaan seuraavaa:

Lähtökohdat

Ehdotuksessa ympäristönsuojelulain 205 §:ää (Maksut) muutettaisiin vain lisäämällä valtion valvontaviranomaisia koskevaan 1 momenttiin uusi 4 kohta, joka koskee pilaantuneiden maiden puhdistamisesta tehtyihin ilmoituksiin liittyvää valvontaa, ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaista koskevaan 2 momenttiin uusi, 1 momentin 2 kohtaa vastaava 3 kohta, joka koskee tarkastuksia onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa.



Vaikka pykälää ei muilta osin esitetäkään muutettavaksi, korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ympäristönsuojelulain 205 §:ssä säädetään yleisesti viranomaisten julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista. Ympäristönsuojelulain 205 §:n 1 momentissa viitataan valtion maksuperustelakiin. Viittauksella on ilmeisesti tarkoitettu, että maksullisia ovat kaikki valtion lupa- ja valvontaviranomaisten tekemät viranomaispäätökset. Tämän osoittaa välillisesti esimerkiksi ympäristönsuojelulain 190 §:n 3 momentti, jossa säädetään asian käsittelymaksuista valittamisesta samassa järjestyksessä kuin pääasiassa eli käytännössä lupa-asiassa. Viittaus on kuitenkin epäselvä, kun momentti ingressinsä mukaan näyttäisi koskevan vain valvontaviranomaista. Säännös poikkeaa sanamuodoltaan myös voimassa olevasta jätelain 144 §:n 1 momentista.

Viranomaisten suorittaman valvonnan maksullisuus on sinänsä ympäristönsuojelun pilaaja maksaa -periaatteen mukaista erityisesti silloin, kun toimenpiteet liittyvät esimerkiksi säännönmukaiseen valvontaan sekä päätösten valmisteluun. Rikkomustyyppisissä tilanteissa saattaa myös olla perusteltua periä maksuja.

Muutoksenhakujärjestelmästä

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että maksuja koskeva muutoksenhakujärjestelmä on vaikeasti avautuva. Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen päätöksistä valitetaan ympäristönsuojelulain 190 §:n 3 momentin ja jätelain 137 §:n mukaan samassa järjestyksessä kuin pääasiassa.

Ympäristönsuojelulain 190 §:n 3 momentti on valvontamaksujen kannalta tulkinnanvarainen. Säännöksen mukaan asian käsittelystä 205 §:n nojalla perittävistä maksuista valitetaan pääasian yhteydessä. Valtion viranomaisen päätöksistä maksua ei peritä varsinaisesti 205 §:n nojalla, vaan oikeastaan suoraan valtion maksuperustelakiin perustuen. Erilaisiin tarkastuksiin taas ei ylipäätään liity mitään pääasiaa, jolloin säännös ei oikeastaan koske tällaisia tilanteita.

Siltä osin kuin maksun määräämiseen ei liity pääasiaa, kysymys on valtion viranomaisen päätökseen liittyen valtion maksuperustelain mukaisesta muutoksenhausta. Lain 11 b §:n mukaan maksuun liittyvästä päätöksestä on tehtävä oikaisuvaatimus, jonka johdosta tehtävästä päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kielletty. Koska maksussa kysymys on julkisoikeudellisesta saamisesta, siihen sovelletaan verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia ja siellä säädettyä perustevalitusta. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että varsinaiseen muutoksenhakuun liittyvä valituskielto koskee myös perustevalitusta eli myöskään perustevalituksesta annettuun päätökseen ei voida valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kunnan viranomaisen tekemään päätökseen ei sovelleta valtion maksuperustelakia. Jossain määrin epäselvää voi olla sekin, onko maksun määrääminen varsinaisesti valituskelpoinen päätös. Yleensä on katsottu, että kuntien julkisoikeudellisiin maksuihin liittyy myös mahdollisuus perustevalituksen tekemiseen. Toisaalta lähtökohtana voitaisiin pitää, että varsinainen muutoksenhaku olisi mahdollista kuntalain mukaan. Tällöin hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muutoksenhakujärjestelmää koskevaa sääntelyä on pidettävä epäselvänä ja osin epäloogisena, minkä vuoksi asiaa tulisi selvittää tarkemmin. Valtion ja kunnan viranomaisen maksupäätöksiin liittyvä erilaisuus korostuu ympäristönsuojeluasioissa, koska viime aikoina viranomaisten toimivaltajako on muutettu varsin usein. Lisäksi viranomaisilla on ainakin eräissä lain valvontaan liittyvissä tehtävissä päällekkäinen toimivalta, jolloin maksun määräämiseen liittyvä muutoksenhakutie voi tulla sattumanvaraiseksi.

Eräitä yksityiskohtaisia huomautuksia

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 205 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan valtion viranomainen voisi periä maksuja pilaantuneen maan puhdistamista koskevan päätöksen valvomisesta. Tämä on sinänsä mahdollista, mutta toisaalta voisi ajatella, että päätöksen valvontaan liittyvät toimenpiteet voitaisiin jo sisällyttää puhdistamiseen velvoittavaan päätökseen. Sanottu koskee oikeastaan kaikkia muitakin hallintopakkopäätöksiä. Termi valvontatoimenpide säännösehdotuksessa on myös varsin laaja verrattuna esimerkiksi pelkkään tarkastukseen.

Ympäristönsuojelulain 205 §:n 2 momenttiin lisättäväksi ehdotetun 3 kohdan mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi periä maksun 169 §:n mukaisista tarkastuksista. Lain 169 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tarkastuksen tekoon. Pykälässä lähinnä määritellään kynnys, jonka ylittyessä viranomaisen on aina tehtävä tarkastus. Joissakin tapauksissa lienee selvää, ettei tarkastus johda mihinkään ja viranomainen havaitsee tarkastuksen olevan aiheeton, vaikka tarkastusta olisi vaatinut haittaa kärsivä naapuri. Maksua ei kuitenkaan voida periä vireillepanijalta, kun vaatimus ei välttämättä ole ollut ilmeisen tarpeeton. Valvontamaksun periminen tällaisissa tapauksissa ei voine olla perusteltua. Mainittua seikkaa voisi käsitellä myös ehdotuksen perusteluissa.

Jätelakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valvonnanmaksullisuutta koskeva sääntely vastaisi pitkälti ympäristönsuojelulakia. Voimassa olevassa ympäristönsuojelulain 205 §:n 2 momentin 3 kohdassa on jo todettu, että maksuja voidaan periä hallintopakkopäätöksen noudattamisen valvomiseksi tehtävistä tarkastuksista. Jätelakia ehdotetaan muutettavaksi sinänsä johdonmukaisesti siten, että roskaantuneen alueen puhdistamiseen liittyvän määräyksen valvomiseksi suoritettavasta tarkastuksesta voitaisiin periä maksu. Jos hallintopakkopäätöstä alueen puhdistamiseksi on noudatettu, tuntuisi perustelulta, ettei maksua saa tällöin periä. Erityisesti roskaantuneen kiinteistöjen puhdistamista koskevat tapaukset voivat liittyä yksityisiin ihmisiin, joiden elämän hallinta ja taloudellinen tilanne on usein heikko. Tarkastuksien maksullisuus on tällöin omiaan aiheuttamaan tarpeetonta muutoksenhakua.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Kari Kuusiniemi ja Mika Seppälä. Käsittelyyn ovat osallistuneet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti


Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö


Toni Kaarresalo