Päiväys	Diaarinumero
10.6.2014	H 174/14

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
12.6.2014
Dnro YM038:00/2011

Ympäristöministeriölle

Viite: YM:n lausuntopyyntö 15.5.2014, nro YM038:00/2011

LAUSUNTO

Ympäristöministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausunnon antamiseen ehdotuksesta maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyiden yhdistämisestä.

Lausuntoasian ovat valmistelleet hallintoneuvokset Kari Kuusiniemi ja Mika Seppälä. Asiaa on käsitelty myös korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 9.6.2014.

Presidentti Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö Ann-Mari Pitkäranta

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Fabianinkatu 15, PL 180, 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15, PB 180, 00131 Helsingfors
Fabianinkatu 15, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

Korkein hallinto-oikeus
Hallintoneuvos Kari Kuusiniemi
Hallintoneuvos Mika Seppälä

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 15.5.2014, nro YM 038:00/2011

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan 19.5.2014 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta kunnioittavasti seuraavan:

Luonnoksen keskeinen sisältö

Lainmuutoksella muutettaisiin ympäristönsuojelulakia ja maa-aineslakia siten, että samaa hanketta koskevaa ympäristölupaa ja maa-aineslupaa koskevat asiat käsiteltäisiin yhdessä. Lisäksi maa-aineslakia muutettaisiin siten, että lupaviranomaiseksi samoin kuin valvontaviranomaiseksi säädettäisiin kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja että valitus sen lupaviranomaisena antamasta päätöksestä olisi nykyisestä kunnallisvalitusjärjestelmästä poiketen hallintovalitus. Myös maa-aineslain lupamenettelyä muutettaisiin vastaamaan ympäristönsuojelulain säännöksiä. Nämä viimeksi mainitut uudistukset koskisivat siis (myös) niitä tilanteita, joissa on kysymys pelkästään maa-ainesluvasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto uudistukseen

Korkein hallinto-oikeus pitää esitettyjä muutoksia kannatettavina. Samaa hanketta koskevien ympäristölupien ja maa-aineslupien rinnakkaisesta käsittelystä aiheutuu useita käytännön ongelmia niin lupa- kuin muutoksenhakuvaiheessakin. Menettelyjen yhdistäminen on omiaan nopeuttamaan ja sujuvoittamaan lupa- ja muutoksenhakumenettelyä.

Maa-aineslain lupajärjestelmän ja ottamislupaa koskevan muutoksenhaun esitetyt muutokset ovat omiaan lähentämään maa-aineslain lupajärjestelmää muihin ympäristöllisiin lupajärjestelmiin. Maa-aineslupiin soveltuu huonosti kassatorinen kunnallisvalitus, jonka omaksumisen peruste aikanaan liittyi tarpeeseen ulottaa muutoksenhakuoikeus asianosaispiiriä laajemmalle. Mitään perinteistä kunnallista harkintavaltaa maa-aineslupiin ei sisälly, vaan kysymyksessä on tyypillinen ympäristöllinen lupamenettely. Tältä kannalta on perusteltua säätää valituslajiksi hallintovalitus ja lupaviranomaiseksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen samaan tapaan kuin ympäristönsuojelulaissa.

Vaikka muutosluonnos sinänsä on kannatettava, korkein hallinto-oikeus kiinnittää seuraavassa huomiota eräisiin luonnosteltujen säännösten seurannaisvaikutuksiin ja mahdollisiin täsmentämistarpeisiin. Myös luonnoksen tekninen jatkovalmistelu

on tarpeen. Todettakoon esimerkiksi, että yleisperusteluissa ympäristönsuojelulain kuvaus perustuu voimassa olevaan lakiin (86/2000), mutta pykäläehdotusten pohjana ovat ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 214/2013 vp) pykäläluonnokset.

Lupamenettely

Luonnoksen mukaan samaa maa-ainesten ottamistoimintaa koskevan hankkeen ympäristölupaa ja maa-aineslupaa koskevat lupahakemukset olisi ratkaistava yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana (ehdotetut ympäristönsuojelulain 47 a § ja maa-aineslain 4 a §).

Lakiluonnoksen mukaan siis säädettäisiin ympäristöluvan ja maa-ainesluvan yhteiskäsittelystä. Asiat ratkaistaisiin samalla päätöksellä. Terminologisesti kysymys näyttäisi olevan kahden luparatkaisun sisällyttämisestä yhteen päätökseen. Malli olisi samantyyppinen kuin kumotussa ympäristölupamenettelylaissa (735/1991) ja vastaisi myös niin sanottuja sekahankkeita koskevaa järjestelyä ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. Lähtökohtana näyttäisi olevan, että yksi päätös kuitenkin sisältäisi kummankin lain mukaisen luparatkaisun. Lupamääräysten antaminen oletettavasti voisi perustua kumpaankin lakiin tai tietyn määräyksen osalta vain toiseen lakiin (esimerkiksi vakuuden asettamista koskevat määräykset maa-ainesluvassa). Lakiluonnos ja sen perustelut jättävät kuitenkin avoimeksi, kirjoitetaanko lupamääräykset erikseen kummankin lain nojalla vai yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Kummassakin tapauksessa päällekkäiset ja ristiriitaiset määräykset vältetään. Selvää niin ikään on, että jos toisen luvan myöntämisedellytykset eivät täyty, yhdistettyä lupaa ei voida myöntää.

Yhteiskäsittelyn tarpeen ydinalue lienee kallionlouhinta, joka sellaisenaan edellyttää sekä maa-aineslupaa että ympäristölupaa (ainakin tietyt aikarajat ylittäessään). Sääntely jättää kuitenkin avoimeksi sen, onko "samana maa-ainesten ottamistoimintana" pidettävä myös louhitun kiviaineksen murskaamista tai soran murskaamista; soranottohan ei tavallisesti edellytä ympäristölupaa. Lakiluonnoksen perusteluissa on kyllä pyritty esittämään esimerkkejä niistä tilanteista, joissa yhteiskäsittely ei olisi tarpeen (s. 22). Asiaa kuitenkin hankaloittaa esimerkiksi se, että muualta toiminta-alueelle tuotavan aineksen murskaamista on voitu pitää jätteen käsittelynä, jolloin toimivaltainen lupaviranomainen saattaa tällä perusteella olla aluehallintovirasto. Perusteluissa esitetty vastaa osaltaan näihin ongelmiin, eikä asiasta tyhjentävästi liene mahdollista säätääkään.

Yhteiskäsittely johtaa vääjäämättä siihen, että lupaviranomaisella tulee olla toimivalta ratkaista kummankin lain mukaiset lupa-asiat päätöksellään. Järjestelmä on tarkoitus rakentaa ympäristönsuojelulain mukaisen toimivaltajaon pohjalle siten, että aluehallintovirasto ratkaisisi asiat silloin, kun se on ympäristönsuojelulain nojalla toimivaltainen lupaviranomainen, ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen muissa tapauksissa (ks. maa-aineslain 7 §:n 1 momentti). Tämä on perusteltu

lähtökohta, vaikka aluehallintovirastolla ei sinänsä nykyisten tehtäviensä perusteella olekaan erityistä kokemusta maa-aineslaissa tarkoitettujen maisemallisten arvojen arvottamisesta. Toisaalta niin ympäristölupa- kuin maa-aineslupa-asioissa on paljon yhteisiä piirteitä, jotka liittyvät toiminnan melu- ja pöly- sekä pohjavesivaikutuksiin. Joka tapauksessa lupaviranomaista koskevat muutosehdotukset ovat pikemmin omiaan lisäämään asioita ratkaistaessa tarvittavaa asiantuntemusta kuin vähentämään sitä nykytilanteesta.

Viranomaistoimivallan edellä kuvattu jako voinee joissakin tapauksissa johtaa samankaltaisen hankkeen käsittelyyn eri viranomaisissa. Jos louhintaa koskevat ympäristö- ja maa-ainesluvat käsitellään yhteiskäsittelyssä aluehallintovirastossa, mutta vasta myöhemmin samalla alueella aloitettava murskaustoiminta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan, murskausta koskeva ympäristölupa-asia eriytyy yhtenäisluvasta. Tällöin se, onko murskaustoimintaa suunniteltu jo ottamislupavaiheessa, vaikuttaa viranomaisen toimivaltaan.

Yhtenäisluvan voimassaoloaika määräytyisi maa-aineslain mukaisesti (maa-aineslain 10 §:n 4 momentti). Tämä on perusteltua, koska maa-ainesluvat ovat nykyisinkin aina määräaikaisia.

Hallintopakko

Maa-aineslain 14 §:n 4 momentissa viitattaisiin uuden ympäristönsuojelulakiehdotuksen 175 §:ään. Tarkoitus on luonnoksen perusteluiden mukaan, että yhtenäisluvan laiminlyöntitilanteissa sovelletaan ympäristönsuojelulain hallintopakkosäännöksiä siitä riippumatta onko määräys perustunut aineellisesti maa-aineslakiin vai ympäristönsuojelulakiin. Luonnoksen 14 §:n 4 momentin sanamuotoa lienee tarpeen laajentaa, kun siinä viitataan vain luvan teettämistoimenpiteeseen. Maa-aineslain 14 §:n otsikkoa tulisi muutoinkin pohtia, kun siinä viitataan vain teettämisuhkaan, vaikka 2 momentissa on kysymys myös uhkasakosta.

Luonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi ympäristönsuojelulain hallintopakkoa koskevia säännöksiä. Tähän ei ole ehkä ole tarvettakaan, mutta ympäristölupaa ja maa-aineslupaa koskeva sääntely poikkeaisi tältä osin voimassa olevasta niin sanottuja sekahankkeita koskevasta tilanteesta. Määräykset annettaisiin lakiluonnoksen mukaan kaikissa tapauksissa vain ympäristönsuojelulain nojalla, kun taas voimassa olevan ympäristönsuojelulain 84 §:n 3 momentin mukaan määräys sekahankkeissa tulisi tilanteen mukaan annettavaksi joko vesilain tai ympäristönsuojelulain nojalla.

Muutoksenhaku

Yhteiskäsittelyssä ratkaistuun lupa-asiaan haettaisiin muutosta ympäristönsuojelulain säännösten mukaisesti (maa-aineslain 20 §:n 2 momentti). Tämä tarkoittaisi sitä, että lupaviranomaisen päätökseen haettaisiin muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. Samalla siis Vaasan hallinto-oikeuden toimivalta hivenen laajenisi

nykyisestä muiden alueellisesti toimivaltaisten hallinto-oikeuksien kustannuksella.

Yleisesti ottaen hallinto-oikeuksia on perusteltua kehittää siihen suuntaan, että mahdollisimman monet asiaryhmät ratkaistaisiin kulloinkin alueellisesti toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa. Esitetyn mallin vaihtoehtona olisi ollut se, että yhteiskäsittelyasioissa muutoksenhaku myös ympäristönsuojelulain mukaan ratkaistavan ympäristölupa-asian osalta olisi ohjattu yhdessä maa-aineslupa-asian kanssa alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Nyt valittua mallia voidaan silti pitää olemassa olevan järjestelmän kannalta pienempänä muutoksena. Perusteellisemmat järjestelmän uudelleen arvioinnit täytyy tehdä toisessa yhteydessä.

Ehdotetun maa-aineslain 20 §:n 2 momentissa viitatuissa ympäristönsuojelulain pykälissä ei säädetä muutoksenhausta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiin. Tällöin luonnollisesti noudatetaan hallintolainkäyttölakia, jonka mukaan päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakiluonnoksen perusteluissa ei ole käsitelty kysymystä kokoonpanosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa eikä ole esitetty korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä annetun lain muuttamista. Lienee selvää, että korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenten on tarkoitettu osallistuvan asian käsittelyyn, kun valitus Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä koskee yhdistettyä ympäristölupaa ja maa-aineslupaa. Tästä olisi paikallaan säätää nimenomaisesti. Samoin olisi harkittava tarvetta ottaa kantaa ratkaisukokoonpanoon Vaasan hallinto-oikeudessa (ks. hallinto-oikeuslain 5 §:n 2 momentti ja 12 §:n 2 momentti, joissa viitataan vain vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin).

Pelkkien maa-aineslupapäätösten osalta muutoksenhakutie säilyisi nykyisenä. Valitus olisi kuitenkin hallintovalitus, niin kuin edellä todettiin (maa-aineslain 20 §:n 1 momentti). Näissä tapauksissa myöskään edellisessä kappaleessa mainittua ongelmaa ei tietenkään synny.

Yhdistetyn lupakäsittelyn asioissa valitusoikeus määräytyisi ympäristönsuojelulain säännösten mukaisesti (maa-aineslain 20 §:n 2 momentti verrattuna ympäristönsuojelulain 191 §:ään). Sen lisäksi valitusoikeus olisi kunnan jäsenillä (191 §:n uusi 3 momentti). Tämä ulottaa valitusoikeuden myös "ympäristölupaosiosta" kaikkiin kuntalaisiin (ks. s. 26). Hyvänä tarkoituksena on perustuslain 20 §:n hengessä olla supistamatta maa-ainesluvasta valittamaan oikeutettujen piiriä. Muutos tuskin ratkaisevasti lisää maa-ainesten ottamiseen tarvittaviin ympäristölupiin kohdistuvia valituksia.

Maa-aineslain 20 a §:n 2 momentissa puolestaan säädettäisiin valitusoikeudesta maa-aineslain mukaan. Pykälä herättää kysymyksen, onko tarkoitus ulottaa valitusoikeus näin laajalle myös valvonta- ja hallintopakkoasioissa. Pykälän 2 momentti vastaa ympäristönsuojelulakiesityksen 191 §:n 2 momenttia, jota vielä tarkistettaneen eduskuntakäsittelyssä.

Muutoksenhakusäännösten muutokset edellyttävät myös siirtymäsäännöksiä, joita lakiluonnokseen ei vielä sisälly.

Päiväys	Diaarinumero
10.6.2014	H 174/14

Ympäristöministeriölle

Viite: YM:n lausuntopyyntö 15.5.2014, nro YM038:00/2011

LAUSUNTO

Ympäristöministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausunnon antamiseen ehdotuksesta maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyiden yhdistämisestä.

Lausuntoasian ovat valmistelleet hallintoneuvokset Kari Kuusiniemi ja Mika Seppälä. Asiaa on käsitelty myös korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 9.6.2014.

Presidentti Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö Ann-Mari Pitkäranta

Korkein hallinto-oikeus
Hallintoneuvos Kari Kuusiniemi
Hallintoneuvos Mika Seppälä

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 15.5.2014, nro YM 038:00/2011

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan 19.5.2014 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta kunnioittavasti seuraavan:

Luonnoksen keskeinen sisältö

Lainmuutoksella muutettaisiin ympäristönsuojelulakia ja maa-aineslakia siten, että samaa hanketta koskevaa ympäristölupaa ja maa-aineslupaa koskevat asiat käsiteltäisiin yhdessä. Lisäksi maa-aineslakia muutettaisiin siten, että lupaviranomaiseksi samoin kuin valvontaviranomaiseksi säädettäisiin kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja että valitus sen lupaviranomaisena antamasta päätöksestä olisi nykyisestä kunnallisvalitusjärjestelmästä poiketen hallintovalitus. Myös maa-aineslain lupamenettelyä muutettaisiin vastaamaan ympäristönsuojelulain säännöksiä. Nämä viimeksi mainitut uudistukset koskisivat siis (myös) niitä tilanteita, joissa on kysymys pelkästään maa-ainesluvasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto uudistukseen

Korkein hallinto-oikeus pitää esitettyjä muutoksia kannatettavina. Samaa hanketta koskevien ympäristölupien ja maa-aineslupien rinnakkaisesta käsittelystä aiheutuu useita käytännön ongelmia niin lupa- kuin muutoksenhakuvaiheessakin. Menettelyjen yhdistäminen on omiaan nopeuttamaan ja sujuvoittamaan lupa- ja muutoksenhakumenettelyä.

Maa-aineslain lupajärjestelmän ja ottamislupaa koskevan muutoksenhaun esitetyt muutokset ovat omiaan lähentämään maa-aineslain lupajärjestelmää muihin ympäristöllisiin lupajärjestelmiin. Maa-aineslupiin soveltuu huonosti kassatorinen kunnallisvalitus, jonka omaksumisen peruste aikanaan liittyi tarpeeseen ulottaa muutoksenhakuoikeus asianosaispiiriä laajemmalle. Mitään perinteistä kunnallista harkintavaltaa maa-aineslupiin ei sisälly, vaan kysymyksessä on tyypillinen ympäristöllinen lupamenettely. Tältä kannalta on perusteltua säätää valituslajiksi hallintovalitus ja lupaviranomaiseksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen samaan tapaan kuin ympäristönsuojelulaissa.

Vaikka muutosluonnos sinänsä on kannatettava, korkein hallinto-oikeus kiinnittää seuraavassa huomiota eräisiin luonnosteltujen säännösten seurannaisvaikutuksiin ja mahdollisiin täsmentämistarpeisiin. Myös luonnoksen tekninen jatkovalmistelu

on tarpeen. Todettakoon esimerkiksi, että yleisperusteluissa ympäristönsuojelulain kuvaus perustuu voimassa olevaan lakiin (86/2000), mutta pykäläehdotusten pohjana ovat ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 214/2013 vp) pykäläluonnokset.

Lupamenettely

Luonnoksen mukaan samaa maa-ainesten ottamistoimintaa koskevan hankkeen ympäristölupaa ja maa-aineslupaa koskevat lupahakemukset olisi ratkaistava yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana (ehdotetut ympäristönsuojelulain 47 a § ja maa-aineslain 4 a §).

Lakiluonnoksen mukaan siis säädettäisiin ympäristöluvan ja maa-ainesluvan yhteiskäsittelystä. Asiat ratkaistaisiin samalla päätöksellä. Terminologisesti kysymys näyttäisi olevan kahden luparatkaisun sisällyttämisestä yhteen päätökseen. Malli olisi samantyyppinen kuin kumotussa ympäristölupamenettelylaissa (735/1991) ja vastaisi myös niin sanottuja sekahankkeita koskevaa järjestelyä ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. Lähtökohtana näyttäisi olevan, että yksi päätös kuitenkin sisältäisi kummankin lain mukaisen luparatkaisun. Lupamääräysten antaminen oletettavasti voisi perustua kumpaankin lakiin tai tietyn määräyksen osalta vain toiseen lakiin (esimerkiksi vakuuden asettamista koskevat määräykset maa-ainesluvassa). Lakiluonnos ja sen perustelut jättävät kuitenkin avoimeksi, kirjoitetaanko lupamääräykset erikseen kummankin lain nojalla vai yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Kummassakin tapauksessa päällekkäiset ja ristiriitaiset määräykset vältetään. Selvää niin ikään on, että jos toisen luvan myöntämisedellytykset eivät täyty, yhdistettyä lupaa ei voida myöntää.

Yhteiskäsittelyn tarpeen ydinalue lienee kallionlouhinta, joka sellaisenaan edellyttää sekä maa-aineslupaa että ympäristölupaa (ainakin tietyt aikarajat ylittäessään). Sääntely jättää kuitenkin avoimeksi sen, onko "samana maa-ainesten ottamistoimintana" pidettävä myös louhitun kiviaineksen murskaamista tai soran murskaamista; soranottohan ei tavallisesti edellytä ympäristölupaa. Lakiluonnoksen perusteluissa on kyllä pyritty esittämään esimerkkejä niistä tilanteista, joissa yhteiskäsittely ei olisi tarpeen (s. 22). Asiaa kuitenkin hankaloittaa esimerkiksi se, että muualta toiminta-alueelle tuotavan aineksen murskaamista on voitu pitää jätteen käsittelynä, jolloin toimivaltainen lupaviranomainen saattaa tällä perusteella olla aluehallintovirasto. Perusteluissa esitetty vastaa osaltaan näihin ongelmiin, eikä asiasta tyhjentävästi liene mahdollista säätääkään.

Yhteiskäsittely johtaa vääjäämättä siihen, että lupaviranomaisella tulee olla toimivalta ratkaista kummankin lain mukaiset lupa-asiat päätöksellään. Järjestelmä on tarkoitus rakentaa ympäristönsuojelulain mukaisen toimivaltajaon pohjalle siten, että aluehallintovirasto ratkaisisi asiat silloin, kun se on ympäristönsuojelulain nojalla toimivaltainen lupaviranomainen, ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen muissa tapauksissa (ks. maa-aineslain 7 §:n 1 momentti). Tämä on perusteltu

lähtökohta, vaikka aluehallintovirastolla ei sinänsä nykyisten tehtäviensä perusteella olekaan erityistä kokemusta maa-aineslaissa tarkoitettujen maisemallisten arvojen arvottamisesta. Toisaalta niin ympäristölupa- kuin maa-aineslupa-asioissa on paljon yhteisiä piirteitä, jotka liittyvät toiminnan melu- ja pöly- sekä pohjavesivaikutuksiin. Joka tapauksessa lupaviranomaista koskevat muutosehdotukset ovat pikemmin omiaan lisäämään asioita ratkaistaessa tarvittavaa asiantuntemusta kuin vähentämään sitä nykytilanteesta.

Viranomaistoimivallan edellä kuvattu jako voinee joissakin tapauksissa johtaa samankaltaisen hankkeen käsittelyyn eri viranomaisissa. Jos louhintaa koskevat ympäristö- ja maa-ainesluvat käsitellään yhteiskäsittelyssä aluehallintovirastossa, mutta vasta myöhemmin samalla alueella aloitettava murskaustoiminta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan, murskausta koskeva ympäristölupa-asia eriytyy yhtenäisluvasta. Tällöin se, onko murskaustoimintaa suunniteltu jo ottamislupavaiheessa, vaikuttaa viranomaisen toimivaltaan.

Yhtenäisluvan voimassaoloaika määräytyisi maa-aineslain mukaisesti (maa-aineslain 10 §:n 4 momentti). Tämä on perusteltua, koska maa-ainesluvat ovat nykyisinkin aina määräaikaisia.

Hallintopakko

Maa-aineslain 14 §:n 4 momentissa viitattaisiin uuden ympäristönsuojelulakiehdotuksen 175 §:ään. Tarkoitus on luonnoksen perusteluiden mukaan, että yhtenäisluvan laiminlyöntitilanteissa sovelletaan ympäristönsuojelulain hallintopakkosäännöksiä siitä riippumatta onko määräys perustunut aineellisesti maa-aineslakiin vai ympäristönsuojelulakiin. Luonnoksen 14 §:n 4 momentin sanamuotoa lienee tarpeen laajentaa, kun siinä viitataan vain luvan teettämistoimenpiteeseen. Maa-aineslain 14 §:n otsikkoa tulisi muutoinkin pohtia, kun siinä viitataan vain teettämisuhkaan, vaikka 2 momentissa on kysymys myös uhkasakosta.

Luonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi ympäristönsuojelulain hallintopakkoa koskevia säännöksiä. Tähän ei ole ehkä ole tarvettakaan, mutta ympäristölupaa ja maa-aineslupaa koskeva sääntely poikkeaisi tältä osin voimassa olevasta niin sanottuja sekahankkeita koskevasta tilanteesta. Määräykset annettaisiin lakiluonnoksen mukaan kaikissa tapauksissa vain ympäristönsuojelulain nojalla, kun taas voimassa olevan ympäristönsuojelulain 84 §:n 3 momentin mukaan määräys sekahankkeissa tulisi tilanteen mukaan annettavaksi joko vesilain tai ympäristönsuojelulain nojalla.

Muutoksenhaku

Yhteiskäsittelyssä ratkaistuun lupa-asiaan haettaisiin muutosta ympäristönsuojelulain säännösten mukaisesti (maa-aineslain 20 §:n 2 momentti). Tämä tarkoittaisi sitä, että lupaviranomaisen päätökseen haettaisiin muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. Samalla siis Vaasan hallinto-oikeuden toimivalta hivenen laajenisi

nykyisestä muiden alueellisesti toimivaltaisten hallinto-oikeuksien kustannuksella.

Yleisesti ottaen hallinto-oikeuksia on perusteltua kehittää siihen suuntaan, että mahdollisimman monet asiaryhmät ratkaistaisiin kulloinkin alueellisesti toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa. Esitetyn mallin vaihtoehtona olisi ollut se, että yhteiskäsittelyasioissa muutoksenhaku myös ympäristönsuojelulain mukaan ratkaistavan ympäristölupa-asian osalta olisi ohjattu yhdessä maa-aineslupa-asian kanssa alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Nyt valittua mallia voidaan silti pitää olemassa olevan järjestelmän kannalta pienempänä muutoksena. Perusteellisemmat järjestelmän uudelleen arvioinnit täytyy tehdä toisessa yhteydessä.

Ehdotetun maa-aineslain 20 §:n 2 momentissa viitatuissa ympäristönsuojelulain pykälissä ei säädetä muutoksenhausta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiin. Tällöin luonnollisesti noudatetaan hallintolainkäyttölakia, jonka mukaan päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakiluonnoksen perusteluissa ei ole käsitelty kysymystä kokoonpanosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa eikä ole esitetty korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä annetun lain muuttamista. Lienee selvää, että korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenten on tarkoitettu osallistuvan asian käsittelyyn, kun valitus Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä koskee yhdistettyä ympäristölupaa ja maa-aineslupaa. Tästä olisi paikallaan säätää nimenomaisesti. Samoin olisi harkittava tarvetta ottaa kantaa ratkaisukokoonpanoon Vaasan hallinto-oikeudessa (ks. hallinto-oikeuslain 5 §:n 2 momentti ja 12 §:n 2 momentti, joissa viitataan vain vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin).

Pelkkien maa-aineslupapäätösten osalta muutoksenhakutie säilyisi nykyisenä. Valitus olisi kuitenkin hallintovalitus, niin kuin edellä todettiin (maa-aineslain 20 §:n 1 momentti). Näissä tapauksissa myöskään edellisessä kappaleessa mainittua ongelmaa ei tietenkään synny.

Yhdistetyn lupakäsittelyn asioissa valitusoikeus määräytyisi ympäristönsuojelulain säännösten mukaisesti (maa-aineslain 20 §:n 2 momentti verrattuna ympäristönsuojelulain 191 §:ään). Sen lisäksi valitusoikeus olisi kunnan jäsenillä (191 §:n uusi 3 momentti). Tämä ulottaa valitusoikeuden myös "ympäristölupaosiosta" kaikkiin kuntalaisiin (ks. s. 26). Hyvänä tarkoituksena on perustuslain 20 §:n hengessä olla supistamatta maa-ainesluvasta valittamaan oikeutettujen piiriä. Muutos tuskin ratkaisevasti lisää maa-ainesten ottamiseen tarvittaviin ympäristölupiin kohdistuvia valituksia.

Maa-aineslain 20 a §:n 2 momentissa puolestaan säädettäisiin valitusoikeudesta maa-aineslain mukaan. Pykälä herättää kysymyksen, onko tarkoitus ulottaa valitusoikeus näin laajalle myös valvonta- ja hallintopakkoasioissa. Pykälän 2 momentti vastaa ympäristönsuojelulakiesityksen 191 §:n 2 momenttia, jota vielä tarkistettaneen eduskuntakäsittelyssä.

Muutoksenhakusäännösten muutokset edellyttävät myös siirtymäsäännöksiä, joita lakiluonnokseen ei vielä sisälly.

Ym Kirjaamo

Lähettäjä: elina.tukiainen@oikeus.fi
Lähetetty: 12. kesäkuuta 2014 10:17
Vastaanottaja: Ym Kirjaamo
Aihe: KHO:n lausunto
Liitteet: 0440_001.pdf; YM - H 174-14 maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamanettelyiden yhdistäm.odt; YM-ehdotuksesta maa-aineslain ja ymp.suojelulain lupamenettelyiden yhdistäm..odt

Ympäristöministeriölle

Lähetän ohessa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon YM.n ehdotuksesta maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyiden yhdistämisestä.

Ystävällisin terveisin,

Elina Tukiainen
johdon sihteeri
Korkein hallinto-oikeus
Fabianinkatu 15 (PL 180)
00130 Helsinki
029 56 40202, 050 331 2633
elina.tukiainen(a)oikeus.fi
www.kho.fi