

Ympäristöministeriölle

Viite: lausuntopyyntö YM16/400/2012

Lausunto ehdotuksesta uudeksi ympäristönsuojelulaiksi

Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos esittää lausuntonaan ehdotuksesta uudeksi ympäristönsuojelulaiksi (YSL) seuraavan:

Ehdotettu YSL 10 § (Sijoituspaikan valinta)

Ehdotetussa YSL 10.2 §:ssä edellytetään voimassa olevan ympäristönsuojelulain 6.2 §:n tapaan, että toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun ohella ”muut mahdolliset sijoituspaikat alueella”. Säännöksestä olisi perusteltua poistaa ”alueella” sana seuraavin perustein.

YSL 6.2 §:n sanamuoto yhdessä vuoden 1999 hallituksen esityksen kanssa viittaa siihen, että lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon vain samalla kiinteistöllä tai lähialueella sijaitsevat sijoituspaikkavaihtoehdot.¹ Toisaalta oikeuskäytännössä myös muut kuin saman kiinteistön

¹ Hallituksen esityksessä (HE 84/1999 vp s. 44–45) todetaan, että säännöksessä ”tarkoitettaisiin erityisesti vaihtoehtoisia sijoittumiskohtia samalla kiinteistöllä”. Vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen tulisi sijaita niin lähellä ajateltua sijoittumispaikkaa, ettei tästä aiheutuisi kokonaan uutta hanketta. Niin ikään esityksen mukaan vaihtoehtoinen sijoituspaikka tulisi olla ensisijaisesti toiminnanharjoittajan hallussa ja muiden sijoituspaikkojen osalta tulisi kiinnittää huomiota muun muassa lunastusmahdollisuuksiin. Sen sijaan hallituksen esitystä

tai lähialueen sijoituspaikkavaihtoehdot ovat voineet tulla huomioon otetuksi YSL 6 §:ää sovellettaessa. Esimerkiksi ratkaisun *KHO 2004:100* perusteluissa ei viitata lähialueen vaihtoehtoihin, vaan muihin sopiviin sijoituspaikkoihin yleisesti.² Alueella-sanan poistaminen selventäisi siten nykyistä oikeustilaa.

Lisäksi systemaattiset näkökohdat puoltavat tiedossa olevien toteuttamiskelpoisten vaihtoehtojen laajaa huomioonottamismahdollisuutta ympäristölupaharkinnassa. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä edellyttävien hankkeiden osalta hankkeen toteuttamisvaihtoehtoja tulee selvittää kyseisessä menettelyssä. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (469/1994, YVAL) mukaista vaihtoehtoselvitystä ja -vertailua ei ole rajattu lähialueen sijoituspaikkavaihtoehtoihin (YVAL 10.1 § ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen (713/2006) 10 ja 11 §). Lainsäädännön koherenssin ja ympäristölakien haittojen minimointiin liittyvien tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta on ongelmallista, mikäli arviointilainsäädännön edellyttämiä selvityksiä hankkeen teknistaloudellisesti toteuttamiskelpoisista vaihtoehdoista ei voitaisi ottaa huomioon täysimääräisesti hankkeiden lupamenettelyissä.

Ehdotettu YSL 11 § (Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot)

Luonnoksessa (s. 52–53) tuodaan kattavasti esiin luontoarvojen sekä maisema- ja kauneusarvojen huomioonottamiseen liittyvät YSL:n säännösten puutteet nykytilanteessa. Esitettyihin puutteisiin nähden luonnoksessa ei ole kuitenkaan johdonmukaisesti perusteltu, miksi ehdotettua YSL 11.1 §:ää ei sovellettaisi kunnan toimivaltaan kuuluvissa ympäristölupa-asioissa (ehdotettu YSL 11.2 §:n 1 kohdan poikkeus). Tältä osin säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ainoastaan todetaan, että valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvat toiminnot ovat pääsääntöisesti

edeltäneissä ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöissä sijoituspaikkaharkintaa ei esitetty rajattavaksi mikrotasolle. Ks. KM 1996: 11 ja 12 s. 82–83 ja mietintöihin sisältyvän lakiehdotuksen s. 2.
² Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei luvan myöntäminen moottoriturheiluradalle lupamääräyksiä tiukentamalla ollut ilmeisesti mahdollista hankkeen tarkoitusta ja luonnetta muuttamatta. Koska kysymyksessä oli uusi toiminta, jolle oli, erityisesti kunnan ollessa luvan hakijana, mahdollista löytää muitakin sijoituspaikkoja, ei ympäristöluvan myöntämiselle haettuun paikkaan ollut edellytyksiä. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset kumottiin ja ympäristölupahakemus hylättiin. KHO mainitsi sovellettuina oikeusohjeina muun ohella YSL 6.1 §:n ja 6.2 §:n 1 ja 3 kohdat. Päätöksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että luvan hakijana oli kunta. Ympäristönsuojelulain järjestelmässä kunta ei ole kuitenkaan muihin nähden erilaisessa oikeudellisessa asemassa luvanhakijana. Merkitystä voidaan antaa sen sijaan sille, että kunnalla on usein tosiasialliset edellytykset sijoittaa toiminta muualle kuin haettuun paikkaan. Laaja vaihtoehtojen huomioonottamisvelvollisuus koskenee siten myös niitä tilanteita, joissa yksityinen taho hakee lupaa, jos tämän hallussa on toimintaan paremmin soveltuvia alueita.

ympäristövaikutuksiltaan ja sijoituspaikan luonnonarvojen kannalta merkittävämpiä kuin toiminnot, joille luvan myöntää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävien luonnonarvojen suojelun toteutumisen ei tulisi olla riippuvainen siitä, mikä viranomainen luvittaa luonnonarvojen turmeltumista aiheuttavan toiminnan. Se, että ehdotettua YSL 11.1 §:ää sovellettaisiin harvemmin kunnan ympäristölupaviranomaisen luvittamiin toimintoihin, ei ole yksin riittävä peruste luonnoksessa esitetulle poikkeussäännökselle (ehdotettu YSL 11.2 §:n 1 kohta).

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että pykälää ei sovellettaisi, mikäli toiminnan sijoituspaikalla on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti hyväksytty asemakaava tai asemakaava, jonka ajanmukaisuus on arvioitu maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 9) todetaan, että vanhentuneiden kaavaratkaisuiden vaikutus estetään rajaamalla säännös koskemaan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla hyväksytyjä kaavoja tai edellyttämällä kaavalta ajanmukaisuuden arviointia. Perusteluissa suhtaudutaan ylioptimistisesti maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:n mukaiseen arviointiin. Arviointi on kunnan harkinnassa eikä päätöksestä saa valittaa. Sen tosiasiallinen merkitys jäänee täten vähäiseksi.

Ehdotettu 40 § (Lupatoimivallan siirto)

Luonnoksen 40 §:ssä säädetään lupatoimivallan siirrosta valtion ympäristölupaviranomaiselta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Menettely olisi hakemukseen perustuvaa ja lakiperustaisiin edellytyksiin nojaavaa. Siirtomahdollisuuden puolesta voidaan esittää perusteltuja näkökohtia, mutta esityksen haittavaikutukset tulee myös ottaa huomioon. Toimivaltarajojen eri viranomaisten välillä tulee olla selkeitä ja tieto niistä tulee olla kansalaisten ja toiminnanharjoittajien helposti saatavilla. Hakemukseen perustuva toimivallan siirto on omiaan luomaan eriarvoisuutta kuntien välille ja monimutkaistamaan toimivallanjakoa. Uudessa ympäristönsuojelulaissa tulisi ottaa huomioon, miten luvanhakijoiden oikeusturva näiltä osin tulee toteutumaan.

Ehdotettu 186 § (Muutoksenhaku)

Ehdotetun 186 §:n 1 momentin mukaan pääsääntöinen muutoksenhakekeino on hallintovalitus Vaasan hallinto-oikeuteen. Voimassa olevasta sääntelystä (YSL 96 §) poiketen valitusasiakirjat toimitetaan päätöksen tehneen viranomaisen sijaan suoraan hallinto-oikeudelle. Muutos on tarpeellinen, sillä koska nykyisinkään valitusasiakirjojen toimittamiseen ei ole kytketty minkäänlaista oikaisumenettelyä, mikä vastaavanlaisiin tilanteisiin usein liittyy, eivät ainoastaan kuulemisen toteuttamiseen liittyvät perusteet ole nykyjärjestelyn säilyttämisen kannalta riittäviä. Muutos selkeyttää muutoksenhakujärjestelmää ja siirtää painopistettä asianmukaisella tavalla tuomioistuinvetoisemmaksi. Nykyinen järjestelmä saattaa aiheuttaa epätasapuolisuuden tunnetta muutoksenhakijassa. Hallintoviranomainen ja tuomioistuin saatetaan nähdä molemmat muutoksenhakijan vastapuolena prosessissa, koska viranomainen toimii aktiivisesti myös muutoksenhakuvaiheessa.

Kun kuitenkin otetaan huomioon muutoksenhakujärjestelmän yleiset kehittämistendenssit, oikaisuvaatimusjärjestelmän laajempaa käyttöönottoa myös uudessa ympäristönsuojelulaissa tulisi vielä harkita.

Ehdotettu 187 § (Valitusoikeus)

Ehdotetun lainkohdan toisessa momentissa säädetään valtion lupa- ja valvontaviranomaisen sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valitusoikeudesta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä. Valitusoikeus on sidottu siihen, että Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Ehdotetussa muodossaan säännös on merkittävä parannus verrattuna nykyiseen lakiin, jossa ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valitusoikeus on sidottu yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseen (voimassa oleva YSL 97.2 §). Voimassa olevan lain yleisen ympäristönsuojeluedun valvominen -edellytys on merkityssisällöltään epämääräinen ja jättää esimerkiksi viranomaisen toimivaltaan liittyvän epäselvyyden muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Tämä epäkohta on ehdotetussa luonnoksessa perustellusti korjattu.

Ehdotettu 192 § (Kuuleminen valituksen johdosta)

Voimassa olevassa laissa viranomaisen lähettää tiedon valituksista Vaasan hallinto-oikeudelle ja hoitaa itse kuulemisen valituksista (YSL 96.1 § ja 98 §). Ehdotetussa luonnoksessa ympäristölupapäätöstä koskevista valituksista tulee tiedottaa kuuluttamalla päätöksen antaneen viranomaisen ilmoitustaululla ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan.

Yhdessä valitusasiakirjojen toimittamista koskevan muutoksen kanssa tämä muutos parantaneekin muutoksenhakijan kokemaa oikeudenmukaisuutta siirtämällä prosessin painopistettä tuomioistuinvetoisemmaksi. Kuuleminen tapahtuu lähellä potentiaalisia muutoksenhakijoita, mutta kuitenkin vetovastuu kuulemisesta on tuomioistuimella.

Yksittäisiä huomioita:

Ehdotuksen s. 7 ja 44 ei ole huomioitu EU:n YVA-lainsäädännön kodifiointeja (Direktiivillä 2011/92/EU (EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1) kodifioitu direktiivi 85/337/ETY ja sen kolme muutosdirektiiviä 97/11/EY, 2003/35/EY ja 2009/31/EY).

Joensuussa 7.1.2013

Tapio Määttä
ympäristöoikeuden professori,
oikeustieteiden laitoksen johtaja