# Ympäristöministeriölle

# Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran lausunto ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotuksista (YM16/400/2012)

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry (jäljempänä ”seura”) kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu kun­nioittaen seuraavan.

Seura pitää tärkeänä, että ympäristölupaan liittyviä menettelyjä kehitetään ja ajanmukaistetaan, jotta kor­kean ympäristönsuojelun tavoite saavutetaan tavalla, joka on tarkoituksenmukainen ja sujuva. Muu­­toinkin ympäristölainsäädäntöä tulee kehittää havaittujen puutteiden tai epätarkoituksen­mukai­suuk­sien korjaamiseksi. Seura keskittyy tässä lausunnossa ympäristölupamenettelyn sujuvoittamista kos­­ke­vaan tavoitteeseen ja sen toteuttamiskeinoihin.

Ehdotusten yhtenä johtotavoitteena on lupamenettelyn joustavoittaminen ja tehostaminen. Tavoite on kannatettava, mutta sen tulisi toteutua vaarantamatta ympäristölupien sisällöistä tasoa ja laatua. Viranomaisten riittävät ja asiantuntevat henkilöresurssit ovat seuran käsityksen mukaan keskeinen, ellei jopa keskeisin, edellytys lupamenettelyn sujuvuudelle ja lupapäätösten sisällölliselle laadulle. Tämän keskeisen edellytyksen lisäksi sujuvoittamiskeinoja voidaan etsiä esimerkiksi niistä ehdo­tuk­sista, joita nyt on esitetty. Seuran käsityksen mukaan moni ehdotuksista, kuten ennakkoneu­vot­te­lut luvan hakijan ja viranomaisen välillä tai luvan hakijan mahdollisuus päätösluonnoksen kom­men­toin­tiin ovat jo sinänsä nykylainsäädännön puitteissa sallittuja ja käytössä ainakin tietyissä viran­omai­sissa. Tästä näkökulmasta katsottuna vastaavien menettelyiden lisääminen lainsäädäntöön olisi erään­laista hallintokäytännön kodifiointia. Näissäkin menettelyllisissä yksityiskohdissa on kui­ten­kin tärkeää, että menettelyn tasapuolisuus ja viranomaisen riippumattomuus säilyvät.

Ennakkoneuvottelut, joilla kai enemmänkin tarkoitetaan sitä, että luvan hakija ottaa yhteyttä viran­omaiseen ja esittelee hankkeensa ja mahdollisesti pyytää viranomaiselta hallintolain mahdollis­ta­missa puitteissa neuvoja, ei varsinaisesti voi olla mikään todellinen ”neuvottelu”. Neuvottelulla tar­koi­tetaan sanan yleiskielisessä merkityksessä jo sellaista keskustelua, jossa osapuolet – tässä ta­pauk­­sessa luvan hakija ja viranomainen(set) – neuvottelevat jostain konkreettisesta asiasta pääs­täk­seen neuvottelulopputulokseen. Tällaisesta neuvottelusta ei voine olla kyse, sillä silloin vaarana on, että viranomainen voisi muodostaa ennakkokannan asiassa, ennen kuin asiaa on varsinaisesti selvi­tetty ja muita viranomaisia, asianosaisia ja muita kuultavia tahoja on edes kuultu. Tämä olisi varsin ongel­­mallista viranomaisen objektiviteettivaatimuksen kanssa. Kysymyksessä on pikemmin suun­ni­tel­makeskustelu tulevasta menettelystä lupa-asiassa, eikä siinä ole mahdollista esimerkiksi ”sopia” kolmansien tahojen asemasta. Sen sijaan ennakko*neuvonta* on kaikkien osapuolten hyödyksi, jotta lupa­hakemuksesta saadaan alusta alkaen mahdollisimman laa­dukas, mikä vuorostaan edesauttaa sitä, että lupahakemuksesta esitetyt lausunnot ja mielipiteet­kin voivat olla mahdollisimman laaduk­kaita ja valaisevia.

Vastaavasti päätösluonnoksesta kuuleminen ei sinänsä voine olla kenenkään oikeusturvan kannalta ongelmallista, kunhan se ei avaa lupaharkintaa uudestaan, mikä mahdollisesti edellyttäisi muidenkin osa­puol­ten kuulemista. Esimerkiksi, mikäli luvan hakija esittää uutta selvitystä tai uusia perusteita pää­tösluonnoksen kommenteissa, pitäisi tulla uudelleen harkittavaksi, tulisiko viranomaisia, asian­osai­sia tai muita kuultavia tahoja kuulla uudestaan. Lähtökohtaisesti voitaisiin hahmotella, että pää­tösluonnoksesta kuulemisen päällimmäisenä tarkoituksena on antaa viranomaiselle mahdollisuus pois­taa asiavirheet tai sellaisiin perustuvat johtopäätökset luvasta ennen kuin päätös annetaan, jottei täl­laisista asioista tarvitse valittaa niin sanotusti turhaan. Hallintolain nojalla viranomaisella on tiet­ty toimivalta korjata annettuja päätöksiä, mutta aina se ei ole mahdollista, jolloin päätöksen oikai­seminen on mahdollista vain hallintotuomioistuimia kuormittavalla valituksella.

Lupamenettelyn korvaaminen kevyemmäksi oletetulle ilmoitusmenettelyllä, jota olisi vielä kaksi eri lajia, vaikuttaa säädösteknisesti byrokratiaa lisäävältä uudistukselta. Sellainen ratkaisu, että ilmoi­tus­­menettely käytäisiin kaikkine vaiheineen läpi ja ilmenisi, että lupa on tarpeen, on epätar­koi­tuk­sen­­mu­­kai­nen sekä siksi, että saattaa syntyä kaksipolvinen valvontamenettely vähämerki­tyk­sisissä­kin hankkeissa, että siksi, että kuulemis- ja selvitysvaatimusten lieventäminen voi johtaa tarpeet­to­miin menettely­vir­heisiin ja palautuksiin lupa-asian käsittelyä varten. Kaksijakoinen ilmoitusme­net­te­ly laajempaan ja sup­peaan vaikuttaa lisäävän byrokratiamalleja myös valvontakeinojen keskinäi­sessä valinnassa ja siten johtavan tapauksittain lisääntyviin muutok­senhakumahdollisuuksiin ja toi­min­nanharjoittajien epätietoisuudesta johtuviin jälkivalvontatoimiin. Parempi olisi ratkaisu, jossa on selkeästi erilliset menettelytavat eri tarkoituksineen.. Suppea eli normaali ilmoitusmenettely puol­taa paikkaansa selkeissä ti­lan­teissa, joissa ei ole vaaraa ympäristön pilaantumisesta ja joissa tar­ve syntyy lähinnä viranomais­valvonnasta. Laajempi ilmoitusmenettely sitä vastoin voisi merkitä hank­keen ennakkovalvonta-asian pallottelua edestakaisin ilmoitus- ja lupa-asiana kuhunkin liittyvi­ne muutoksenhakuineen. Tilanne, jossa valvonta-asiana ratkaistaisiin ilmoitusmenettelyssä asian­osai­sia kuulematta kysymys luvantar­peesta, merkitsee huononnusta ympäristöasioiden ennakko­valvontaan. Siksi menettelyä olisi syytä kutsua edelleenkin lupamenettelyksi, mutta lupavi­ranomaisen harkintaa selvitysten yms. hankin­nassa voitaisiin tietyin määritellyin edellytyksin laissa ”keventää”.

Ongelmalliseksi laajempi ilmoitusmenettely muodostuu myös naapuruusuhteisiin vaikuttavissa hank­­keis­sa, jos asia ratkaistaisiin vastedes luvantarpeenkin osalta lainvoimaisesti ilmoitusme­net­te­lyssä. Tällöin saattaa jäädä huomiotta naapuruussuhdelain sisäinen ennakkovalvontasääntely (17 §), mikä historiallisena ns. immissiolupa-asiana sittemmin yhdistettiin ympäristöluvan osaksi. Naapu­ruusasioita ei voida ratkaista asianomaista kuulematta ilmoitusmenettelyssä.

Toinen ongel­mallinen kysymys koskee pelkästään laajempaan ilmoitusmenettelyyn tulevan hank­keen sijoi­tus­paikan ratkaisua. Tämä seikkahan on viime aikoina saanut jopa lupaharkinnassa koros­tettua merkitystä ja olisi outoa, että sen merkitystä ilmoitusmenettelyssä mahdollisesti puuttuvan tar­kas­telun seurauksena heikennettäisiin. Sijaintikysymys voi olla merkityksellinen myös sellaisissa ilmoitusvelvollisuuden piiriin siirrettäviksi esitetyissä asioissa, joissa ympäristön pilaantumisriski ei ole välitön.

Siitä huolimatta, että laajaa ilmoitusmenettelyä ei voitaisi pitää yleisesti hyvänä ratkaisuna nykyistä ennakkovalvontajärjestelmää sujuvoittamiseksi, saattaa olla perusteltua tietyissä omanlaisissa hank­keis­­sa, joilla on pääasiassa vain naapuruusoikeudellinen ulottuvuus, muovata lupamenettelyä ta­valla, jo­ka olisi ehdotetun laajemman ilmoitusmenettelyn kaltainen; miksi menettelyä kutsutaan, on silloin makuasia. Tällaisena hankkeena näyttäisi voivan tulla kysymykseen esitetty eläinsuoja. Me­net­te­lyyn olisi ja tulisi olla mahdollista liittää asianosaisten kuulemisvelvollisutta koskeva säännös, vaik­ka menet­telyä muutoin kutsuttaisiin ilmoitusmenettelyksi. Hanketta ei kuitenkaan tulisi voida aloit­taa ennen viranomaisratkaisua asiassa.

Helsingissä 6.5.2016

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.



Erkki Hollo

Puheenjohtaja