



27.08.2024

Asia: VN/27126/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunto

**Huomiot hallituksen esityksen yleisperusteluihin (esityksen luvut 1-5 ja 8-12)**

-

#### **1 luku Yleiset säännökset**

-

#### **2 luku Yhteyspisteviranomainen**

-

#### **3 luku Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa**

-

#### **4 luku Eräiden lupamenettelyiden yhteensovittaminen**

-

#### **5 luku Yhteiskäsittely**

-

#### **6 luku Asioiden ratkaiseminen**

-

#### **7 luku Erinäiset säännökset**

-

#### ***Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta***

-

### ***Laki vesilain muuttamisesta***

-

### ***Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta***

-

### ***Laki ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain muuttamisesta, VN asetusmuutosluonnos ympäristövaikutusten arvioinnista ja asetusmuutoksen muistio***

-

### ***Muut lakiehdotukset***

-

### **Muut kommentit**

Korkein hallinto-oikeus lausuu ehdotuksesta seuraavan:

Yleistä

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotettu laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sisältää hyvin erilaisia säännöskokonaisuuksia, joista on voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty eri laeissa. Osa säännöksistä liittyy aineellisessa lainsäädännössä kuten ympäristönsuojelulaissa säädettyihin menettelysäännöksiin. Lisäksi ehdotuksessa on otettu huomioon eräitä vireillä olevien ehdotusten, kuten kriittisten raaka-aineiden asetuksen, nollateknologia-asetuksen ja RED III -direktiivin, vaatimuksia. Ehdotettu laki on mainituista syistä joiltakin osin epäjohdonmukainen ja vaikeasti hahmottuva. Voidaan perustellusti kysyä, onko tällaisen kokonaisuuden säätämiseksi perusteita vain sen vuoksi, että säännökset liittyvät Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin.

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Ehdotetun lain 3 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Pykälän 2 momentin viittaus muiden lakien noudattamiseen on jossain määrin epäselvä, kun ehdotettavassa laissa ei oikeastaan säädetä mitään asian käsittelystä siten, että tällaista suhdesäännöstä tarvittaisiin. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että pykälässä on mainittu merensuojelulaki, jossa viranomaistehtävät kuuluvat lähinnä Suomen ympäristökeskukselle. Säännöksessä mahdollisesti tarkoitetaan merenkulun ympäristönsuojelusta annettua lakia.

Eräs ehdotuksen uutuus olisi luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten myöntäminen samanaikaisesti ympäristöllisen lupapäätöksen kanssa yhteiskäsittelyinä. Korkein hallinto-oikeus pitää sääntelytapaa mahdollisena, mutta tähän voi liittyä käytännössä ongelmia. Poikkeuslupan myöntäminen voi useissa tapauksissa olla itse lupa-asioista erillinen kysymys. Ehdotettu 17 § on muotoiltu siten, että poikkeuslupa pitäisi ratkaista aina hanketta koskevien muiden lupahakemusten kanssa. Ehdotuksen tarkoitus ei kuitenkaan liene se, että jos ympäristölupa- tai vesilupahakemus ei ole vireillä, luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta ei saisi ratkaista erillään näistä asioista. Luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen saaminen voi joissakin tapauksissa olla hakijan kannalta tärkeä esikysymys ennen yksityiskohtaisten lupahakemukseen liittyvien selvitysten tekemistä. Toisaalta poikkeuksen myöntäminen voi olla tarpeetonta tai poikkeusta voidaan rajata, jos lupamääräyksillä voidaan ehkäistä haittoja eliöille. Tämä puolestaan puoltaa poikkeamisen käsittelyä osana muuta lupaharkintaa.

Korkein hallinto-oikeus esittää pohdittavaksi, olisiko tässä yhteydessä mahdollista säätää yhteiskäsittelystä myös vesilain ja maa-aineslain välillä siltä osin kuin maa-aineslupa ratkaistaisiin yhteiskäsittelystä ympäristölupan kanssa Lupa- ja valvontavirastossa. Tällöin kysymys ei olisi siis kaikkien maa-aineslupien siirtämisestä Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan, koska siirtäminen tässä tilanteessa edellyttäisi, että maa-aineslupan lisäksi tarvittaisiin ympäristölupan lisäksi vesilain mukainen lupa pohjavesiin aiheutuvien vaikutusten vuoksi.

Uutuutena olisi myös Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvien lupa-asioiden ja TUKESin lupa-asioiden yhteensovittaminen. Ehdotetut säännökset vastaavat pitkälti eräiden ympäristöllisten menettelyiden yhteensovittamisesta annetun lain säännöksiä. Ehdotettujen säännösten käytännön merkitys jäänee kuitenkin nyt pieneksi ottaen huomioon, millaisia kokemuksia on saatu ympäristöllisten lupien yhteensovittamisesta. Lisäksi osa TUKESin luvista on luonteeltaan sellaisia, ettei varsinaiseen yhteensovittamiseen ole edes tarvetta tai yhteensovittaminen voi olla vaikeasti toteutettavissa (esim. malminetsintäluvan ja ympäristöluvan yhteensovittaminen, koska malminetsintään ei yleensä vaadita ympäristölupaa/vesilain mukaista lupaa). Kemikaalilainsäädännön lupamenettelyjen tarkoitus on usein myös toisenlainen kuin ympäristöllisten lupien, kun kemikaalilainsäädännön lupa tähtää lähinnä jälkivalvonnan järjestämiseen.

#### Asioiden käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Luvun otsikko ei oikeastaan vastaa sisällöllisesti pykälää, joita ilmeisesti sovellettaisiin vain osaan Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvien asioiden käsittelystä. Säännökset on kopioitu osin voimassa olevista laeista. Tämän vuoksi esimerkiksi viittauksen lupahakemukseen tai lupamenettelyyn on tarkoitettu ilmeisesti viittavan lähinnä ympäristönsuojelulain ja vesilain lupamenettelyihin. Toisaalta myös luonnonsuojelulain 83 §:n mukainen poikkeaminen on laissa lupa, mutta tarkoitus ei liene soveltaa ehdotettuja säännöksiä tällaiseen tilanteeseen. Ehdotetussa 7 §:n 2 momentissa on ilmeisesti tarkoitettu viitattavan 13 §:ään eikä 12 §:ään.

## Asioiden ratkaiseminen

Ehdotetut 6 luvun säännökset vastaavat olemassa olevia aluehallintovirastosta annettuja säännöksiä. Korkein hallinto-oikeus viittaa näiltä osin myös antamaansa lausuntoon ehdotuksesta Lupa- ja valvontavirastosta annettavaksi laiksi. Ehdotettu 19 § koskenee lupa-asioiden ratkaisua. Ilmeisesti tarkoitus on, ettei muita asioita voitaisi ratkaista kahden ratkaisijan tai monijäsenen ratkaisijan kokoonpanoissa.

## Yleisen edun valvonta

Ehdotettu 19 § ei myöskään koskisi yleisen edun valvonnan yksikössä tapahtuvaa päätöksentekoa. Ehdotettuun 19 §:ään sisältyvä otto-oikeuden kieltä ei siten tulisi sovellettavaksi yksittäisissä asioissa ja epäselvää on, estääkö Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 4 §:n 4 momentti otto-oikeuden käyttämisen sellaisenaan.

Ylipäätään tässä yhteydessä tai ehdotetussa Lupa- ja valvontavirastosta annettavassa laissa ei ole ehdotettu säädettäväksi siitä, miten yleisen edun valvontayksikkö toimii ja mitä tehtäviä sille kuuluu. Epäselvää on siten, antaako yksikkö (tai sen nimissä toimiva virkamies esittelystä) lausunnon lupa-asioissa (ja myös hallintopakkoasioissa), koska yleistä etua valvovan yksikön asemaa ei voitane itsestään selvästi rinnastaa yleistä etua valvovaan viranomaiseen, kuten ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa säädetään. Korkein hallinto-oikeus myös toteaa tässä yhteydessä, että lupapäätöksen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta on olennaista, että jälkikäteen on selvitettävissä päätöksen perusteena olleiden selvitysten asianmukaisuus ja riittävyys sekä se, miten ne on otettu päätöksenteossa huomioon. Tällä on vaikutusta myös lupa-asian kokonaiskäsitelyaikaan, mukaan lukien muutoksenhakuvaihe. Tältä osin korkein hallinto-oikeus kiinnittää esimerkinomaisesti huomiota siihen, että esitykseen liittyvän luonnonsuojelulain 35 §:n muutosehdotuksen mukaan erillistä Natura-arviointilausuntoa ei enää annettaisi asiassa, jossa Lupa- ja valvontavirasto on luvan myöntävä viranomainen.

Korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että lakiin otetaan tähän liittyen erityissäännökset, jossa säädetään tarkemmin yksikön toiminnasta ennen päätösten tekemistä sekä muutoksenhakuoikeudesta.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä asianosaisten oikeusturvan kannalta, että yksikkö antaa tarvittaessa lausunnon. Lausunnon on myös merkitystä muutoksenhaussa sen arvioinnissa, onko

yleinen etu otettu huomioon päätöksessä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voidaanko lausunnon antamista rajata jollain tavalla niin, ettei lausuntoa pyydettäisi rutiininomaisesti kaikissa tapauksissa.

## Muutoksenhausta

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuslupan myöntäminen lupa-asian yhteydessä olisi muutoksenhaun osalta ehdotettu säädettäväksi luonnonsuojelulaissa monimutkaisella tavalla. Ehdotus poikkeuslupien yhteiskäsittelystä johtaisi kuitenkin siihen, että luonnonsuojelulain mukaiset asiat keskittyvät entistä enemmän Vaasan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että yhteiskäsittelyssä myönnettävä poikkeuslupa tarkoittaa järjestöjen valitusoikeuden laajentumista luonnonsuojeluasiassa vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaiseksi. Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että luonnonsuojelulain valitusoikeuden laajuutta tulisi pohtia muutoinkin niin, että se vastaisi enemmän ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista sääntelyä. Toisaalta on huomattava, että tilanteessa, jossa luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa koskee hankkeen toteuttamisen kannalta vain rajattua aluetta, on varsinaisten asianosaisten piiri yleensä suhteellisen suppea. Kun varsinaisten asianosaisten valitusoikeus on ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaan laaja, saattaa se johtaa siihen, että asianosainen voi valittaa kaikilta osin myös muista kysymyksistä – luonnonsuojelulain mukainen poikkeaminen mukaan lukien – jotka on ratkaistu yhteiskäsittelyssä.

## Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain jatkovalmistelu

Eesityksen sisältyy myös ehdotus korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta. Mainittu säännös koskee asiantuntijajäsenten osallistumista asioiden käsittelyyn. Samalla olisi harkittava myös lain 6 §:n 3 momentin täsmentämistä. Viimeksi mainittu lainkohta koskee asiantuntijajäsenen osallistumista kokoukseen, jossa valituslupa-asia käsitellään.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Mika Seppälä ja Kari Tornikoski sekä esittelijäneuvokset Satu Sundberg ja Päivi Korkeakoski. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 26.8.2024.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

Tukiainen Elina  
Korkein hallinto-oikeus