

Vaasan hallinto-oikeuden lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakiesityksen 4 luku

Hallinto-oikeus toteaa, että sillä ei ole ollut käsiteltävänä yhtään eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) mukaista asiaa. Nyt valmisteltu laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa olisi osittain rajatumpi ja täsmällisempi ja sitä soveltamassa olisi uusi valtakunnallinen virasto, mutta sen toimivuuteen ja tarpeellisuuteen liittyy yhä joitakin epävarmuuksia.

Hallinto-oikeus on edellä mainittua lainsäädäntöhanketta (764/2019) koskevassa lausunnossaan 20.3.2018 todennut, että vaikka esitys on sinänsä varsin perusteellinen, on pidettävä varsin todennäköisenä, että esitetyillä muutoksilla ei tule yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta olemaan menettelyä nopeuttavaa vaikutusta, vaan tosiasiasa päinvastainen vaikutus. Näkemys on tuolloin perustunut siihen, että eri lupamenettelyjen välisten keskinäissuhteiden hahmottaminen on erittäin haastavaa ja sen vuoksi esitetty lainsäädäntö tulee aiheuttamaan yhteensovittaville viranomaisille ja myös sen piiriin kuuluvia lupia valmisteleville viranomaisille merkittäviä haasteita. Tulkinnalliset epäselvyydet lisääntyvät, menettelyvirheiden mahdollisuus ja muutoksenhakutuomioistuimen näkökulmasta myös muutoksenhaun perusteena olevien valitusperusteiden moninaisuus lisääntyy. Tulkinnallisten epäselvyyksien ja menettelyvirheiden mahdollisuus ovat omiaan pidentämään hakemusten tosiasiallista käsittelyaikaa nykyisestä, eikä esityksen avulla siten välttämättä päästä niihin tavoitteisiin, joihin sillä pyritään. Hallinto-oikeus katsoo, että lakiehdotuksen 4 lukua koskevilta osin tilanne ei ole oleellisesti muuttunut aikaisemmin lausutusta.

Hallinto-oikeus on 20.3.2018 todennut, että prosesseja kehitettäessä selkeästi hahmotettavaa hallinto- ja lupamenettelyä on pidettävä kaikkien asianosaisten ja myös viranomaisten kannalta ehdottoman tärkeänä seikkana, jopa itseisarvona. Menettelyjen moninaisuus on omiaan lisäämään byrokratiaa ja vaikeuttamaan järjestelmän toimintaa ja sen ymmärrettävyyttä. Esityksen 4 luvun mukaisesti käsiteltävissä lupa-asioissa olisi vielä tarkasteltava, miten muun muassa asianosaisuus, valitusoikeus, päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus ja muutoksenhaku poikkeaisivat toisistaan ja mikä vaikutus näillä olisi säännöksen selkeyteen ja toimivuuteen.

Luonnonsuojelulain mukainen poikkeamishakemus

Hallinto-oikeus on 29.8.2016 ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossa Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa -raportista pitänyt erittäin kannatettavana luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusasioiden käsittelemistä muiden ympäristöllisten lupa-asioiden yhteydessä. Tältä osin muutos lainsäädäntöön olisi kuitenkin ollut tehtävissä kevyemmin kuin säätämällä asiasta erillisellä lailla.

Hallinto-oikeus toteaa, että kysymys luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisen tarpeesta voi olla hyvin tulkinnanvarainen. Poikkeamisen tarve voi riippua siitäkin, millä tavoin hanketta mahdollisesti voidaan muotoilla lupamääräyksin. Kysymys poikkeamisen tarpeesta voi tulla ratkaistavaksi myös muutoksenhakutuomioistuimessa, joka voi olla lupaviranomaisen kanssa eri mieltä siitä, tarvitaanko poikkeamista.

Hallinto-oikeus on jo 20.3.2018 lausunnossaan todennut, että erityisen ongelmallisena olisi pidettävä tilannetta, jossa hallinto-oikeuden alueellinen toimivalta ja ratkaisukokoonpanon jäsenten perehtyneisyys vaihtelisivat sen mukaan, liittyykö luonnonsuojelulain mukainen poikkeamishakemus vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaiseen lupahakemukseen vai onko se tehty siitä erillään.

Esitystä tulisikin harkita muutettavaksi siten, että jos ympäristö- tai vesiluvanvarainen hanke edellyttää myös luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen arvioimista, ja tällainen päätös kuitenkin annettaisiin erillään lupa-asian käsittelystä, muutoksenhaku olisi myös näissä tapauksissa syytä ohjata Vaasan hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi hankkeen lupa-asiaa vastaavassa kokoonpanossa. Tämä edellyttäisi muutoksia esitettyyn luonnonsuojelulain 134 a §:ään ja hallinto-oikeuslain 12 §:ään. Luonnonsuojelulain mukaisten asioiden siirtyminen ratkaistavaksi Vaasan hallinto-oikeudessa ei edellä esitetystä laajuudesta lisäisi hallinto-oikeuden työmäärää merkittävästi.

Ennakollinen ohjaus ja hakijan neuvonta

Ehdotetussa laissa on lupaviranomaiselle säilytetty poikkeuksellisen vahva luvan hakijan neuvonta ja ohjaus. Tämän on ilmeisesti ajateltu parantavan investointihankkeiden lupapäätösten ennakoitavuutta hakijan näkökulmasta katsottuna. Hallinto-oikeus toteaa, että hakijan saama tai ymmärtämä ennakkokäsitys luvanmyöntämisedellytysten täyttymisestä ja luvassa asetettavista vaatimuksista voi osoittautua myöhemmin toiseksi, kun asiaa tarkastellaan lupaviranomaisessa lausuntojen tai hallinto-oikeudessa valitusten seurauksena. Tavoitteena näyttäisi lisäksi olevan myös muutoksenhaun välttäminen ja sitä kautta lupakäsittelyn sujuvoittaminen. Asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että hakijan ja lupaviranomaisen kiinteä yhteistyö vaarantaa asiassa haitankärsijänä olevan osapuolen luottamusta riippumattomaan käsittelyyn eikä näin ollen ainakaan vähennä muutoksenhaun mahdollisuutta. Lain tavoite voi kääntyä itseään vastaan.

YVA-menettelyn ja lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Arviointiselostuksesta kuulemista nyt esitettyillä tavoilla voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että yhdessä kuuleminen soveltuu paremmin hankkeen muutoksiin (vaihtoehto 1) kuin uusiin hankkeisiin. Jatkovalmistelussa on muutoinkin huolehdittava siitä, että YVA-direktiivin perusajatus todellisten vaihtoehtojen tarkastelusta toteutuu ainakin uusien hankkeiden osalta.