



13.3.2018

Diaarinumero  
H 80/18

Ympäristöministeriölle

*Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 6.2.2018, YM008:00/2015*

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ERÄIDEN YMPÄRISTÖLLISTEN LUPAMENET-  
TELYJEN YHTEENSOVITTAMISESTA, LAIKSI YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELystä ANNETUN  
LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

**Luonnoksen pääkohdat**

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi uusi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin sovittamalla samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen. Yhteensovittamisen edellytyksenä olisi, että hankkeelle haetaan joko ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maa-aineslain mukaista lupaa aineiden ottamiseen. Yhteensovittaminen voisi tulla sovellettavaksi, jos hankkeelle haetaan samanaikaisesti lisäksi joko luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa, maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa rakentamiseen, kaivoslain mukaista lupaa taikka vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaista lupaa.

Luonnos perustuu niin sanotun yhden luukun palveluiden periaatteen toteuttamiseen.

Lakiluonnokseen liittyy myös ympäristönsuojelulain ja vesilain muutos, jonka mukaan luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut tulisi käsitellä yhteiskäsittelyssä mainittujen lakien mukaisessa menettelyssä. Lisäksi säädettäisiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittamisesta eräissä tapauksissa.

Luonnoksessa päätösten tiedoksiantotapa on muutettu vastaamaan vireillä olevaa ehdotusta julkipanoa ja kuulutuksia koskevaa lainsäädännön muuttamiseksi. Tältä osin korkein hallinto-oikeus viittaa aiempaan lausuntoonsa oikeusministeriölle (1.3.2018, asia H 88/18, [www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/jRnT9hCwT/Om-lausunto\\_H88\\_18.pdf](http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/jRnT9hCwT/Om-lausunto_H88_18.pdf)).

**Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotot**

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan luonnoksesta seuraavaa:

Luonnoksen mukaan tavoitteena on nopeuttaa ympäristöllisten lupien käsittelyä ja samalla myös parantaa päätösten yleistä ennakoitavuutta yhteensovittamisella. *Nämä yleiset tavoitteet ovat kannatettavia.*

Tavoitteiden saavuttamiseksi esitetään säädettäväksi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Lailla ei puututtaisi nykyisten ympäristölakien aineellisiin säännöksiin, vaan uusi laki koskisi lähinnä käsittelyn yhteensovittamista sekä lupahakemuksista tiedottamista ja päätösten antamista. *Valittu lainsäädäntömalli vaikuttaa lähtökohtaisesti kannatettavalta ja toteuttamiskelpoiselta.* Menettelyllinen eri päätösten lähentäminen antaa mahdollisuuden arvioida lainsäädännön kehittämistarpeita jatkossa ilman, että samalla tehtäisiin tarpeettoman laajoja aineellisia lainsäädännön muutoksia. Toisaalta uudistuksella saavutettavat hyödyt lienevät melko vähäiset.

Eri luvat kattavat hankkeesta eri laajuisia osia, ja lupien sääntelytarkoitus eroaa toisistaan. Tästä voi aiheutua ongelmia asianosaisille, kun päätökset annetaan samanaikaisesti ja niiden tiedoksiantoa yhdennetään. *Epäselvyyttä voi syntyä siitä, kenellä on valitusoikeus mistäkin päätöksestä. Koska lupia ei menettelyssä yhdistettäisi, yhden hankekokonaisuuden lupiin kohdistuvia valituksia ei aina ratkaistaisi samassa hallinto-oikeudessa.*

Uusi valtion lupa- ja valvontaviranomainen (LUOVA) olisi sekä YVA-yhteysviranomainen että monissa lupa-asioissa toimivaltainen viranomainen, jolloin on *luontevaa, että saman viranomaisen päätöksentekomenettelyjä yritetään yhdentää* (esimerkiksi ehdotetut ympäristönsuojelulain 47 c § ja vesilain 11 luvun 12 a §). Usein kysymys lienee kuitenkin viranomaisen sisäisistä hyvistä käytännöistä, joista säätäminen lain tasolla voi pikemminkin jäykistää järjestelmää ilman, että samalla saavutettaisiin mainittavia tehokkuushyötyjä. Esimerkiksi ehdotettu uusi YVA-lain 22 a §:n 1 momentti on kirjoitettu varsin ehdottomaan muotoon. Sikäli kuin kysymys on uudesta hankkeesta, ei ole realistista, että YVA:n ohjelmointivaiheessa voitaisiin sitovasti päätellä, mitä yksityiskohtaisia selvityksiä hankkeen lupahakemuksen käsittelyssä tarvitaan. Säännöksen tavoite on tästä huolimatta perusteltu eli tarpeettomien selvitysten välttäminen.

*Luonnonsuojelulain poikkeuslupien yhteiskäsittely ympäristönsuojelulain ja vesilain lupamenettelyjen kanssa vaikuttaa hyvin perustelulta* silloin, kun valtion lupa- ja valvontaviranomainen on toimivaltainen kaikissa näissä asioissa. Tältä osin on syytä huomata, että luonnonsuojelulain mukaisesta poikkeusluvasta osana yhteiskäsittelylupaa ei enää valitettaisi alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen vaan Vaasan hallinto-oikeuteen. Samalla ilmeisesti myös valitusoikeutettujen piiri poikkeuslupaa koskevilta osin laajenisi luonnonsuojelulaissa säädeystä.

Lakiluonnoksen 3 §:ssä säädettäisiin yhteen sovitettavista lupamenettelyistä. *Niiden voidaan arvioida olevan yleisesti sellaisia, että yhteensovittaminen on mielekästä.* Säännöstä lienee tulkittava siten, että joissakin tapauksissa on mahdollista sovittaa yhteen vain osa siinä tarkoitettuista menettelyistä. Esimerkiksi erissä tapauksissa saattaa olla perusteetonta edellyttää yhteensovittamista vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaisen luvan kanssa, mutta samaa hanketta koskeva ympäristölupa ja rakennuslupa voitaisiin silti sovittaa yhteen. Ongelmana on ylipäättään se, että luvat koskevat usein hieman eri asioita hankkeessa, eikä edes hakijalla ole riittäviä tietoja niiden käsittelyä varten ennen kuin hankkeen reunaehdot täsmentyvät. Syynä voivat olla myös investointien tekniset ja taloudelliset reunaehdot.

Lain soveltaminen on jätetty hakijan vaatimuksen varaan. *Hakijan oikeus disponoida yhteen sovittamisesta saattaa olla ongelmallista, jos hakemusten käsittely hakijan valintojen mukaisesti vaihtelee merkittävästi samanlaisissa tapauksissa.* Menettelyjen moninaisuus voi olla esimerkiksi haitankärsijöiden kannalta ongelmallinen. Eräissä tapauksissa viranomainen saattaa jo etukäteen nähdä, että jonkin luvan myöntämisedellytysten täyttyminen on epävarmaa. Tällöin voisi olla perusteltua, että tällaisen luvan myöntämisen edellytykset tutkitaan ensin ennen

muiden lupien vaatimien selvitysten hankkimista. Tämä ongelma on tunnistettu ympäristön-suojelulain ja vesilain sekä luonnonsuojelulain mukaisten lupien ja poikkeuslupien yhteiskäsittelyä koskevissa säännösehdoituksissa. Luonnoksessa on perustellusti todettu, että tällöin yhteiskäsittely ei ole mielekästä. Edellä todetun vuoksi saattaisi olla perusteltua antaa yhteensovittavalle viranomaiselle toimivaltaa myös prosessinjohtoon ja ylipäätään oikeus päättää siitä, onko yhteensovittamiselle tarvetta tai onko se tarkoituksenmukaista. Vastaava koskee yhteensovittamisen keskeyttämistä, josta säädettäisiin 13 §:ssä. Tämä olisi myös usein luvanhakijan edun mukaista.

*Useat lakiluonnoksen säännökset ovat muotoilultaan yleisluonteisesti velvoittavia.* Kun tavoitteena on sujuvoittaa lupasääntelyä lisäämällä menettelyllistä joustoa, lakiin ei pitäisi sisällyttää viranomaistoimintaa jäykistäviksi tulkittavia säännöksiä. Nämä saattavat tarpeettomasti näyttäytyä menettelyvirheinä, joita käytettäisiin keinona hakea muutosta. Esimerkiksi luonnoksen 6 §:ssä tarkoitetun neuvottelun järjestämiseen ei välttämättä tarvita yhteensovittavan viranomaisen toimia, jos luvan hakija haluaa neuvotella toimivaltaisen viranomaisen kanssa lupahakemuksen yksityiskohdista ilman, että muita toimivaltaisia viranomaisia on läsnä. Kysymys voi olla neuvottelussa muustakin kuin hallintolaissa tarkoitetusta neuvonnasta, eikä lain tarkoitus voi olla, että yhden luokun periaate estäisi joustavan asioinnin viranomaisten kanssa. Luonnoksen 9 §:ssä säädetään hakemuksen täydentämisestä. Säännös on kirjoitettu ehdotettuaan muotoon niin, että toimivaltaisen viranomaisen pitää aina ensin pyytää yhteensovittavalta viranomaiselta määräaika hakemuksen täydentämiseen, vaikka täydennystä voitaisiin pyytää joustavasti sähköpostitse tai puhelimitse suoraan hakijalta. Tällaiset viranomaisten väliset yhteydenpitoon liittyvät kysymykset eivät edellytä laintasoista sääntelyä. Sääntelytekniisesti tarpeeton jäykkyys voidaan kuitenkin estää esimerkiksi lisäämällä säännöksiin ilmauksia "tarvittaessa" tai "tarpeen mukaan" taikka vastaavia ilmauksia.

Laissa säädettäisiin lähinnä menettelyllisistä puitteista yhteensovittamistilanteissa. Luonnoksen 4 §:ssä todettaisiin, että käsittelyssä noudatettaisiin ehdotetun lain lisäksi muiden lakien menettelyjä, mikä saattaa synnyttää tulkinnanvaraisuutta. Luonnos sisältää kuitenkin erityissäännökset lupahakemuksista tiedottamisesta ja päätöksen antamisesta. Epäselvyyttä voi aiheutua esimerkiksi siitä, että luonnoksen 10 §:n 2 momentissa viitattaisiin siihen, että eri laeissa säädetään lausunnoista ja tahoista, joille on varattava tilaisuus muistutusten tai mielipiteen ilmaisemiseen. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa eikä myöskään vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetussa laissa tai valtioneuvoston asetuksessa ei säädetä nimenomaisesti mitään mielipiteiden ja muistutusten esittämisestä. Luonnoksen 11 §:ssä on erikseen todettu, että hakemuksesta kuulemisessa noudatetaan lisäksi, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa ja maa-aineslaissa säädetään, mutta kuitenkin näidenkin lakien mukaisille asianosaisille lupahakemuksista tiedotettaisiin vastaavasti kuin muista hakemuksista. Ilmeisesti muille osallisille tiedotettaisiin yleisesti myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta asiasta, vaikka heillä ei olisi tässä asiassa asianosaisasemaa.

*Yhteensovittavan viranomaisen toimivalta on säännösehdoituksissa muotoiltu myös varsin yleiseksi,* mikä on sinänsä perusteltua viranomaisten riippumattomuuden kannalta. Yhteensovittava viranomainen lähinnä asettaa yhteisiä määräaikoja prosessin kuluessa ja seuraa, että asian käsittely etenee. Kun yhteen sovittava viranomainen asettaa esimerkiksi 14 §:n mukaan lupapäätösten antamiselle määräajan, voidaan säännös ymmärtää velvoittavaksi, mutta toisaalta määräajan rikkominen ei silti voi johtaa oikeudellisiin seurauksiin. Jos joku toimivaltainen lupaviranomainen ei saa päätöstään määräaikana valmiiksi, on ilmeisesti asetettava uusi määräaika. Määräajan asettaminen lain perusteella tarkoittaa toisaalta, että hakijan lisäksi muille asianosaisille voi syntyä odotuksia määräajan noudattamisesta. Määräaikojen asettamisesta tulisi mahdollisesti tämän vuoksi tiedottaa. Yhteensovittavalle viran-

omaiselle on ehdotettu myös tiedottamiseen ja tiedoksiantoon liittyvää toimivaltaa lupaviranomaisen sijaan. Tämä on luontevaa, mutta mahdollisesti joissakin tapauksissa se voi aiheuttaa jopa tarpeetonta päätöksenteon viivästymistä.

Jossain määrin ongelmallinen voi myös olla lupamääräysten yhteensopivuuden varmistaminen luonnoksen 14 §:n 1 momentissa. Tavoite on ymmärrettävä, mutta viranomaisen omaa harvintaa luvan myöntämisen edellytysten ja niihin välittömästi kytkeytyvän lupamääräysten sisällön osalta ei voida rajoittaa. Yhteistyö ei voi myöskään tarkoittaa yksityiskohtaista lupamääräysten yhteistä läpikäyntiä.

Yhteensovittavan viranomaisen työstä perittäisiin erikseen *maksu* sen lisäksi, että lupakäsittelystä peritään maksut hanke- tai laitostyyppin mukaisesti lupaviranomaiselle. Kun yhteensovittaminen korvaa osan lupakäsittelyn työstä, tämän ehkä tulisi johdonmukaisuuden vuoksi heijastua myös laitostyyppikohtaisen maksun määrään. Yhteen sovittamisesta perittävään maksumuutokseen liittyvä valitustie poikkeaisi esimerkiksi ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen maksun valitustiestä.

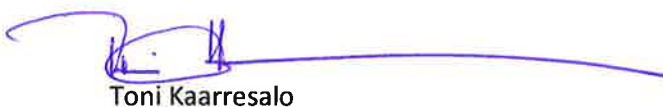
Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Kari Kuusiniemi ja Mika Seppälä. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 12.3.2018.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo