



Lausunto

20.03.2018

H00019/18

Asia: YM008:00/2015, YM029:00/2016

Luonnos hallituksen esitykseksi (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

1. Hallituksen esityksen yleisperustelut

Yleiset kommentit lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

Hankkeen tavoitteena on nopeuttaa ja sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä erityisesti hallinnon asiakkaiden näkökulmasta. Viranomaisten osalta esityksen tavoitteena on tehostaa prosessinjohtoa, vähentää päällekkäistä työtä ja lisätä viranomaisten välistä yhteistyötä. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin sovittamalla samanaikaisesti vireille pantujen lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen. Lainsäädännön soveltamisala on rajattu pääosin ympäristöministeriön hallinnonalalle myönnettäviin lupiin. Yhteensovittaminen voisi esityksen mukaan tulla sovellettavaksi, jos ympäristö-, vesi- tai maa-aineslupan lisäksi hankkeelle haetaan samaan aikaan jotain muuta lain soveltamisalaan kuuluvaa lupaa, ja luvat kuuluvat eri viranomaisten toimivaltaan. Luvanhakija päättäisi, sovitetaanko lupahakemusten käsittelyä yhteen.

Edellä mainitut esityksen tavoitteet ovat hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kannatettavia. Useiden päällekkäisten lupamenettelyjen nopeuttaminen ja sujuvoittaminen on hyvä tavoite, samoin viranomaisten tekemän päällekkäisen työn vähentäminen. Esityksessä on varsin hyvin arvioitu nykytilaa tarkastelemalla muun ohella lupapäätösmääriä. Käytännön vaikutuksia on kuitenkin ymmärrettävästi ollut vaikea arvioida, koska esityksen konkreettiset vaikutukset ovat lopulta riippuvaisia hakijoiden tahdosta. Esityksessä on myös tarkasteltu erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja varsin kattavasti. Esitystä voidaan mainituilta osin pitää perusteellisesti valmisteltuna. Hallinto-oikeus kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että kun otetaan huomioon nyt kysymyksessä olevaan esitykseen liittyvät ongelmakohdat ja toisaalta varsin epävarmat hyötynäkökohdat, voitaisiin myös esityksen sivuilla 37–38 käsiteltyä niin sanottua nollavaihtoehtoa,

jossa eri lupia voitaisiin hakea sähköisen asiointijärjestelmän kautta yhden luukun periaatteella, pitää nopeuttamis- ja sujuvoittamistavoitetta paremmin tukevana kuin nyt käsillä olevaa esitystä.

Hankkeen vaikutuksia on pyritty arvioimaan varsin kattavasti. Jäljempänä esitettyyn viitaten Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää erityistä huomiota siihen esityksestä ilmenevään seikkaan, että yritysten ja viranomaisten arviot yhteensovittamisen vaikutuksista lupahakemuksen käsittelyaikaan vaihtelevat huomattavasti. Esityksen yksityiskohtainen sisältö huomioon ottaen hallinto-oikeus pitää viranomaisten arvion suuntaisesti todennäköisenä, että yhteensovittamisen piiriin tulevista hankkeista lupahakemuksen vireille panemisesta sitä koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tulemiseen kuluva aika tulee pitenemään. Muutoksenhakutuomioistuimen näkökulmasta tarkasteltuna esitys sisältää paljon sellaisia epäselviä näkökohtia, jotka voivat johtaa tulkintaongelmiin viranomaisessa ja muutoksenhakuun menettelyyn liittyvillä perusteilla. Esitys sisältää useiden eri lakien mukaisten menettelyjen yhteensovittamista, jonka vuoksi teoreettisella tasolla on osin vaikea hahmottaa niitä erilaisia ongelmia, joita käytännössä tultaisiin kohtaamaan.

Hallinto-oikeus on jo 29.8.2016 ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossa Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa -raportista pitänyt erittäin kannatettavana luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusasioiden käsittelemistä muiden ympäristöllisten lupa-asioiden yhteydessä. Nyt käsillä olevassa esityksessä on ehdotettu muun ohella ympäristölupahakemuksen/vesitalouslupahakemuksen ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamishakemuksen yhteiskäsittelyä koskevia säännöksiä. Esitys on kuitenkin yhdessä niin sanottua käsittelylakia koskevan esityksen sekä muutoksenhakuun kohdistuvien muutosten kanssa osittain vaikeasti hahmotettava ja sisältää mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin. Esitystä tulisi vähintäänkin edelleen selkeyttää. Siihen viitaten, mitä jäljempänä kohdassa 5. Muut kommentit on esitetty, voidaan esitystä pitää myös osin puutteellisena.

Hallinto-oikeus pitää yleisesti ottaen hyvänä sitä, että lupakäsittelyä ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä ei ole esitetty laajemmin yhdenneittäväksi. Lupakäsittelyn ja muutoksenhaun laajempaan yhdenntämiseen liittyy asianosaisuutta ja valitusoikeutta sekä muutoksenhakutuomioistuimen alueellista ja asiallista toimivaltaa koskevia vaikeasti ratkaistavissa olevia kysymyksiä. Hallinto-oikeus toteaa, 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. Nyt tehty esitys yhdessä jo toteutuneiden ja vireillä olevien esitysten (mm. ympäristönsuojelulain ilmoitusmenettelyn laajentaminen) kanssa on omiaan pirstaloittamaan järjestelmää ja vaikeuttamaan sen ymmärtämistä.

Yleiset kommentit YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista

YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin esityksen mukaan säätämällä mahdollisuudesta kuulla ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ympäristölupamenettelyn yhteydessä. Arviointiselostuksesta kuuleminen voitaisiin yhdistää lupahakemuksesta kuulemiseen, jos ympäristölupaa haetaan hankkeelle tai hankkeen muutokselle, jolle ei ole hankkeen sijainnin, laajuuden tai teknisten ominaisuuksien kannalta muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Hakija voisi tehdä aloitteen yhdistämisestä ja siitä päättäisivät yhteysviranomainen ja lupaviranomainen

yhteisymmärryksessä. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuudesta yhdistää arviointiselostuksesta kuuleminen ympäristönsuojelu- tai vesilain mukaisesta lupahakemuksesta kuulemiseen, jos kyse on perustellun päätelmän ajantasaistamisesta.

Hallinto-oikeus on edellä mainitussa 29.8.2016 antamassaan lausunnossa siitä tarkemmin ilmenevällä tavalla todennut muun ohella, että YVA-menettelyn suorittamista itsetarkoituksellisenä ja pakollisena esivaiheena jo valitun hankevaihtoehdon toteuttamiselle ei voida pitää sen paremmin haitankärsijöiden, viranomaisten kuin etenkin toiminnanharjoittajien kannalta järkevänä, kustannustehokkaana tai hyödyllisenä. Hallinto-oikeus esitti tuolloin, että jopa unionitasolla pitäisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että YVA-menettelyn itsetarkoituksellisesta suorittamisesta voitaisiin luopua. Kun kansallinen lainsäädäntö kuitenkin YVA-direktiiviä vastaavalla tavalla edellyttää YVA-menettelyn suorittamista laista tarkemmin ilmenevissä tilanteissa, arviointiselostuksesta kuulemista nyt esitetyllä tavalla voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, koska se osaltaan vähentää erillisiä prosesseja ja siten selkeyttää asian käsittelyä kaikkien asianosaisten näkökulmasta. Hallinto-oikeus kuitenkin kummeksuu sitä, että esityksessä YVA-direktiivin perusajatuksen vastaisesti lähdetään siitä, että YVA-menettely voidaan suorittaa siten, ettei se sisällä todellista vaihtoehtojen tarkastelua.

2. Hallituksen esityksen vaikutukset

Pyydämme erityisesti arvioimaan esitettyjä taloudellisia vaikutuksia suhteessa lausunnonantajan omaan asemaan.

Esityksessä ei ole lähtökohtaisesti sovitettu yhteen muutoksenhakuvaihetta. Muutoksenhakuvaihetta on yhtenäistetty vain vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupahakemusten sekä eräiden luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamislupien käsittelyn osalta. Vesitalousluvista ja ympäristöluvista tehtyjen valitusten yhteydessä käsiteltävät luonnonsuojelulain mukaisista poikkeamisluvista tehtävät valitukset tulevat lisäämään jossain määrin Vaasan hallinto-oikeuden työmäärää. Kysymys ei kuitenkaan ole erityisen merkittävästä työmäärän lisäyksestä eikä esityksen mukaisella lainsäädännöllä toteutuessaan olisi juurikaan taloudellista vaikutusta Vaasan hallinto-oikeuden toimintaan, vaikka poikkeamispäätöksistä tehtävät valitukset ovatkin oikeudelliselta luonteeltaan suhteellisen vaativia.

Tässä yhteydessä hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioitaessa on sivulla 47 on todettu seuraavaa: ”Yhteiskäsittelyssä annetusta päätöksestä haetaan jatkossa kokonaisuudessaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta.” Virke voi asiayhteydestä ja esityksestä irrotettuna olla harhaanjohtava, koska kuten lakiesityksestä ilmenee ja seuraavassa virkkeessä todetaan: ”Vaasan hallinto-oikeudessa työmäärä voisi tältä osin kasvaa, mikäli yhteiskäsittelyssä annettuihin päätöksiin haetaan muutosta, koska tällöin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten päätösten lisäksi myös luonnonsuojelulain poikkeamispäätöksestä tehty valitus ohjautuisi Vaasan hallinto-oikeuteen riippumatta siitä, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirin alueella poikkeamislupa on myönnetty.” Kaikista uuden lain soveltamisalaan mukaan yhteensovittamismenettelyn piiriin kuuluvista päätöksistä ei siis valiteta Vaasan hallinto-oikeuteen, vaan mainitut ”yhteiskäsittelyssä annetut päätökset” ovat niitä, joissa käsitellään ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten päätösten lisäksi myös luonnonsuojelulain

poikkeamispäätöksestä tehty valitus. Jäljempänä todetulla tavalla viittaamista yhteiskäsittelyssä annettuihin päätöksiin ei voida pitää terminologisesti onnistuneena ratkaisuna.

Hallinto-oikeus viittaa myös siihen, mitä on esitetty jäljempänä kohdassa 5. Muut kommentit.

Onko esityksessä jäänyt joitakin olennaisia vaikutuksia huomioimatta? Jos on, niin mitä?

Esitys sisältää useiden eri lupien ja lupamenettelyjen välisiä rajapintoja, jonka vuoksi kaikkia oikeudellisesti relevantteja ongelmakohtia on vaikea ennakolta hahmottaa. 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. Esitys on sinänsä varsin perusteellinen, mutta hallinto-oikeus pitää varsin todennäköisenä, että esitetyillä muutoksilla ei tule yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta olemaan menettelyä nopeuttavaa vaikutusta vaan tosiasiaassa päinvastainen vaikutus.

Myös tältä osin hallinto-oikeus viittaa erityisesti siihen, mitä kohdassa 5. Muut kommentit on esitetty.

Minkälaisiin tilanteisiin arvioitte lupahakemusten tai YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittamisen käytännössä soveltuvan?

-

3. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen)

- Yhteensovittavat lupamenettelyt (1-4 §)

Esitetyn niin sanotun käsittelylain 3 §:ssä mainittujen lakien mukainen käsittely voidaan pykälän mukaan hakijan pyynnöstä sovittaa yhteen. Hallinto-oikeus toteaa, että esityksen tavoitteena on sivulla 36 esitetyn mukaisesti pyrkiä kehittämään menettelyjä hallinnon asiakkaiden näkökulmasta. Asiakkaita ovat luvan hakijan lisäksi muut menettelyihin osallistuvat. On selvää, että hakemukseen perustuvissa menettelyissä keskeistä on hakijan tahto ja hakija voi disponoida lupahakemuksesta haluamallaan tavalla. Hakijan tahto on keskeistä myös siinä suhteessa, että lupaviranomainen ei ilman hakijan ilmoitusta välttämättä tiedä muista samaan aikaan vireillä olevista samaa hanketta koskevista hakemuksista. Mikäli sujuvoittamista ja yhdenmukaistamista haluttaisiin korostaa myös muiden tahojen kuin luvanhakijan näkökulmasta, voitaisiin harkita sitäkin, että luvanhakija on lähtökohtaisesti velvollinen hakemaan yhtä aikaa kaikkia 3 §:n 1 momentissa mainittuja lupia. Ehdotus on kuitenkin nyky muodossaan sinänsä ymmärrettävä.

Yhteensovittavana lupamenettelynä on mainittu ympäristöluvan, vesitalousluvan ja maa-ainesten ottamisluvan lisäksi muun ohella luonnonsuojelulain 31 §:n, 48 §:n sekä 49 §:n 3 tai 4 momentin mukainen lupa poikkeamiseen. Kuten käsittelylain 3 §:n 1 momentista ilmenee, yhteensovittaminen voidaan suorittaa hakijan pyynnöstä. Käsittelylain 13 §:n mukaan yhteensovittava viranomainen keskeyttää hakijan pyynnöstä lupahakemuksen käsittelyn yhteensovittamisen. Hallinto-oikeus

kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota siihen, että esitykseen sisältyvät ympäristönsuojelulain 47 b § ja vesilain 11 luvun 12 a § kuitenkin edellyttävät luonnonsuojelulain mukaista poikkeamista koskevan hakemuksen tekemistä lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa uhalla, että vireillä oleva lupahakemus voidaan jättää tutkimatta. Käsittelylain 3 §:n 2 momentissa on todettu, että lupahakemusten käsittelyä ei soviteta yhteen, jos ne käsitellään yhdessä siten kuin ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa säädetään. Lainkohdan perusteluista käy ilmi, että tarkoituksena on ollut, että edellä mainitut ympäristönsuojelulain 47 b §:n ja vesilain 11 luvun 12 a §:n mukaiset yhteiskäsittelytilanteet jäisivät käsittelylain soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli samalla ei haeta jotakin muuta, 1 momentissa mainittua muun viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa lupaa. Hallinto-oikeus toteaa, että esityksen perusteella voi jäädä siihen käsitykseen, että haettaessa esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaista lupaa, kaivoslain mukaista lupaa ja luonnonsuojelulain mukaista poikkeamista hakijalla on oikeus disponoida luonnonsuojelulain mukaista poikkeamista koskevan hakemuksen yhteensovittamisesta toisin kuin silloin, kun hakijan hakee vain ympäristönsuojelulain mukaista lupaa ja luonnonsuojelulain mukaista poikkeamista. Tämän vuoksi lain sanamuotoa voisi olla syytä täsmentää.

Hallinto-oikeus toteaa, että sanojen ”käsitellään yhdessä” käyttäminen ympäristönsuojelu ja/tai vesilakiin viitaten on terminologisesti epäonnistunut ratkaisu. Ympäristönsuojelulain 47 §:ssä on säädetty vesilain mukaisen hakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittelystä ja 47 a §:ssä ympäristölupahakemuksen ja maa-aineslupahakemuksen yhteiskäsittelystä. Vesilain 11 luvun 12 §:ssä on säädetty ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten hakemusten yhteiskäsittelystä. Jos käsittelylain 3 §:n 2 momentissa on tarkoitus viitata vain nyt esitettyihin ympäristönsuojelulain 47 b §:ään ja vesilain 11 luvun 12 a §:ään, tulisi jatkovalmistelussa harkita tämän nimenomaista mainitsemista lain sanamuodossa. Muutoin mainitusta käsittelylain 3 §:n 2 momentista voi jäädä siihen käsitykseen, että sanamuodolla viitataan jo olemassa oleviin yhteiskäsittelyä koskeviin säännöksiin.

Esityksen perusteluissa on viitattu siihen (s. 53), että jo olemassa olevat yhteiskäsittelytilanteet jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle jo 3 §:n 1 momentin perusteella. Hallinto-oikeus toteaa, että mainitun 1 momentin sanamuodon perusteella tämä ei ole millään tavoin selvää. Ei myöskään ole selvää, minkä vuoksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaiset yhteiskäsittelytilanteet jätettäisiin yhteensovittamismenettelyn ulkopuolelle.

Esityksen 4 §:n mukaan lupa-asian käsittelyssä noudatetaan tämän lain lisäksi, mitä 2 §:ssä mainituissa laeissa säädetään. Jo edellä viitattu 3 § huomioon ottaen myös tämä säännös myös yhdessä esimerkiksi ympäristönsuojelulain 47 c §:n ja vesilain 11 luvun 1 §:n 3 momentin kanssa luettuna on tulkinnanvarainen ja omiaan herättämään ainakin jossain määrin haastavia tulkinnallisia kysymyksiä ja epäselvyyttä. Esimerkkinä voidaan mainita, että ympäristönsuojelulain 96 §:ssä on säädetty hallintomenettelyistä eräissä asioissa. Pykälässä viitataan muun ohella ympäristönsuojelulain 44, 84 ja 85 §:ään, joiden sijasta ympäristönsuojelulain 47 c §:n nojalla ilmeisesti sovellettaisiinkin käsittelylain säännöksiä.

Esimerkin sekä edellä 3 §:stä lausutun perusteella voidaan todeta, että lainsäädännöllinen tila muuttuu huomattavasti nykyistä epäselvemmäksi. 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 päästä niihin tavoitteisiin, joihin sillä pyritään.

- Yhteensovittava viranomainen (5 §)

Hallinto-oikeus toteaa, että esityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta on erittäin tärkeää huolehtia yhteensovittavien viranomaisten riittävästä resursseista ja koulutuksesta. Yhteensovittamistehtävät levittäytyvät laajalle viranomaiskentälle, eikä niiden hoitamisesta välttämättä muodostu rutiininluonteisia. Tämä yhdessä tulkinnanvaraisen sääntelyn sekä vireille tulevien asioiden vähäisen määrän ja yhteensovitettavien lupayhdistelmien moninaisuuden kanssa on omiaan lisäämään menettelyvirheiden riskiä ja pidentämään käsittelyaikaa merkittävästi.

- Hakijan neuvonta (6 §)

Mainituissa 6 §:ssä tarkoitettu tapaamismahdollisuuden järjestäminen voi sinänsä olla tarpeen. Hallinto-oikeus kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että neuvontaa voi milloin tahansa saada kussakin lupa-asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta, vaikka erityisestä yhteisestä tapaamisesta ei olisikaan sovittu. Lainkohtaa on perusteltu varsin laajasti säännöksen sanamuotoon nähden. Säännöksen perusteluissa on muun ohella todettu, että yhteensovittavan viranomaisen tulee laatia tarkempi suunnitelma lupamenettelyjen etenemisestä. Suunnitelmaa päivitetäisiin menettelyjen edetessä. Erilaisten tämänkaltaisten toimien voitaneen arvioida lisäävän yhteensovittavan viranomaisen työmäärää ilman että työ konkreettisesti kohdistuu itse lupa-asian valmisteluun.

- Yhteensovittamisen aloittaminen ja keskeyttäminen (7 ja 13 §)

Yhteensovittamisen aloittamista koskevan 7 §:n mukaan lupamenettelyjen yhteensovittamista on pyydetävä ennen lupahakemuksen kuuluttamista. Hallinto-oikeus toteaa, että ajankohta on sinänsä ymmärrettävä. Tosiasiassa tämä tarkoittaa, että yhteensovitettavista hakemuksista toinen voi tulla vireille vasta kun ensimmäistä hakemusta koskeva täydennyspyyntö on esitetty, täydennykset mahdollisesti saatu ja kuuluttamistoimiin voitaisiin ryhtyä. Tällöin käsittelylain mukaista yhteensovittaminen todennäköisesti johtaa ensin vireille tulleen lupa-asian käsittelyn viivästymiseen. Koska hakija kuitenkin voi itse disponoida yhteensovittamisesta, ei tätä seikkaa voitane pitää ongelmallisena.

Yhteensovittamisen keskeyttämistä koskevan 13 §:n mukaan yhteensovittava viranomainen keskeyttää hakijan pyynnöstä lupahakemuksen käsittelyn yhteensovittamisen. Lainkohdan perustelujen hakija voisi missä tahansa vaiheessa ennen lupapäätöksen antamista pyytää yhteensovittamisen keskeyttämistä yhden tai useamman hakemuksen osalta. Lain sanamuotoa tulisi täsmentää vastaamaan perusteluja. Muutoin voi jäädä se käsitys, että yhteensovittamisen keskeyttämispyyntö johtaa yhteensovittamisen keskeyttämiseen kokonaan eikä vain jonkin yksittäisen lupahakemuksen jättämiseen pois yhteensovittamismenettelystä. Hallinto-oikeus viittaa tässä myös siihen, mitä edellä 1–4 §:n osalta on todettu mahdollisuudesta disponoida ympäristönsuojelulain/vesilain lupahakemuksen ja luonnonsuojelulain mukaisen

poikkeamishakemuksen ”yhteiskäsittelystä” sekä esitetyn sääntelyn tarkentamiseen tältä osin. Hallinto-oikeus viittaa 13 §:n osalta myös siihen, mitä jäljempänä 10-11 §:n osalta on lausuttu.

- Määräajat käsittelyvaiheille (8, 12 §)

-

- Hakemusten täydentäminen (9 §)

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen sanamuoto on varsin ehdoton. Siitä, että toimivaltainen viranomainen ei ilmoita asetetussa määräajassa täydennystarvetta, ei voi seurata, että hakemus voitaisiin hyväksyä ilman lainmukaisia hakemukseen liitettäviä selvityksiä, tai että sitä ei voitaisi täydennyttää myöhemmin. Pykälän tavoite on sinänsä ymmärrettävä. Sanamuoto on ehdoton myös siihen nähden, mitä lainkohdan perusteluissa on esitetty mahdollisuudesta täydentää lupahakemusta useampaan kertaan. Pykälän sanamuodon perusteella jää epäselväksi, vastaako yhteensovittava viranomainen myös mahdollisista lisätäydennyspyynnöistä. Sanamuotoa tulisi mainituilta osin vielä jatkovalmistelussa kehittää ja täsmentää.

- Lupahakemuksista kuuleminen (10-11 §)

Hallinto-oikeus esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, että esityksen 10 §:n 1 momenttiin lisätään maininta siitä, että lausuntopyyntöissä on mainittava, minkä lain mukaisesta hakemuksesta lausuntoa pyydetään. Voidaan ajatella, että jokainen viranomainen tietää, miltä osin siltä pyydetään lausuntoa. Asiaa ei kuitenkaan voi pitää täysin selvänä, jonka vuoksi lausuntopyyntöissä esitetyllä maininnalla voitaisiin pyrkiä varmistamaan, että annetut lausunnot eivät ole tarpeettoman laajoja. Hallinto-oikeus toteaa, että niiden 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tahojen, joita lupahakemusten johdosta kuullaan, voi olla erittäin vaikea ymmärtää, minkä hakemusten osalta heitä pidetään asianosaisina (vrt. asianosaiskäsite ympäristölupa- ja rakennuslupamenettelyssä). Tämä voi johtaa myös siihen, että asianosaisina itseään pitävät henkilöt hakevat muutosta myös sellaisiin päätöksiin, joiden osalta heitä ei pidetä asianosaisena ja joista heillä ei siten ole valitusoikeutta. Vaikka valitukset jätettäisiinkin tutkimatta, viivästyttää tämä päätösten lainvoimaiseksi tulemista. Tähän liittyen hallinto-oikeus huomauttaa, että esityksessä ei ole pyritty yhtenäistämään vailla lainvoimaa olevien päätösten täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä, jonka vuoksi esityksen tavoitteet voivat osittain edellä mainittu huomioon ottaen vaarantua.

Hallinto-oikeus kiinnittää tässä yhteydessä huomiota osin myös 13 §:ään liittyvään seikkaan. Mainitun 13 §:n mukaan yhteensovittava viranomainen keskeyttää hakijan pyynnöstä lupahakemuksen käsittelyn yhteensovittamisen. Perustelujen mukaan hakija voisi missä tahansa vaiheessa ennen lupapäätöksen antamista pyytää yhteensovittamisen keskeyttämisestä yhden tai useamman hakemuksen osalta ja keskeyttämisen jälkeen lupahakemuksen käsittelyä jatkettaisiin noudattamalla sitä koskevaa 2 §:ssä mainittua lakia. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan lupahakemus jää vireille, vaikka yhteensovittaminen keskeytettäisiinkin. Jos lupahakemus on kuulutettu käsittelylain 11 §:n mukaan ja luvan hakija sen jälkeen pyytää lupahakemuksen yhteensovittamisen keskeyttämistä, herää kysymys siitä, pitääkö vireille jäävistä hakemuksista kuulla uudelleen sen lainsäädännön mukaisesti joka koskee vain ko. yksittäistä hakemusta. Vaikka 13 §:n perusteluissa todetaan, että hakemuksen käsittelyä jatkettaisiin noudattamalla sitä koskevaa 2 §:ssä mainittua lakia, ei ilman nimenomaisia säännöksiä voida pitää millään muotoa selvänä, että yhteensovittamiskäsittelyssä toimitettu kuuluttaminen voitaisiin katsoa 2 §:ssä tarkoitettun lain mukaiseksi kuulemiseksi. Mainitussa 2 §:ssä tarkoitettun yksittäisen lain nojalla arvioituna

kuuluttamisen on voinut suorittaa viranomaisen, jolla ei ole toimivaltaa käsitellä eikä ratkaista hakemusasiasiaa. Asiaa tulisi jatkovalmistelussa pohtia ja myös 2 §:ssä mainittujen lakien säännöksiä on tältä osin täsmennettävä.

- Lupapäätösten antaminen (14-15 §)

Esitetyn 14 §:n mukaan toimivaltaiset lupaviranomaiset antavat päätöksensä samanaikaisesti. On epäselvää, minkä vuoksi päätökset on määrättävä annettavaksi samanaikaisesti. Tämän ei voida katsoa edistävän lain tavoitteena olevaa lupamenettelyjen jouduttamista. Lainkohdan perusteluissa on todettu, että päätösten antamiselle asetettua määräaikaa voitaisiin pidentää, jos jonkin lupapäätöksen valmistuminen ennakoimattomasta syystä uhkaa myöhästyä. Tämä siis viivästyttäisi muiden jo valmiina olevien lupien antamista.

Esityksen perusteella epäselväksi jää myös se, mitä tarkoitetaan yhteensopivuuden varmistamiseksi tehtävällä yhteistyöllä ja erityisesti se, onko tuolla yhteistyöllä saatavissa siitä mahdollisesti aiheutuvaa lupakäsittelyn viivästyminen vastaavaa hyötyä. Kuten lain perusteluissa on todettu, eri lupapäätösten lopputulos voisi jatkossakin olla erilainen esimerkiksi sen suhteen, voidaanko hankkeen toteuttaminen sallia.

Hallinto-oikeus esittää jatkovalmistelussa pohdittavaksi, onko 14 § kaikilta osin tarpeellinen tai voisiko sen ehdotonta sanamuotoa muuttaa esimerkiksi siten, että lupaviranomaiset pyrkivät antamaan päätöksensä samanaikaisesti. Sanamuotoa lieventämällä voitaisiin välttää tilanteita, joissa hakija pyytää yhteensovittamismenettelyn keskeyttämistä jonkin vireillä olevan lupahakemuksen osalta sen vuoksi että yksittäisen luvan antaminen uhkaa viivästyä. Näin voitaisiin välttää myös edellä kuvattuja keskeyttämiseen liittyviä ongelmia. Hallinto-oikeus toteaa, että tällöin yhteensovittamismenettelyn keskeyttämistä koskevasta pykälästä voitaisiin jopa kokonaan luopua.

- Lupamaksut (16 §)

-

- Voimaantulo (17 §)

-

- Ympäristönsuojelulain 47 c §, vesilain 11:1, luonnonsuojelulain 72 a §, maa-aineslain 4 c §, maankäyttö- ja rakennuslain muutokset, kaivoslain 40 a § ja kemikaaliturvallisuuslain 104 e §

Hallinto-oikeus viittaa siihen, mitä se on edellä lausunnossaan todennut tulkinnallisista kysymyksistä liittyen muun ohella ympäristönsuojelulain 47 c §:ään ja vesilain 11 luvun 1 §:ään sekä mahdollisten käytännön ongelmien vaikeaan hahmotettavuuteen.

- Ympäristönsuojelulain 47 b §, vesilain 12 a § sekä luonnonsuojelulain 72 b ja 61.5 §

Hallinto-oikeus viittaa siihen, mitä se on edellä lausunnossaan todennut ja toteaa lisäksi seuraavaa:

Ympäristönsuojelulain 47 b §:n ja vesilain 11 luvun 12 a §:n mukaan mainittujen lakien mukainen lupahakemus ja luonnonsuojelulain mukainen poikkeamishakemus on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että luonnonsuojelulain 72 b § poikkeaa sanamuodoltaan "...voidaan käsitellä yhdessä..." mainituista lainkohdista.

Ympäristönsuojelulain 47 b §:n ja vesilain 11 luvun 12 a §:n mukaan luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä ajassa tehtävä poikkeamista koskeva hakemus uhalla, että lupahakemus voidaan jättää tutkimatta. Lain sanamuoto on varsin ehdoton verrattuna perusteluihin, joiden mukaan "yhteiskäsittelyä" voitaisiin pitää tarpeettomana esimerkiksi tilanteessa, jossa ennakkoon näyttää epävarmalta, voidaanko molemmat luvat myöntää. Edelleen on viitattu luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisen hakemiseen ensin erikseen.

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. Voidaan perustellusti esittää, että jos lupaviranomainen on katsonut, ettei poikkeamista tarvita ja myöntänyt luvan, tulisi muutoksenhakutuomioistuimen poikkeamisen tarvetta toisin arvioidessaan esitettyjen ympäristönsuojelu- ja vesilain säännösten nojalla lähtökohtaisesti kumota lupapäätös ja palauttaa asia uudelleen käsiteltäväksi sitä varten, että lupaviranomainen varaa luvan hakijalle tilaisuuden poikkeamishakemuksen esittämiseen. Tällaisen esitetystä lainsäädännöstä seuraavan ratkaisumahdollisuuden tarkoituksenmukaisuutta tulisi jatkovalmistelussa pohtia ja arvioida tulisiko esitystä joltain osin muuttaa. Hallinto-oikeus viittaa esimerkkinä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2013:173 ilmenevään tilanteeseen. Hallinto-oikeus esittää jatkovalmistelussa pohdittavaksi myös, tulisiko tutkimatta jättämistä koskeva virke jättää pois ympäristönsuojelulain 47 b §:stä ja vesilain 11 luvun 12 a §:stä ja tulisiko sanamuotoja muutoinkin muuttaa vähemmän ehdottomaan muotoon.

Esitettyyn luonnonsuojelulain 61 §:n 5 momenttiin ja sen perusteluihin viitaten hallinto-oikeus pitää yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta erittäin ongelmallisena sitä, että valitusoikeus luonnonsuojelulain mukaista poikkeamista koskevasta päätöksestä voisi riippua siitä, onko poikkeamista haettu (jouduttu hakemaan) ympäristönsuojelu- tai vesilain mukaisen lupahakemuksen yhteydessä vai jossain muussa yhteydessä. Esitys on sinänsä ymmärrettävä ja looginen, mutta ei missään tapauksessa ongelmaton. Myös muuhun edellä todettuun viitaten hallinto-oikeus esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko luonnonsuojelulain mukainen poikkeamista koskeva hakemus asettaa myös vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiseen lupahakemukseen nähden samaan asemaan kuin muutkin yhteensovitettavaan menettelyyn kuluvat lupa-asiat. Luvanhakija voisi siis disponoida myös poikkeamishakemuksesta haluamallaan tavalla ja muutoksenhaku ohjautuisi samalla tavalla kuin nykyisin. Tällöin välttyttäisiin valitusoikeutta koskevan ongelman lisäksi myös muilta hallinto-oikeuden lausunnoissa kuvatuilta "yhteiskäsittelyyn" ja sen asemaan liittyviltä ongelmilta. Hallinto-oikeus viittaa tältä osin myös siihen, mitä se on esittänyt jäljempänä kohdassa 5. Muut kommentit.

4. Kommentit pykäläehdotuksiin ja niiden perusteluihin (YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen)

- YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen (YVA-laki 5 §, 22 a.1 ja 25 §)

Hallinto-oikeus viittaa siihen, mitä edellä on todettu yleisenä kommenttina YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista.

- Ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisen yhdistäminen (YVA-laki 22 a.2 ja 27 §, ympäristönsuojelulain 44 a §, vesilain 11 a §)

Hallinto-oikeus viittaa siihen, mitä edellä on todettu yleisenä kommenttina YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevista lakiehdotuksista.

5. Muut kommentit

Voitte kirjoittaa tähän mahdolliset muut kommentit esityksestä

Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää erityistä huomiota siihen, että mikäli esitys toteutuu, on myös hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momenttia lähtökohtaisesti muutettava. Mainitussa momentissa säädetään luonnontieteen ja tekniikan alaan perehtyneiden jäsenten osallistumisesta vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn. Luonnontieteen ja tekniikan alaan perehtyneet jäsenet eivät osallistu luonnonsuojelulain mukaisten asioiden ratkaisemiseen. Hallinto-oikeus ei pidä mahdollisena sellaista tilannetta, jossa vesilain/ympäristönsuojelulain mukaiseen lupahakemukseen ja luonnonsuojelulain mukaiseen poikkeamishakemukseen annetusta päätöksestä tehty valitus ratkaistaisiin osittain vain lainoppineista jäsenistä ja osittain myös luonnontieteen ja tekniikan alaan perehtyneitä jäsenistä koostuvassa kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sama mahdollinen ongelma on jatkovalmistelussa otettava huomioon korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lain 11 §:n 1 momentin osalta.

Viitaten siihen, mitä hallinto-oikeus on esittänyt edellä luonnonsuojelulain 61 §:n 5 momenttiin ja yhdenvertaisuuteen liittyen hallinto-oikeus toteaa, 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.

Kellosalo Jaakko
Vaasan hallinto-oikeus

Hietaniemi Arto
Vaasan hallinto-oikeus

