

Päivämäärä
Diaarinumero

22.11.2016
H 477/16

Ympäristöministeriölle

Viite: Lausuntopyyntönnö 1.11.2016, YM 13/400/2016

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan otsikkoasiasta seuraavan:

Esitysluonnoksella pyritään keventämään ympäristölupamenettelyä muiden kuin direktiivilaitosten luvanvaraisuutta poistamalla ja siirtymällä eräiltä osin lupamenettelystä ilmoitus pohjaiseen rekisteröintiin. Ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiseksi lisättäisiin ympäristönsuojelulakiin hallintolakia täydentäviä säännöksiä lupahakemusvaiheeseen liittyvästä viranomaisneuvonnasta.

Lupamenettelyn keventäminen ja sujuvoittaminen ovat tavoitteina kannatettavia. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin korostaa, että tavoitteiden saavuttamismahdollisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että muutokset eivät saisi siirtää hallinnollista painetta menettelyn yhdestä osasta toiseen eivätkä heikentää ympäristönsuojelun tasoa tai kansalaisten osallistumisoikeuksia.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei sinänsä ole lausuttavaa *luvanvaraisuuden määrittelyn* yksityiskohdista ja muutosten teknisestä toteuttamistavasta. Betoniasemia koskisi jatkossa rekisteröimisvelvollisuus. Tämä edellyttää kuitenkin ympäristönsuojeluväitimuksista säätämistä valtioneuvoston asetuksella, kuten ehdotuksessa onkin todettu. Betoniasemien luvanvaraisuuden poistaminen voi olla perusteltua, mutta on syytä huomata myös, että perinteisesti juuri näihin toimintoihin on liittynyt naapuruussuhdeoikeudellisia ongelmia eikä nykyisin enää korostuneesti pohjaveden suojeluun liittyviä kysymyksiä. Betoniasemien toiminta on usein rinnastettu kivenmurskaamiseen. Tähän nähden on erikoista, että ehdotuksessa korostetaan luvanvaraisuuden säilymistä erityisesti sillä perusteella, että toiminta sijoittuu 1-luokan tai 2-luokan pohjavesialueelle.

Esitysluonnoksen perusteluissa on tunnistettu *luvanvaraisuuden keventämisen* käänköpuolet ja ongelmakohdat. Vaikka tietty toiminto poistettaisiin laitosluettelosta, se saattaa edelleen olla tapauskohtaisesti luvanvarainen niin sanotulla naapuruussuhdeperusteella (ympäristönsuojelulain 27 § 2 mom. 3 kohta). Tällöin luvanvaraisuuden toteaminen vaikeutuu ja saattaa lisätä työtä hallinnossa ja tuomioistuimissa. Luvanvaraisuuden poistaminen laitokselta lisää painetta jälkivalvontaan, mikä on usein työläämpää kuin ennakkovalvonta ja vaatii enemmän oikeudellista asiantuntemusta (hallintopakomenettelyn oikeussuojatakeet). Luvan toiminnanharjoittajalle antama suhteellisen turvattu asema suhteessa haitankärsijöihin ja



yleistä etua valvoviin viranomaisiin poistuu, jos luvanvaraisuus poistetaan ja vanhat luvat raukeavat.

Neuvontaa koskeva esitetty uusi 39 a § perustuu oikealle ajatukselle siitä, että lupahakemusten tason parantaminen tehostaa lupamenettelyä ja edistää siihen liittyviä osallistumismahdollisuuksia. Pykälän tarpeellisuus on kuitenkin kyseenalainen.

Esityksen perusteluissa on kuvattu yleisesti hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuutta ja päädytty siihen, että sitä on pidettävä suppeana. Perusteluissa on myös viitattu siihen, että eräissä laeissa on laajennettu neuvontavelvollisuutta. Esimerkkeinä on mainittu lannoitevalmistelain 13 §:n 3 momentin omavalvontasuunnitelman laatimiseen liittyvä neuvonta ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu asiakkaan neuvonta. Kumpikaan esimerkki ei osoita perusteita vastaavanlaisen erityissäännöksen ottamiseen ympäristönsuojelulakiin. Niissä on kysymys hallintoasioista, joissa ei ole muita yksityisiä asianosaisia vastakkaisine intresseineen ja oikeussuojaodotuksineen toisin kuin ympäristölupa-asioissa. Luvan hakijat ovat sitä paitsi yleensä ammattimaisia toimijoita, joiden lupahakemukset eivät muutoinkaan sisällä sellaisia tietoja, joita hakija ympäristönsuojelulain 6 §:n mukainen selvilläolovelvollisuuskin huomioon ottaen ei pystyisi kohtuudella tuottamaan.

Säännöksessä tarkoitetuista seikoista annettava neuvonta sisältyy lähtökohtaisesti hallintolain 7 §:n palveluperiaatteeseen ja 8 §:n sekä osin 23 §:n ja 23 a §:n säännöksiin. Vastaavat tiedot siis annettaisiin joka tapauksessa niitä kysyttäessä. Tarkoituksena on digitaalisessa maailmassa päästä siihen, että sähköinen järjestelmä ohjaa automaattisesti hakijaa tekemään hyvän hakemuksen. Sähköisen lupahakemuksen tekemiseen liittyvässä järjestelmässä voidaan antaa varmasti luontevasti hyvää neuvontaa, mutta aina tämä ei voi korvata neuvottelua.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin se ilman säännöstäkin selvä seikka, että lupaviranomainen voi järjestää *tapaamisen* neuvonnan järjestämiseksi. Oikeudellisessa kontekstissa termi ”tapaaminen” tuntuu vieraalta, eikä perustelujen maininta siitä, että kysymyksessä ei olisi neuvottelu, jossa sovittaisiin asioista, ole vakuuttava. Momentista ja sen perusteluista ei käy ilmi, onko siinä tarkoitettu tapaamisia ennen hakemuksen vireilletuloa vai vasta sen jälkeen. Neuvottelusta laaditaan käytännössä aina pöytäkirja tai muistio, jos se pidetään vireilletulon jälkeen. Lisäksi neuvottelua järjestetään monesta eri syystä. Esimerkiksi lupahakemuksen käsittelyssä voi syntyä tarvetta selvittää hakemuksessa esitettyjä tietoja tai ennen lupahakemuksen vireilletuloa voidaan antaa lupaviranomaiselle etukäteen tietoa hankkeesta ja varmistaa hakemustietojen riittävyys. Tyypillinen keskustelu voidaan käydä esimerkiksi niistä asianosaisista, joille lähetetään tieto hakemuskuulutuksesta. Luvan hakijalle kerrotaan alue, jonka asukkaille kirje lähetetään ja joiden osoitetiedot hakija selvittää. Tähän nähden tuntuu myös byrokraattiselta, että aluehallintoviraston, jolla pitäisi olla erityinen asiantuntemus lupahakemuksista ja prosessiin liittyvistä seikoista, on aina kutsuttava tapaamisiin valvontaviranomainen. Lupa- ja valvontaviranomaisen yhteistyö on luonnollisesti tärkeää, mutta laintasoisessa säännöksessä siitä ei pitäisi säätää ehdottomasti velvoittavaksi menettelymuodoksi.

Koko 39 a § on tarpeeton ja oikeudellisesti epäselvä sekä edustaa hallitusohjelmankin vastaista säännösmäärän tarpeetonta kasvattamista. Säännöstä huomioon ottaen se synnyttää myös virheellisen kuvan lupaprosessista, jossa luvan hakijan ja tulevien haitankärsijöiden etujen tasapainoinen ja avoin huomioon ottaminen on tärkeää. Säännös on tässä valossa myös arveluttava perustuslain 20 §:n 2 momentin kannalta.

Ehdotetun uuden 40 §:n 3 momentin mukaan *uusia selvityksiä koskevassa pyynnössä* olisi yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä olisi esitettävä ja millä perusteella niiden esittäminen on tarpeen. Tästä seikasta erikseen säätämisen tarpeellisuus lienee kyseenalainen. Tarkoituksena on arvattavasti pakottaa viranomaisen miettimään, onko uutta selvitystä aivan välttämätöntä pyytää. Muodolliset säännökset saattavat pikemmin hidastaa lupamenettelyä ja luoda perusteen myös menettelyvirheille. Vaarana voi myös olla, että tarpeellisen selvityksen jäätyä pyytämättä lupapäätös kumotaan myöhemmin tuomioistuimessa.

Ympäristönsuojelulain 40 §:n 1 momentissa säädetään muutoinkin jo lisäselvitysten hankkimisesta, jos hakemus on puutteellinen. On itsestään selvää, että kaikki pyydettyt selvitykset liittyvät hakemuksen käsittelyyn. Ehdotettu uusi säännös synnyttää ajatuksen siitä, että tässä momentissa tarkoitetaan joitakin muita selvityksiä ja tarkoitus on rajoittaa viranomaisen mahdollisuutta hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja. *Säännösehdotus vaikuttaa siten kokonaisuudessaan tarpeettomalta ylisääntelyltä.*

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvokset Kari Kuusiniemi ja Mika Seppälä. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 21.11.2016.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen