



Oikeusneuvos Mika Seppälä

13.5.2025

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ERÄIDEN YMPÄRISTÖASIOIDEN KÄSITTELYSTÄ LUPA- JA VALVONTAVIRASTOSSA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 41/2025 vp)**

Korkeimman hallinto-oikeuden puolesta lausun seuraavan:

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on ollut tilaisuus lausua nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnossaan korkein hallinto-oikeus on pitänyt sinänsä mahdollisena eräiden erillislakien säännösten sijoittamista yhteen lakiin. Suurin osa säännöksistä on jo voimassa olevassa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetussa laissa tai eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetussa laissa. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista siihen, että vihreän siirtymän hankkeiden etusijaa laajennetaan eräisiin uusiin hankkeisiin ja että säännöksen voimassa oloa jatketaan, eikä myöskään eräiden EU-säädösten mukaisten hankkeiden etusijasäännöksiin esitetystä 8 §:ssä ja 4 luvussa.

Ehdotetuilla laeilla ei ole suoranaisesti vaikutusta hallintotuomioistuimien toimintaan eräitä yksityiskohtia lukuun ottamatta. Esityksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu varsin epämääräisesti, mutta muutoksenhakuun liittyen lisäresursseihin ei liene tarvetta. Suurimmat vaikutukset hallintotuomioistuihin kohdistuvat ilmeisesti Vaasan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että ehdotettu eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastosta (LVV) annettava laki sisältää hyvin erilaisia säännöksiä, jotka olisi ollut perusteltua antaa edelleen erillisissä laeissa. Osa säännöksistä olisi mahdollisesti tullut olla ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa ja osa mahdollisesti tulevassa LVV:stä annettavasta laissa. Säännösten järjestys ehdotetussa laissa ei ole kaikilta osin looginen, esimerkiksi 14 § olisi tullut säätää ennen 8 §:ää ja 15 § olisi voitu yhdistää 6 §:ään. Valitut ratkaisut eivät ole kaikilta osin havainnollisia, mutta sinänsä ehdotukset ovat mahdollisia.

Korkeimman hallinto-oikeuden aiemmassa lausunnossa esitettyjä näkökohtia on otettu huomioon esityksessä ja sen perusteluissa. Edellä todetusta huolimatta tässä lausunnossa kiinnitetään kuitenkin vielä huomiota eräisiin yksityiskohtiin ja edelleen ehkä epäselvyyttä aiheuttaviin kohtiin esityksessä.

## **Eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (LVV:n käsittelylaki) yleiset säännökset**

LVV:n käsittelylain 1 luvun säännökset ovat varsin yleisiä ja niiden sisältö jää julistuksenomaiseksi ja osittain ne saattavat olla tarpeettomia. Esimerkiksi ehdotetun 3 §:n mukaisesta ohjauksesta ja yhteistyöstä säätäminen lailla lienee tarpeetonta.

Lain 2 §:n soveltamisalasäännös on kirjoitettu varsin yleiseen muotoon, ja tämän vuoksi eräät lain säännökset tulevat sovellettavaksi sellaisissa yhteyksissä, missä vastaavia säännöksiä ei ole voimassa olevassa laissa. Esimerkiksi 5 §:n sähköinen asiointi koskee muitakin kuin YSL:n ja VL:n mukaisia lupa-asioita kuten hallintopakkohakemuksia ja korvaushakemuksia sekä vastaavasti myös maa-aineslain mukaisia hallintopakkohakemuksia.

Ehdotettu 5 § on kirjoitettu yleisesti koskemaan hakemuksia, jollaisina on ilmeisesti pidettävä myös ilmoituksia, vaikka 2 momentti koskee sanamuodon mukaisesti vain luvan hakemista. Lakitekstissä hakemuksen tekeminen ”paperisena” on ehkä erikoinen ilmaisu. Voisi olla perusteltua käyttää ehkä muotoa ”muutoin kuin sähköisenä”, jolloin esimerkiksi kysymykseen tulisivat myös DVD-tallenteet jne.

Ehdotettu 6 § on sisällöllisesti hyvin lähellä hallintolain 23.2 §:n vaatimuksia. Käsittelyaika-arvion julkaiseminen on hyvää hallintoa ja kannatettavaa. Käsittelyaika-arvio jäänee säännöksen mukaan tietoverkkoon niin pitkäksi aikaa, kunnes päätös annetaan, mutta tästä ei säädetä pykälässä.

Voimassa olevassa laissa yhteiskäsittelyssä ratkaistavia lupa-asioita ei ole pidetty omina lupa-asioina. Kysymys on ollut päätöksestä, joka sisältää kaksi eri lupaa. Esityksen mukaan osa yhteiskäsittelyyn liittyvistä säännöksistä jää joka tapauksessa aineelliseen lakiin (YSL/VL) ja osa siirtyy uuteen lakiin. Esimerkiksi muutoksenhakua koskevat säännökset yhteiskäsittelytilanteesta olisi ehdotuksesta poiketen tullut sijoittaa aineellisiin lakeihin.

### **Vihreän siirtymän hankkeiden etusija**

Eräiden vihreän siirtymän hankkeiden määräaikaisen etusijamenettelyn jatkaminen ei aiheuta sanottavia vaikutuksia hallintolainkäytössä. Näitä hankkeita on ollut hallintotuomioistuimissa verrattain vähän ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa vain joitakin viimeisen kolmen vuoden aikana. Hankkeiden määrä saattaa toisaalta lisääntyä tulevaisuudessa.

Vihreän siirtymän hankkeiden etusijan määräaikaisuus on säädetty varsin monimutkaisesti muun muassa voimaantulolaeilla (lait 3 ja 5). Kun määräaikaisuus jatkuu lähes näinkin pitkään, voisi olla perusteltua säätää tästä pysyvästi ja tarvittaessa kumota hankkeita koskevat säännökset myöhemmin, jos niille ei enää olisi tarvetta.

### **Lupahakemusten yhteiskäsittely**

Esityksen eräs keskeinen muutos voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna on esitetyn LVV:n käsittelylain 9 §:n lupahakemusten yhteiskäsittelyn soveltamisalan laajentaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa. Uutta olisi myös se, että luonnonsuojelulain edellyttämät poikkeukset voitaisiin ratkaista yhteiskäsittelyssä ympäristöluvan tai vesilain mukaisen luvan kanssa.

Voimassa olevassa laissa yhteiskäsittelyn soveltamisala on rajattu koskemaan vesien pilaantumisen ja vesilain mukaisen luvan välistä yhteyttä. Perussoveltamistilanteen katsottiin koskevan lähinnä kalanviljelylaitosten lupia. Käytännössä tosin yhteiskäsittelyä on sovellettu

myös sellaisessa tilanteissa, joissa vesien pilaaminen ei ole liittynyt suoranaisesti vesilain mukaiseen lupaan-asiaan. Joka tapauksessa nyt esitetty 9 §:n 1 momentti on varsin avoin ja se johtaa yhteiskäsittelyn laajempaan soveltamiseen. Esimerkiksi kaivoksen tieyhteyttä varten rakennettava silta voi edellyttää vesilain mukaista lupaa ja tämä lupa voitaisiin ehdotuksen mukaan käsitellä yhteiskäsittelyssä varsinaisen ympäristöluvan kanssa.

Säännöksen laventumisesta voimassa olevaan tilanteeseen verrattuna ei aiheutune lähtökohtaisesti ongelmia sellaisessa tilanteessa, jossa lupaviranomainen on LVV. Laajempi soveltamisala voi myös parantaa hankkeiden ympäristövaikutusten hahmottamista. Toisaalta on huomattava, että yhteiskäsittelyn ajatus on ollut se, että yhdellä päätöksellä vain ratkaistaan kaksi eri lupaa. Sääntelyn tavoite on ollut, että, jos jommankumman lain mukaan lupaa ei voida myöntää, ei lupaa myönnetä myöskään toisen lain mukaan (vrt. esim KHO 2022:38 Soklin kaivoksen lupa). Kun yhteiskäsittelyn ala lavenisi, tämä pääsääntö ei enää välity selkeästi laista. Jos luvat kattavat hyvin laajoja hankekokonaisuuksia, voisi siis sivuasian lupapäätöksen kumoutuminen muutoksenhaussa, johtaa laajan toisen lupa-asian kumoamiseen. Esitetyn säännöksen mukaan yhteiskäsittelyä ei kuitenkaan noudatettaisi, jos sitä olisi pidettävä erityisestä syystä tarpeettomana. Tämäkin poikkeus olisi varsin avoin, ja se voinee johtaa puolestaan epäselviin tulkintoihin. Väärin muodostettua yhteiskäsittelytilannetta voidaan pitää myös menettelyvirheenä, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen (ks. esim. KHO 2022:74).

Erityinen ongelma saattaa liittyä sellaisiin tilanteisiin, jossa yhteiskäsittelyssä myönnettävien lupien toinen lupaviranomainen olisi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja toinen LVV. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, jos maa-ainesten ottamisen liittyvän ympäristölupahakemuksen (louhinta ja murskaamo) käsittelyn yhteydessä havaitaan, että hanke tarvitsee myös vesilain mukaisen luvan pohjaveden muuttamisen vuoksi. Tällöin toimivaltainen viranomainen olisi LVV. Kun viranomaisen toimivallan tulisi olla selvästi säädetty laissa, yhteiskäsittelyn laajentuminen voimassa olevaan lakiin verrattuna edellyttäisi ehkä tarkempaa sääntelyä yhteiskäsittelyn rajoista.

Esitys ei sinänsä muuta maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain välistä yhteiskäsittelytilannetta voimassa olevaan lakiin verrattuna. Toisaalta, jos ympäristönsuojelulain ja vesilain välinen yhteiskäsittelyn laajentuminen johtaa esimerkiksi louhinnan ja murskaamisen sekä jätemaiden käsittelyn osalta yhteiskäsittelyyn, se voi aiheuttaa myös maa-aineslain soveltamisen kannalta uudenlaisen tilanteen. Voimassa olevan maa-aineslain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan maa-aineslain mukaista lupaa ei saa myöntää, jos otosta aiheutuu tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen. Lupa voidaan myöntää vain, jos siihen on saatu vesilain mukainen lupa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että maa-aineslupan käsittelyä on lykättävä, kunnes vesilain mukainen lupa on ratkaistu. Nyt esitetty vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien yhteiskäsittely saattaa johtaa siihen, että maa-aineslain mukainen lupa ratkaistaan samassa yhteydessä kuin vesilain mukainen lupa, jolloin aineellisen säännöksen sisältö saattaa muuttua maa-aineslaissa. Toimivaltainen lupaviranomainen olisi tällaisessa tilanteessa LVV myös maa-aineslupan osalta.

Uutta olisi esityksen mukaan luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuslupan myöntäminen YSL:n tai VL:n mukaisen luvan yhteydessä. On huomattava, että edellytyksenä olisi, että poikkeuslupa liittyy hankkeeseen ”olennaisella tavalla”. Tästä huolimatta säännös sisältää poikkeuksen ”jollei erillinen käsittely ole perusteltua”. Tämä poikkeus on puolestaan hyvin avoin, eikä siihen sisälly kynnystä kuten ”erityisestä syystä” vastaavasti kuin vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiseen yhteiskäsittelyyn. Kun luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen saaminen voi olla hankkeen toteuttamisen kannalta eräänlainen esikysymys, olisi harkittava, voisiko olla perusteltua, että yhteiskäsittely voisi perustua esimerkiksi hakijan omaan esitykseen. Esitetty säännös voi

aiheuttaa ongelmia muun muassa muutoksenhaussa, jolloin yhteiskäsittelyssä tapahtunut virhe voidaan katsoa menettelyvirheeksi.

On lisäksi syytä huomata, että yhteiskäsittelytilanteen laajentuminen johtaa paitsi viranomaisten toimivallan muutoksiin, myös muutoksenhakutien muuttumiseen. Esimerkiksi jos maa-ainesasia käsitellään kunnassa, muutoksenhakutuomioistuimien on alueellinen hallintotuomioistuin, ja jos toimivaltainen viranomainen on LVV, muutoksenhakutuomioistuin on Vaasan hallinto-oikeus. Vastaava koskee luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa, jos se käsitellään yhteiskäsittelyssä. Muutoksenhakutien muutos ei korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan kuitenkaan kuormittane Vaasan hallinto-oikeutta merkittävästi eikä tämän vuoksi hallinto-oikeuden lisäresurssointi ole tarpeen.

### **Muut muutokset**

Esitykseen sisältyy myös hallintotuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoja koskevia muutoksia. Hallinto-oikeuslain 12 §:n ehdotettu muutos vaikuttaa epäselvältä, koska säännöksessä viitatus LVV:n käsittelylain yhteiskäsittely kattaa sinänsä kaikkien lakien (ympäristönsuojelulaki, vesilaki, maa-aineslaki ja luonnonsuojelulaki) mukaiset yhteiskäsittelytilanteet, jolloin siinä ei tulisi enää erikseen viitata ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaiseen yhteiskäsittelyyn. Säännös poikkeaisi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettavan lain 11 §:n muotoilusta.