

Ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännösten merkitys ja toimivuus ympäristövaikutusten kannalta

Tero Laakso, Hilikka Heinonen, Tapio Määttä

Ympäristöministeriön raportteja 3/2018

Ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännösten merkitys ja toimivuus ympäristövaikutusten kannalta

Tero Laakso, Hilkka Heinonen, Tapio Määttä

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-11-4777-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018



Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	15.1.2018	
Tekijät	Tero Laakso, Hilka Heinonen, Tapio Määttä		
Julkaisun nimi	Ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännösten merkitys ja toimivuus ympäristövaikutusten kannalta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 3/2018		
Diaari/hankenumero	(YM 109/481/2016)	Teema	-
ISBN painettu	978-952-11-4778-4	ISSN painettu	1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4777-7	ISSN PDF	1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4777-7		
Sivumäärä	99	Kieli	suomi
Asiasanat	ympäristönsuojelu, ympäristöluvut, täytäntöönpano, oikeuskäytäntö, toimivuus		
Tiivistelmä	<p>Selvitys pohjautuu ympäristönsuojelulain uudistamiseen ja sen tarkoituksena on ollut arvioida ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännöksiin liittyvän aloituslupajärjestelmän toimivuutta ja asiaa koskevien säännösten kehittämismahdollisuuksia.</p> <p>Selvityksessä tarkastellaan ensin voimassaolevaa oikeustilaa. Keskeinen anti selvityksessä on korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytännön kuvaus ja täytäntöönpanosäännöksiin sisältyvien edellytysten oikeudellinen analysointi oikeuskäytännön valossa. Tutkittavana ollut päätösaineisto kattaa vuodet 2012–2016 ja ne päätökset, joissa on mainittu ympäristönsuojelulain voimassa oleva 199 § toiminnan aloittamisesta muutoksenhausta huolimatta tai sitä edeltänyt aiemman lain 101 §.</p> <p>Selvityksessä on lisäksi tarkasteltu voisiko täytäntöönpanosäännöksiä muuttaa siten, että toiminnan voisi aloittaa ilman hakijalle myönteisen ympäristölupapäätöksen lainvoimaa, jos hakija on ainut muutosta hakenut, eikä muutoksenhakutuomioistuimien päätöksiä toisin. Toinen kuvitteellinen tarkastelutilanne koski toiminnan aloittamista valvovan viranomaisen luvalla osittain, jos hakija on ainoa valittaja, eikä valitus koskisi mitenkään osittain aloitettavan toiminnan osaa.</p> <p>Analysoidun oikeuskäytännön perusteella aloituslupaa ja ympäristöluvan täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn todetaan olevan tällä hetkellä oikeudellisesti toimivia. Sääntelyssä ei näyttäisi esiintyvän sellaisia oikeudellisia ongelmia tai puutteita, jotka olisivat esteenä tehokkaalle soveltamiselle. Selvityksessä ei siten esitetä muutoksia aloituslupaa koskevaan sääntelyyn.</p>		
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnerberg Print & Promo, 2018		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	15.1.2018	
Författare	Tero Laakso, Hilikka Heinonen, Tapio Määttä		
Publikationens titel	Betydelsen av miljöskyddslagens verkställighetsbestämmelser och funktionalitet med tanke på miljöskyddskonsekvenserna		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 3/2018		
Diarie-/ projektnummer	(YM 109/481/2016)	Tema	-
ISBN tryckt	978-952-11-4778-4	ISSN tryckt	1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4777-7	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4777-7		
Sidantal	99	Språk	finska
Nyckelord	miljöskydd, miljötillstånd, verkställighet, rättspraxis, funktionalitet		
Referat	<p>Utredningen baserar sig på revideringen av miljöskyddslagen och syftet med den har varit att bedöma funktionaliteten hos det förfarande för tillstånd att inleda verksamhet som hänför sig till miljöskyddslagens verkställighetsbestämmelser och vilka möjligheter det finns att utveckla de bestämmelser som gäller detta.</p> <p>I utredningen granskar man först det gällande rättsläget. Utredningens viktigaste bidrag är en beskrivning av högsta förvaltningsdomstolens tillämpningspraxis och den juridiska analysen av de villkor som ingår i verkställighetsbestämmelserna mot bakgrund av rådande rättspraxis. Det beslutsmaterial som undersökts omfattar åren 2012–2016 och de beslut där man nämnt miljöskyddslagens gällande 199 § om inledande av tillståndspliktig verksamhet oberoende av överklagande, eller 101 § i den lag som föregick den.</p> <p>I utredningen har man också undersökt om verkställighetsbestämmelserna kunde ändras så att verksamheten får inledas utan att ett positivt beslut om miljötillstånd vunnit laga kraft, om den sökande bara ansökt om en enda ändring och inte heller fullföljdsdomstolen beslutar på annat sätt. En annan potentiell bedömningsituation gällde inledande av verksamhet partiellt med tillstånd av tillsynsmyndigheten, om den sökande är den enda som har anfört besvär över ett beslut, och besvären inte gäller den del av verksamheten som ska inledas.</p> <p>På basis av den analyserade rättspraxisen kan bestämmelserna om verkställighet av tillstånd att inleda verksamhet och miljötillstånd för närvarande konstateras fungera i juridiskt hänseende. Det verkar inte förekomma sådana juridiska problem eller brister i bestämmelserna som skulle utgöra hinder för en effektiv tillämpning. I utredningen föreslås därför inga ändringar i bestämmelserna om tillstånd att inleda verksamhet.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2018		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment	15.1.2018	
Authors	Tero Laakso, Hilikka Heinonen, Tapio Määttä		
Title of publication	Role and practicability of the enforcement provisions of the Environmental Protection Act in terms of environmental impacts		
Series and publication number	Reports of the Ministry of the Environment 3/2018		
Register number	(YM 109/481/2016)	Subject	-
ISBN (printed)	978-952-11-4778-4	ISSN (printed)	1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4777-7	ISSN (PDF)	1796-170X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4777-7		
Pages	99	Language	Finnish
Keywords	environmental protection, environmental permits, enforcement, legal practice, practicability		
Abstract			
<p>The report is based on the reform of the Environmental Protection Act. The aim is to evaluate the practicability of the system for initiating an activity relating to the enforcement provisions of the Environmental Protection Act and how the provisions concerning the matter could be developed.</p> <p>First, a study of the current legal situation was conducted. The key issue in the report is the description of the application practice of the Supreme Administrative Court and legal analysis of the prerequisites included in the enforcement provisions in the light of legal practice. The data used for the study is from the years 2012–2016, and it is comprised of decisions referring to section 199 of the current Environmental Protection Act concerning initiating an activity regardless of appeal, or section 101 of the earlier act.</p> <p>It was also examined whether the enforcement provisions could be amended so that an activity could be initiated without a legally binding positive environmental permit decision to the applicant if the applicant is the only one who has appealed and the court of appeal would not decide otherwise. Another imaginary situation investigated was concerned with initiating an activity in part by virtue of the right granted by the supervisory authority if the applicant is the only one who has appealed and the appeal would not concern any aspect of the activity to be initiated in part.</p> <p>On the basis of the legal practice that was analysed the current regulation concerning the right to initiate an activity and enforcement of an environmental permit is legally practicable. The regulation would not seem to involve any legal problems or gaps that would constitute an obstacle to efficient enforcement. This is why the report proposes no amendments to the regulation concerning the right to initiate an activity.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2018		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

ESIPUHE JA TIIVISTELMÄ	9
1 Selvityksen kohde ja siihen liittyviä taustatietoja	11
1.1 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen ja selvityksen kohde	11
1.1.1 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen.....	11
1.1.2 Toteutettava selvitys	13
1.1.3 Selvitykseen liittyvistä rajauksista ja käytetyistä menetelmistä	15
1.2 Voimassa olevan oikeuden sisältö ja lähtökohdat	15
1.2.1 Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	15
Hallintolainkäyttölain sääntely.....	15
Ympäristönsuojelulain sääntely.....	18
1.2.2 Oikeus hakea muutosta ja valituslupa.....	22
1.2.3 Voimassa oleva sääntely ja selvityksen kohde.....	24
1.3 Pääpiirteitä aikaisemmin voimassa olleesta toiminnan aloituslupaa koskevasta sääntelystä	27
2 Korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytäntöä ympäristönsuojelulain aloittamisluvan osalta	31
2.1 Käytetyt aineistot ja menetelmät	31
2.2 Empiirinen analyysi.....	34
2.3 Oikeudellinen analyysi	37
2.3.1 Yleisempiä havaintoja oikeuskäytännöstä	37
2.3.2 Perusteltu syy.....	39
2.3.3 Ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi.....	50
2.3.4 Sijoituspaikka sekä perusteltu syy ja muutoksenhaun hyödyttömäksi tuleminen.....	58
2.3.5 Vakuus.....	59
2.3.6 Lupapäätöstä noudattaen.....	62
2.3.7 Aloittamislupa vain osalle toimintaa	70
2.3.8 Toimivalta aloitusluvan myöntämiseen	72
2.3.9 Toiminnan aloittamislupa "kumotaan ja palautetaan" -tilanteissa	74
2.3.10 Aloittamislupa ja jo toteutuneet toiminnot	80
2.4 Johtopäätöksiä	81

3	MUUTOSIDEAN MUKAINEN UUSI SÄÄNTELYTILANNE	83
3.1	Lainsäädännön muutosidean tarkentaminen	83
3.2	Toiminnan aloittaminen ilman aloituslupaa	85
3.3	Aloite aloitusluvan saamiseksi	87
3.4	Aloitusluvan edellytysten tarpeen arviointi	89
3.5	Aloitusluvan eri päätösvaihtoehdot	91
4	Yhteenvetoa ja kehittämisehdotuksia	93
	Voimassa oleva aloituslupaa koskeva sääntely sekä siihen liittyvä aikaisempi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö	93
	Lainsäädännön muutosidean arviointi	94
	Kehittämissuosituksset	95
	KUVAT JA TAULUKOT	97
	LÄHTEET	98

ESIPUHE JA TIIVISTELMÄ

Tässä selvityksessä arvioidaan ympäristönsuojelulain aloituslupajärjestelmän toimivuutta ja asiaa koskevien säännösten kehittämismahdollisuuksia. Analysoidun oikeuskäytännön perusteella aloituslupaa ja ympäristöluvan täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn todetaan olevan tällä hetkellä oikeudellisesti toimivia. Niissä ei näyttäisi esiintyvän sellaisia oikeudellisia ongelmia tai puutteita, jotka olisivat esteenä niiden tehokkaalle soveltamiselle. Selvityksessä ei esitetä muutoksia aloituslupaa koskevaan sääntelyyn.

Selvityksessä toteutetuissa haastatteluissa kävi ilmi, että aloituslupamahdollisuus lienee varsin hyvin toiminnanharjoittajien tiedossa. Haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että joillakin toimijoilla on epätietoisuutta aloituslupasääntelyn yksityiskohdista. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain aloituslupaa koskevan säännöksen perusteltua syytä koskevan edellytyksen tulkintaan liittyy toiminnanharjoittajien keskuudessa epätietoisuutta. Selvityksessä esitetään kehittämissuosituksina, että Vaasan hallinto-oikeuden aloituslupaa koskeva oikeuskäytäntö analysoidaan aloituslupaa koskevien säännösten tulkinnan tietopohjan laajentamiseksi. Toiseksi lupaviranomaisille ja toiminnanharjoittajille järjestetään koulutusta voimassa olevasta aloituslupaa koskevasta sääntelystä sekä sen soveltamismahdollisuuksista.

Työnjakomme on ollut pääpiirteittäin sellainen, että Tero Laakso on suorittanut oikeuskäytännön analyysin ja Hilikka Heinonen selvittänyt uuteen sääntelytilanteeseen liittyviä kysymyksiä sekä hoitanut aluehallintovirastojen haastattelut.

Hallinto-oikeustuomari Sinikka Kangasmaa Vaasan hallinto-oikeudesta sekä oikeusneuvos Kari Kuusiniemi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ovat ystävällisesti vastanneet kysymyksiimme ja antaneet kommentteja selvityksen aikana erityisesti siltä osin kuin kyse on ollut oikeuskäytännön analyysistä. Kiitos paljon näistä kannustavista, asiantuntevista ja työtämme kehittäneistä kommentteista ja ideoista. Saamastamme palautteesta huolimatta vastamme luonnollisesti itse kokonaisuudessaan tekstistämme ja siinä esitetyistä tulkinnoista ja kannanotoista.

Korkeimman hallinto-oikeuden tietopalvelupäällikkö Satu-Maarit Tarkkasta kiitämme riipeästä korkeimman hallinto-oikeuden päätösten keräämisestä.

Selvitystä tehtäessä on haastateltu Veli-Matti Uskia Itä-Suomen aluehallintovirastosta, Reko Vuotilaa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta sekä Riitta Riihimäkeä Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta. Paljon kiitoksia teille antamistanne arvioista ja yhteistyöstä.

Selvitystyötä varten asetettiin ohjausryhmä, johon kuuluivat ympäristöneuvos Arja Johansson Etelä-Suomen aluehallintovirastosta sekä hallitussihteerit Katariina Haavalammi ja Tia Laine-Ylijoki-Laakso ympäristöministeriöstä. Kiitämme teitä saamistamme käytännön kokemuksista ja näkökulmista, kehittämis ehdotuksista ja kysymyksistä, jotka ovat ohjanneet tätä selvitystyötämme eteenpäin.

Hattulassa, Nurmeksessa ja Joensuussa marraskuussa 2017,

Tero Laakso, Hilikka Heinonen, Tapio Määttä

1 Selvityksen kohde ja siihen liittyviä taustatietoja

1.1 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen ja selvityksen kohde

1.1.1 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman¹ yhden osan muodostaa jakso digitalisaatio, ko-keilut ja normien purkaminen. Säädösten sujuvoittaminen on yksi tähän osaan kuuluvista kärkihankkeista. Osana säädösten sujuvoittamisen kärkihanketta hallitusohjelman mukaan ”sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus”²

Jo ennen Sipilän hallitusohjelman antamista ympäristöministeriö on vuonna 2011 käynnistänyt hankkeen ympäristönsuojelulain uudistamiseksi. Tässä uudistamistyössä on edetty sen 3. vaiheeseen. Tähän kuuluu muun ohella projekti 1 eli lupamenettelyn sujuvoittamisen jatkaminen. Sitä koskevassa projektin loppumuistiossa, jäljempänä sujuvoittamisprojektin loppumuistio, tuodaan esiin käytännön tietoja ympäristölupien käsittelystä. Esimerkiksi neljässä aluehallintovirastossa ympäristöluvan keskimääräinen käsittelyaika oli 17,3 kuukautta ja mediaani 13,8 kuukautta.³ Edelleen muistiossa todetaan muutoshakuun liittyen, että ajallisesti kaikkein pisimmät lupakäsittelyt ovat niitä, joissa lupaviranomaisen päätöksestä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos muutoshakutuomioistuin palauttaa lupahakemuksen uudelleen ratkaistavak-

1 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Saatavissa: valtioneuvosto.fi > Sipilän hallitus > Hallitusohjelma. Käyty 16.10.2017.

2 Ratkaisujen Suomi 2015, s. 27.

3 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen. Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaihe, Projekti 1 muistio. Ei päivämäärää. Saatavissa: ym.fi > Ympäristö > Lainsäädäntö ja ohjeet > Ympäristönsuojelun valmisteilla oleva lainsäädäntö > Ympäristönsuojelulain uudistaminen. Käyty 16.10.2017. Muistion mukaan (s. 6) kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia on yhteensä 212 kappaletta, eikä niiden osalta ole vastaavia käsittelyaikatietoja saatavilla.

si, lupa-asia ratkeaa vasta uuden lupamenettelyn jälkeen. Keskimääräiset käsittelyajat ovat molemmissa muutoksenhakutuomioistuimissa yli vuoden mittaisia (15–18 kk). Muistion mukaan tällä hetkellä 15 prosenttia ympäristölupapäätöksistä päättyy Vaasan hallinto-oikeuteen ja noin 8 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen.⁴ Lupamenettelyn sujuvoittamista koskevassa muistiossa kiinnitetään siten huomiota menettelyn kestoon lupaviranomaisessa sekä mahdollisessa muutoksenhakuvaiheessa.

Sujuvoittamisprojektin loppumuistiossa todetaan edelleen, että ympäristönsuojelulain muutoksenhakujärjestelmän uudistamista valmistellaan siten, että muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Tämän oletetaan lyhentävän päätöksen lainvoimaiseksi tulon aikaa huomattavasti niissä asioissa, jotka etenevät korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti ja joissa ei valituslupaa myönnetä.⁵ Tätä koskeva hallituksen esitys (HE 43/2017 vp. eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi) on eduskunnan käsittelyssä, ja eduskunnan perustuslakivaliokunta on jo antanut siitä myös lausuntonsa (PeVL 29/2017 vp).

Sujuvoittamisprojektin loppumuistion mukaan lupamenettelyn sujuvoittamista käsitellessä projektiryhmässä keskusteltiin siitä, voidaanko lupapäätös panna täytäntöön kokonaan tai osittain jo ennen kuin päätös on lainvoimainen. Pääsääntö on, että toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin päätös on saanut lainvoiman, ei edes silloin, kun luvan hakija on ainut muutosta hakenut. Toisaalta laissa on säännökset siitä, että hakija voi hakea oikeutta aloittaa toiminnan muutoksenhausta huolimatta eli jo ennen lainvoimaisuutta. Projektiryhmässä todettiin, että voimassa olevan lain tarjoamat mahdollisuudet täytäntöönpanoon tunnetaan huonosti ja pidettiin tarpeellisena selvittää, miten nykysäännökset toimivat. Projektiryhmä esittikin (ehdotus toiminnanaloittamisluvan toimivuuden selvittämiseksi) selvitettäväksi hallinto- ja oikeuskäytännön perusteella täytäntöönpanosäännösten toimivuutta ja merkitystä ympäristövaikutusten kannalta. Lisäksi selvitetäisiin sitä, kuinka hyvin toiminnanharjoittajat tuntevat ympäristönsuojelulain lupapäätösten täytäntöönpanosäännösten käyttömahdollisuudet.⁶

Sujuvoittamisprojektin loppumuistioon sisältyy myös useita lupamenettelyn ja toimintatapojen kehittämistä koskevia ehdotuksia koskien esimerkiksi neuvonnan tehostamista, viranomaisyhteistyötä ja lausuntopyyntöjä, selkeää lupapäätöstä, julkipanomenettelyn ja kuuluttamisen päivittämistä sekä sähköistä lupajärjestelmää.⁷

4 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen, s. 15.

5 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen, s. 15.

6 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen, s. 16.

7 Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen, s. 7–17.

Ottaen huomioon muistiossa esitetyt hakemusten ja valitusten käsittelyaikoja koskevat tiedot sekä esitetyt ehdotukset, koko *ympäristölupaan liittyvän menettelyn nopeuttaminen* on kehittämisen keskeisenä tavoitteena. Sen taustalla olevana perimmäisenä tavoitteena voi nähdä tavoitteen *päästä aloittamaan luvanvarainen toiminta nykyistä nopeammin*.

Varsinaisen työryhmämuistion tekstiosan lisäksi muistion liitteenä on muun ohella eri lähteistä koottu ideataulukko ympäristöluvan kehittämiseksi. Tässä taulukossa esitetään yhtenä ideana, että jos hakija on ainoa valittaja yksittäisestä lupamääräyksestä, niin voisiko toiminnan aloittaa muilta osin. Muina ideoina mainitaan päätöksen noudattaminen lukuun ottamatta lupamääräyksiä, joista hakija on valittanut, sekä aloitusluvan perusteiden selkeyttäminen ja myöntämisen helpottaminen edellyttäen, että ennallistamismahdollisuudet ovat olemassa.⁸ Kaikki esitetyt ideat eivät ole muotoutuneet kyseisen työryhmän esittämiksi ehdotuksiksi.

1.1.2 Toteutettava selvitys

Edellä selostettuun perustuen ympäristöministeriö käynnisti erillisen hankkeen ympäristönsuojelulain (527/2014) täytäntöönpanosäännösten merkityksestä ja toimivuudesta ympäristövaikutusten kannalta (YM 109/481/2016). Hankkeen toimeksianto sisältää kaksi selvityskokonaisuutta.

Ensinnäkin siinä on tarkoitus selvittää, a) missä määrin ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännökset ovat toiminnanharjoittajien tiedossa ja b) millaisia ratkaisuja asiassa on annettu. Tältä osin tulisi selvittää kuinka paljon ja millä perusteilla haetaan toiminnan aloittamislupaa ennen lupapäätöksen lainvoimaa ympäristönsuojelulain 199 §:n nojalla sekä miten hallintopäätöksissä ja oikeuskäytännössä aloittamislupahakemus tai sitä koskeva valitus on ratkaistu ja perusteltu.

Tällä selvityskokonaisuudella on siten selkeä kytkentä sujuvoittamisprojektin loppumuistioon ja tehtyihin ehdotuksiin.

Toiseksi hankkeessa tulisi yleisellä tasolla pohtia, olisiko mahdollista muuttaa sääntelyä siten, että toiminnan voisi aloittaa ilman hakijalle myönteisen ympäristölupapäätöksen lainvoimaa, jos hakija on ainut muutosta hakenut, eikä muutoksenhakutuomioistuimien päättyisi toisin. Selvityksessä tulisi pohtia, edellyttäisikö tämänkaltainen muutos lisäedellytyksiä muun ohella muiden tahojen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Samoin tulisi arvioida, mitkä olisivat tällaisten muutosten vaikutukset muun ohella hallinto-oikeuden työn ja hakijan riskin kannalta, ja merkitsisikö muutos käytännössä ympäristön-

⁸ Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen, liite 2, s. 22–26.

suojelun tason laskua. Hankkeessa tulisi myös tarkastella mahdollisuutta selventää tulkintaa siitä, voisiko toiminnan aloittaa valvovan viranomaisen luvalla osittain, jos hakija olisi ainoa valittaja ja valitus ei mitenkään koske osittain aloitettavan toiminnan osaa. Selvityksessä tulisi huomioida perustuslakivaliokunnan muutoksenhakuoikeuksia koskeva käytäntö.

Tällä jälkimmäisellä selvityskokonaisuudella näyttäisi olevan ainakin joiltakin osin kytkentä sujuvoittamisprojektin loppumuistioon ja sen liitteenä olevaan ideataulukkaan.

Jälkimmäisestä selvityskokonaisuudesta tulee huomata, että myös se liittyy ympäristölupamenettelyn sujuvoittamiseen ymmärrettynä *menettelyn nopeuttamisena* nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Samoin on huomattava, että ympäristöministeriön nyt käynnistämässä selvityshankkeessa esittämä idea kohdistuu ajallisesti ympäristölupapäätöksen *valitusaikaan ja mahdollisen muutoksenhaun alkuvaiheeseen*. Esitetystä ideasta ei ole tarkoitus puuttua muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön, kuten hallintotuomioistuinten hallintolainkäyttölain (586/1996) 32.1 §:n perustuvaan toimivaltaan määrätä valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanosta. Idea koskee siis lähinnä sitä, *missä "kulmassa"* valituksen kohteena oleva asia tulee Vaasan hallinto-oikeuteen: onko pohjana lupaviranomaisen ympäristönsuojelulain nojalla tekemä ja sen tavoitteet huomioon otettava hallintopäätös aloitusluvasta, vai mahdollisesti suoraan lain säännökseen perustuva hakijan kaavamainen oikeus aloittaa toiminta lainvoimaa vailla olevana, johon muutoksenhakutuomioistuimen tulisi tarvittaessa reagoida hallintolainkäyttömenettelyä yleisesti koskevan lain eli hallintolainkäyttölain nojalla. Lisäksi esitetty idea koskisi *vain rajoitettuja tilanteita*, joissa hakija ainoa muutosta hakenut. Ideassa ei oteta kantaa siihen, miten toimittaisiin, jos asiassa valittajana olisi toinen henkilö kuin ympäristöluvan haltija.

Ympäristöministeriön nyt käynnistämässä hankkeessa esittämä idea valvovan viranomaisen suostumuksesta perustuu taas eri lähtökohdille. Siinä ei olisi kyse lupaviranomaisen myöntämästä luvasta, vaan valvontaviranomaisen suostumuksesta, sen antamasta eräänlaisesta "lainvoimaisuustodistuksesta", jossa katsottaisiin osa ympäristölupapäätöksestä sillä tavoin "osittain lainvoimaiseksi", ettei tätä päätöksen osaa voitaisi tehdyn valitusten perusteella muuttaa.⁹

Tämäkin idea koskisi vain rajoitettuja tilanteita eli joissa luvan hakija olisi ainoa valittaja, eikä valitus millään tavalla koskisi aloitettavan toiminnan osaa. Ideassa ei oteta kantaa sii-

⁹ "Lainvoimaisuustodistus" ja "osittain lainvoimainen" on tässä laitettu lainausmerkkeihin, koska voimassa oleva sääntely ei tunne hallintopäätöksen osittaista lainvoimaisuutta. Päätös kokonaisuudessaan on lainvoimainen tai vailla lainvoimaa (jos siitä on valitettu). Lisäksi lainvoimaisuustodistuksen antaa hallinto-oikeus. Eri asia sitten on, että eräät päätökset voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevina, tai että prosessuaaliset säännökset rajavat tuomioistuimen tutkimisvallan laajuutta.

hen, miten toimittaisiin, jos valittajana olisi muu henkilö, tai valitus kohdistuisi sellaiseen toimintaan, joka olisi tarkoitus aloittaa.

1.1.3 Selvitykseen liittyvistä rajauksista ja käytetyistä menetelmistä

Tässä selvityksessä on analysoitu edellä selostettuja selvityskokonaisuuksia sillä erotuksella, että selvityksen ulkopuolelle on pääsääntöisesti jätetty kysymykset, jotka liittyivät toiminnanharjoittajien tietoisuuteen ja näkemyksiin ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännöksistä ja aloittamislupamahdollisuudesta. Niiden syvälinen selvittäminen olisi vaatinut sellaisen tutkimusasetelman luomista, johon tässä hankkeessa ei ollut mahdollisuuksia.

Ympäristönsuojelulain, maa-aineslain (555/1981) ja vesilain (587/2011) mukaiset yhteiskäsittelyasiat on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle.

Aloittamislupaa koskevien hallintopäätösten ja niistä tehtyjen valitusten ratkaisujen sisältöä on selvitetty myöhemmin jaksossa 2 kuvatulla tavalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta kerättyyn päätösaineistoon perustuen. Jaksoon sisältyy empiiristä analyysiä ja lainopillisia havaintoja.

Toisessa selvityskokonaisuudessa on tarkasteltu sääntelyidean variaatioiden toimivuutta eri tilanteissa ja arvioitu oikeudellisia reunaehtoja jaksossa 3 kuvattavalla tavalla. Tässä osiossa on käytetty ennakkollista lain vaikutusten arviointia koskevia menetelmiä sekä lainoppia.

Ilmauksia aloittamislupa ja aloituslupa käytetään tässä selvityksessä rinnakkain toistensa synonyymeinä.

1.2 Voimassa olevan oikeuden sisältö ja lähtökohdat

1.2.1 Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Hallintolainkäyttölain sääntely

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain (527/2014) 190.1 §:n mukaan ympäristönsuojelulain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Edelleen lain 190.5 §:n mukaan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ympäristönsuojelulain mukainen muutoksenhakekeino on siten hallintovalitus esimerkiksi ympäristölupapäätösten tai 199 §:n mukaisten ns. aloituslupapäätösten osalta.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ja 32 §:ssä valitusviranomaisen määräyksestä täytäntöönpanosta.

Hallintolainkäyttölain 31.1 §:ssä säädetään, että päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Lain 31.2 §:n mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön, jos laissa niin säädetään, tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Hallintolainkäyttölain mukainen *pääsääntö* on, että *ainoastaan lainvoimainen päätös voidaan panna täytäntöön*. Tästä pääsäännöstä *voidaan poiketa* laissa olevalla erityisellä säännöksellä tai hallintolainkäyttölain 31.2 §:ssä säädettyillä edellytyksillä (pätöksen luonne, yleinen etu).

Hallintolainkäyttölain 31.3 §:ssä on erityinen säännös niihin tilanteisiin, joissa valitukseen tarvitaan valituslupa. Lainkohdan mukaan jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Valituslupatilanteet muodostavat siten eräänlaisen toisen poikkeusten ryhmän siihen pääsääntöön, että ainoastaan lainvoimainen päätös on täytäntöönpantavissa. Valituslupatilanteissa tehdystä valituksesta huolimatta päätös on täytäntöönpantavissa. Säännöksen tarkoitus huomioon ottaen säännös lienee ymmärrettävä myös niin, että jatkovalitusaikana päätös on täytäntöönpantavissa riippumatta siitä, tehdäänkö jatkovalitusta vai ei. Ympäristöasioiden kannalta tärkeä poikkeuksen poikkeus kuitenkin on, että täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus kävisi tämän johdosta hyödyttömäksi.

Tuleeko tätä jatkovalituksen hyödyttömäksi tulemista sitten arvioida yleisellä tasolla vai konkreettisesti? Kun valitus on tehty, valituksen hyödyttömäksi tulemista lienee arvioitava päätöksen täytäntöönpanon ennustettujen tosiasiallisten vaikutusten perusteella, ja suhteuttaa ne tehdyn valituksen sisältöön. Jos taas valitusta ei ole (vielä) tehty, päätöksen täytäntöönpanon ennustettuja tosiasiallisia vaikutuksia lienee arvioitava yleisellä tasolla. Onko tällä erolla miten suuri merkitys käytännössä, on vaikea arvioida. Toiseksi tulee huomata, että tämä säännös tulee sovellettavaksi suoraan lain nojalla eikä se edellytä, että Vaasan hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus olisi kieltänyt päätöksen täytäntöönpanon tällaisiin vaikutuksiin perustuen.

Toinen poikkeuksen poikkeus koskee tilanteita, joissa valituslupatilanteissa korkein hallinto-oikeus kieltää päätöksen täytäntöönpanon hallintolainkäyttölain 31.3 §:n nojalla. Tämä säännös täydentää hallintolainkäyttölain 32.1 §:n sääntelyä valitusviranomaisen täytäntöönpanoa koskevista määräyksistä.

Hallintolainkäyttölain 32.1 §:n mukaan kun valitus on tehty, valitusviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Sanamuodon mukaisesti tämä säännös koskee niitä tilanteita, joissa valitus on tehty, eli asia on vireillä valitusviranomaisessa. Valitusviranomainen eli esimerkiksi hallinto-oikeus ei voi määrätä päätöksen täytäntöönpanoa kiellettäväksi tai keskeytettäväksi valitusaikana ennen kuin vähintään yksi valitus on tehty.¹⁰

Lain 32.2 §:n mukaan asian käsittelyn lopettavassa päätöksessään valitusviranomaisen on tarvittaessa lausuttava täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaolosta. Jos päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai ylempi valitusviranomainen määrää toisin. Pykälän ensimmäisen lauseen perusteella hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tulee lausua mahdollisesta päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä lopullisessa pääasiapäätöksessään. Pykälän toinen lause tulee sovellettavaksi hallinto-oikeudessa ja niissä asioissa tai tilanteissa, joissa esimerkiksi täytäntöönpanon keskeyttäminen tai kieltäminen on edelleen tarpeen asian mahdollisen jatkokäsittelyn turvaamiseksi.

Lain 32.3 §:ssä on oma säännöksessään niihin tilanteisiin, joissa tuomioistuin on kumonnut ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Näissä tapauksissa valituksen kohteena ollutta päätöstä ei tavallaan enää ole, koska se on kumottu, mutta silti saattaa olla tarpeen estää asian joutuminen sääntelemättömään tilaan, tai että käynnissä oleva toiminta tulisi lainvastaiseksi. Lainkohdassa todetaankin, että jos valitusviranomainen päätöksen kumoessaan palauttaa tai siirtää asian uudelleen käsiteltäväksi, se voi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomainen määrää toisin. Tämän säännöksen perusteella tuomioistuin voi esimerkiksi määrätä, että kumotun lupapäätöksen määräyksiä on edelleen noudatettava.

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta hallintolainkäyttölain nojalla voidaan kuvata seuraavalla tavalla:

Pääsääntö: Päätöksen on oltava lainvoimainen (HLL 31.1 §).

- Poikkeus 1: laissa niin säädetään (HLL 31.2 §)
- Poikkeus 2: päätöksen tietynlainen luonne tai yleisen edun vuoksi ei voi lykätä (HLL 31.2 §)
 - poikkeuksen poikkeus (1 ja 2): valitusviranomainen kieltää, kun valitus on tehty (HLL 32.1 §)
- Poikkeus 3: asiassa tarvitaan valituslupa (HLL 31.3 §)
 - poikkeuksen poikkeus (3): valitus käy täyt.panon vuoksi hyödyttömäksi (HLL 31.3 §)
 - poikkeuksen poikkeus (3): KHO kieltää päätöksen täyt.panon (HLL 31.3 §)

¹⁰ Tällä voisi olla merkitystä esimerkiksi tilanteissa, joissa ympäristölupapäätös olisi välittömästi täytäntöönpanovissa sen antamisen jälkeen.

Ympäristönsuojelulain sääntely

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 3.1 §:n mukaan jos muussa laissa tai ennen tämän lain voimaantuloa annetussa asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 199 §:ssä säädetään luvanvaraisen toiminnan aloittamisesta muutoksenhausta huolimatta. Kyseinen säännös on hallintolainkäyttölain 31.2 §:ssä tarkoitettu laissa säädetty poikkeus siitä, että päätöksen tulee olla lainvoimainen, jotta se olisi täytäntöön pantavissa.

Ympäristönsuojelulain 199 § kuuluu seuraavasti:

Lupaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että toiminta voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle. Vaatimus vakuuden asettamisesta ei koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää. Lupaviranomainen voi tarvittaessa määrätä täytäntöönpanon lupapäätöstä suppeammaksi sekä määrätä täytäntöönpanon aloitusajankohdasta.

Lupaviranomainen voi myöntää oikeuden aloittaa toiminta 1 momentissa säädettyin edellytyksin myös enintään 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Hakemuksesta on kuultava valvontaviranomaisia ja lupapäätökseen muutosta hakeneita. Päätös on tämän jälkeen tehtävä viivytyksettä. Päätökseen haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös, jolla on myönnetty 1 momentissa tarkoitettu oikeus, on välittömästi toimitettava Vaasan hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille.

Säännöksestä on tässä vaiheessa syytä huomata, että siinä säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä lupaviranomainen voi antaa varsinaisessa ympäristölupapäätöksessään tai erillisessä 199.2 §:ssä tarkoitettussa päätöksessä määräyksiä toiminnan aloittamisesta lupapäätöstä noudattaen. Vaikka pykälän 1 ja 2 momentissa käytetään hieman eri käsitteitä ("määrätä", "voidaan aloittaa" vs. myöntää oikeus"), tällä erolla ei liene merkitystä, vaan sääntelyn tarkoituksena on, että luvanhakija voi halutessaan aloittaa toiminnan muutoksenhausta huolimatta. Kun hallintolainkäyttölaki edellyttää pääsääntöisesti päätöksen olevan lainvoimainen, jotta se voidaan panna täytäntöön, ja ympäristönsuojelulain 199 §:ssä säädetään hallintolainkäyttölain 31.2 §:n mukaisesti edellytyksistä, joiden täytyessä tästä voidaan poiketa, niin kyseessä on eräänlainen lupa. Tämän vuoksi siitä käytettäneen usein nimitystä aloituslupa tai aloittamislupa, vaikka laissa ei tällaista nimitystä käytetä.

Tällainen aloittamislupa voi perustua siten varsinaiseen ympäristölupaan tai erilliseen lupaan. Jälkimmäisen osalta on huomattava, että aloittamista koskeva hakemus on mahdollista tehdä vielä 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä lukien. Tämän erillisen hakemuksen varhaisinta tekoaikaa ei säännöksessä määritellä. Kun säännöksen mukaan hakemus voidaan tehdä vielä 14 päivää valitusajan päättymisen jälkeen ja siitä on kuultava muutosta hakeneita, niin säännöksen tarkoituksena näyttäisi olevan, että tämä hakemus voidaan tehdä varsinaisen ympäristölupapäätöksen antamisen jälkeen valitusajana tai 14 päivää sen päättymisen jälkeen. Joka tapauksessa hakemusta tehtäessä voi olla tiedossa, minkä sisältöiset valitukset on tehty, tai sitten tällaista tietoa ei ole. Kokonaisuutta liepee tulkittava niin, ettei mahdollisen konkreettisen valituksen sisällölle anneta merkitystä harkittaessa aloittamisoikeuden myöntämisen edellytyksiä (kuten ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi), vaan arviointi tehdään yleisellä tasolla.

Ympäristönsuojelulain 199.2 §:n tapauksessa on kyse erillisestä hallintopäätöksestä. Momentissa on tämän vuoksi säännökset eri henkilötahojen kuulemisesta (muutosta hakee neet, valvontaviranomainen), päätöksenteon aikataulusta ja tehdyn päätöksen valituskelpoisuudesta.

Ympäristönsuojelulain 199.2 §:ssä on mielenkiintoista sen ajallinen synkronointi muutoksenhakumenettelyyn. Säännöksen soveltamistilanteissa ympäristölupa-asia voi olla vireillä jo hallinto-oikeudessa, mutta ympäristölupaan asiallisesti liittyvä aloittamislupa-asia on vireillä lupaviranomaisessa. Lainsäädännössä on siten tehty ratkaisu, jossa toiminnan aloittamisesta ilman lainvoimaa päättää ensiasteena lupaviranomainen jokaisessa tapauksessa, myös siinä, että ympäristölupa-asia on vireillä jo hallinto-oikeudessa.

Eri asia on, että hallinto-oikeus voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon sekä siinä tapauksessa, että toiminnan aloittamista koskeva määräys on ympäristöluvassa, että siinä tapauksessa, että määräys on erillisessä aloittamislupapäätöksessä.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on luonnollisesti valvoa, ettei toimintaa aloiteta ilman sitä koskevaa määrystä, ja että toimitaan annettujen määräysten mukaisesti (esim. aloittamisajankohta, aloitettavan toiminnan laajuus jne.). Jos tätä rikotaan, valvontaviranomainen voi kieltää tai keskeyttää toiminnan tältä osin ympäristönsuojelulain 175 tai 181 §:n nojalla, ja tästä päätöksestä voi luvanhaltija luonnollisesti valittaa erikseen.¹¹

Täytäntöönpanoasian käsittelyyn muutoksenhakutuomioistuimessa liittyy ympäristönsuojelulain 201 §, joka kuuluu seuraavasti:

11 Ympäristönsuojelulain 200 §:ssä säädetään tilanteista, joissa päätöksen tehnyt viranomainen voi määrätä, että päätöstä tai määrystä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Nämä tilanteet liittyvät lähinnä toiminnan kieltämiseen tai keskeyttämiseen, poikkeustilanteisiin, maaperän tai pohjaveden puhdistamiseen, mutta myös seuranta- ja tarkkailumääräyksiin. Tämä sääntely ei ole relevanttia suhteessa toiminnan aloittamiseen ilman lainvoimasta lupapäätöstä.

Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota 199 ja 200 §:ssä tarkoitetun määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

Se, joka on valittanut ympäristölupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia 199 §:n 2 momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava.

Jos lupa-asiassa on kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, Vaasan hallinto-oikeus voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Säännöksen 1 momentin mukaan muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota 199 §:ssä tarkoitetun määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Säännöksen jälkiosa mahdollistaa sen, että asian käsittelyn ajaksi tilanne voidaan rauhoittaa tekemällä tästä välipäätös. Valituksen perusteella toiminnan aloittamista koskevaa määräystä voidaan myös muuttaa tai kumota se kokonaan. Säännös on sisällöltään pitkälti saman suuntainen kuin hallintolainkäyttölain 32.1 §, mutta aloitusluvan osalta tuomioistuin soveltaa luonnollisesti tätä ympäristönsuojelulain 199.1 §:ää hallintolainkäyttölain 3.1 §:stä johtuen.

Jatkomuutoksenhakuun liittyy myös ympäristönsuojelulain 201.1 §:n toinen lause, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä. Tehdystä toiminnan aloittamista koskevasta välipäätöksestä ei siten voida valittaa ensin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ja varsinaisesta pääasiaratkaisusta myöhemmin. Käytännössä luvan hakijan kannalta tämä merkitsee sitä, että jos hallinto-oikeus kieltää toiminnan aloittamisen välipäätöksellään, toiminnan aloittaminen pysähtyy hallinto-oikeuden käsittelyn ajaksi, eli keskimäärin noin vuodeksi.

Systemaattisesti ajateltuna jokaisesta tehdystä hallintopäätöksestä tulee valittaa erikseen, jos muutoksenhakija haluaa päätökseen muutosta tai sen kumottua. Ympäristönsuojelulain 201.2 §:ssä on kuitenkin tähän liittyen erityissäännös koskien ympäristönsuojelulain 199.2 §:ssä tarkoitettua erillistä aloituslupapäätöstä. Säännöksen mukaan se, joka on valittanut ympäristölupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia 199 §:n 2 momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava. Säännös siis tarkoittaa sitä, että jos henkilö on jo valittanut ympäristölupapäätöksestä, hänen ei tarvitse erikseen lähteä tekemään valitusta erillisestä aloituslupapäätöksestä, vaan hän voi täydentää jo tekemänsä ympäristölupavalitusta tekemällä uuden vaatimuksen ja esittämällä siihen perusteet. Ympäristönsuojelulain 199.2 §:n päätöstä tehtäessä on kuultava jo muutosta hakeneita, jolloin jo valituksen tehneet saavat tiedon tätä kautta. Kun ympäristönsuojelulain 199.2 §:n mukainen päätös voidaan sana-

muodon perusteella tehdä myös silloin, kun valitusaikaa varsinaisen ympäristölupapäätökseen on vielä jäljellä, niin kysymys kuuluu, voivatko myös nämä ympäristölupapäätöksestä valittajat tehdä toiminnan aloittamiseen kohdistuvan vaatimuksen tässä ympäristölupavalituksessa vai edellytetäänkö heiltä erillisen aloittamislupapäätökseen kohdistuvan valituksen tekemistä. Kun tällä tulkintakysymyksellä ei liene liityntää nyt selvittävään asiaan, jätetään tämä kysymys auki. Se kuitenkin kuvaa osaltaan menettelyjen moninaisuutta jo tällä hetkellä. Selvää lienee, että heillä on oikeus valittaa erillisestä aloituslupapäätöksestä sitä koskevan valitusajan mukaisesti.

Kun hallinto-oikeus tekee pääasiantarkistuksen, sen tulee tarvittaessa tässä yhteydessä lausua välipäätöksellään tekemästä täytäntöönpanoa koskevasta ratkaisusta. Jos päätöksen pohjalla on lupaviranomaisen tekemä aloittamisluparatkaisu, hallinto-oikeuden tulee luonnollisesti lausua tästäkin.

Oma kokonaisuutensa koskee tilanteita, joissa kysymys on jo olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, eli kyse ei ole uuden toiminnan aloittamisesta ja sitä koskevasta ympäristölupavasta. Ympäristönsuojelulain 201.3 §:n mukaan jos lupa-asiassa on kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, Vaasan hallinto-oikeus voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Ympäristönsuojelulain ja hallintolainkäyttölain nojalla ympäristölupapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus voidaan voimassa olevan oikeuden osalta kuvata seuraavalla tavalla:

Pääsääntö: Ympäristölupapäätöksen on oltava lainvoimainen (HLL 31.1 §)

- Poikkeus 1: Ympäristölupaviranomainen myöntää aloituslupan (YSL 199 §)
 - Poikkeuksen poikkeus (1): muutoksenhakutuomioistuimien valituksesta kumoaa tai muuttaa määräystä tai muutoin kieltää päätöksen täytäntöönpanon (YSL 201.1 §)
- Poikkeus 2: Jos kyse on toiminnan jatkamisesta sekä jatkovalituksesta hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, Vaasan hallinto-oikeus voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää (YSL 201.3 §)

Vastaisuudessa, jos ympäristölupa-asioissa edellytettäisiin valituslupaa valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallituksen esityksessä (HE 43/2017 vp) kuvatulla tavalla, erityissäännösten puuttuessa ympäristönsuojelulaista sovellettaisiin suoraan hallintolainkäyttölakia ja ympäristölupa-asioihin syntyisi uusi poikkeusryhmä:

- Poikkeus 3: asiassa tarvitaan valituslupa (HLL 31.3 §)
 - poikkeuksen poikkeus (3): valitus käy täytäntöönpanon vuoksi hyödyttömäksi (HLL 31.3 §)
 - poikkeuksen poikkeus (3): KHO kieltää päätöksen täytäntöönpanon (HLL 31.3 §)

1.2.2 Oikeus hakea muutosta ja valituslupa

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 2 luvussa säädetään valitusoikeudesta ja valitusviranomaisesta. Lain 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Edelleen lain 7.1 §:n mukaan (sellaisena kuin se on laissa 891/2015) valtioneuvoston alaisen viranomaisen ja ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pykälän 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Hallintolainkäyttölain 13 §:ssä säädetään tämän valitusoikeuden rajoittamisesta. Sen 1 momentin mukaan laissa säädetään erikseen siitä, milloin hallintolainkäyttölain 7–9 §:ssä tarkoitetun viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa.

Hallintolainkäyttölain mukaisena lähtökohtana tai pääsääntönä on, että valtion hallintoviranomaisen päätökseen tai hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, eikä niihin liity valituskieltoa tai velvollisuutta hakea valituslupaa. Vain lailla voidaan säätää tähän poikkeuksia eli vain lailla voidaan rajoittaa valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä esimerkiksi liittämällä siihen edellytykseksi valitusluvan saaminen.

Hallintolainkäyttölain 13.2 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden täytyessä korkeimman hallinto-oikeuden *on myönnettävä* valituslupa. Mainitun lainkohdan mukaan kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos:

1. lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
2. asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
3. valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Hallintolainkäyttölain 13.3 §:n mukaan valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Edelleen lain 13.4 §:n mukaan jos pääasiassa annetusta ratkaisusta valittaminen on kielletty tai valittamiseen tarvitaan valituslupa, vastaava rajoitus koskee myös valittamista pääasiaan liittyvästä ratkaisusta.

Voimassa olevaan ympäristönsuojelulakiin ei sisälly säännöstä, jossa valituskielto liitettäisiin ympäristölupaviranomaisen eli aluehallintoviraston tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemään päätökseen. Siihen ei myöskään nykyisellään sisälly säännös-

tä, jossa jatkovalitus hallinto-oikeuden ympäristölupaa tai aloittamislupaa koskevas-
ta päätöksestä edellyttäisi korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa.
Ympäristönsuojelulain 190.1 §:n mukaan tämän ympäristönsuojelulain nojalla annettuun
viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudel-
ta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Edelleen lain 190.5 §:n mu-
kaan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta
hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Tätä voimassa olevaa sääntelyä ollaan kuitenkin muuttamassa. Hallitus on antanut edus-
kunnalle esityksen eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusään-
nösten tarkistamiseksi (HE 43/2017 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on jo anta-
nut siitä myös lausuntonsa (PeVL 29/2017 vp). Esityksessä ympäristöasioiden muutok-
senhakua koskevaa järjestelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että muutoksenhaku
hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa.
Valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesi-
lain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä muutetta-
isiin vastaamaan hallintolainkäyttölain säännöksiä ja sen käyttöalaa laajennettaisiin. Myös
luonnonsuojelulakiin sisältyvää valituslupajärjestelmää laajennettaisiin.¹²

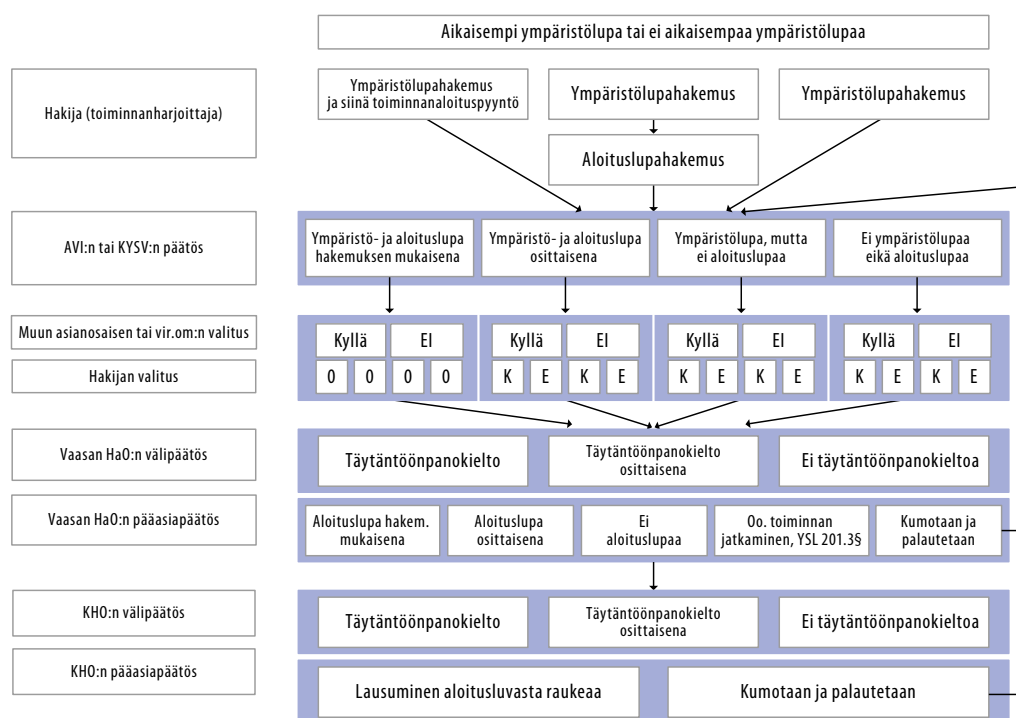
Ympäristönsuojelulain 190 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 momentin
mukaan ympäristönsuojelulain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea
muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa sääde-
tään, jollei jäljempänä toisin säädetä. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta
valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lain 190.2–190.4 §:ssä
on joitakin erityissäännöksiä muutoksenhausta. Tehty uudistus koskisi siten muun ohella
ympäristölupapäätöksiä. Sen lisäksi se koskisi ympäristönsuojelulain 199.2 §:ssä tarkoi-
tettua ns. aloittamislupapäätöstä, josta haetaan muutosta mainitun lainkohdan mukaan
siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tätä ympäristönsuojelulain 199 §:ää ei esitetä
muutettavaksi.

Uudistuksen taustana on ennen muuta perustuslakivaliokunnan lausunto
(PeVL 32/2012 vp, HE 133/2012 laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden
siihen liittyvien lakien muuttamisesta), jossa valiokunta tarkisti aikaisempaa pidättyvää
kantaansa valituslupasääntelyn poikkeuksellisuudesta. Myöhemmin perustuslakivalio-
kunta on (PeVL 55/2014, HE 230/2014 eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusään-
nösten tarkistamisesta) pitänyt tärkeänä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjes-
telmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan. Uudistuksen voi ajatella
myös liittyvän ympäristöllisten lupamenettelyjen sujuvoittamiseen.

12 HE 43/2017 vp, s. 1.

1.2.3 Voimassa oleva sääntely ja selvityksen kohde

Aloituslupa- ja ympäristölupapäätöksen täytäntöönpanoon muutoksenhakutilanteissa liittyviä variaatioita voidaan kuvata kuvassa 1 esitetyllä tavalla. Kuvan tarkoituksena on havainnollistaa sitä, että kyse on varsin monitahoisesta ilmiöstä. Kuvassa 1 on kyse pelkistetyistä esityksestä, jolla pyritään tuomaan esiin tämän monitahoisen asiakokonaisuuden pääpiirteitä.



Kuva 1. Aloituslupa ja ympäristölupapäätöksen täytäntöönpano muutoksenhakutilanteissa. 0=ei todennäköistä.

Toiminnanharjoittaja voi saattaa aloituslupa-asian *vireille* ympäristölupaviranomaisessa osana ympäristölupahakemusta tai erillisellä hakemuksella.

Ympäristölupaviranomainen eli aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi myöntää *ympäristöluvan* hakemuksen mukaisena, osittain muutettuna tai hylätä ympäristölupahakemuksen. Ympäristöluvan myöntämisellä hakemuksen mukaisena tai osittaisena tarkoitetaan tässä esimerkiksi sitä, että viranomainen myöntää luvan osalle haettua toimintaa, mutta hylkää sen jonkin toiminnan osalta. Lupaviranomainen myös aina muotoaa lupahakemusta ympäristölupamääräyksillä.

Ympäristölupaviranomainen voi myöntää *aloitusluvan* hakemuksen mukaisena, osittaisena (esimerkiksi osa toiminnasta tai vasta tietystä ajankohdasta lähtien) tai hylätä aloituslupahakemuksen. Jos viranomainen ei myönnä ympäristölupaa, ei se voi myöntää luonnollisesti toiminnan aloituslupaakaan tältä osin.

Ympäristöluvan hakija tai myönnetyn luvan haltija voi *valittaa* ympäristölupapäätöksestä kokonaisuudessaan tai joiltakin osin. Vaikka esimerkiksi hakijalle olisi myönnetty ympäristölupa koko haetulle toiminnalle, hakija voi hakea muutosta yksittäiseen ympäristölupamääräykseen. Koska tässä selvityksessä kohteena on toiminnan aloituslupa, ympäristölupaan kohdistuvan muutoksenhaun eri vaihtoehdot jätetään tässä kuvassa enemmälti huomiotta. Ympäristöluvassa annetut toiminnan aloittamista koskevat määräykset ymmärretään tässä selvyyden vuoksi toiminnan aloitusluvaksi, vaikka ne voidaan ymmärtää myös ympäristöluvan määräyksiksi silloin kun ne annetaan osana ympäristölupaa.

Systemaattisesti tarkastellen ympäristöluvan haltija voi hakea muutosta toiminnan aloitusluvasta tai ei hae sitä, millä on vaikutusta syntyviin variaatioihin. Jos hakijalle on myönnetty ympäristölupa ja toiminnan aloituslupa hakemuksen mukaisena, tämä ei käytännössä hae muutosta eikä hänellä ole oikeussuojan tarvetta. Sen sijaan jos hänelle on myönnetty aloituslupa osittaisena tai se on evätty kokonaan, ympäristöluvan haltija saattaa hakea muutosta. Toisaalta eri syistä johtuen hän saattaa jättää hakematta muutosta näissä tilanteissa.

Ympäristöluvan hakijan tai haltijan lisäksi myös muut asianosaiset, kuten haitankärsijät, taikka eri viranomaiset saattavat hakea muutosta ympäristölupaan ja toiminnan aloituslupaan. Tämä lisää muutoksenhakuvaiheessa eri variaatioiden määrää.

Vaasan hallinto-oikeudella on systemaattisesti ajateltuna mahdollista kieltää tai rajata *väli-päätöksellään* päätöksen täytäntöönpano kunnes se tekee asiassa pääasiallisen. *Pääasiallisuudessaan* hallinto-oikeus voi kumota aloitusluvan kokonaisuudessaan tai muuttaa sitä joiltakin kohdin. *Tällä hetkellä* hallinto-oikeus voi myös pääasiallisuudessaan määrätä hallintolainkäyttölain 32.2 §:n nojalla, ettei lupapäätöstä saa panna täytäntöön ennen päätöksen tuloa lainvoimaiseksi, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Hallinto-oikeus voi myös kumota tai palauttaa asian uudelleen lupaviranomaiselle käsiteltäväksi ja tässä yhteydessä määrätä, mitä lupamääräyksiä tulee noudattaa kunnes lupaviranomainen on ratkaissut asian uudelleen tai toisin määrää. Jos kyseessä on olemassa olevan toiminnan jatkaminen, Vaasan hallinto-oikeus voi määrätä, että hallinto-oikeuden päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Vastaisuudessa jos valituslupamenettely tulee osaksi jatkomuutoksenhakua hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, hallinto-oikeuden päätös on hallintolainkäyttölain 31.3 §:n nojalla heti täytäntöön pantavissa, ellei jatkovalitus käy täytäntöön-

panon johdosta hyödyttömäksi, tai ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Tällöin pääsääntö hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta tulee muodostumaan päinvastaiseksi nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta kuitenkin rajoittaa hallintolainkäyttölain 31.3 §:n säännös valituksen hyödyttömäksi tulemisesta sekä mahdollinen korkeimman hallinto-oikeuden määräys. Koska valituslupa ei tarkoita kieltoa valittaa, eli päätöksestä saa edelleen valittaa, hallintolainkäyttölain 32.2 §:n toisen virkkeen säännös lienee edelleen lähtökohtaisesti sovellettavissa. Käytännössä säännöksen soveltaminen tässä yhteydessä jäänee kuitenkin varsin teoreettiseksi mahdollisuudeksi. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä lienee määrätä hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanosta, jos vastapuoli hakee valituslupaa.¹³

Vaasan hallinto-oikeus ei voi ensiasteena myöntää toiminnan aloituslupaa eli antaa määräystä siitä, että toiminta olisi aloitettavissa ilman lainvoimaista päätöstä. Toiminnan aloituslupan myöntää ensiasteena aina ympäristölupaviranomainen.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen toiminnan aloituslupa voi olla hakemuksen mukainen, se voi olla sisällöltään muutettu tai alkuperäiseen hakemukseen nähden osittainen taikka hallinto-oikeuden päätös on pantavissa täytäntöön vain lainvoimaisena. Luvanhaltija voi valittaa toiminnan aloittamista koskevasta hallinto-oikeuden antamasta määräyksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. *Korkein hallinto-oikeus voi välipäätöksellään keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon.* Koska korkeimman hallinto-oikeuden pääasiapäätös tulee heti sen antamisen jälkeen lainvoimaiseksi, päätöksen täytäntöönpanosta ei tuossa päätöksessä yleensä tarvitse lausua. Poikkeuksen tästä muodostavat lähinnä tilanteet, joissa korkein hallinto-oikeus poistaa aikaisemman täytäntöönpanoa koskevan määräyksensä, tai jos lupaviranomaisen (ja mahdollisesti hallinto-oikeuden) päätös kumotaan ja asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi. Tällöin voidaan määrätä siitä, mitä lupamääräyksiä on noudatettava kunnes asia ratkaistaan uudelleen tai lupaviranomainen toisin määrää. Jälkimmäisessä tilanteessa on voitu myös selvyyden vuoksi antaa ohjaus siitä, että kun ei ole ympäristölupaa niin ei voi olla siihen liittyvää aloitusoikeuttakaan.

Ympäristöluvan haltijan lisäksi jatkomuutoksenhaun hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi tehdä muu asianosainen tai viranomainen.

Edellä kuvatun lisäksi täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön soveltamistilanteet voivat vaihdella sen suhteen, onko kyseessä kyseistä toimintaa koskeva *ensimmäinen ympäristölupa*, vai onko toiminnalla jo aikaisempia lupia. Jos kyse on jälkimmäisestä tilan-

¹³ Tässä yhteydessä nousee esiin myös kysymys siitä, tuleeko valvontaviranomaisen arvioida sitä, tekisikö päätöksen täytäntöönpano muutoksenhaun hyödyttömäksi, vai kuuluuko tämä tehtävä ensivaiheessa tuomioistuimelle.

teesta eli *olemassa oleva toiminnan jatkamisesta*, päätöksen täytäntöönpanoa koskeva kysymys voi koskea sitä, kumpaa lupaa noudatetaan.

Edelleen oman kokonaisuutensa muodostavat tilanteet, joissa ympäristölupaa koskeva päätös *kumotaan ja palautetaan lupaviranomaiselle* uudelleen käsiteltäväksi. Jos kyseessä on olemassa olevan toiminnan jatkaminen, tällöin täytäntöönpanoa koskeva kysymys voi koskea sitä, minkä määräysten mukaisesti toimintaa voidaan jatkaa asian ollessa vireillä lupaviranomaisessa.

Koska toiminnan aloitusluvalla on suurin merkitys valitettaessa lupaviranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen, keskitytään analyysissä tähän vaiheeseen. Tämän vuoksi kuvassa 1 on kuvattu erityisesti tähän vaiheeseen liittyviä variaatioita.

Ympäristönluvanvaraisen toiminnan aloittamiseen tai toiminnan jatkamiseen ympäristölupapäätöksen antamisen jälkeen voi poikkeuksellisesti liittyä myös *valvontaviranomaisen päätös*. Luvanvaraisen toiminnan harjoittajan tulee ympäristönsuojelulain 170 §:n mukaan ilmoittaa valvontaviranomaiselle toiminnan aloittamisesta, ellei se käy ilmi lupahakemuksesta tai lupapäätöksestä tai muuttuu etukäteen ilmoitetusta. Valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on lain 167 §:n mukaisesti huolehdittava valvonnan järjestämisestä. Tarvittaessa valvontaviranomainen voi lain 175.1 § 1 kohdan nojalla kieltää jatkamasta menettelyä. Esimerkiksi toiminnan aloittaminen lainvoimaa vaila olevan ympäristöluvan perusteella ilman lain 199 §:n toiminnan aloituslupaa voidaan kieltää. Tästä valvontaviranomaisen päätöksestä on ympäristöluvan haltijalla luonnollisesti valitusoikeus.

1.3 Pääpiirteitä aikaisemmin voimassa olleesta toiminnan aloituslupaa koskevasta sääntelystä

Uuden ympäristönsuojelulain 199 §:n mukaisesta sääntelystä ei ole vielä olemassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Tässä selvityksessä tehtävä toiminnan aloituslupaa koskeva oikeuskäytännön analyysi perustuu siten aikaisemmin voimassa olleeseen oikeudelliseen sääntelyyn. Tämän vuoksi on tarpeen pääpiirteittäin selvittää myös aikaisemmin voimassa ollutta sääntelyä. Tätä aikaisemman oikeuskäytännön merkitystä korostaa se, että uutta ympäristönsuojelulakia säädettäessä sen esitöissä todettiin uuden 198–201 §:n vastaavan säätämisaikana voimassa olleita ympäristönsuojelulain (86/2000, VYSL) 100, 101 ja 101a §:iä. VYSL 101.3 §:n ensimmäinen virke hallintolainkäyttölain 6 luvun säännösten soveltamisesta poistettaisiin kuitenkin turhana, koska sen katsottiin olevan hallintolainkäyttölain 3 § huomioon ottaen tarpeeton.¹⁴

¹⁴ HE 214/2013 vp, s. 167.

Uutta ympäristönsuojelulakia säädettäessä aikaisemmin voimassa olleen ympäristönsuojelulain (86/2000) 100, 101 ja 101a § kuuluivat seuraavasti.

100 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista.

Lupaviranomaisen lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanosta on, siltä osin kuin on kysymys lain 11 luvun säännösten perusteella määrätyistä korvauksista tai 49 §:n nojalla myönnetystä käyttöoikeudesta ja siitä maksettavasta korvauksesta, soveltuvin osin voimassa, mitä lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta säädetään.

101 § (252/2005) Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Lupaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että toiminta voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle. Vaatimus vakuuden asettamisesta ei koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää. Lupaviranomainen voi tarvittaessa määrätä täytäntöönpanon lupapäätöstä suppeammaksi sekä määrätä täytäntöönpanon aloitusajankohdasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu oikeus voidaan myöntää samoin edellytyksin enintään 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Hakemuksesta on kuultava valvontaviranomaisia ja lupapäätökseen muutosta hakeneita. Päätös on tämän jälkeen tehtävä viivytyksettä. Päätökseen haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös, jolla on myönnetty 1 momentissa tarkoitettu oikeus, on välittömästi toimitettava Vaasan hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille.

Viranomainen voi määrätä, että 46, 64, 64 a, 78, 79, 82, 84, 84 a ja 85–87 §:ssä tarkoitettua määräystä tai päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. (385/2009)

101 a § (252/2005) Täytäntöönpanoasian käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota 101 §:ssä tarkoitettua määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

Se, joka on valittanut ympäristölupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia 101 §:n 2 momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä tämän pykälän 1 momentissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 6 luvun säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta ei sovelleta tämän lain mukaiseen muutoksenhakuun, siten että toiminta olisi aloitettavissa ilman lainvoimaista lupaa tai 101 §:ssä tarkoitettua määräystä. Jos lupa-asiassa on kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, Vaasan hallinto-oikeus voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Säännöksistä on syytä huomata, että täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyviä säännöksiä muutettiin merkittävästi säädöksellä 252/2005. Lain alkuperäiset (86/2000) täytäntöönpanokelpoisuutta koskevat säännökset olivat täytäntöönpanon osalta seuraavan sisältöisiä.

100 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista.

Lupaviranomaisen lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanosta on, siltä osin kuin on kysymys lain 11 luvun säännösten perusteella määräytyistä korvauksista tai 49 §:n nojalla myönnetystä käyttöoikeudesta ja siitä maksettavasta korvauksesta, soveltuvin osin voimassa, mitä lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta säädetään.

101 § Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Lupaviranomainen voi luvan hakijan pyynnöstä määrätä, että toiminta voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräysten muuttamisen varalle. Vaatimus vakuuden asettamisesta ei koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää. Määräys voidaan antaa vain perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Muutoksenhakutuomioistuimien voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Viranomaisen voi määrätä, että 64, 78, 79, 82 ja 84–87 §:ssä tarkoitettua määräystä tai päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Muutoksenhakutuomioistuimien voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Hallintolainkäyttölain 6 luvun säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta ei sovelleta tämän lain mukaiseen muutoksenhakuun. Jos lupa-

asiassa on kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, Vaasan hallinto-oikeus voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Lainmuutoksella (252/2005) aloittamislupaa koskevaan VYSL 101.1 §:n lisättiin edellytykseksi, *ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi*. Samoin vakuutta koskevaan edellytykseen lisättiin määre siitä, että hakija asettaa vakuuden *ympäristön saattamiseen ennalleen* lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräysten muuttamisen varalle. Kokonaan uusi säännöskokonaisuus (VYSL 101.2 §) koski sitä, että edellä tarkoitettu oikeus voitiin myöntää enintään 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä samoin edellytyksin.

Lainmuutoksella täytäntöönpanoasian käsittelyä muutoksenhakutuomioistuimessa koskevaa sääntelyä myös muutettiin (101.1 § viimeinen virke ja 101.3 § laissa 86/2000 vs. VYSL 101a § laissa 252/2005). Tuolloin säädettiin, että hallintotuomioistuin voi paitsi kieltää päätöksen täytäntöönpanon, myös kumota VYSL 101 §:ssä tarkoitetun määräyksen (aloitusluvan) tai muuttaa sitä. Samoin säädettiin, että hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä. Edelleen VYSL 101a.2 §:ään otettiin sisällöltään uudet säännökset liittyen aloittamisoikeuden myöntämiseen enintään 14 päivää valitusajan päättymisestä siitä, että se, joka on valittanut ympäristölupapäätöksestä, voi vaatia tätä erillistä aloituslupapäätöstä muutettavaksi tai kumottavaksi ilman, että hänen olisi siitä päätöksestä erikseen valitettava.

Hallintolainkäyttölain 6 luvun säännösten ja VYSL:n täytäntöönpanosäännösten välistä suhdetta koskevaa sääntelyä puolestaan tarkennettiin lisäämällä määre, jonka mukaan hallintolainkäyttölain 6 luvun säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta ei sovelleta tämän lain (VYSL) mukaiseen muutoksenhakuun, *siten että toiminta olisi aloitettavissa ilman lainvoimaista lupaa tai 101 §:ssä tarkoitettua määräystä*.

Voimassa olevasta laista tätä vastaava säännös on puolestaan jätetty esitöidensä mukaan tarpeettomana pois. Ilmeisesti tällä viitataan siihen, että kun hallintolainkäyttölain 3.1 §:n mukaan jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolainkäyttölain asemasta, ja kun uuden ympäristönsuojelulain 199 §:ssä on säännökset lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta, tämän ympäristönsuojelulain sääntelyn katsotaan hallintolainkäyttölain 3.1 §:n kautta estävän hallintolainkäyttölain soveltamisen tältä osin.

2 Korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytäntöä ympäristönsuojelulain aloittamisluvan osalta

2.1 Käytetyt aineistot ja menetelmät

Tehtävää selvitystä varten pyydettiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta kaikki ne korkeimman hallinto-oikeuden päätökset valituksiin, jotka koskevat tai joissa on mainittu ympäristönsuojelulain (86/2000) 101 § sellaisena kuin se on laissa 252/2005 tai ympäristönsuojelulain (527/2014) 199 §, vuosilta 2012–2016. Sellaistenkin päätösten, joissa VYSL 101 § tai YSL 199 § on pelkästään mainittu, todettiin olevan merkityksellisiä tilastollisista syistä. Tämän lisäksi korkeimmalta hallinto-oikeudelta pyydettiin näitä aikaisemmilta vuosilta sellaiset päätökset, jotka ovat mainittujen säännösten oikeudellisen tulkinnan kannalta merkityksellisiä.

Hankkeen toteuttamissuunnitelman mukaisesti aineistopyynnön tarkoituksena oli koota sellainen empiirinen aineisto, jonka perusteella VYSL:n ja YSL:n mukaisen aloittamisluvan käyttöä ympäristölupajärjestelmän osana voitaisiin arvioida. Toiseksi tarkoituksena oli saada koottua sellainen oikeuskäytäntöä koskeva aineisto, jonka pohjalta voitaisiin oikeudellisesti arvioida, millä tavoin aloittamislupaa koskevaa sääntelyä on tulkittu ja sovellettu hallintoviranomaisissa ja hallintotuomioistuimissa.

Pydytyn päätösaineiston hankkimiseksi tehtiin tutkimuslupahakemus korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja allekirjoitettiin tarvittavat sitoumukset. Luvan saamisen jälkeen tuomioistuimen tietopalvelupäällikkö poimi päätökset korkeimman hallinto-oikeuden tietokannasta. Päätökset poimittiin kokotekstihauulla.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saaduista päätöksistä poimittiin, jos kysymyksessä oli *valitus ympäristölupa-asiassa*, muun ohella korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuvuosi, ympäristöluvan myöntänyt viranomainen (ympäristökeskus, ympäristölupavirasto, aluehallintovirasto tai päätöksen kunnassa tehnyt viranomainen) sekä toimiala, johon ympäristöluvan mukainen toiminta liittyi. Toimialalla tarkoitettiin tässä niitä korkeimman hallinto-oikeuden käyttämää 14 asiaryhmää, joita se käyttää muun ohella ympäristölupa-asioiden tilastoinnissa.¹⁵ Koska tuomioistuimen käyttämien luokkien määrittely ei ollut täysin selvää, ja koska toisaalta tietty toiminta voidaan luokitella eri tavalla tilanteesta riippuen esimerkiksi itsenäisenä toimintana tai osana jotakin laajempaa toimintakokonaisuutta (esimerkiksi energiapuun haketus, murskaus ja välivarastointi), luokiteltuun aineistoon voi liittyä tältä osin pientä epätarkkuutta.

Tämän jälkeen päätökseen tutustuttiin sisällöllisesti tarkemmin ja tutkittiin erityisesti VYSL 101 §:n soveltamista. Jos päätöksestä ei ilmennyt, että VYSL 101 §:ää olisi sovellettu hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa, kyseistä päätöstä ei otettu jatkoanalyysiin. Jatkoon pääsivät siten sekä ne tapaukset, joissa valitus kohdistui VYSL:n 101 §:n mukaiseen aloittamislupaan tai jossa vaadittiin esimerkiksi täytäntöönpanon keskeyttämistä, mutta myös ne tapaukset, joissa KHO:n päätöksestä kävi ilmi, että hallintoviranomainen oli maininnut VYSL 101 §:n. Tuoretta 199 §:ää (527/2014) ei ollut sovellettu vielä yhdessäkään tarkastellussa tapauksessa.

Jos kysymyksessä oli *muu kuin valitus ympäristölupa-asiassa*, kuten valitus VYSL:n valvonta- ja pakkokeinoasiassa, päätökseen tutustuttiin kursorisemmin. Tapausaineistoon sisältyi myös neljä laajaa päätöstä (tekopohjavesilaitos, rahtisatama, suuri kaivos sekä koneellinen kullankaivaminen), joissa oli kysymys sekä ympäristönsuojelulain mukaisesta ympäristöluvasta että vesilain mukaisesta vesitalousasiasta. Näistä käytännössä suhteellisen harvoin esiintyvistä tilanteista jätettiin tekopohjavesilaitosta koskevat päätökset ohjausryhmässä tehtyjen linjausten mukaisesti tarkemman analyysin ulkopuolelle.

Kun korkeimmasta hallinto-oikeudesta saatiin aineistoksi sekä päätöksiä ympäristölupa-valituksiin että myös muita päätöksiä, tämä viittaisi siihen, että aineiston haku on ollut kattavaa.

Oma kysymyksensä liittyy tuomioistuinten päätösten *kirjoittamistapaan* eli siihen, kirjoittaako tuomioistuin päätöksensä alkuosaan (kertoelmaan eli resiittiin) aina lupaviranomaisen päätöksestä ilmenevän toiminnan aloitusluvan vai ainoastaan silloin, jos aloitusluvalla on oikeudellista merkitystä tuomioistuimessa ratkaistavan valituksen kannalta (esimerkiksi

¹⁵ Tämä luokittelu näyttäisi jossakin suhteissa poikkeavan ympäristönsuojelulain liitteessä 1 olevasta luvanvaraisen toiminnan luokittelusta.

valituksen vaatimus tai sen perustelut kohdistuvat juuri siihen). Vaasan hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan päätöksen selostukseen on tapana kirjoittaa aloittamislupa, vaikka asiassa ei olisi siitä kysymyskään, mutta toisaalta joskus ei kirjoiteta.¹⁶ Korkeimmas-ta hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan aloittamislupaa ei mainita, jos siitä ei ole kysymys asiassa. Toisaalta joskus ehkä sillä halutaan osoittaa, että toiminta on voinut olla käynnissä. Samoin toisinaan on tulkinnanvaraista, koskeeko muutoksenhaku vielä myös aloituslupaa. Joskus maininta voi jäädä myös epähuomiossa pois.¹⁷

Aineistopyyntö kohdistui korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin. Osassa sieltä saaduista päätöksistä aloitusluvasta oli lausuttu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu-osassa, ja osassa päätöksiä maininta siitä oli esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden päätös-osassa, mutta siitä ei enää lausuttu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä. Tästä voidaan tehdä se johtopäätös, että nämä päätökset kyllä kuvaavat niitä tapauksia, joihin on liittynyt toiminnan aloittamislupa, mutta välttämättä kaikissa niissä ei valitusasiassa ole ollut kyse juuri aloitusluvasta (valitus ei ole kohdistunut siihen tai aloituslupa ei muutoin ole ollut relevantti asian kannalta). Nämä tapaukset kuitenkin kuvaavat sitä ympäristölupajoukkoa, joihin on liittynyt aloituslupa ja jotka ovat päätyneet korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti, mutta muutoksenhaku ei välttämättä ole kohdistunut juuri aloituslupaan. Tämä on tärkeä seikka, kun arvioidaan esimerkiksi aloitusluvan sisältäneiden valituksiin annettujen päätösten osuutta kaikista valituksiin annetuista päätöksistä. Epävarmuutta syntyy kuitenkin siitä, onko korkein hallinto-oikeus kirjoittanut Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevän aloittamislupaa koskevat tiedot oman päätöksensä alkuosan kuvaukseen.

Koska kummallakin tuomioistuimella on oma yhtenäinen, pääsääntöinen, joskin ei täysin aukoton kirjoittamistapansa, aineistoa voi pitää tässä suhteessa yhtenäisenä. Jos tulevaisuudessa ryhdyttäisiin tekemään empiirisiä vertailuja Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten välillä, erot kirjoittamistavoissa tulisi ottaa huomioon.

Kerätyn aineiston osalta on muistettava, *ettei se ole satunnaisotos* valtion ympäristölupaviranomaisten ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tekemistä *kaikista ympäristölupapäätöksistä*. Kerätty aineisto kuvaa sitä, kuinka korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti edenneissä tapauksissa VYSL 101 §:ää on sovellettu. Tämän vuoksi aineistosta saatavia empiirisiä tuloksia ei voida yleistää koskemaan kaikkia ympäristölupapäätöksiä.

Oikeudellista analyysiä varten ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten saatavuuden dokumentoimiseksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta saatujen päätösten osalta tarkistettiin, ovatko ne mahdollisesti vuosikirjaratkaisuja, lyhyitä ratkaisuselosteita taikka korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemia muita päätöksiä.

16 Sinikka Kangasmaa, sähköposti 11.6.2017.

17 Kari Kuusiniemi, kirjallinen kommentti 12.7.2017.

2.2 Empiirinen analyysi

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saatiin yhteensä 91 päätöstä. Näistä valituksia ympäristölupa-asioissa oli yhteensä 58 kpl. Neljässä päätöksessä oli kysymys valituksista sekä ympäristölupa- että vesitalousasiassa. Lopuissa 29 päätöksessä oli kysymys esimerkiksi valituksista VYSL:n valvonta- ja hallintopakkoasiassa (13 kpl).

Päätökset valituksiin ympäristölupa-asioissa jakautuivat ajallisesti seuraavalla tavalla.

Vuosi	2012	2013	2014	2015	2016	2012–2016	Muu	Yhteensä
Päätöksiä (kpl)	8	8	12	10	3	41	17	58

Taulukko 1. Korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupa-asioita koskevat ratkaisut, joissa mainittu VYSL 101 §.

Tarkemmin analysoitavalla tarkastelujaksolla vuosilta 2012–2016 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut jakautuvat eri toimialoille taulukosta 2 ilmenevällä tavalla. Toimialojen luokittelu vastaa korkeimman hallinto-oikeuden tilastoissaan tekemää luokittelua. Analysoitujen tapausten ryhmittely eri luokkiin on osin suuntaa-antava, koska jokin tietty toiminta voidaan hieman tilanteesta riippuen luokitella eri tavalla. Toisaalta esimerkiksi toimialat louhinta, murskaus ja asfalttiasema, eläinsuojat tai turvetuotanto ovat varsin selkeitä kokonaisuuksia. Analysoitujen tapausten ryhmittely eri luokkiin on tämän selvityksen yhteydessä tehty, eikä korkeimman hallinto-oikeuden laatima.

Toimiala	Kpl
Metsäteollisuus	1
Energiantuotanto	1
Kemikaaliteollisuus	0
Malmien louhinta	0
Elintarvikkeiden valmistus	1
Jätteiden käsittely	7
Polttonesteiden jakeluasema	0
Louhinta, murskaus, asfalttiasema	11
Jätevedet	2
Eläinsuojat	4
Turkistarhaus	0
Moottorirata	3
Turvetuotanto	6
Muu ympäristölupa	4
Yhteensä	41

Taulukko 2. Korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupa-asioita koskevat ratkaisut, joissa mainittu VYSL 101 §, jakautuminen eri toimialoille vuosina 2012–2016. Tapausten ryhmittely eri luokkiin selvityksen yhteydessä tehty.

Koska joillakin toimialoilla ratkaisujen lukumäärät ovat pieniä ja koska tapausten luokitteluun liittyy joiltakin osin epävarmuutta, ei näitä lukumäärätietoja ole kaikilta osin mielekästä tarkastella yksityiskohtaisemmin. Sen sijaan on syytä huomata, että sellaisiin ympäristölupapäätöksiin kohdistuvat valitukset, joissa mainitaan VYSL 101 §, näyttävät koskevan erityisesti louhintaa ja murskausta, jätteiden käsittelyä, turvetuotantoa sekä josakin määrin eläinsuojia ja moottoriratoja.

Näiden viiden toimialan osalta korkeimman hallinto-oikeuden päätösten, joissa on mainittu VYSL 101.1 §:n aloituslupa, lukumäärät on mahdollista suhteuttaa kaikkiin korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupaa koskeviin päätöksiin. Tätä on havainnollistettu taulukossa 3. Korkeimman hallinto-oikeuden kaikkia ympäristölupia koskevien päätösten lukumäärät on laskettu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksissa vuosilta 2012–2016 esitettyjen tilastotietojen pohjalta.¹⁸

	101 § (kpl)	Kaikki (kpl)	Prosenttia
Jätteiden käsittely	7	57	12
Louhinta, murskaus, asfalttiasema	11	121	9
Eläinsuojat	4	56	7
Moottorirata	3	24	13
Turvetuotanto	4	176	2
Kaikki toimialat	41	599	7

Taulukko 3. Ympäristönsuojelulain 101 §:n sisältäneiden korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen osuus kaikista korkeimman hallinto-oikeuden ympäristöluparatkaisuista vuosina 2012–2016 eräillä toimialoilla.

Taulukon tietojen perusteella voidaan havaita, että kun otetaan huomioon kaikki toimialat, VYSL 101 §:n sisältäneitä päätöksiä on noin 7 prosenttia kaikista korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupia koskeneista ratkaisuista. Edelleen voidaan havaita, että vaikka louhintaa ja murskausta koskevia ratkaisuja on lukumääräisesti runsaasti, niiden osuus kaikista kyseisen toimialan ratkaisuista ei juuri ole keskiarvoa suurempi. Sen sijaan jätteiden käsittelyn ja moottoriratojen osalta osuus on kaikkia toimialojen keskiarvoa jonkin verran suurempi.

Toiseksi taulukon tietojen perusteella huomiota kiinnittää turvetuotantoa koskevien päätösten pieni osuus. Eli vaikka turvetuotantoa koskevia korkeimman hallinto-oikeuden

¹⁸ Korkein hallinto-oikeus, Vuosikertomus 2016, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2016, s. 35–36; Korkein hallinto-oikeus, Vuosikertomus 2015, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2015, s. 32; Korkein hallinto-oikeus, Vuosikertomus 2014, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2014, s. 37; Korkein hallinto-oikeus, 2013 vuosikertomus, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2013, s. 34–35 ja Korkein hallinto-oikeus, 2012 vuosikertomus, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2012, s. 34–35.

ympäristöluparatkaisuja on runsaasti sekä absoluuttisesti (176 kpl) että suhteellisesti (noin 30 % kaikista korkeimman hallinto-oikeuden ympäristöluparatkaisuista), aloituslupaa koskeva VYSL 101 § mainitaan näiden päätösten yhteydessä selvästi keskiarvoa harvemmin. Tähän voi vaikuttaa se, että osa hankkeista on toiminnassa vanhojen päätösten perusteella, ja toisaalta edellytykset uudet tuotannon aloittamiselle eivät usein voine täyttyä. Kun turvetuotannon aloittamislupia myönnettäneen uusille alueille varsin poikkeuksellisesti, käytännön toimijat ovat vetäneet tästä johtopäätöksensä eivätkä hae aloituslupia.

Aineistoja ja menetelmiä koskevassa kappaleessa on kiinnitetty huomiota siihen, että Vaasan hallinto-oikeudessa on tapana pääsääntöisesti kirjoittaa esiin maininta myönnettystä aloitusoikeudesta, vaikka valitusasiassa siitä ei olisikaan kysymys. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa pääsääntöinen käytäntö on päinvastainen. Tämän lisäksi on otettava huomioon, että jatkovalitusvaiheessa toiminnan aloittamismahdollisuus ilman lainvoimaista päätöstä ei ehkä ole enää niin ajankohtainen toiminnanharjoittajalle kuin aikaisemmassa vaiheessa. Eli jatkovalituksessa ei välttämättä enää ole valitettu aloittamislupasta, vaikka hallinto-oikeuteen tehdyssä valituksessa näin olisi tehty. Tämä tuo epävarmuutta aineistoon sen arvioimiseksi, kuinka suureen osaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti edenneissä ympäristölupa-asioissa sisältyy toiminnan aloituslupa.

Yleisesti ja varovasti tarkasteltuna VYSL 101.1 §:n mukainen toiminnan aloituslupa ei näyttäisi olevan kovin yleisesti käytössä korkeimpaan hallinto-oikeuteen menneiden ratkaisujen perusteella. Koska kysymys on korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti valikoituneiden päätösten perusteella tehdystä johtopäätöksestä, johtopäätöstä ei saa yleistää koskemaan kaikkia ympäristölupapäätöksiä. Tämän havainnon perusteella olisi syytä jatkossa selvittää tarkemmin hallintopäätösten analyysiin perustuen sekä aluehallintovirastojen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisiin kohdistuvien haastattelu- tai kyselyin, kuinka laajalti ympäristöluvissa aloituslupia on haettu ja myönnetty, sekä kuinka hallintoasian alkuvaiheeseen ja vireillepanoon liittyen yleinen hallinnollinen neuvonta on järjestetty.

Koska aloittamislupia sisältävien valitusten osuus ei näytä käytettävissä olevan aineiston perusteella kovin suurelta, tämä merkitsisi sitä, että ideoidussa sääntelytilanteessa aloittamislupapäätöstä koskevan sääntelyn poistaminen ei vähentäisi hallinto-oikeuden ja osin myös korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää kovinkaan paljoa. Tässä on siis kyse työmäärän arvioinnista sen perusteella, että aloituslupaa koskevat valitukset poistuisivat. Tässä ei oteta kantaa siihen, tulisiko uudessa tilanteessa yleinen aloittamisoikeus (lainvoimaa vailla olevan päätöksen nojalla siltä osin kuin päätöksestä ei ole asiallisesti valitettu eli muutoin kuin esim. korvausten osalta) tuomioistuimen työmäärää.

Toiseksi aloittamislupien pienestä osuudesta voisi päätellä, että aloittamislupia ei ehkä haeta yleisesti kovinkaan usein. Tämä on varovainen päätelmä, koska se perustuu muutoksenhakutuomioistuimesta saatuun aineistoon, ei perusjoukosta tehtyyn otantaan.

Jos näin olisi, tämä merkitsisi sitä, että aloituksen lykkääntymistä lainvoimaisen ympäristölupapäätöksen puuttumisen vuoksi ei koeta ongelmaksi luvansaajien piirissä. Tämä johtopäätös kuitenkin edellyttäisi tuekseen sitä, että aloitusluvan hakumahdollisuus on toimijoiden tiedossa, ja ettei aloittamisluvan hakemiselle ole muita tosiasiallisia esteitä. Tästä ei kuitenkaan ole käytettävissä empiirisiä tutkimustuloksia.

2.3 Oikeudellinen analyysi

2.3.1 Yleisempiä havaintoja oikeuskäytännöstä

VYSL 101 §:n sanamuodon mukaan "Lupaviranomainen voi... ..määrätä...". Toisin sanoen säännöksen sanamuodon mukaan siinä ei säädetä, että aloittamislupa tulisi myöntää säännöksessä mainittujen edellytysten täytyessä. Säännös jättää soveltajalleen siten jonkin verran harkintavaltaa. Sen käyttöä kuitenkin ohjaavat esimerkiksi ympäristönsuojelulain tavoitteet. Käytännössä analysoidussa oikeuskäytännössä tämän harkintavallan käyttöön liittyviä kysymyksiä ei noussut esiin.

Yleisenä havaintona voi todeta, että hieman yllättävääkin oli, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä VYSL 101 §:ssä säädettyjen edellytysten tulkintaa oli avattu ehkä yllättävänkin vähän. Luvan hakijan näkökulmasta tarkasteltuna tämä voi kertoa siitä, että aloittamislupa olisi myönnetty hakijan toivomassa laajuudessa, jolloin muutoksenhaku ei olisi ollut tarvetta. Toisaalta kun säännöksen sanamuodon mukaan aloittamisluvan saamiseen ei säännöksen sanamuodon mukaan ole ehdotonta oikeutta, muutoksenhaku on ehkä saatettu kokea tältä osin turhaksi.

Tapausaineistossa on yksi tapaus (KHO 9.5.2012 t. 1177), jossa toiminnanharjoittaja on vaatinut aloittamisluvan myöntämistä. Kunnan lautakunta oli kalliokiviaineksen louhintaan ja murskaukseen liittyen määrännyt, ettei toimintaa voida aloittaa ennen kuin päätös on lainvoimainen. Toiminnanharjoittaja valitti muun ohella tästä määräyksestä. Myös hallinto-oikeus hylkäsi toiminnanharjoittajan vaatimuksen saada aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei enää ollut mainintaa aloittamisoikeudesta.

Päätöksestä ei käy ilmi, että aloittamisluvan edellytykset olisivat täyttyneet ja siinä tilanteessa harkintavaltaa olisi kuitenkin käytetty niin, että aloittamislupaa ei myönnetä. Päätöksestä ei saa siten ohjetta tämän harkintavallan käytölle.

Muiden valittajien näkökulmasta tarkasteltuna oikeuskäytännöstä nousee esiin selkeästi se, että valituksissa vaaditaan täytäntöönpanon keskeyttämistä yleensä, eikä valitus kohdistu aina niinkään aloittamisluvan myöntämisen yksittäisiin edellytyksiin, eli perustel-

tuun syyhyn, muutoksenhaun tarpeettomaksi tekemiseen tai vakuuden riittämättömyyteen. Tämän selvityshankkeen toteuttamissuunnitelmaa laadittaessa ajatuksena oli, että oikeuskäytännössä säännöksen soveltamisedellytykset olisivat täsmentyneet runsaassa oikeuskäytännössä, kuten monien muiden säännösten osalta on käytännössä tapahtunut. Tämä lähtökohtainen ajatus osoittautui siten käytännössä virheelliseksi. Vaikka valituksissa vaaditaan täytäntöönpanon keskeyttämistä yleisellä tasolla, valitustuomioistuimet näyttävät tähän vaatimukseen perustuen arvioivan yksittäisten edellytysten, kuten perustellun syy tai muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemisen edellytyksiä.

Hallinto-oikeuksien tutkimusvallan laajuus on hankala ja monitahoinen kysymys jo pelkästään ympäristöasioissa. Selvää on, että selvään vaatimukseen ja perusteisiin tulee vastata. Mutta jos vaaditaan jotain, mutta perusteet ovat epämääräisemmät, ollaan harmaalla vyöhykkeellä. Lisäksi käytännössä valituksen virkkeistä joudutaan tulkitsemaan sitä, onko siinä kyse vaatimuksesta, sen perusteesta vai jostakin muusta. Teoreettisesti voitaisiin ajatella kaksi ääripäätä. Toisessa ääripäässä kun ympäristölupapäätöstä (tai aloituslupapäätöstä) on vaadittu kumottavaksi, tuomioistuin tutkisi kaikki mahdolliset perusteet riippumatta siitä, onko niihin vedottu. Toisessa ääripäässä vaatimus tulisi yksilöidä kaikkien mahdollisten perusteiden osalta, jotta ne voitaisiin ottaa huomioon. Yleensä edellytettäneen, että esimerkiksi aloittamisluvan perusteisiin on jotenkin esitetty perusteltuja vaatimuksia valituksissa, jonka jälkeen voidaan viran puolesta tutkia tarkemmin.

Hallintolainkäyttölain 33 §:ssä säädetään asian selvittämisestä. Säännöksen 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Edelleen 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Valitusviranomaisella on siten huolehtimisvelvollisuus asian selvittämisestä, mutta selvityksen hankkiminen voi jakautua asianosaisen ja tuomioistuimen kesken. Säännöstä tulee lukea yhdessä esimerkiksi valituskirjelmää koskevan hallintolainkäyttölain 23.1 § 3-kohdan kanssa.

Tämä sääntely liittyy jokaiseen ratkaistavaan valitukseen. Oikeuskäytännön analyysissä ei voida huomiota kiinnittää ainoastaan aineelliseen lainsäädäntöön vaan tulee ottaa huomioon myös prosessuaaliset kysymykset. Tämä liittyy esimerkiksi sen analysoimiseen, voiko tuomioistuin ottaa viran puolesta huomioon sellaisen oikeudenkäyntiaineistosta ilmenevän seikan, johon valittaja ei ole ehkä nimenomaisesti vedonnut, arvioidessaan perusteltua syytä koskevan edellytyksen täytymistä. Lisäksi ympäristöministeriön laatimassa toimeksiannossa oli mukana idea, joka oli kytketty siihen, että "valitus ei miltään kohdin koske aloitettavan toiminnan osaa".

Oikeuskäytännöstä ilmenevän hallintokäytännön perustella toiminnan aloittamislupia myönnetään käytännössä sekä osana ympäristölupaa että myöhemmin ympäristöluvan myöntämisen jälkeen erillisellä päätöksellä.

Oikeuskäytännön perusteella on myös havaittavissa merkittävä käytännön menettelyllinen piirre. Kun Vaasan hallinto-oikeuteen saapuneessa valituksessa on vaadittu täytäntöönpanon keskeyttämistä, hallinto-oikeus ottaa tähän kantaa välipäätöksellään tai varsinaisessa pääasiapäätöksessä. Sen sijaan kun jatkovalitus saapuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tarkastellun oikeuskäytännön perusteella käytännössä lähes poikkeuksetta tuomioistuin ottaa kantaa täytäntöönpanoasiaan vasta pääasian ratkaisun yhteydessä.¹⁹ Kun suurimmassa osassa tapauksista korkein hallinto-oikeus säilyttää hallinto-oikeuden pääasiaratkaisun lopputuloksen tai tekee siihen, kuten lupamääräyksiin, jonkinasteisia sisällöllisiä muutoksia, seurauksena on, että korkein hallinto-oikeus toteaa käytännössä näissä tilanteissa lausunnon antamisen raukeavan päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta. Korkein hallinto-oikeus ei siten käytännössä tee välipäätöksiä, vaan pääasia ratkaistaan saman tien. Tästä on seurauksena, että korkeimman hallinto-oikeuden tasoista oikeuskäytäntöä aloitusluvan edellytysten tulkinnasta tai aloitusluvasta muutoin ei ole suuressa mitassa syntynyt.

Niissä tilanteissa, joissa korkein hallinto-oikeus kumoaa ja palauttaa asian joltakin kohdin hallinto-oikeudelle tai lupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, korkein hallinto-oikeus voi lausua lupapäätöksen täytäntöönpanosta. Näissä tilanteissa tulkintaa on haettu erityisesti VYSL 101a.3 §:n ensimmäiselle virkkeelle.

2.3.2 Perusteltu syy

VYSL 101.1 §:n *perusteltua syytä* koskevan edellytyksen tulkintaa on avattu useammassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä.

Tapauksessa KHO 17.2.2011 t. 383 oli kysymys päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä koskevasta valituksesta ja VYSL 101 §:n perusteltua syytä koskevasta edellytyksestä. Vaikka tapaus jäi tässä Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen ja perustelujen varaan, koska KHO jätti valituksen tutkimatta, kun sitä ei oltu tehty pääasian yhteydessä, tapaus kuvaa perusteltua syytä koskevan edellytyksen merkitystä päätöksetekotilanteessa.

¹⁹ Poikkeuksena tästä on luonnollisesti vanhempi oikeuskäytäntö, jolloin hallinto-oikeuden välipäätöksestä oli vielä mahdollista valittaa erikseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kunnan lautakunta oli myöntänyt energiapuun haketukseen ympäristöluvan. Lisäksi lautakunta oli myöntänyt VYSL 101 §:n nojalla luvan toiminnan aloittamiseen muutoksenhausta huolimatta. Ennen toiminnan aloittamista toiminnanharjoittajan tuli asettaa 10 000 euron suuruinen vakuus. Päätöksen perustelujen mukaan toiminnan aloittamiselle on VYSL 101 §:n mukainen perusteltu syy.

Vaasan hallinto-oikeus kielsi välipäätöksellään lautakunnan päätöksen täytäntöönpanon. Mahdollisesti aloitettu toiminta oli heti keskeytettävä. Määräys on voimassa siihen saakka, kunnes valitus on lainvoimaisesti ratkaistu tai kunnes asiassa toisin määrätään. Hallinto-oikeus antaa valitukseen päätöksen myöhemmin. Hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että asiassa ei oltu esitetty lain tarkoittamaa perusteltua syytä toiminnan aloittamiselle ennen kuin päätös on saanut lainvoiman.

Tämä tapaus osoittaa, että VYSL 101.1 §:ssä säädetty perusteltu syy on edellytys, jonka täytymisestä on esitettävä selvitystä ja edellytyksen täytyminen on päätöksessä perusteltava. Perusteluksi ei riitä se, että pelkästään todettaisiin käsillä olevan perustellun syyn.

Tämä tapaus myös tavallaan osoittaa, että VYSL 101 §:n aloituslupaa ei ole tarkoitettu "automaatiksi", jonka käyttöedellytysten täytyminen voitaisiin perustella kevyesti. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus vasta lainvoimaisena on pääsääntö, ja poikkeaminen siitä edellyttää muun ohella perusteltua syytä koskevan edellytyksen täyttymistä.²⁰

Myös seuraava tapaus vahvistaa sen, että perusteltua syytä koskevan edellytyksen täytyminen on perusteltava. Samalla se osoittaa, että perustilanteessa, jossa korkein hallinto-oikeus hyväksyy tai hylkää valituksen ja lausunnon antaminen päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta raukeaa, perustelujen esittämisestä perusteltua syytä koskevan edellytyksen täytymisestä vasta jatkovalitusvaiheessa ei ole ajallisesti tarkasteltuna juurikaan käytännössä hyötyä.

Ratkaisussa KHO 5.5.2006 t. 1088 ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristöluvan jäteasemalle (kierrätyspaperi ja pakkausjäte). Samalla ympäristökeskus oli yhtiön hakemuksesta VYSL 101 §:n nojalla määrännyt, että lupapäätöstä saadaan noudattaa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta 13 500 euron vakuutta vastaan.

20 Vaikka asia ei valituksessa tai hallinto-oikeuden päätöksessä tullut esiin, päätöksen yhteydessä voi miettiä vaa-ditun vakuuden suuruutta. Puhtaan energiapuun haketustoiminnasta voi ajatella syntyvän melua, pölyä, jonkin ver-ran koneiden pakokaasupäästöjä sekä hakkeen leviämistä lähiympäristöön. Vakuus on tarkoitettu siihen tarkoituk-seen, että sillä voidaan päästöjen osalta palauttaa ympäristö ennalleen. Vakuus vaikuttaa tämä tarkoitus huomioon ottaen riittävältä.

Hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen päätöksen toiminnan aloitusluvan osalta ja määräsi, ettei toimintaa saa panna täytäntöön ennen päätöksen tulemista lainvoimaiseksi. Perusteluna hallinto-oikeus totesi, ettei ympäristökeskus ole päätöksessään ilmoittanut, mikä on VYSL 101.1 §:ssä tarkoitettu perusteltu syy. Ympäristökeskuksen hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa esittämä syy ei ole lainkohdan tarkoittama perusteltu syy.

Yhtiö vaati hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista täytäntöönpanomääräyksen osalta ja perusteli vaatimustaan pitkästi. Kun korkein hallinto-oikeus ratkaisi valituksen, lausunnon antaminen täytäntöönpanokiellosta raukesi.

Perusteltua syytä koskevan edellytyksen merkitys nousee esiin myös tapauksessa KHO 16.1.2003 t. 85 LRS (toimintakokonaisuuden ja toimivaltaisen viranomaisen osalta). Ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristöluvan asfalttiasemalle, pala-asfaltin, betonin ja kiviaineksen murskaamiseen sekä kallion louhimiseen. Ympäristökeskus oli VYSL 101 §:n nojalla määrännyt, että hakija voi aloittaa hakemuksessa tarkoitettun toiminnan lupapäätöksen mukaisesti mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, mikäli hakija asettaa 100 000 markan vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen tai mahdollisten vahinkojen korvaamiseksi lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräysten muuttamisen varalta.

Hallinto-oikeus oli välipäätöksellään kieltänyt toiminnan aloittamisen ja edelleen pääasiapäätöksessään pysyttänyt määräyksen toiminnan aloittamisen kieltämisestä.

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään muun ohella, että toiminnan aloittamista koskeva määräys voidaan antaa VYSL 101.1 §:n mukaan vain perustellusta syystä. Asiakirjojen mukaan toimintakokonaisuuteen kuuluvaa kallionlouhintahanketta varten ei ole myönnetty hanketta varten myös tarvittavaa maa-aineslain mukaista lupaa. Tähän nähden ja muutoin hallinto-oikeuden päätöksessä lausutuilla perusteilla ympäristökeskuksella ei ole ollut perusteltua syytä antaa VYSL 101.1 §:ssä tarkoitettunlaista täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Koska kuitenkin ympäristölupaa ja pääasiaa koskevat valitukset on tällä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä ratkaistu, raukeaa hallinto-oikeuden antama määräys.

Tapauksesta ilmenee siten ajatus, että arvioitaessa VYSL 101.1 §:ssä tarkoitettun perustellun syyn olemassa oloa ja harkittaessa toiminnan aloittamisluvan myöntämistä, tulisi myös ottaa huomioon, onko toiminnalle myönnetty myös muut tarvittavat luvat. Toisaalta VYSL 101.1 §:ssä ei nimenomaisesti säädetä, että perusteltua syytä koskeva edellytys tai aloitusluvan myöntäminen muutoinkaan perustuisi lupien etusijajärjestykselle tai lupien kytkeytyneisyydelle.²¹

21 Ainoastaan valtioneuvoston asetuksessa maa-ainesten ottamistoiminnasta (926/2005) 5.1 §:ssä säädetään siitä, että jos maa-ainesten ottamiseen tarvitaan vesilain mukainen lupa, tulee maa-aineslain mukaisen hakemuksen käsittelyä lykätä, kunnes vesiasia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Seuraavassa tuoreemmassa tapauksessa on kysymys myös perustellun syyn tulkinnasta. Siinä on myös käsitelty ympäristöluvan ja maa-ainesluvan suhdetta aloitusluvan myöntämisedellytysten kannalta. Se myös osoittaa, että toiminnan aloittamislupa voidaan myöntää osittaisena. Koska viime vaiheessa korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, lausuminen päätöksen täytäntöönpanosta tuossa vaiheessa raukesi. Seuraavat perustelut ovat siten hallinto-oikeuden tulkinta asiasta.

Tapauksessa KHO 31.12.2012 t. 3746, KHO 2012:134 (uuden valitusperusteen tulkinnan osalta) aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan louhintaan, murskaukseen, asfalttiaseman toimintaan ja jäteasfaltin uusiokäyttöön. Toiminnalla oli osittain vanhoja lupia alla eli kyse oli toiminnan jatkamisesta, mutta osittain ympäristöluvan piiriin tuli uusia alueita verrattuna vanhaan ympäristölupaan. Yhtiölle oli myönnetty osittainen toiminnan aloittamislupa VYSL 101 §:n nojalla. Ympäristölupapäätöksen kuvauksesta ei aivan selkeästi ilmennyt, mitä osittainen aloittamislupa piti sisälleen, mutta hallinto-oikeuden päätöksestä saa sen käsityksen, että aloittamislupa oli myönnetty rajoitetusti myös uusille alueille.

Luvan saanut yhtiö valitti aluehallintoviraston päätöksestä siltä osin kuin sille ei ollut myönnetty toiminnan aloittamislupaa. Hallinto-oikeus muutti täytäntöönpanoa koskevaa määräystä siten, että toiminta saadaan aloittaa muutoksenhausta huolimatta aluehallintoviraston päätöstä hallinto-oikeuden siihen tekemine muutoksineen noudattaen, mikäli hakija asettaa 4 000 euron vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräysten muuttamisen varalle. Louhintaa ja murskausta saa harjoittaa enintään siinä laajuudessa, mitä asfalttiaseman toiminta edellyttää. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään ensinäkin sillä, että aloittamislupahakemuksessa ei ole esitetty perusteltua syytä toiminnan aloittamiselle. Hakemuksen perusteella oli kuitenkin selvää, että kyse on olemassa olevan toiminnan jatkamisesta ja laajentamisesta, mikä voi olla perusteltu syy aloittamisluvan myöntämiselle.

Toiseksi hallinto-oikeus totesi, että kallion louhintaa ei voida suorittaa ilman lainvoimaista maa-aineslupaa riippumatta siitä, onko ympäristöluvan mukainen toiminta sallittu ennen ympäristölupapäätöksen lainvoimaisuutta. Edellä esitetyn perusteella maa-ainesluvan lainvoiman puuttuminen ei estä toiminnan aloittamisluvan myöntämistä ympäristöluvan osalta. Ympäristöluvan tarkoituksena ei sinänsä ole maa-ainesten fyysisen ottamisen säänteleminen, vaan tällaiseen toimintaa liittyvän ympäristöhaitan säänteleminen. Koska kalliokiviaineksen fyysinen ottaminen on maa-ainesluvan varassa, ei toiminnan aloittamisen salliminen sinänsä tee muutoksenhakua hyödyttömäksi.

Aluehallintoviraston myöntämän osittaisen aloittamisluvan mukaan yhtiö voi jatkaa asfalttiasematoimintaa kyseisellä tilalla. Asema tarvitsee toimintansa raaka-aineeksi kivimursketta. Edellä esitetyn perusteella on olemassa perusteltu syy sallia toiminta

nan aloittaminen myös uusien alueiden osalta siltä osin kuin toiminta on tarpeen asfalttiaseman toiminnan jatkamisen kannalta.

Tämä tapaus osoittaa, että lainvoimaisen maa-aineslain mukaisen ottamisluvan puuttuminen ei ole esteenä ympäristöluvan ja siihen liittyvän aloittamisoikeuden myöntämiseksi. Maa-aineslaki sääntelee fyysistä ottamista ja ympäristönsuojelulaki pilaantumista. Toiseksi kun kiviaineksen fyysinen ottaminen on maa-ainesluvan varassa, VYSL:n mukaisen aloittamisluvan myöntäminen ei tee VYSL:n mukaista muutoksenhakua hyödyttömäksi. Samoin voi ajatella, että VYSL:n mukaisen ympäristöluvan ja aloittamisluvan myöntäminen ei tee mahdollista maa-aineslain mukaiseen ottamislupaan liittyvää muutoksenhakua hyödyttömäksi, koska ympäristöluvalla ei ratkaista maa-aineslain mukaisen ottamistoiminnan sallittavuutta maa-aineslain järjestelmässä.

Kolmanneksi toiminnan jatkaminen ja laajentaminen voi olla VYSL 101 §:ssä tarkoitettu perusteltu syy aloittamisluvan myöntämiselle.

Seuraava soran murskaamiseen liittyvä tapaus on yksi esimerkki tuomioistuimen tutkimisvallan laajuudesta eli siitä, että muutoksenhakutuomioistuin voi ottaa huomioon sellaisen oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevän seikan, joka perustelee perustellun syyn olemassaolon. Analysoidussa aineistossa on myös muita tapauksia (kuten KHO 20.8.2008 t. 2027 metallin kierrätysyritys), joista ilmenee tämä sama lähtökohta. Koska tätä päätösanalyysiä varten ei ole ollut mahdollista tutustua valitukseen, vastineisiin ja muihin tuomioistuimen käytössä olleisiin asiakirjoihin, seuraavat päätelmät on tehty varovasti tuomioistuimen päätöksen perusteella. Idea näyttäisi kuitenkin olevan se, että kun valitus on kohdistunut aloituslupaun, tuomioistuin voi ottaa huomioon sellaisen asiakirjoista ilmenevän seikan, johon kukaan ei välttämättä ole nimenomaisesti vedonnut. Päätöksessä on myös avattu perustellun syyn tulkintaa.

KHO 15.4.2013 t. 1290 kunnan lupajaosto oli myöntänyt luvan soran murskaamiselle ja VYSL 101 §:n aloittamisluvan. Hallinto-oikeus muutti lupaa meluselvitykseen liittyen, mutta muutoin hylkäsi valituksen ja vaatimuksen aloittamisluvan kumoamisen osalta. Hallinto-oikeus totesi, että toiminnan aloittaminen muutoksenhausta huolimatta edellyttää perusteltua syytä. Tällaisena syynä ei voida pitää sitä, että rajoitetun aloittamisluvan toiminta ei olisi edellyttänyt ympäristölupaa olosuhteiden ollessa toiset. Jaoston ei siten olisi tullut myöntää toiminnan aloittamislupaa mainitsemillaan perusteilla.

Ottaen kuitenkin huomioon, että aloittamislupa on annettu vain yhdelle korkeintaan 30 päivän jaksolle, ja se, että murskaustoiminnassa on kyse olemassa olevan maa-ainesten ottamistoiminnan yhteydessä otetun soran jatkojalostuksesta, ovat edellytykset olleet aloittamisluvan myöntämiselle olemassa.

Kun korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, lausunnon antaminen täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta raukesi. Edellä olevat perustelut ovat siten hallinto-oikeuden perusteluja.

Tämä päätös ilmentää muutoksenhakutuomioistuimen käytännönläheistä ja joustavaa toimintatapaa suhteellisen selkeissä tilanteissa. Kyse oli olemassa olevasta maa-aineslain mukaisesta ottamistoiminnasta. Ympäristölupa koski otetun maa-aineksen murskaamista. Aloituslupa oli myönnetty ainoastaan osittaisena rajoitetulle ajanjaksolle. Päätöksen kumoaminen ja palauttaminen lupaviranomaiselle olisi hidastanut prosessia merkittävästi. Ratkaisemalla asia suoraan tuomioistuimessa toiminta saatiin nopeammin käyntiin. Tässä tapauksessa lupajaoston perusteluja muutettiin yleisestä täsmällisemmiksi ja ratkaisuun tarvittavat tiedot perustuivat olemassa olevaan oikeudenkäyntiaineistoon.

Aikaisemmin on jo todettu, että toiminnan jatkaminen sinänsä voi olla perusteltu syy aloittamisluvan myöntämiselle. Tämä tapaus osoittaa, että olemassa oleva maa-aineslain mukainen ottamistoiminta voi olla perusteltu syy aloittamisluvan myöntämiselle, vaikka tuolle toiminnalle ei aikaisemmin ole myönnetty eikä ole tarvinnut myöntää ympäristölupaa. Kaikkiin vastaaviin tapauksiin tämä ei välttämättä suoraan sovellu, koska kyse oli vain hyvin lyhytaikaisesta ja kertaluonteisesta murskaustoiminnasta.

Toiminnan jatkaminen perusteltuna syynä on mainittu jo seuraavassa, VYSL:n voimassaolon alkuaikojen päätöksessä. Päätös on ajalta, jolloin hallinto-oikeuden välipäätöksestä voitiin vielä erikseen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tapauksessa KHO 26.9.2002 t. 2313 LRS (tuomioistuimen kokoonpanon osalta) oli kysymys ympäristökeskuksen myöntämästä ympäristöluvasta jätevedenpuhdistamolle ja jätevesien johtamiselle tilanteessa, jossa toiminnalle oli jo aikaisemmin myönnetty vesilain mukainen lupa. Osittain kyse oli uudesta toiminnasta, kun puhdistamolle alettiin johtaa myös aikaisemman vesiosuuskunnan jätevesiä. Ympäristökeskus myönsi myös VYSL 101 §:n mukaisen aloittamisluvan. Sen mukaan kyse on hyödyllisestä toiminnasta, joka ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi.

Hallinto-oikeus hylkäsi välipäätöksellään vaatimuksen toiminnan keskeyttämiseksi. Se totesi kyseessä olevan toiminnan jatkamisen eikä peruuttamattomia muutoksia luonnonolosuhteissa tapahdu. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ei ollut esitetty sellaisia perusteita, että täytäntöönpanon keskeyttämiseen olisi aihetta.

Jätevedenpuhdistamosta oli myös kysymys ratkaisussa KHO 11.12.2013 t. 3888. Aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan keskuspuhdistamon toiminnalle ja puhdistettujen jätevesien johtamiseen mereen. Vesistövaikutukset rannikkovesissä oli arvioitu vähäisiksi ja purkupaikalla oli varmistettu jätevesien riittävät laimenemisolosuhteet myös talviaikana. Aluehallintovirasto myös totesi, ettei toiminnan aloittaminen

lupamääräyksiä noudattaen aiheuta pysyvää haittaa puhdistamoalueella ja lähialueilla. Toiminnan aloittaminen ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Jos ympäristölupa kumotaan, jätevesien käsittely ja puhdistettujen jätevesien johtaminen voidaan lopettaa, altaissa ja siirtoviemäreissä olevat jätevedet ja lietteet sekä aumakompostit voidaan siirtää luvan omaavalle laitokselle. Vakuus on riittävä varmistamaan puhdistamotoiminnan lopettamis- ja alueen kunnostustoimenpiteiden suorittamisen.

Hallinto-oikeus katsoi, että ottaen huomioon aluehallintoviraston perustelut, että asiassa on esitetty perusteltu syy toiminnan aloittamiselle. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen toiminnan aloitusluvan ja ympäristölupapäätöksen kumoamisesta.

Perusteltua syytä toiminnan aloitusluvalla on avattu myös seuraavassa kaivostoimintaa koskevassa tapauksessa. Tämän tyyppisiä ja tämän kokoluokan hankkeita ei esiintyne kovin usein, mutta muun ohella päätöksen perustelut puoltavat sen käsittelyä yksityiskohtaisemmin.

Seuraavassa tapauksessa, eli KHO 4.9.2012 t. 2322, oli kysymys poikkeuksellisen isosta hankkeesta eli Kevitsan kaivoksesta (monimetallimalmin louhinta avolouhoksesta, rikastus, jätevesien johtaminen ym.). Päätöksen perustelut ovat yksin VYSL:n toiminnan aloitusluvan ja VVesiL:n (264/1961) töiden aloittamisluvan osalta varsin laajat ympäristölupaviraston päätöksessä. VYSL:n mukaisen aloittamisluvan osalta virasto käsitteli kaikkia aloittamisluvan myöntämisedellytyksiä. Kun sittemmin hallinto-oikeus katsoi, että ympäristölupavirasto on voinut mainitsemillaan perusteilla myöntää VYSL 101 §:n mukaisen toiminnan aloittamisluvan päätöksessä mainituin rajoituksin ja VVesiL:n 2:26.1 §:n mukaisen töiden aloittamisluvan, ympäristölupaviraston perustelut ja tulkinta ovat siten myös hallinto-oikeuden oikeaksi katsomia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei enää mainittu töiden aloittamisluvasta.

Ympäristölupavirasto oli myöntänyt ympäristöluvan ja vesitalousluvan 2.7.2009. Virasto oli myös myöntänyt luvan aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta lupapäätöstä noudattaen siten, että ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä varastoalueella saa olla varastoituna enintään 50 000 tonnia malmia ja alueelta saa toimittaa kiviainesta vain kaivoksen tulotien rakentamiseen enintään 100 000 m³ ktr. VVesiL:n töidenaloittamisluvassa sallittiin veden johtaminen Kitisestä ja sitä varten putkilinjojen ja laitteiden rakentaminen sekä jäteveden johtamista varten tarpeellisen putkilinjan ja laitteiden rakentaminen sekä avolouhoksen kuivatusvesien pumpaus. Vakuudeksi määrättiin kummankin luvan osalta yhteensä 1 000 000 euroa.

Täytöntöönpano määriteltiin lupapäätöstä suppeammaksi varastoitavan malmin kokonaismäärän osalta. Tällä estettäisiin se, ettei merkittävä määrä malmia muuttuisi jätteeksi päätöksen mahdollisen kumoamisen seurauksena.

Perusteltua syytä eli tarvetta toiminnan aloittamislupalta virasto ja hallinto-oikeus perustelivat sillä, että kyseessä on kooltaan mittava kaivoshanke. Sen toteuttaminen edellyttää tarkoin suunniteltua toteutusaikataulua ja eri vaiheiden rytmittämistä. Tiettyjä pohjarakenteita on mahdollista rakentaa vain tiettyjen sääolosuhteiden vallitessa. Henkilökunnan työhönotto ja koulutus on aloitettava hyvissä ajoin. Ennen tuotantovaiheeseen pääsyä suoritettavien rakentamistoimintojen kestoksi on arvioitu noin 2 vuotta. Pitkäkestoisen rakentamisen jatkamiseksi ja tuotantoprosessin käyntiin saattamiseksi töiden nopea aloittaminen on luvan saajan kannalta tärkeää ja aloittamisen viivästyminen aiheuttaa toiminnan harjoittajalle merkittävää vahinkoa.

Perusteltu syy toiminnan aloittamiselle liittyi tämän kaivoshankkeen kokoon sekä ennen tuotantovaihetta tapahtuvan rakentamisvaiheen pitkään keston ja siihen kuuluvien monien osatekijöiden keskinäiseen rytmittämiseen. Toisaalta on huomattava, ettei aloittamislupaa rajattu ajallisesti vain ennen tuotantovaihetta oleviin valmisteleviin toimenpiteisiin, vaan aloittamislupa kattoi ympäristölupapäätöksen mukaisen toiminnan. Tämän toiminnan laajuutta aloittamisluvan perusteella rajoitettiin kuitenkin mainituilla malmin varastointi- ja kiviaineksen käyttörajoituksilla.

Hieman samansuuntaista, mutta lupa- ja valitusmenettelyn ajalliseen keston liittyvää argumentaatiota on seuraavassa koneelliseen kullankaivuuseen liittyvässä ratkaisussa.

Tapauksessa KHO 4.2.2015 t. 273 muu päätös, aluehallintovirasto oli myöntänyt koneelliseen kullankaivuuseen ympäristöluvan ja vesitalousluvan samalla päätöksellä. Aluehallintovirasto oli myös myöntänyt VYSL 101 §:n mukaisen toiminnan aloittamisluvan sekä Vesil (587/2011) 3:16 §:n valmisteluluvan. Toiminnan aloitusluvan osalta aluehallintovirasto on pitänyt hakemuksessa esitettyä ympäristöluvan ja siihen liittyvän valitusprosessin pitkää käsittelyaikaa VYSL 101 §:ssä tarkoitettuna perusteltuna syynä ottaen huomioon työ- ja elinkeinoministeriön myöntämän valtauksen päättymisajankohdan.

Päätöksen täytäntöönpanon harkinnassa on otettu huomioon VYSL:ssa tarkoitettua päästöistä aiheutuva ympäristön pilaantuminen, muttei toiminta-alueen fyysistä muuttamista. Päätöksen täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, kun otetaan huomioon koneellisen kullankaivuun porotaloudelle mahdollisten melupäästöjen ohimenevät vaikutukset ja vähäisiksi arvioidut vesistövaikutukset. Vakuuden osalta virasto totesi, että tarvittavat toimenpiteet liittyvät lähinnä kaivuu jälkien peittämiseen ja maisemointiin. 2 000 euron vakuus on katsottu riittäväksi.

Hallinto-oikeus hylkäsi VYSL:n aloittamisluvasta tehdyn valituksen. Se totesi, että toiminnan aloittamislupa on voitu viraston päätöksestä ilmenevin perustein myöntää. Myös korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen aloitusluvasta.

Ympäristönsuojelua laajassa merkityksessä voitaneen pitää VYSL 101 §:ssä tarkoitettuna perusteltuna syynä, mitä osaltaan kuvannee seuraava metallinkierrätyslaitosta koskeva ratkaisu. Tapaus myös osoittaa, mitä seikkoja ei ole pidettävä lainkohdassa tarkoitettuina perusteltuina syinä. Samoin ratkaisu myös kuvaa aikaisemmin mainittua tuomioistuimen tutkimisvallan laajuutta, eli että muutoksenhakutuomioistuin voi ottaa huomioon sellaisen oikeudenkäyntiaineistosta ilmenevän seikan, johon esimerkiksi hakija ei ole nimenomaisesti vedonnut, arvioidessaan aloittamisluvan myöntämisedellytysten täyttymistä. Tuomioistuimen lähestymistapaa voisi kuvata ehkä niin, ettei se ei ole tiukan muodollinen vaan käytännönläheinen: oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevien tietojen perusteella ratkaistaan valitusasia.

Ratkaisussa KHO 20.8.2008 t. 2027 ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristöluvan metallinkierrätyslaitokselle. Samalla se oli myöntänyt luvan aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta, mikäli asettaa 3 000 euron vakuuden.

Hallinto-oikeus muutti haitankärsijän valituksesta muutamaa lupamääräystä, muun ohella toiminnan volyyymiä rajoitettiin valittajalle aiheutuvan meluhaitan vähentämiseksi. Valittaja oli myös vaatinut aloituslupaa koskevan päätöksen kumoamista. Sen osalta hallinto-oikeus totesi, että hakemuksen mukaiselle toiminnalle voidaan myöntää lupa, mikäli toimintavolyymiä rajoitetaan siten, että laitoksella käsitellään jättemateriaalia enintään 20 000 tonnia vuodessa. Laitoksen edustajan mukaan volyyymi on tällä hetkellä 1 000 tonnia kuukaudessa (eli 12 000 tonnia vuodessa). Tähän nähden hallinto-oikeus katsoo, että lupapäätös hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa on pantavissa täytäntöön.

Haitankärsijä ja luvansaaja valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Aloittamisluvan osalta korkein hallinto-oikeus totesi, ettei ympäristökeskuksen päätöksessä mainitsema toiminnanharjoittajan toimintaedellytysten turvaaminen ollut tällainen syy. Perusteltu syy ei liioin ole tarkastuksen yhteydessä todettu laitoksen kuukausittainen toimintavolyymi suhteessa ympäristölupapäätöksen määräyksessä (sellaisena kuin se on hallinto-oikeuden päätöksessä) sallittuun laitoksen vuosittaiseen toimintavolyymiin.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi *asiakirjoista selviävän*, että luvansaaja on ympäristösertifioitu raudan ja värimetallien kierrätykseen erikoistunut yritys. Se on ensimmäinen laatuaan Suomessa ja järjestänyt toimijoille ympäristökoulutusta. Yhtiön toiminnan tarkoituksena on kierrätysastetta kohottamalla tehostaa uusien tuottajavastuusäännösten edellyttämää kierrätystä. Tähän nähden *yhtiö on esittänyt* VYSL 101.1 §:n mukaista määräystä varten perustellun syyn.

Perustellun syyn tulkintaa on avattu myös seuraavassa olemassa olevan toiminnan muuttamista koskevassa ratkaisussa.

Tapauksessa KHO 6.6.2008 t. 1435 LRS (toiminnan olennaisen muuttamisen sekä luvan muuttamisen ja muutoslupan rajanvedon osalta) oli kysymys metsäteollisuuslaitoksesta. Ympäristölupavirasto oli 31.8.2005 antanut päätöksen, jolla oli muutettu 21.12.2001 annettua päätöstä korottamalla enimmäisarvoa vesistöön johdettavalle kemialliselle hapenkulutukselle (10 000 kg/d sijasta 11 000 kg/d). Muutos oli voimassa 1.9.2005–31.12.2006. Samalla ympäristölupavirasto oli määrännyt, että päätös saadaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jos luvan saaja asettaa lupapäätöksen kumoamisen ja lupamääräysten muuttamisen varalta ympäristökeskukselle 5 000 euron takauksen vakuudeksi ympäristön saattamiseksi ennalleen. Yhtiöllä oli jo aikaisemmin vuonna 2004 tehnyt ympäristölupavirastolle hakemuksen ympäristöluvan saamiseksi tehtänsä toimintaa varten. Yhtiö oli perustellut nyt ratkaistua muutoshakemusta muun ohella sillä, että jos lupaa ei muuteta, toimintaa joudutaan rajoittamaan.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa on ratkaistava, onko ympäristölupavirasto voinut koko toimintaa koskevan lupakäsittelyn ollessa kesken hyväksyä yhtiön hakemuksen, joka on koskenut aikaisempaan lupaan sisältyvän veden johtamista koskevan COD-päästörajan määräaikaista nostamista lupakäsittelyn ajaksi. Selvityksestä ilmeni, että yhtiön tuotantoa ja tuotantotapaa oli muutettu kysynnän muuttuessa siten, että aikaisemman vesilain perusteella myönnettyssä luvassa vahvistettua päästörajaa ei enää pystytty noudattamaan. Näissä olosuhteissa kysymys on ollut sellaisesta päästöjä lisäävästä toiminnan muutoksesta, johon on haettava VYSL (86/2000) 28.3 §:n mukaista muutoslupaa.

VYSL:n voimaanpanolain 5.2 §:n mukaan lupaa olisi tällöin tullut hakea koko toimintaan. Yhtiö oli kuitenkin hakenut lupaa koko toimintaan ennen käsillä olevan hakemuksen tekemistä. Kun toimintakokonaisuuden vaikutukset tulevat kokonaisuudessaan arvioitaviksi vireillä olevan koko toimintaa koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä, jolloin VYSL:n voimaanpanolain 5.2 §:n hallituksen esityksestä ilmenevä tarkoitus toteutuu, on ympäristölupavirasto voinut ratkaista asian erikseen vesilain nojalla annetun luvan muuttamista koskevana asiana.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan VYSL 101 §:n mukaisen, luvan muuttamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa muutoksenhausta huolimatta koskevan määräyksen antamiseen on ollut toiminnan järjestämiseen liittyvä perusteltu syy. Kun otetaan huomioon poikkeuksen vähäisyys ja lyhytaikaisuus, ympäristölupavirasto on voinut antaa määräyksen toiminnan aloittamiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella toiminnan järjestäminen (tuotannon ja tuotantotavan muuttaminen kysynnän muuttuessa) oli yksi tekijä YSL 101.1 §:ssä mainitun perustellun syyn tulkinnassa. Lisäksi perustellun syyn tulkinnassa otettiin huo-

mioon poikkeuksen vähäisyys, eli tässä tapauksessa 10 prosenttia alkuperäisestä. Samoin huomioon otettiin poikkeuksen lyhytaikaisuus eli 1 vuosi ja 4 kuukautta.

Tämän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun osalta on myös syytä huomata, että korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisunsa kesäkuussa 2008, kun muutetun lupamääräyksen voimassaolo oli päättynyt jo 31.12.2006 eli noin puolitoista vuotta aikaisemmin. VYSL:n mukainen toiminnan aloittamislupa (toiminnan aloittamista koskeva määräys) mahdollisti tämän, ja tarpeen vaatiessa muutoksenhakutuomioistuimien olisi voinut muuttaa tai kumota sen.

Käytännössä on esiintynyt myös tilanne, ettei mikään VYSL:n kolmesta toiminnan aloittamisluvan edellytyksestä ole täyttynyt.

Tapauksessa KHO 23.12.2002 t. 3403 kunnan lautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan ja maa-aineslupan kalliokiviaineksen louhintaan ja murskaukseen. Maa-aineslupan yhteydessä vakuuden suuruudeksi oli määrätty 8 800 euroa. Hallinto-oikeus totesi, ettei lautakunta ollut päätöksessään perustellut, mikä on se VYSL 101.1 §:ssä tarkoitettu perusteltu syy toiminnan aloittamiselle. Toiseksi maa-ainesluvassa määrätty vakuus ei täytä VYSL:n vaatimusta. Kolmanneksi ympäristön ennalleen saattaminen jo aloitetun louhinta- ja murskaustoiminnan jälkeen ei ole mahdollista. Hallinto-oikeus totesi, että näillä perusteilla VYSL:n mukaisen päätöksen täytäntöönpano on voitu kieltää. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeuden on tullut, ottaen huomioon VYSL 101.1 §, päätöksessään mainituista syistä kumota lautakunnan päätös täytäntöönpanon osalta ja määrätä, ettei päätöstä saa panna täytäntöön.

Perusteltua syytä koskevan edellytyksen täyttymistä arvioitaessa on otettu huomioon seuraavia seikkoja:

- jokaisessa asiassa toiminnan aloittamiselle ilman lainvoimasta ympäristölupaa tulee olla perusteltu syy,
- olemassa olevan toiminnan jatkaminen,
- olemassa olevaan toimintaan (asfalttiasema) kiinteästi liittyvän toiminnan (kivimurskeen valmistus) aloittaminen rajoitetusti uusilla alueilla,
- olemassa olevaan maa-aineslain mukaiseen toimintaan (soranotto) liittyvä toiminta (kyseisen soran murskaus) enintään 30 päivän jaksona,
- ympäristönsuojelulain kannalta hyödyllinen toiminta, kuten jäteveden puhdistus tai metallin kierrätys,
- mittavan kaivoshankkeen tuotannon valmisteluvaihe, jossa tehtävät toimenpiteet tulee rytmittää tietyssä aikataulussa, osa toimenpiteistä voidaan toteuttaa vain tietyntyylisissä olosuhteissa ja näiden toimenpiteiden toteuttaminen kestää arviolta kaksi vuotta,
- valitusprosessin pitkä käsittelyaika suhteessa valituksen päättymisajankohtaan sekä
- varsinaiseen ympäristölupaan tehdyn poikkeuksen vähäisyys ja lyhytaikaisuus.

2.3.3 Ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi

Toisena VYSL 101 §:ssä mainittuna edellytyksenä on, ettei päätöksen täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Tätä edellytystä on avattu muutamassa analysoidussa tapauksessa, joista joitakin on käsitelty jo edellä.

Tapauksessa KHO 3.3.2014 t. 631 muu päätös, aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan jätteen vastaanottoon, käsittelyyn ja varastointiin jäteasemalla, joka oli tarkoitettu yksityishenkilöille ja pienyrityksille. Aluehallintovirasto oli samalla päätöksellä myöntänyt luvan toiminnan aloittamiseen muutoksenhausta huolimatta. Vakuuden asettaminen ei ollut tarpeen, koska hakijana oli kuntayhtymä. Päätöstä oli perusteltu myös sillä, että päätöksen toimeenpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, koska toiminta-alue voidaan palauttaa ennalleen kuljettamalla vastaanotetut jätteet muualle.

Vaasan hallinto-oikeus kielsi välipäätöksellään ympäristölupapäätöksen täytäntöönpanon kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai toisin määrätään. Pääasiapäätöksestä käy ilmi, että alueella oli mm. vedenottamo, joka toimi varalaitoksena ja alueella vastaanotettaisiin ongelmajätettä. Nämä olivat todennäköisesti syynä myös hallinto-oikeuden kieltäessä päätöksen täytäntöönpanon.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että toiminnasta ei lupahakemus ja lupamääräykset huomioon ottaen aiheudu VYSL 8 §:ssä tarkoitettua seurausta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä käy muun ohella ilmi, että vaikka toiminta alue sijaitsikin pohjavesialueella, pohjaveden päällä oli 5 metriä tiivistä savea.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä ei päätöksen täytäntöönpanoon oteta kantaa näillä perusteilla, mutta hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelut kokonaisuutena huomioiden kyse oli sen arvioimisesta, voivatko ongelmajätteet aiheuttaa näissä konkreettisissa olosuhteissa pohjaveden pilaantumisen vaaraa ja onko tällainen vaara riittävästi suljettu pois.

Tapauksesta voidaan päätellä, että arvioitaessa tekeekö täytäntöönpano muutoksenhaun hyödyttömäksi, tulee arviointi suorittaa ympäristön kannalta. Kyse on siitä, voidaanko ympäristö palauttaa ennalleen. Toiseksi on myös kysymys luonnollisesti siitä, että lupapäätös on ylipäätään sellainen, ettei sen noudattamisesta seuraa VYSL:ssa kiellettyä seurausta. Kolmanneksi arvioinnissa ei tule ottaa huomioon pelkästään muodollisia perusteita, kuten toiminnan sijaitsemista pohjavesialueella, vaan huomioon tulee ottaa myös tapauksen konkreettiset olosuhteet.

Seuraava tapaus kuvaa osaltaan sitä, kuinka hallintokäytännössä on tulkittu mahdollista muutoksenhaun käymistä hyödyttömäksi turvetuotannon yhteydessä. Koska muutoksen-

hakutuomioistuin ei ottanut kantaa aloittamislupaan, tapaus tulee nähdä esimerkkinä nimenomaan hallintokäytännöstä.

Tapauksesta KHO 8.3.2011 t. 599 käy ilmi, että ympäristölupavirasto myönsi ympäristöluvan turvetuotantoon 196,7 hehtaarin tuotantoon valmistelemattomalle alueelle ja hylkäsi hakemuksen 47,3 hehtaarin osalta (kahden lammen ympäristö). Ympäristölupavirasto myös hylkäsi VVesiL 1:15a §:n nojalla poikkeuksen kahden lammen osalta. Hakija oli myös hakenut VYSL 101 §:n mukaista aloittamislupaa. Ympäristölupavirasto katsoi, että turvetuotantotoimintaa aloitettaessa kunnostusvaihe saattaa aiheuttaa siinä määrin merkittävää kuormitusta alapuoliseen vesistöön, että muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi. Toiminnan aloittamislupaa hylätessään lupavirasto on myös ottanut huomioon ratkaisunsa siitä, että lupavirasto on hylännyt ympäristölupahakemuksen kahden lammen ympäriltä 47,3 hehtaarin alueelta sillä perusteella, että toiminta tuolla alueella vaarantaisi lampien luonnontilaisena säilymisen. Luonnontilan muuttuminen on seurausta turvetuotantoalueella tehtävistä ojituksista ja tuotantoalueen kuivattamisesta. Lampien ja niiden ympäristön luonnontilan palauttaminen olisi mahdotonta, mikäli päätöstä muutettaisiin siten, että lampien ympärille olisi tarpeen jättää tässä päätöksessä määrätty suurempi luonnontilainen suoalue. Toiminnan aloittamisluvan edellytyksiä ei siten ole olemassa.

Lupavirasto myös hylkäsi VVesiL 2:26 §:n mukaisen töidenaloittamislupahakemuksen toisen lammen vedenpinnan muuttamiseen. Lupavirasto katsoi, että VVesiL 1:15a §:n mukaista poikkeusta ei voida myöntää ja siten myös hakemus kolmannen lamman vedenpinnan muuttamiseksi on tullut hylätyksi. Töiden aloittamislupa vesien johtamiseksi toisten uomiin hylättiin myös edellä lausutun johdosta.

Kyseessä oli uusien alueiden kunnostaminen turvetuotantoa varten. Koska lupaviranomainen katsoi, että kunnostustöiden seurauksena saattaisi syntyä niin merkittävää kuormitusta alapuoliseen vesistöön, että muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi, hakemus töiden aloittamisluvasta hylättiin. Lisäksi siltä osin kuin ympäristölupahakemus oli hylätty, ei luonnollisesti voitu myöntää VYSL 101.1 §:n aloittamislupaakaan.

Kaikissa turvetuotantoa koskevissa ratkaisuissa aloittamislupaa ei ole jätetty myöntämättä. Seuraavassa tapauksessa vesiensuojelurakenteiden rakentamiseen uudelle tuotantoalueelle, joka on jo sarkaojitettu ja jolla ei ole luontoarvoja, on myönnetty aloittamislupa. Päätös perustuu ensinäkin siihen, että näiden rakenteiden rakentamisella ei ole peruuttamattomia vaikutuksia vesistöön. Mielenkiintoisempi sen sijaan on ajatus, että nämä rakenteet pienentävät jo ojitetulta alueelta tulevia päästöjä, ja että näitä rakenteita voidaan hyödyntää myös siinä tapauksessa, että ympäristölupa kumottaisiin ja alue palautuisi metsätaloukseen.

Tapauksessa 23.4.2015 t. 1067 muu päätös, aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan uudelle 200 hehtaarin turvetuotantoalueelle. Virasto myös myönsi 5 000 euron vakuutta vastaan yhtiölle luvan toiminnan rajoitettuun aloittamiseen eli luvan pintavalutuskentän, sen penkereiden rakentamiseen ja jako-ojan kaivamiseen sekä pumppausaltaan ja viiden laskeutusaltaan kaivamiseen sekä niiden käyttämiseen. Muilta osin päätös on pantavissa täytäntöön lainvoimaisena. Virasto perusteli lupaa sillä, että rakenteiden rakentamisella ei arvioida olevan peruuttamattomia muutoksia vesistöön. Lisäksi pintavalutuskentän ja laskeutusaltaiden toiminnan vakiinnuttamiseksi on niiden rakentaminen tarpeen hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista. Näiden toimenpiteiden avulla myös pienennetään ojitetulta alueelta tulevaa kuormitusta vesistöön. Turvetuotantoaluetta nykyistä enemmän kuivattavia toimintoja, kuten kokooja- ja reunaojia sekä eristysojia, ei saa tämän luvan perusteella puhdistaa tai kaivaa. Aloittamiselle on siten perusteltu syy. Alue on myös aloittamisluvalla tehtyjen toimenpiteiden jälkeenkin palautettavissa nykyiseen käyttötarkoitukseensa metsätalousmaaksi, jolloin tehdyistä vesienkäsitteilyrakenteista on hyötyä. Asetettu vakuus on määrätty riittäväksi ympäristön saattamiseksi päästöjen osalta ennalleen. Näin ollen täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi.

Hallinto-oikeus totesi muun ohella, ettei toimenpiteiden arvioida aiheuttavan peruuttamattomia pilaantumisvaikutuksia ympäristöön. Toimenpiteillä vähennetään kyseisen suon ojitetulta alueelta aiheutuvaa kuormitusta vesistöön. Hallinto-oikeus katsoi, että aloittamislupa myöntämiseen on ollut perusteltu syy, eikä täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi.

Syynä tämänkaltaiselle ratkaisulle tässä tapauksessa saattoi olla se, että kyse oli jo metsäojitetusta suosta eikä ojittamattomasta suosta, ja että tehtävät vesiensuojeluratkaisut vähentäisivät myös metsäojituksesta aiheutuvia päästöjä, jos ympäristölupa kumottaisiin. Oleellista on myös huomata, että rajoitettu aloittamislupa myönnettiin vain vesiensuojelurakenteiden tekemiseen, eikä siis laajemmin turvetuotantoa (tuotantovaihetta) valmisteleeseen toimenpiteisiin.

Esimerkkinä tilanteesta, jossa VYSL:n mukainen töiden aloittamislupa on evätty, mutta VVesil:n mukainen vesitalousasiaan liittyvä aloittamislupa on myönnetty, voidaan mainita Rauman sataman laajennusta koskeva tapaus (KHO 20.12.2011 t. 3679). Siinä asia eteni vesitalouslupa- ja siihen liittyvän töiden aloittamislupa-osalta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta muutoin asia ratkaistiin jo ympäristölupavirastossa.

Ympäristölupavirasto oli myöntänyt vesitalouslupa- muun ohella sataman ruoppauksen. Ympäristöluvassa taas määrättiin pilaantuneiden ruoppausmassojen sijoittamisesta läjitysaltaisiin. Ympäristölupa-osalta virasto totesi, ettei ympäristölupa- päätöstä pilaantuneiden ruoppausmassojen sijoittamista läjitysaltaisiin saa panna

täytäntöön ennen sen lainvoimaiseksi tulemista. Sen sijaan vesitalouslupa-asiaan kuuluvat työt saadaan aloittaa siltä osin kuin niitä voidaan suorittaa sijoittamatta pilaantuneita ruoppausmassoja päätöksen mukaisesti läjitysaltaisiin. Perusteluna virasto totesi, että pilaantuneiden ruoppausmassojen sijoittaminen tekisi muutoksenhaun hyödyttömäksi, jolloin täytäntöönpanoon ei ole VYSL 101 §:n edellytyksiä. Sen sijaan työt, joiden aloittamiseen ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemista vesitalouslupa-asiaassa on myönnetty lupa, ovat sellaisia, joiden suorittamisen jälkeen olot voidaan olennaisilta osin palauttaa entisen veroisiksi siinä tapauksessa, että lupa evätään tai sen ehtoja muutetaan. Töiden aloittamisen lykkäytymisestä aiheutuisi Rauman Satamalle kohtuutonta haittaa. Vesitalouslupa-asiaassa mainitut työt tehdään satama-alueella eivätkä ne aiheuta muille vesienkäyttömuodoille tai luonnolle ja sen toiminnalle huomattavaa pysyvää haittaa.

Vesitalouslupaan kuuluvan aloittamisoikeuden osalta korkein hallinto-oikeus muun ohella totesi, ettei aloittamislupaan miltään osin ole kuulunut pilaantuneiden ruoppausmassojen sijoittaminen läjitysaltaisiin. Ympäristölupavirasto on voinut myöntää hakijalle luvan töiden aloittamiseen päätöksessä rajatulla tavalla ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemista.

Täytäntöönpanon vaikutusta muutoksenhakuun ja ympäristön saattamista ennalleen on arvioitu myös kaivostoiminnan yhteydessä.

Edellä jo perustellun syyn yhteydessä mainitussa Kevitsan kaivosta koskevassa tapauksessa KHO 4.9.2012 t. 2322 ympäristölupavirasto ja Vaasan hallinto-oikeus avasivat perusteluissaan säännöksen tarkoitusta ja tulkintaa ja edellytysten täyttymistä tässä tapauksessa.

Viraston mukaan VYSL:n aloittamisluvassa tulee harkittavaksi VYSL:n tarkoittamien, toiminnasta aiheutuvien päästöjen ja jätehuollon vaikutusten ennallistettavuus ja täytäntöönpanon vaikutus muutoksenhakuun. Avolouhoksen avaamiseen tähtäävän louhinnan aloittamisesta ja alueen rakentamisesta aiheutuu merkittävää maiseman ja luonnon fyysisten olosuhteiden muuttumista. Nämä muutokset alueen olosuhteissa eivät ole seurausta VYSL:ssä tarkoitettusta päästöstä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta. Sanottuja vaikutuksia ei voida näin ollen ottaa huomioon toiminnan aloittamislupaa, ympäristön ennalleen palautettavuutta tai vakuuden määrää harkittaessa.

Muun ohella louhinnasta aiheutuvat melu-, pöly- ja värinä Haitat voidaan lopettaa välittömästi, jos lupa evätään. Kemikaalit ja jätteet voidaan kuljettaa asianmukaiseen käsittelyyn. Kaivannaisjätteet voidaan sijoittaa alueelle ilman ympäristön pilaantumisen merkittävää vaaraa. Läjitysalueet saadaan suljettua siten, ettei hapon muo-

dostus ja sitä kautta metallisen liukeneminen pääse käynnistymään. Toiminnasta vesistöön kohdistuvat päästöt eivät aiheuta peruuttamattomia muutoksia vesien tilassa. Toiminnan lopettamisen jälkeen kuormitus vesistöön pienenee varsin nopeasti lähelle alueella aiemmin vallinnutta tilaa eikä kuormituksesta aiheudu enää merkittävää ympäristön pilaantumista.

Virasto ja myöhemmin sen perusteluihin yhtynyt hallinto-oikeus totesivat, että näin ollen päästöillä ei ole sellaisia vaikutuksia, etteikö oloja voitaisi olennaisilta osin palauttaa entisen veroisiksi, mikäli lupa evätään tai sen määräyksiä muutetaan. Aloittamisesta ei myöskään synny sellaisia VYSL:n tarkoittamista päästöistä aiheutuvia peruuttamattomia haitallisia muutoksia ympäristössä, ettei aloittamislupa voitaisi myöntää. Muutoksenhaku ei siten tule tarpeettomaksi ja jo tapahtuneen kuormituksen aiheuttamat mahdolliset haitat voidaan poistaa tai ne päättyvät, jos lupapäätös kumotaan.

Perusteluissa myös todettiin, että toiminnan arvioitu rakentamisaika on noin kaksi vuotta ja on todennäköistä, että muutoksenhakutuomioistuimen päätös saa lainvoiman ennen varsinaisen kaivos- ja rikastustoiminnan aloittamista. Näin ollen päästöistä ja jätteistä aiheutuvat vaikutukset ympäristöön jäisivät vähäisiksi, jos lupa kumottaisiin.

Päätös kuvaa hyvin sitä, että VYSL:n aloittamisluvan mukaisessa muutoksenhaun tarpeettomaksi tekemistä koskevassa edellytyksessä on kyse VYSL:n mukaisiin päästöihin perustuvasta arvioinnista, päästöjen päättymisestä ja ympäristön ennallistettavuudesta siinä tilanteessa, jos ympäristöluvan lupaehtoja muutettaisiin tai lupa evättäisiin kokonaan. Ympäristön ja luonnon fyysinen muuttuminen ja sen ennallistettavuus eivät kuulu VYSL:n aloittamisluvan harkinnan piiriin.

Aikaisemmin tarkastellussa kalliokiviaineksen louhintaa ja murskausta koskevassa ratkaisussa (KHO 23.12.2002 t. 3403) hallinto-oikeus totesi muiden perusteiden ohella, että ympäristön ennalleen saattaminen jo aloitetun louhinta- ja murskaustoiminnan jälkeen ei ole mahdollista. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeuden on tullut päätöksessään mainituista syistä kumota lautakunnan päätös täytäntöönpanon osalta ja määrätä, ettei päätöstä saa panna täytäntöön.

Sen sijaan aikaisemmin tarkastellussa jätevedenpuhdistamoja koskevassa ratkaisussa (KHO 11.12.2013 t. 3888) aluehallintovirasto totesi, ettei toiminnan aloittaminen tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Jos ympäristölupa kumotaan, jätevesien käsittely ja puhdistettujen jätevesien johtaminen voidaan lopettaa, altaissa ja siirtoviemäreissä olevat jätevedet ja lietteet sekä aumakompostit voidaan siirtää luvan omaavalle laitokselle. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen aloitusluvan kumoamisesta.

Samoin koneellista kullankaivuuta koskevassa ratkaisussa (KHO 4.2.2015 t. 273 muu päätös) aluehallintovirasto totesi, että päätöksen täytäntöönpanon harkinnassa on otettu huomioon ympäristön pilaantuminen, muttei toiminta-alueen fyysistä muuttamista. Päätöksen täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, kun otetaan huomioon melupäästöjen ohimenevät vaikutukset porotaloudelle ja vähäisiksi arvioidut vesistövaikutukset. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen aloitusluvasta.

Muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemista on arvioitu myös teollisuustuotannon yhteydessä.

Tapauksessa KHO 12.11.2009 t. 3190 oli kysymys metallin pinnoittamisesta elektrolyttisesti tekemällä kromipinnoite. Ympäristökeskus myönsi ympäristöluvan uudelle tuotantopaikalle 13.6.2006 ja teki päätöksen toiminnan aloitusluvasta 15.9.2006. Koska korkein hallinto-oikeus hylkäsi sittemmin haitankärsijän valituksen ja lausuminen päätöksen täytäntöönpanosta raukesi, seuraavat perustelut tulee nähdä hallinto-oikeuden perusteluina.

Haitankärsijä valitti muun ohella aloittamisluvasta ja hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään toteamalla, että yhtiö on esittänyt VYSL 101 §:ssä tarkoitetun perustellun syyn toiminnan aloittamiselle ennen lupapäätöksen lainvoimaiseksi tuloa, koska kysymys on toiminnan siirtämisestä uusiin laajempiin tiloihin ja toiminnan lopettamisesta vanhassa paikassa. Samoin kyse on alihankintatyötä tekevästä yrityksestä, jossa toiminnan pidempiaikaisella keskeyttämisellä voisi olla laajakantoiset vaikutukset yhtiön toimintaedellytyksiin. Hallinto-oikeus perusteli siten perustellun syyn edellytyksen täyttymistä toiminnan jatkamisella uusissa tiloissa.

Muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemista arvioidessaan hallinto-oikeus totesi, että kun yhtiön toiminta siirtyy uusiin tiloihin, joihin vain tuodaan kromauksessa tarvittavat laitteet, jotka voidaan siirtää pois, ei päätöksen täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Samoin toiminta ja sitä valmistelevat toimet eivät aiheuta peruuttamattomia tai muutoin merkityksellisiä muutoksia ympäristössä. Ottaen lisäksi huomioon toiminnan luonne ja laajuus (4 työntekijää), toiminnan aloittamisen ei voida katsoa muodostavan suurta ympäristöriskiä.

Vakuusvaatimuksen osalta hallinto-oikeus katsoi sen riittäväksi ottaen huomioon, että kemikaalien käsittely ja varastointi edellyttää Turvatekniikan keskuksen lupaa ja käyttöönottotarkastusta, ympäristökeskuksen tulee lupamääräyksen mukaisesti tarkastaa, että toiminta vastaa lupahakemusta ja täyttää lupamääräysten vaatimukset, ja että kysymys on varsin vähäisestä toiminnasta.

Muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemista arvioidessaan hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siten toiminnassa käytettävien laitteistojen poistamismahdollisuuteen. Samoin perusteena oli, ettei toiminnasta seuraa ympäristön kannalta peruuttamattomia tai muutoin merkityksellisiä muutoksia ympäristössä. Toiminnan luonne ja laajuus otettiin myös tässä yhteydessä huomioon.

Kohteena olevan materiaalin siirrettävyyteen ja pysyvän haitan syntymättä jäämiseen on kiinnitetty huomiota myös seuraavassa jätteiden siirtokuormausta koskevassa tilanteessa. Koska korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen pääasian osalta, seuraavat perustelut tulee ymmärtää hallinto-oikeuden perusteluina.

Tapauksessa KHO 6.2.2015 t. 305 muu päätös, lautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan jätteiden vastaanottoa ja siirtokuormausta koskevassa asiassa. Se oli myös myöntänyt aloittamisluvan 5 000 euron vakuutta vastaan. Valituksen johdosta hallinto-oikeus totesi, että edellytykset aloittamisluvan myöntämiselle ovat olleet olemassa. Kiinteistöllä on tarvittavat tilat jätteen varastoinnille. Jätteet ovat poistettavissa, eikä toiminnasta jää kiinteistölle pysyvää haittaa.

Jätteiden käsittelyyn liittyy myös seuraava pitkään toimineen jätteenkäsittelykeskuksen lupamääräysten tarkistamista ja muuttamista sekä toimintojen olennaista muuttamista koskeva ratkaisu. Perustelut tämänkin osalta ovat hallinto-oikeustasolta.

Tapauksessa 9.3.2016 t. 734 muu päätös, aluehallintovirasto myönsi toiminnan aloitusluvan uusille toiminnoille. Perustelujen mukaan uudet toiminnot täydentävät jätteenkäsittelykeskuksen käsittelytoimintoja. Uudet toiminnot liittyvät vanhan kaatopaikan muotoiluun ja viimeistelyrakenteisiin, uudella kaatopaikalla tapahtuviin toimintoihin, hyötykäyttökentillä välivarastoitaviin ja käsiteltäviin jätteisiin sekä biojätteiden käsittelyyn. Aluehallintovirasto katsoi, ettei aloittamisluvan myöntäminen tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, koska muutettu toiminta voidaan alueella lopettaa. Hallinto-oikeus katsoi, että aluehallintovirasto on voinut ottaen huomioon päätöksen perustelut antaa kyseisen määräyksen eikä päätöksen kieltämiseen tai keskeyttämiseen ole ollut aihetta.

Jätteiden käsittelyyn ja jätevoimalaan liittyy myös seuraava vanhempi ratkaisu.

Tapauksessa KHO 30.10.2007 t. 2776 oli kysymys Ekokem Oy Ab uudesta jätevoimalasta. Ympäristökeskus oli päätöksellään myöntänyt ympäristöluvan ja lisäksi toiminnan aloittamisluvan VYSL 101 §:n nojalla. Ympäristökeskus perusteli päätöstään sillä, että hakija on esittänyt perusteet täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamiseksi. Jätevoimalaitos toimii ympäristölupapäätöstä noudattamalla jätteen polttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti. Jätepolttoaineen käyttöä ei voida katsoa aiheutuvan pysyvää ympäristön muuttumista ja asetettu vakuus (30 000 euroa) on riittävä.

Kaksi luonnonsuojelujärjestöä valitti päätöksestä. Hallinto-oikeus täsmensi muutama määräystä, mutta hylkäsi valitukset ja vaatimuksen päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä. Päätöksen täytäntöönpanon osalta hallinto-oikeus totesi, että vaikka VYSL 101 §:ään perustuvassa harkinnassa ei voida ottaa huomioon valitusten käsittelyyn kuuluvaa aikaa, toiminnalle myönnettyä aloittamislupaa ei ole syytä kumota, kun otetaan huomioon hakijan esittämät muut perusteet ja erityisesti se, että alueella harjoitetaan jo nykyisin jätteenpolttoa ja polttaminen on jatkossakin mahdollista lopettaa tarvittaessa.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset eikä lausunut täytäntöönpanosta sisällöllisesti. Edellä oleva on siten hallinto-oikeuden käsitys YSL 101 §:n harkinnassa huomioon otettavista seikoista.

Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan päätellä, että arvioitaessa ympäristön saattamista ennalleen huomiota voidaan kiinnittää siihen, onko ympäristön muuttuminen päästöjen vuoksi kuinka pysyvää ja voidaanko pilaava toiminta tarvittaessa lopettaa nopeasti. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, onko kyseisellä alueella jo vastaavaa toimintaa, vaikka muutoin kyse olisi muodollisesti uudesta laitoksesta.

Muutoksenhaun tekemistä hyödyttömäksi on arvioitu myös ampumaradan (haulikkoradat, luotiaseradat) yhteydessä. Koska muutoksenhakutuomioistuimet eivät ottaneet aloittamislupaan kantaa, vaikka pääasiaa koskevat valitukset hylkäsivätkin, tämä tapaus tulee nähdä esimerkkinä hallintokäytännöstä.

Lautakunta oli tapauksessa KHO 7.3.2016 t. 672 muu päätös, myöntänyt ympäristöluvan ampumaratatoimintaa varten. Perusteluna päätöksen täytäntöönpanolle oli, että täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, koska alue voidaan ennallistaa poistamalla rakenteet sekä puhdistamalla maanpinta tai maaperä.

Muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemista ja ympäristön ennalleen saattamista koskevan edellytyksen täyttymistä arvioitaessa on otettu huomioon seuraavia seikkoja:

- muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemista on arvioitu ympäristön ennalleen saattamiseen perustuen,
- arviointi on tehty ympäristön kannalta,
- perusteluissa ei nimenomaisesti näy, että olisi verrattu valituksen sisältöä ja aloitettavan toiminnan arvioituja vaikutuksia keskenään,
- huomiota vain toiminnasta aiheutuvien päästöjen ympäristössä aiheuttamien vaikutusten ennalleen saattamiseen, ei ympäristön päästöistä tai pilaantumisesta riippumattoman fyysisen muuttumisen ennalleen saattamiseen,
- päästöjen aiheuttamien ympäristön olosuhteiden muuttumisen ennallistettavuus,
- vastaanotetut jätteet voidaan toimittaa muualle,
- jätevesien käsittely ja puhdistettujen jätevesien johtaminen voidaan lopettaa, altaissa ja siirtoviemäreissä olevat jätevedet ja lietteet sekä aumakompostit voidaan siirtää muualle,
- tuotantotoiminnassa käytettävät koneet voidaan siirtää muualle,
- toiminnan aiheuttaman kuormituksen merkittävyys tai vähäisyys vastaanottavassa vesistössä, tällaisen kuormituksen peruuttamattomuus,
- turvetuotannon vesiensuojelurakenteet pienentävät jo metsäojitetulta alueelta tulevaa kuormitusta, ja vaikka turvetuotannon vesiensuojelurakenteiden aloittamislupa kumottaisiin, näitä rakenteita voitaisiin hyödyntää metsätaloudessa,
- pilaantuneiden ruoppausmassojen läjityksen jälkeen oloja ei olennaisilta osin voida palauttaa entisen veroiksi,
- melu-, pöly- ja tärinähaitat voidaan lopettaa välittömästi; läjitysalueet saadaan suljettua, jolloin happoa ei muodostu eikä metalleja liukene; toiminnasta ei aiheudu vesistöön peruuttamattomia muutoksia eikä toiminnan lopettamisen jälkeen ei aiheudu merkittävää kuormitusta tai pilaantumista,
- vähäiset melu- ja vesistövaikutukset sekä
- maanpinta tai maaperä voidaan puhdistaa hauleista ja luodeista.

2.3.4 Sijointipaikka sekä perusteltu syy ja muutoksenhaun hyödyttömäksi tuleminen

Louhintaa, murskausta, asfalttiasemaa ja jäteasfaltin uusiokäyttöä koskevan tapauksen (KHO 31.12.2012 t. 3746, mutta hallinto-oikeuden perustelut) tarkastelun yhteydessä on tuotu esiin, että VYSL sääntelee ympäristön pilaantumista, mutta esimerkiksi maa-aineslaki ympäristön fyysistä muuttamista. Ympäristönsuojelulain edellytyksiä perustellusta syyistä ja muutoksenhaun hyödyttömäksi käymisestä on siten tullut tulkita tästä lain tavoitteesta ja ympäristölakien erilaisesta tarkoituksesta käsin.

Mainitun tapauksen jälkeen uudessa ympäristönsuojelulaissa (527/2014) oikeustila on muuttunut siinä suhteessa, että sen 13.1 §:n mukaisen pääsäännön mukaan *turvetuotannon* sijoittamisesta ei saa aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävään luonnonarvon turmeltumista. Luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa voidaan säännöksen mukaan vastaavasti ottaa huomioon sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella sijaitseville luonnonarvoille. Tämän säännöksen kautta myös turvetuotannon aiheuttama fyysinen ympäristön muuttuminen tulee otettavaksi huomioon. Säännöksen esitöiden mukaan tarkoitus on, että luonnonarvot voitaisiin turvetuotannon sijoituspaikalla huomioida vastaavalla tavalla kuin lakiehdotuksen 49 §:n mukaan arvioitaessa toiminnan luvanmyöntämisedellytyksiä toiminnasta aiheutuvien päästöjen osalta.²² Onko tällä muutoksella ja millä tavoin vaikutusta arvioitaessa ympäristönsuojelulain 199 §:n toiminnan aloittamisluvan myöntämisen edellytyksiä, jää tässä vaiheessa auki. Kysymys on siis siitä, tuleeko turvetuotannon sijoituspaikka ottaa perustellun syyn ja muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemistä koskevan edellytyksen tulkinnassa ja soveltamisessa huomioon?

Ympäristönsuojelulain uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä uusien 198–201 §:ien ilmoitetaan vastaavan aikaisemman lain 100, 101 ja 101a §:iä.²³ Kun kuitenkin uuden ympäristönsuojelulain 13 §:n tarkoituksena on antaa suojaa turvetuotantoalueen (ja myös sen ulkopuolisten alueiden) fyysistä muuttamista vastaan, olisi luontevaa ajatella, että tämä sääntelytavoite otettaisiin huomioon myös lain 199 §:n tulkinnassa. Tällöin aloitusluvan myöntämisedellytyksiä arvioitaessa tulisi huomiota kiinnittää myös siihen, onko alueen fyysisen muuttamisen vaikutukset palautettavissa ennalleen, jos ympäristölupa kumotaan tai sen määräyksiä muutetaan. Samasta lähtökohdasta tulisi myös arvioida, tekisikö myönnettävä aloittamislupa muutoksenhaun hyödyttömäksi.

Uuden ympäristönsuojelulain 13 §:n säännös koskee sanamuotonsa mukaisesti vain turvetuotantoa, muut toimialat jäävät sen sääntelyn ulkopuolelle.

2.3.5 Vakuus

Vakuuden asettaminen on edellytys toiminnan aloittamiselle lainvoimaa vailla olevan ympäristöluvan nojalla kuten seuraava tapaus osoittaa.

Tapauksessa KHO 11.2.2015 t. 361 oli myönnetty ympäristölupa kallion louhintaan ja murskaukseen rakennuspaikan tasoittamiseksi polttopuiden tuotantoa varten tarvittavaa pressuhallia varten. Luvan saaja valitti hallinto-oikeuteen ja vaati muun ohella lupaa aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta. Hallinto-oikeus kielsi

²² HE 214/2013 vp., s. 93.

²³ HE 214/2013 vp., s. 167.

ympäristölupapäätöksen täytäntöönpanon välipäätöksellään, ja varsinaisella päätöksellään hylkäsi muun ohella vaatimuksen aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta.

Hallinto-oikeus totesi, että VYSL 101 § on erityissäännös, joka tulee sovellettavaksi aina kun ratkaistaan, voidaanko ympäristölupapäätöksessä tarkoitettua toimintaa aloittaa muutoksenhausta huolimatta. Se, että ympäristöluvanvarainen toiminta liittyy rakentamiseen, ei muuta asiaa. Koska ympäristölupapäätöksessä ei ollut edellytetty vakuutta eikä asiakirjoista muutenkaan ilmene, että luvan saaja olisi tarjoutunut asettamaan tällaisen vakuuden, luvan saajan vaatimus saada aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta oli hylättävä.

Kun korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, lausuminen vaatimuksesta täytäntöönpanokiellon kumoamiseksi raukesi.

VYSL:n aloittamislupaan kuuluvaa vakuutta koskevaa edellytystä on avattu seuraavassa Kevitsan kaivosta koskevan päätöksen perusteluissa. Kyse on hallinto-oikeuden hyväksymistä ympäristölupaviraston perusteluista.

Tapauksessa KHO 4.9.2012 t. 2322, Kevitsan kaivos, ympäristölupavirasto totesi, että asetettu vakuus on määrätty riittäväksi ympäristön saattamiseksi ennalleen VYSL:n soveltamisalaan kuuluvan pilaantumisen osalta. Vakuus ei koske ympäristön saattamista ennalleen niiltä osin kuin kyseessä on muualla kuin ympäristöluvan nojalla toteutettava toiminta. Näin ollen esimerkiksi rikastamorakennusten, teiden, varastojen ja muiden kiinteiden rakenteiden poistamista koskevaa vakuutta ei voida asettaa ympäristöluvassa. Asetettu vakuus kattaa ympäristön saattamisen ennalleen niiltä osin kuin kyseessä on muun muassa prosessivesikierron ja muiden likaantuneiden vesien käsittely, VYSL:n tarkoittamien ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien rakenteiden, aineiden ja jätteiden poisto (esim. polttoaine- ja kemikaalisäiliöt) sekä ympäristön kunnostaminen tai sen tilan tarkkailu. Vakuuden suuruutta arvioitaessa on otettu huomioon, että osa kemikaaleista, sivukivestä ja malmista voi muuttua toiminnan loppumisen seurauksena jätteeksi tai ongelmajätteeksi. Vakuuden suuruudeksi oli määrätty 1 000 000 euroa.

Päätöksessä kuvataan hyvin sitä, että vakuus liittyy ympäristön saattamiseen ennalleen ympäristön pilaantumisen osalta. Vakuutta ei ole tarkoitettu ympäristön fyysiseen muuttamiseen, ellei muuttamisessa ole kyse ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä tai pilaantuneen ympäristön kunnostamisesta. Esimerkiksi pelkkään maisemointitarkoitukseen vakuutta ei ole tarkoitettu.

Vastaavalla tavalla koneellista kullankaivuuta koskeneessa tapauksessa (KHO 4.2.2015 t. 273 muu päätös) aluehallintovirasto totesi, että päätöksen täytäntöönpanon harkinnassa on otettu huomioon VYSL:ssa tarkoitetuista päästöistä aiheutuva pilaantuminen, muttei toiminta-alueen fyysistä muuttamista. Vakuuden osalta virasto totesi, että toimenpiteet liittyvät lähinnä kaivuujälkien peittämiseen ja maisemointiin. Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus hylkäsivät aloitusluvasta tehdyn valituksen. Vakuuden määrä oli 2 000 euroa.

Vakuuden riittävyyden arvioinnissa hallinto-oikeus on kromipinnoittamistapauksessa (KHO 12.11.2009 t. 3190) kiinnittänyt huomiota paitsi toiminnan vähäisyyteen, myös siihen, että Turvatekniikan keskuksen tuli myöntää lupa kemikaalien käsittelylle ja varastoinnille, ja sen tuli tehdä käyttöönottotarkastus. Samoin huomioon otettiin se, että ympäristökeskuksen tuli lupamääräyksen perusteella tarkastaa, että toiminta vastasi lupahakemusta ja täyttää lupamääräysten vaatimukset ennen kovakromaamon käyttöönottoa.

Kuten aikaisemmin tarkastellussa kalliokiviaineksen ottamista ja murskausta koskevassa ratkaisussa KHO 23.12.2002 t. 3403 todettiin, maa-ainesluvassa määrätty vakuus ei täytä ympäristönsuojelulain mukaista vaatimusta. Muun ohella tästä syystä korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeuden on tullut kumota kunnan lautakunnan päätös ja määrätä, ettei päätöstä saa panna täytäntöön. Maa-aineslain mukainen vakuus ja ympäristönsuojelulain mukainen vakuus ovat kaksi eri asiaa.

Useista analysoiduista ratkaisuista ilmenee, minkä suuruinen vakuus aloittamisluvan yhteydessä on vaadittu. Vakuuden määrä ei kuitenkaan ole ollut valituksen nimenomaisena kohteena ja tuomioistuimien on ottanut siihen kantaa vain melko harvoissa tapauksissa. Tämän vuoksi ratkaisuista esiin tulevat vakuuden määrät ovat yksittäisiä esimerkkejä hallintokäytännöstä. Oikeuskäytännöstä ilmenee oikeusohjeena lähinnä se sääntelyn lähtökohta, että vakuus on tarkoitettu VYSL:ssä tarkoitetuista päästöistä aiheutuneen ympäristön muuttumisen saattamiseen ennalleen, jos ympäristölupa kumotaan tai sitä muutetaan. Koska ympäristöluvanvaraisen toiminnan luonne ja laajuus vaihtelevat huomattavasti samoin kuin toiminnan ympäristö, myös vakuuden määrän tulee vaihdella vastaavasti.

Vakuutta ja sen määrää koskevan edellytyksen täyttymisen arvioinnin yhteydessä edellytyksen täyttymistä arvioitaessa on otettu huomioon seuraavia seikkoja:

- VYSL 101.3 §:ssä tarkoitettu vakuus on erotettava esimerkiksi muussa lainsäädännössä säädetyistä vakuuksista, vaikka ne liittyisivätkin samaan toimintaan,
- vakuus on oltava riittävä ympäristön saattamiseksi ennalleen siltä osin kuin ympäristön muutokset johtuvat VYSL:n soveltamisalaan kuuluvista päästöistä tai pilaantumisesta.

2.3.6 Lupapäätöstä noudattaen

VYSL 101.1 §:n mukaan toiminta voidaan aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Oikeuskäytännössä on jouduttu ottamaan kantaa siihen, voiko hallinto-oikeus muuttaa tätä aloittamislupapäätöstä siten, että sen nojalla toimintaa aloitettaessa on noudatettava ympäristölupaa hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa. Tietyissä tilanteissa ympäristölupapäätöstä ei voida velvoittaa noudattamaan hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa, kun taas toisissa tapauksissa se on mahdollista.

Tapauksessa KHO 12.10.2010 t. 2653 ympäristölupavirasto oli myöntänyt ympäristöluvan 14.11.2008 lupamääräysten tarkistamista varten liittyen jätevedenpuhdistamon toimintaan. Ympäristölupavirasto oli edelleen erillisellä päätöksellä 13.2.2009 myöntänyt VYSL 101 §:n mukaisen luvan aloittaa jätevedenpuhdistamon toiminta muutoksenhausta huolimatta 14.11.2008 annettua lupapäätöstä noudattaen.

ELY-keskuksen valituksesta hallinto-oikeus lisäsi ympäristölupaan uuden lupamääräyksen. Hallinto-oikeus lausui toiminnan aloittamisluvan osalta, että kaupungin on luvan saajana harjoittaessaan jätevedenpuhdistamon toimintaa aloittamisluvan 13.2.2009 nojalla noudatettava ympäristölupapäätöstä hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa.

Kaupunki valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja *vaati, ettei kaupungin tarvitse tämän valituksen käsittelyn aikana noudattaa lupapäätöstä hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa, vaan alkuperäisessä muodossa*. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että kaupungin on luvan saajana harjoittaessaan jätevedenpuhdistamon toimintaa ympäristölupaviraston aloittamisluvan nojalla noudatettava ympäristölupapäätöstä hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa. Hallinto-oikeuden on näin katsottava omasta aloitteestaan muuttaneen ympäristölupaviraston VYSL 101 §:n nojalla antamaa määräystä siten, että siihen on sisällytetty hallinto-oikeuden *lisäämä lupamääräys, jota luvan saaja on vastustanut*.

Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei hallinto-oikeudella ole VYSL 101.1 §:n tai muunkaan säännöksen nojalla toimivaltaa puheena olevan määräyksen antamiseen. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että pääasia on ratkaistu, lausuminen enemmälti täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Tästä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmenevä oikeusohje on, että tietyissä tilanteissa hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa muuttaa aloittamislupaa siten, että toimintaa aloittamisluvan nojalla aloitettaessa myönnettyä ympäristölupaa tulisi noudattaa hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa. Toisin sanoen VYSL 101.1 §:n ilmaisua "lupapäätöstä noudattaen" tulee tietyissä tilanteissa tulkita niin, ettei se tarkoita ympäristölupa-

päätöstä hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa, vaan alkuperäisessä lupaviranomaisen päättämässä muodossa. Asiassa ei sovellettu VYSL 101a.3 §:ää.

Tapauksessa oli ymmärtääkseni oleellista, että aloittamislupaa hakenut ympäristöluvan haltija vastusti hallinto-oikeudessa ympäristölupaan tehtyä muutosta eli lisättyä lupamääräystä. Alkuperäisessä luvassa ei tätä määräystä ollut, ja tämän alkuperäisen luvan mukaiseen toimintaan luvanhaltija oli hakenut aloittamislupaa. Vaikka sitä ei päätöksen perusteluissa mainittu, luvanhaltijan jatkovalitus olisi käynyt hyödyttömäksi, jos tämä olisi joutunut noudattamaan vastustamaansa lupamääräystä jatkomuutoksenhaun aikana. Päätöksestä ilmenee siten oikeusohje, ettei hallinto-oikeus voi määrätä ympäristöluvanhaltijaa noudattamaan ympäristölupaa hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa silloin kun tämä vastustaa kyseisiä muutettuja määräyksiä.

Muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemiseen pohjautuvaa argumentaatiota on myös seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa.

Kyseisessä tapauksessa ei ollut kysymys VYSL 101 §:n mukaisesta toiminnan aloitusluvasta, tai siitä, että hallinto-oikeus pyrki tehostamaan muuttamiensa ympäristölupamääräysten täytäntöönpanoa ottamalla ne osaksi lupaviranomaisen myöntämää toiminnan aloituslupaa. Seuraava tapaus kuvaa sitä, että käytännössä on esiintynyt muutoksenhakutoimioistuimessa tarvetta tehostaa ympäristöluvan täytäntöönpanoa muutoksenhaun ollessa vireillä VYSL 101a.3 §:n nojalla ympäristöllisistä syistä. Oikeudellisesti ratkaisu on merkittävä, koska siinä täsmennettiin niitä edellytyksiä, joiden täytyessä ympäristöluvan haltijaa ei voida määrätä noudattamaan ympäristölupaa hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa.

Tapauksen KHO 15.5.2010 t. 1130, KHO 2010:33 otsikko kuuluu seuraavasti. Hallinto-oikeus oli ympäristölupa-asiassa pääosin hylännyt luvansaajan vesiensuojeluvaihtumuksia koskevan valituksen. Hallinto-oikeus ei ollut voinut VYSL 101a.3 §:n nojalla ilman luvansaajan suostumusta määrätä, että vesiensuojelua koskevia lupamääräyksiä oli noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Tapaus nostettiin siten vuosikirjaratkaisuksi VYSL 101a.3 §:n tulkintaa koskevan linjauksen vuoksi.

Tapauksessa oli kyse siitä, että ympäristölupavirasto oli myöntänyt ympäristöluvan turvetuotantoon vanhalle tuotantoon kunnostetulle alueelle (66 hehtaaria), jonka vesiensuojelu oli puutteellisesti järjestetty. Kyse oli ensimmäisestä luvasta, vaikka toiminta oli jatkunut vuodesta 1995 ja luvan tarve kuivatusvesien vaikutusten vuoksi oli ollut lupaviranomaisen mukaan ilmeinen. Luvassa otettiin käyttöön tehostettu vesienkäsittelymenetelmä. *Ympäristölupaviraston päätös ei sisältänyt VYSL 101 §:n mukaista määräystä päätöksen täytäntöönpanosta.*

Yhtiö valitti päätöksestä, ja hallinto-oikeus lievensi lupamääräystä koskien puhdistustehoja typen osalta. Hallinto-oikeus myös *määräsi VYSL 101a.3 §:n nojalla, että luvan saajan tulee noudattaa vesienkäsittelyn tehostamismääräyksiä muutoksenhausta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää*. Perustelujen mukaan turvetuotannossa on kysymys jo olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, jossa on tarpeen nopeasti käynnistää vesienkäsittelyn tehostaminen haittojen ja vahinkojen estämiseksi.

Yhtiö valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja muun ohella vaati päätöksen välittömän täytäntöönpanon kieltämistä. Valitus hylättiin, hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muutettu ja lausuminen hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanosta raukesi. Korkein hallinto-oikeus otti kuitenkin kantaa hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanoa koskevaan määräykseen. Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei ympäristölupaviraston päätös sisällä VYSL 101 §:n nojalla annettua määräystä päätöksen täytäntöönpanosta. Hallinto-oikeus on VYSL 101a.3 §:n nojalla määrännyt myönnetyn *luvan mukaiset vesiensuojelumääräykset* noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta asiassa, jossa *valittajana on ollut myös mainittuja määräyksiä valituksessaan vastustanut luvansaaaja itse*.

VYSL 101a.3 §:n esitöissä ei mahdollisuutta määrätä päätös täytäntöön pantavaksi tällaisessa tilanteessa ole erikseen käsitelty. Luvan määrääminen noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta *luvansaajan tahdon vastaisesti* voi kuitenkin merkitä, että *luvansaajan jatkovalitus korkeimmassa hallinto-oikeudessa käy hyödyttömäksi tilanteessa, jossa tämä vastustaa hallinto-oikeuden päätöksen mukaisia ympäristönsuojelua koskevia lupamääräyksiä*.

Tilanteen oikeudellisessa arvioinnissa korkein hallinto-oikeus otti huomioon myös VVesiL 17:9.1 §:ssä olevan vastaavaa muutoksenhakuvaihetta koskevan säännöksen, joka kuitenkin perustuu hakijan nimenomaiseen pyyntöön eikä liity toiminnan jatkamiseen. Mainittuun säännökseen, joka koskee toiminnan aloittamista, ei myöskään VYSL 101a.3 §:stä poiketen yleensä liity sitä mahdollisuutta, että luvansaaaja ilman hallinto-oikeuden määräystä voisi valintansa mukaan tässä vaiheessa jatkaa toimintaa aiemman luvan mukaisesti.

Edellä sanottu huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus katsoi VYSL 101a.3 §:ää säädettäessä lähtökohtana olleen, että hallinto-oikeus voi määrätä, että toimintaa voidaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle ehkä tehtävästä valituksesta huolimatta kokonaan tai osaksi jatkaa hallinto-oikeuden päätöksen perusteella ja sitä noudattaen tilanteessa, jossa *muun kuin luvansaajan jatkovalitus* saattaisi tarpeettomasti lykätä uusien ympäristönsuojeluvaatimusten noudattamista. Tähän *rinnastuu sellainen hakijan oma valitus, jossa ei ole kysymys ympäristönsuojeluvaatimuksista, vaan esimer-*

kiksi pelkästään korvauksista tai luvan voimassaoloajasta. Jos luvansaaja sen sijaan on valittanut hallinto-oikeuden ympäristönsuojeluvaatimuksia koskevista lupamääräyksistä, täytäntöönpanomääräystä ei ilman tämän pyyntöä tai suostumusta voida antaa. Tällöin hallinto-oikeuden päätöksellä ei myöskään ratkaista, millä edellytyksillä tai millaisia määräyksiä noudattaen toiminta on harjoitettavissa ennen päätöksen tuloa lainvoimaiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan riippumatta siitä, onko asiassa kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta VYSL 101a.3 §:ssä tarkoitetulla tavalla, hallinto-oikeuden ei edellä sanottu ja yhtiön hallinto-oikeudelle tekemän valituksen sisältö huomioon ottaen olisi tullut antaa sanottua määräystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevä ajatus siis on, että hallinto-oikeus ei voi määrätä ympäristölupapäätöstä VYSL 101a.3 §:n nojalla noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta tilanteessa, jossa luvansaaja vastustaa kyseisiä ympäristönsuojelumääräyksiä. Jos hän joutuisi noudattamaan vastustamiaan määräyksiä muutoksenhaun aikana, hänen valituksensa kävisi turhaksi.²⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ilmenee, että tällaista rajoitusta VYSL 101a.3 §:n soveltamiselle ei ole silloin, jos:

- a. valittajana on muu kuin ympäristöluvanhaltija, tai
- b. valittajana on ympäristöluvanhaltija, mutta hän valittaa muista kuin ympäristölupamääräyksistä.

Kummassakin tilanteessa on siis kysymys siitä, että ympäristöluvanhaltija ei vastusta niitä lupamääräyksiä, jotka hänet määrättäisiin noudattamaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista on myös luettavissa, että tällaisessa tilanteessa ratkaisevaa ei ole se, onko toiminnassa kyse VYSL 101a.3 §:ssä tarkoitetusta toiminnan jatkamisesta vai ei. Toisin sanoen vaikka toiminnassa olisikin kysymys sen jatkamisesta VYSL 101a.3 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä, säännöksessä tarkoitettua määräystä päätöksen noudattamiseen ei voida antaa, jos luvanhaltija vastustaa sitä.

²⁴ Ajatus siis on, että jos hallinto-oikeus voisi määrätä tekemänsä päätöksen täytäntöön pantavaksi muutoksenhausta huolimatta, ainakin muutoksenhaun ajan valittajana oleva luvansaaja olisi velvollinen noudattamaan vastustamiaan lupamääräyksiä. Koska lupamääräykset saattavat merkitä esimerkiksi vesienpuhdistukseen liittyvien rakenteiden tekemistä, kuten tässä tapauksessa, taikka muilla toimialoilla muita toimenpiteitä ja investointeja, muutoksenhaku kävisi tavallaan hyödyttömäksi, vaikka korkein hallinto-oikeus myöhemmin muuttaisi lupamääräyksiä. Näin kävisi siksi, että lupamääräysten vaatimat toimenpiteet olisi jo tehty.

Toiseksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä on myös luettavissa, ettei kuvatuissa tilanteissa hallinto-oikeus ei voi myöskään ratkaista, mitä määräyksiä noudattaen toiminta on harjoitettavissa ennen lupapäätöksen tulemista lainvoimaiseksi. Toimivalta siinä kuuluu ensi asteena lupaviranomaiselle.

Päätöksestä on myös syytä huomata, ettei siinä ollut pohjana VYSL 101.1 §:n aloittamis-lupaa. Toisin sanoen VYSL 101a.3 §:n viimeisen virkkeen soveltamismahdollisuus ei ole si-dottu siihen, että toiminnalle olisi myönnetty aloittamislupa.

Vaikka nämä päätöksen perustelut liittyivät tapaukseen, jossa kyse oli VYSL 101a.3 §:n jäl-kimmäisen virkkeen soveltamisesta eikä VYSL 101 §:n aloitusluvasta, perustelut ja peruste-lutapa ovat nähdäkseni sovellettavissa myös niihin tilanteisiin, joissa ympäristölupapäätök-seen liittyy ympäristönsuojelulain mukainen toiminnan aloituslupa.

Jos lupaviranomainen on myöntänyt ympäristöluvan sekä toiminnan aloittamisluvan, ja hallinto-oikeus muuttaa ympäristöluvan määräyksiä, hallinto-oikeus voi tietyissä tilanteis-sa muuttaa aloittamisluvan määräystä siten, että toimintaa aloitettaessa toiminnassa tulee noudattaa lupapäätöstä hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa.

Tapauksessa KHO 1.2.2012 t. 131 lautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan muun ohella kallion louhintaan ja murskaukseen. Lautakunta oli myös määrännyt, että ha-kija saa aloittaa toiminnan lupapäätöstä noudattaen mahdollisesta muutoksenhaus-ta huolimatta.

Valittajana hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ollut ympäris-töluvan haltijana oleva yhtiö. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa luvanhaltija viitta-si muun ohella hallinto-oikeuden lupamääräyksiin tekemiin täydennyksiin ja vaati valituksen hylkäämistä. Luvanhaltija ei siten ole valittanut tai vastustanut ympäristö-lupamääräyksiä.

Hallinto-oikeus täydensi joitakin lupamääräyksiä. Samoin se täydensi toiminnan aloittamislupaa koskevaa määräystä muun ohella siten, että luvan mukainen toimin-ta voidaan aloittaa noudattamalla lupamääräyksiä sellaisina kuin ne ovat hallinto-oikeuden päätöksellä muutettuina. Perusteluina hallinto-oikeus muun ohella totesi, että koska hakija on ennen luvan myöntämistä muuttunut valtion laitoksesta yksi-tyisoikeudelliseksi osakeyhtiöksi, määräys toiminnan aloittamisesta muutoksenhaus-ta huolimatta voidaan antaa vain sillä edellytyksellä, että hakija asettaa hyväksyttäv-än vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle. Sen vuoksi hallinto-oikeus on lisännyt päätök-seen määräyksen 10 000 euron vakuuden asettamisesta. Hallinto-oikeus on muutta-

nut luvan määräyksiä myös muiltakin osin. Tämän vuoksi lupaa toiminnan aloittamiseen on täydennetty vastaamaan ratkaisua pääasiassa.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Tapauksessa oli olennaista, että luvanhaltija ei ollut asiassa valittajana. Se ei toisin sanoen vastustanut ympäristölupaan sisältyviä ympäristönsuojelumääräyksiä. Valitus kuitenkin kohdistui ympäristönsuojelumääräyksiin. Kun otetaan huomioon aikaisemmin edellä tarkastellut korkeimman hallinto-oikeuden linjaukset, tällaisissa tilanteissa hallinto-oikeus voi määrätä VYSL 101.1 §:n nojalla ympäristöluvan noudatettavaksi hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa. Säännöksessä tarkoitettu "lupapäätöstä noudattaen" tarkoittaa tällöin ympäristölupapäätöstä hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa.

Muutoksenhakutuomioistuimen tutkimisvallan analysoinnin osalta päätöksestä on syytä huomata, että hallinto-oikeus muutti aloituslupaa selvän virheen osalta, vaikka valittaja ei siihen nähdeksi vedonnutkaan. Kun ympäristöluvan haltijana oli yksityisoikeudellinen osakeyhtiö, tuomioistuin muutti suoraan aloitusluvan ehtoja niin, että ympäristönsuojelulain 101.1 §:ssä säädetty vakuus edellytettiin. Aikaisemmin kyseinen toimija oli ollut valtion liikelaitos, josta sittemmin oli muodostettu osakeyhtiö.

Myös tapauksessa KHO 27.4.2007 t. 1138 (jätepolttoaine kaasutuslaitoksessa ja edelleen energiantuotannossa) hallinto-oikeus tehtyään ympäristökeskuksen antamaan ympäristölupapäätökseen vähäisiä muutoksia määräsi luvan saajan noudattamaan toiminnassa ympäristölupapäätöstä hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa.

Tästä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ei käy ilmi, oliko luvansaaja valittanut ympäristökeskuksen tekemästä ympäristölupapäätöksestä hallinto-oikeuteen ympäristönsuojelua koskevien lupamääräysten osalta. Tämän vuoksi käytettävissä olleilla tiedoilla päätöksestä ei voi tehdä johtopäätöksiä siitä, missä tilanteissa hallinto-oikeus voi määrätä noudattamaan ympäristölupapäätöstä sen muuttamassa muodossa.

Toisinaan luvansaajille voi olla tosiasiasa epäselvää, mitä päätöksiä tai määräyksiä heidän tulee missäkin toimintavaihtoehdossa noudattaa ja ajallisesti mihin saakka. Tämä puolestaan voi näkyä päätösten täytäntöönpanoa koskevissa vaatimuksissa, kuten seuraava teräksen ja ferrokromin tuotantoa koskeva päätös osoittaa.

Tapauksessa KHO 22.12.2003 t. 3372 oli kysymys ympäristölupapäätöksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä koskevista hakemuksista. Ympäristölupavirasto oli myöntänyt kahden yhtiön hakemuksesta VYSL 101 §:n nojalla luvan, että yhtiöiden terästehtaan laajennus voidaan ottaa käyttöön muutoksenhausta huolimatta. Tällöin ympäristölupaviraston ympäristölupapäätöstä sovelletaan luvan saajien koko toi-

mintaan. Samalla virasto oli lausunut, että muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon ja antanut määräyksen vakuudesta.

Yhtiöt pyysivät hallinto-oikeudessa, että se kiireesti määrää ympäristölupapäätöksen täytäntöönpanon keskeytettäväksi muun ohella siltä osin kuin ympäristölupa velvoittaa yhtiöt vastaisuudessa käsittelemään ferrokromikuonatuotteita ja teräsromua jätelaissa tarkoitettuna jätteenä. Hallinto-oikeus jätti välipäätöksellään täytäntöönpanon kieltämistä koskevat vaatimukset tutkimatta liian myöhään tehtyinä.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi yhtiöiden hakemuksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että yhtiöt ovat velvollisia noudattamaan lainvoimaa vailla olevan ympäristöluvan määräyksiä tässä vaiheessa *ainoastaan siinä tapauksessa, että ne ottavat terästehtaan laajennuksen käyttöön* VYSL 101 §:n nojalla annetun lupapäätöksen perusteella. Jos yhtiöt ottavat terästehtaan laajennuksen tässä vaiheessa käyttöön, on kaikkia luvan määräyksiä ja siten myös jätteenä katsottavia aineita koskevia lupamääräyksiä noudatettava VYSL 101.1 §:n nojalla laajennetun toiminnan aloittamisesta lukien sovellettava yhtiöiden koko toiminnassa. *Mikäli taas yhtiöt eivät ota terästehtaan laajennusta käyttöön* ennen kuin lupapäätös on tullut lainvoimaiseksi, yhtiöt saavat noudattaa vanhojen lupapäätösten ja niihin verrattavien päätösten mukaisia velvoitteita. Pidättäytymällä ottamasta laajennusta käyttöön lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulemiseen saakka (huom. aikaraja) yhtiöillä on siten edelleen mahdollisuus valintansa mukaan soveltaa toiminnassaan vanhoja lupapäätöksiä ja niihin verrattavia päätöksiä.

Korkein hallinto-oikeus otti myös kantaa tuomioistuimen mahdollisuuteen määrätä, että laajennettu toiminta voitaisiin aloittaa noudattamalla vain osaa sitä koskevan ympäristöluvan määräyksistä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otetaan huomioon VYSL 101.3 § (86/2000), valitusviranomainen ei voi antaa HLL 6 lukuun sisältyvän 32 §:n mukaista määräystä täytäntöönpanosta. Uudessa, toiminnan laajennuksen sisältävässä ympäristöluvassa ei myöskään ole kysymys VYSL 101.3 §:ssä tarkoitettua toiminnan jatkamisesta. Muutakaan perustetta, jonka nojalla yhtiöiden hakemuksissa tarkoitettu määräys olisi annettavissa, ei ole.

Koska tässä oli kysymys hallinto-oikeuden välipäätöksestä tehdystä valituksesta, korkein hallinto-oikeus ratkaisi pääasiaa koskevan valituksen erillisellä päätöksellä.

Tapauksessa oli siten olennaista, että toiminnan aloittamislupa antoi luvanhaltijalle oikeuden aloittaa uuden toiminnan (terästehtaan laajennus) uuden ympäristöluvan nojalla. Toiminnan aloittamislupa tai ympäristölupa ei siihen velvoittanut. Jos uusi toiminta käynnistetään aloittamisluvan nojalla, vasta tällöin uusi ympäristölupa tulee noudatettavaksi ja tällöin myös vanhaan toimintaan.

Huomionarvoista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä myös oli, ettei terästehtaan laajennettua tuotantoa katsottu olemassa olevan toiminnan jatkamiseksi.

Päätöksestä käy myös ilmi se lähtökohta, että hallintolainkäyttölain 6 luvun säännöksiä päätöksen täytäntöönpanosta ei sovelleta ympäristölupa-asioissa, koska VYSL:ssä on tältä osin omat säännöksensä. Toiminta voidaan aloittaa vain VYSL:n aloittamisluvan perusteella, eikä hallintotuomioistuimien voi antaa hallintolainkäyttölain nojalla lupaa toiminnan aloittamiseen kokonaisuudessaan tai jollakin tavalla osittain. Aikaisemmin tämä lähtökohta ilmeni VYSL 101.3 §:stä (86/2000) ja 101a.3 §:stä (252/2005), mutta nykyisin näitä vastaava säännöksen puuttuessa ympäristönsuojelulain (527/2014) 201.3 §:stä, sovellettavaksi tulee hallintolainkäyttölain 3.1 §.

Käytännössä on esiintynyt ainakin VYSL:n alkuaikoina tilanne, jossa valvontaviranomainen vaatii osittain muutetun ympäristölupapäätöksen noudattamista lupaviranomaisen ja luvan saajan vastakkaisista näkemyksistä huolimatta. Kun asia tuli korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä ratkaistuksi ja lausuminen täytäntöönpanoa koskevista vaatimuksista raukesi, seuraavassa on kysymys hallinto-oikeuden perusteluista.

Tapauksessa KHO 9.10.2003 t. 2411 oli kysymys mekaanisesta metsäteollisuudesta, joka toiminta perustui osittain lainvoimaisiin ympäristölupapäätöksiin. Ympäristökeskus oli myöntänyt osittain uuden ympäristöluvan. Ympäristökeskus oli samalla määrännyt, ettei toimintaa saa muuttaa tai aloittaa ennen kuin lupapäätös saa lainvoiman.

Hallinto-oikeus hylkäsi ympäristökeskuksen vaatimuksen ympäristökeskuksen antaman ympäristölupapäätöksen määräämisestä muutoksenhausta huolimatta noudatettavaksi siltä osin kuin siitä ei ole valitettu. Lisäksi hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen hallinto-oikeuden antaman päätöksen määräämisestä noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Hallinto-oikeus viittasi VYSL 101.1 §:n (sellaisena kuin se oli laissa 86/2000) aloittamislupaan sekä VYSL 101.3 §:n (sellaisena kuin se oli laissa 86/2000) säännökseen siitä, että jos lupa-asia on kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, Vaasan hallinto-oikeus voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Hallinto-oikeus totesi, että asiassa on kysymys suurimmaksi osaksi olemassa olevan toiminnan jatkamisesta. Toiminta perustuu osittain lainvoimaisiin lupapäätöksiin ja osittain vielä muutoksenhaunallisiin lupapäätöksiin. Hallinto-oikeuden mukaan ympäristökeskus ei ollut esittänyt asiassa sellaisia syitä, joiden perusteella olisi

perusteltua määrätä, että tätä päätöstä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Näiden syiden vuoksi ympäristökeskuksen vaatimukset on hylätty.

Aloituslupa lupapäätöstä noudattaen:

- pääsääntöisesti ympäristölupapäätös lupaviranomaisen päättämässä muodossa
- lupapäätöksen määrääminen noudatettavaksi hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa on mahdollista, jos
 - a. muutoksenhakija on muu kuin ympäristöluvan haltija, tai
 - b. muutoksenhakija on ympäristöluvan haltija, mutta valittaa muusta kuin ympäristönsuojelua koskevista määräyksistä,
 - c. ympäristöluvan haltija muutoin suostuu (esim. lausunnossa) määräysten noudattamiseen siinä muodossa,
 eli silloin kun ympäristöluvan haltija ei vastusta kyseisiä ympäristönsuojelua koskevia määräyksiä.

2.3.7 Aloittamislupa vain osalle toimintaa

Toiminnan aloittamislupa voidaan myöntää alueellisesti tai toiminnallisesti suppeampana kuin myönnetty ympäristölupa. Aloittamislupapäätöksissä tämä voidaan perustella perusteltuun syyhyn taikka muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemiseen tai ympäristön ennalleen saattamiseen liittyvän argumentaation kautta.

Ratkaisussa KHO 9.12.2013 t. 3848 aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan turvetuotantoon. Lohkot 1–3 olivat olleet tuotannossa 1980-luvulta lähtien, mutta lohkot 4–6 olivat uusia tuotantolohkoja. Aluehallintovirasto oli myöntänyt toiminnan aloituslupa, mutta se ei koskenut uusien tuotantolohkojen 4–6 toimintaa. Luvan saajan oli ennen toiminnan aloittamista asetettava 5 000 euron vakuus niiden vahinkojen, haittojen tai kustannusten korvaamisesta, jotka lupapäätöksen muuttaminen tai kumoaminen valituksen johdosta voi aiheuttaa. Virasto totesi, että toiminnan aloittamislupa koskee tuotantolohkojen 1–3 toiminnan jatkamista. Toiminnan aloittaminen edellyttää lupamääräyksen mukaisen vesienkäsittelyn tehostamista muun muassa pintavalutuskentän avulla. Toiminnan aloittamislupa on tältä osin vesistökuormituksen vähentämiseen liittyvä perusteltu syy ja päätöksen täytäntöönpano ei käy hyödyttömäksi. Uusien tuotantolohkojen 4–6 toimintaan ei ole perusteltua syytä antaa oikeutta ennen päätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Hallinto-oikeus totesi, ettei aloittamislupa koske uusien tuotantolohkojen toimintaa. Koska kyse on olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, hallinto-oikeus katsoo,

että aloittamislupa on voitu myöntää. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitukset hylättiin.

Turvetuotannon osalta aloittamislupa myönnettiin vanhoille tuotantoalueille eli siltä osin kuin kyse oli toiminnan jatkamisesta. Tältäkin osin kyse oli lupamääräysten tiukennuksista. Sen sijaan uusien tuotantolohkojen toimintaan aloittamislupaa ei myönnetty.

Tapauksessa KHO 22.4.2015 t. 1063 muu päätös, aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan turvetuotannon jatkamiselle ja uusille tuotantoalueille (28,8 hehtaaria), yhteensä 172 hehtaaria. Virasto oli myös myöntänyt luvan aloittaa suon uusien vesienkäsittelyrakenteiden rakentamisen ja toiminnan muutoksenhausta huolimatta, vakuuden ollessa 5 000 euroa. Virasto oli hylännyt hakijan pyynnön aloittaa toiminta uusilla, tuotantoon valmistelemattomilla alueilla ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa. Olemassa olevaa toimintaa saadaan jatkaa voimassa olevan luvan lupamääräyksiä noudattaen. Hallinto-oikeus voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon uusien vesiensuojelurakenteiden osalta. Perusteluna virasto totesi, että vesienkäsittelyrakenteiden rakentaminen ja käyttöönotto tehostavat vesienkäsittelyä ja pienentävät tuotantoalueen päästöjä vesistöön. Uuden laskeutusaltaan ja pintavalutus kentän rakentaminen on tarpeen. Toiminnan aloittaminen edistää tältä osin ympäristönsuojelua ja perusteet toiminnan aloittamiselle ovat olemassa. Asettettava vakuus on määrätty riittäväksi. Näin ollen päätöksen täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Kuivatustöiden aloittaminen uusilla alueilla ennen kuin päätös on lainvoimainen voi tehdä muutoksenhaun hyödyttömäksi. Kuntoonpanovaiheessa aiheutuu päästöjä, joita ei voida poistaa. Hakija ei ole esittänyt perusteltua syytä toiminnan aloittamiseen uusilla lohkoilla.

Hallinto-oikeus katsoi aluehallintoviraston tavoin, että uusien vesienkäsittelyrakenteiden rakentaminen ja käyttöönotto tehostavat vesienkäsittelyä ja pienentävät alueen päästöjä vesistöön. Toiminnan aloittaminen edistää ympäristönsuojelua ja perusteet toiminnan aloittamiselle ovat olemassa eikä myönnetty oikeus tee muutoksenhakua hyödyttömäksi.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen lähes kokonaan ja lausuminen päätöksen täytäntöönpanosta raukesi.

Tästä päätöksestä ilmenee sama ajatus kuin edellisestäkin ratkaisusta, eli että vanhoille tuotantoalueille voidaan myöntää aloittamislupa uusien vesienkäsittelyrakenteiden rakentamiseen, koska ne pienentävät päästöjä. Sen sijaan uusille tuotantoon otettaville alueille ei myönnetä aloittamisoikeutta alueen tuotantokuntoon laittamista varten, eli alueen kuivattamiseksi. Syynä on tähän se, että tämä tekisi muutoksenhaun hyödyttömäksi ja

samassa yhteydessä syntyisi päästöjä, joita ei saada poistettua. Vanhoilla tuotantoalueilla varsinaista tuotantoa voidaan jatkaa lupamääräyksiä noudattaen.

Edellä on jo tuotu esiin, että lupaviranomainen voi myöntää aloitusluvan vain osalle toimintaa, mistä säädetään VYSL 101.1 §:n viimeisessä virkkeessä. Myös muutoksenhakutuomioistuimien voi muuttaa ja rajata myönnettyä toiminnan aloituslupaa. Tästä säädetään VYSL 101a.1 §:ssä.

Esimerkiksi tapauksesta KHO 10.10.2013 t. 3230 LRS (melurasituksen osalta) lautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan moottoriurheilukeskukselle, eli karting-radalle, motocrossradalle, speedwayradalle ja enduroreitille. Lautakunta myös myönsi hakemuksesta toiminnan aloitusluvan, koska täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi ja hakija oli esittänyt perustellut syyt toiminnan aloittamiselle. Hakijan tuli asettaa 2 000 euron suuruinen vakuus ennen toiminnan aloittamista. Hallinto-oikeus hyväksyi valituksen siltä osin kuin kyse oli *speedwayradan* toiminnasta meluvaikutusten vuoksi. Hallinto-oikeus kumosi ympäristölupapäätöksen ja hylkäsi toiminnanaloitusluvan *tältä osin*. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset ja hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muutettu.

Jos ympäristölupa kumotaan jonkin toiminnan osalta, on selvää, ettei toiminnan aloittamislupaakaan voi olla tältä osin. Tarkastellussa tapauksessa muutoksenhakutuomioistuimien rajasi speedwayradan toiminnan aloittamisluvan ulkopuolelle VYSL 101a.1 §:n nojalla.

Aloituslupa vain osalle ympäristöluvassa tarkoitettua toimintaa:

- lupaviranomainen tai hallintotuomioistuin voi rajata,
- esimerkiksi turvetuotannossa uusien tuotantoalueiden osalta on voitu evätä myös vesiensuojelurakenteiden ennakkollinen rakentaminen, eikä pelkästään tuotantokuntoon valmistelevia toimenpiteitä tai itse tuotantoa,
- vanhojen tuotantoalueiden osalta on voitu myöntää aloittamislupa vesiensuojelurakenteiden rakentamiselle ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

2.3.8 Toimivalta aloitusluvan myöntämiseen

Oikeuskäytännössä on tullut esiin myös tapaus, jossa on otettu kantaa siihen, voidaanko aloittamislupa tai vastaava lupa myöntää vasta muutoksenhakuvaiheessa tuomioistuimen toimesta. Kyse on ennen muuta VYSL 101a.3 §:n ensimmäisen virkkeen tulkinnasta.

Tapauksessa 4.11.2014 t. 3395 muu päätös, aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan puolustusvoimien ampumaradalle alle 20 mm aseille. Hakija ja toinen taho valittavat päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka muutti jossakin määrin aluehallintoviraston päätöstä. Hakija valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämän lisäksi hakija vaati eli teki hakemuksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle toiminnan aloittamisluvan saamiseksi lainvoimaa vailla olevan lupapäätöksen nojalla. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja lausuminen hakijan täytäntöönpanoa koskevasta hakemuksesta raukesi. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin perusteli asiaa pitkään seuraavalla tavalla.

VYSL (86/2000) 100 §:n mukaan toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on lainvoimainen. Lupaviranomainen voi VYSL 101.1 §:n mukaan perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhaku hyödyttömäksi, luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että toiminta saadaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Samoin edellytyksin oikeus voidaan myöntää enintään 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta.

VYSL 101a.1 §:n (252/2005) mukaan muutoksenhakutuomioistuimien voi valitukselta kumota 101 §:ssä tarkoitettun määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. VYSL 101a.3 §:n mukaan HLL 6 luvun säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta ei sovelleta VYSL:n mukaiseen muutoksenhakuun siten, että toiminta olisi aloitettavissa ilman lainvoimaista lupaa tai 101 §:ssä tarkoitettua määräystä.

Hallintolainkäyttölain 32.1 §:n mukaan, kun valitus on tehty, valitusviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Lupaviranomainen ei ole antanut puolustusvoimille VYSL 101.1 tai 101.2 §:n nojalla lupaa aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta lupapäätöstä noudattaen. Kun otetaan huomioon VYSL 101a.3 §, tuomioistuin ei voi antaa hallintolainkäyttölain 32.1 §:n nojalla sellaista ”muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä”, joka oikeuttaisi aloittamaan toiminnan VYSL 100 §:stä poiketen lainvoimaa vailla olevan lupapäätöksen johdosta.

Koska asia on tällä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä tullut ratkaistuksi ja aluehallintoviraston päätös on saanut lainvoiman, enempi lausuminen maavoimien esikunnan hakemuksesta ei ole tarpeen.

Tapaus selkeyttää säännöskokonaisuuden tulkintaa siinä, että muutoksenhakutuomioistuimien ei voi hallintolainkäyttölain 32.1 §:n nojalla antaa muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä eli asiallisesti toiminnan aloittamislupaa lainvoimaan vailla olevan päätöksen osalta, koska VYSL 101.3 § estää tämän. Tapauksessa toiminnan aloittamislupaa ei oltu haettu lupaviranomaiselta eikä sellaista lupaa ollut sieltä siten saatu. Jos kyse olisi ollut tällaiseen jo myönnettyyn aloittamislupaan kohdistuneesta muutoksenhausta, muutoksenhakutuomioistuin olisi voinut luonnollisesti siitä päättää ja lausua VYSL 101a.1 §:n nojalla. Koska tällaista aloittamislupaa ei lupaviranomainen ollut myöntänyt, muutoksenhakutuomioistuin ei voi toimia asiallisesti ensiasteen lupaviranomaisena aloitusluvan myöntämisasiassa.

Toimivalta aloitusluvan myöntämiseen:

- VYSL 101a.3 §:ää ja HLL 32.1 §:ää on tulkittu ja sovellettu niin, että HLL 32.1 :n nojalla ei voida antaa sellaista muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä, jonka sisältönä olisi aloitusluvan myöntäminen ensiasteena.

2.3.9 Toiminnan aloittamislupa ”kumotaan ja palautetaan” -tilanteissa

Aloittamisluvasta lausuminen tulee ajankohtaiseksi myös muutoksenhakutuomioistuimen kumotessa lupaviranomaisen tekemän ympäristölupapäätöksen tai Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen ja palauttaessa asian takaisin lupaviranomaiselle. Tämä voi liittyä sekä tilanteeseen, jossa lupaviranomainen on myöntänyt aloittamisluvan, että tilanteeseen, jossa viranomainen ei ole myöntänyt aloittamislupaa.

Tapauksessa 20.12.2007 t. 3305, KHO 2007:89 (vuosikirjapäätös toimintakokonaisuuden tulkintaa koskevan linjauksen vuoksi) ympäristökeskus myönsi uuden ympäristöluvan pilaantuneiden maamassojen välivarastointiin, käsittelyyn ja hyödyntämiseen jätteenkäsittelykeskuksessa. Kyseessä oli pilaantuneiden maamassojen käsittely stabiloimalla ne sementillä tai bitumilla ja levittämällä syntyvä massa vanhan kaatopaikan pintaan tasaiseksi kentäksi. Ympäristökeskus oli samalla VYSL 101 §:n nojalla määrännyt, että toiminta voidaan aloittaa muutoksenhausta huolimatta.

Ympäristökeskuksen päätöksestä valittivat hallinto-oikeuteen luonnonsuojeluyhdistys ja joukko yksityishenkilöitä. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitti luonnonsuojeluyhdistys. Ympäristöluvan haltija ei ollut valittajana.

Hallinto-oikeus kumosi toiminnan aloittamisluvan ja määräsi, ettei valituksenalaista päätöstä saa panna täytäntöön, sekä määräsi jo aloitetut työt heti keskeytettäväksi. Tämä täytäntöönpanokiello oli voimassa kunnes asia on hallinto-oikeudessa ratkaistu tai asiassa toisin määrätään.

Korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi. Samalla korkein hallinto-oikeus määräsi, että *ympäristökeskus voi asiaa uudelleen käsitellessään antaa sellaisia väliaikaisia, välivarastointia alueella koskevia täytäntöönpanomääräyksiä*, jotka saattavat tulla välttämättömiksi lupapäätöksen ja siihen sisältyneen VYSL 101 §:n mukaisen aloittamisoikeuden tultua kumotuksi.

Perusteluna korkein hallinto-oikeus totesi, että kumottu ympäristökeskuksen lupapäätös on sisältänyt VYSL 101 §:n mukaisen aloittamisoikeuden. Hallintolainkäyttölain 32.3 § ja VYSL 101a.3 § sekä hankkeen toteuttamisvaihe huomioon ottaen on syytä määrätä, että ympäristökeskus voi asiaa uudelleen käsitellessään antaa välttämättömiksi osoittautuvia välivarastointia alueella koskevia täytäntöönpanomääräyksiä.

Syynä päätösten kumoamiseen ja palauttamiseen oli se, että stabilointikenttä oli ratkaistava osana käsittelykokonaisuutta eikä itsenäisenä lupa-asiana.

Tapauksessa oli siten pohjana ympäristölupapäätöksessä mukana ollut aloittamisoikeutta koskenut määräys. Hallintolainkäyttölain 32.3 §:n nojalla kun valitusviranomaisen päätöksen kumotessaan palauttaa tai siirtää asian uudelleen käsiteltäväksi, se voi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomaisen määrää toisin. Korkeimman hallinto-oikeuden perustelut tullee ymmärtää niin, että kun hallintolainkäyttölain 32.3 §:n nojalla korkein hallinto-oikeus voisi määrätä kumotun päätöksen noudatettavaksi ja tällöin myös voisi lausua periaatteessa päätökseen kuuluvasta aloittamisoikeudesta, kunnes ympäristökeskus toisin määrää, se on voinut määrätä ympäristökeskuksen antamaan tarpeellisia täytäntöönpanomääräyksiä sen sijasta, että antaisi niitä itse. Toiseksi VYSL 101 ja 101a §:n esitöistä ilmenevänä tarkoituksena on, että vain lupaviranomainen voi sallia toiminnan aloittamisen ilman lainvoimaista lupaa.²⁵ Samoin VYSL 101a.3 §:n ensimmäisen virkkeen tarkoituksena näyttäisi olevan, että toiminta voidaan aloittaa vain lupaviranomaisen myöntämän 101 §:n aloittamisluvan tai lainvoimaisen päätöksen nojalla. Nämä tukisivat sitä, että nimenomaan lupaviranomaisella on toimivalta antaa aloittamisoikeuteen ja täytäntöönpanoon liittyviä määräyksiä tilanteessa, jossa lupapäätös on kumottu ja palautettu, ei korkeimmalla hallinto-oikeudella. Kun ei ole olemassa ympäristölupapäätöstä, ei ole siihen kuuluvaa aloittamista koskevaa lupa-

25 Näin Vaasan hallinto-oikeus korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 5.2.2014 t. 260 mukaan.

määräystäkään. Tällaisessa tilanteessa tämän tapauksen perusteella valitusviranomainen ei voisi itse ryhtyä päättämään aloittamisoikeudesta (kuten ei tilanteessa, jossa lupaviranomainen ei ole päättänyt aloittamisoikeudesta ja asia on vireillä muutoksenhakutuomioistuimessa).

Myös seuraavassa, ajallisesti myöhäisemmässä tapauksessa on ollut kysymyksessä tilanne, jossa Vaasan hallinto-oikeus on kumonnut päätöksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Tällaisessa tilanteessa esiin on noussut kysymys siitä, voiko hallinto-oikeus ja minkä säännöksen nojalla määrätä kumotun päätöksen määräykset noudatettavaksi siihen saakka, kunnes asia ratkaistaan uudelleen tai asiaa käsittelevä viranomainen toisin määrää. Tilanne muistuttaa siten edellä tarkasteltua tapausta.

Tapauksen KHO 5.2.2014 t. 260, KHO 2014:19 otsikko kuuluu seuraavasti. Yhtiö oli hakenut sekä EPS-tehtaan että XPS-tehtaan toimintoihin ympäristölupaa aluehallintovirastolta. Asian käsittely aluehallintovirastossa oli toistaiseksi keskeytetty XPS-tehtaan sijoituspaikan kaavamerkinnän vuoksi. Ympäristönsuojelulaista ei ollut johdettavissa estettä hakea tapauksen olosuhteissa samanaikaisesti kunnan ympäristölupaviranomaiselta sen toimivaltaan kuulunutta ympäristölupaa vain EPS-tehtaan toimintaan ja pienemmälle tuotantomäärälle kuin aluehallintovirastossa vireillä olleessa lupahakemuksessa oli kysymys.

Ympäristölupaviranomainen oli ympäristönsuojelulain 101 §:n nojalla määrännyt, että ympäristöluvan tarkoittama toiminta voitiin aloittaa muutoksenhausta huolimatta. Hallinto-oikeus oli kumotessaan ympäristöluvan ja palauttaessaan asian ympäristölupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi samalla kumonnut tuon määräyksen. Hallinto-oikeus oli kuitenkin hallintolainkäyttölain 32 §:n 3 momentin nojalla viran puolesta määrännyt, että kumottua ympäristölupapäätöstä ja sen lupamääräyksiä voitiin tuotantolaitoksen toiminnassa noudattaa, kunnes asia palautuksen jälkeen ratkaistiin uudelleen tai asiaa käsittelevä viranomainen toisin määräsi. Kun otettiin huomioon, että toiminta oli ollut aloitettavissa lupaviranomaisen ympäristönsuojelulain 101 §:n nojalla antaman määräyksen perusteella, hallinto-oikeus oli voinut antaa mainitun päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Hallinto-oikeuden päätöksellä ei siten ollut vastoin 101 a §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettyä sallittu laitoksen toimintaa ilman lupaviranomaisen antamaa täytäntöönpanomääräystä.

Tapauksessa lautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan lämmöneristelevyjä valmistavalle tuotantolaitokselle. Samalla lautakunta oli myöntänyt VYSL 101 §:n mukaisen toiminnan aloittamisluvan. *Ympäristökeskus valitti yksin asiasta hallinto-oikeuteen.* Hallinto-oikeus kumosi lautakunnan päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi, koska raskaan polttoöljyn kattilalaitos on teknisesti ja toiminnallisesti yhtey-

dessä eristelevytuotantolaitokseen (EPS-laitokseen). Ympäristölupapäätös ei sisältänyt kattilalaitosta ja sen päästöjä koskevia lupamääräyksiä. Määräykset olisi tullut antaa myös kattilalaitoksen osalta. *Hallinto-oikeus oli kuitenkin hallintolainkäyttölain 32.3 §:n nojalla samalla viran puolesta määrännyt, että kumottua päätöstä ja sen lupamääräyksiä voidaan noudattaa* eristelevytuotantolaitoksen (EPS-tuotantolaitos) toiminnassa, *kunnes asia palautuksen jälkeen ratkaistaan uudelleen tai asiaa käsittelevä viranomainen toisin määrää.*

ELY-keskus vaati jatkovalituksessaan hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja hallintolainkäyttölain 32.3 §:n nojalla annetun määräyksen poistamista. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen eikä hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta muutettu.

Korkein hallinto-oikeus kävi päätöksessään läpi säännöksiä ja niiden esitöitä suhteellisen laajasti. Tämän päätöksen perustelut on tarpeen kerrata tässä yhteydessä:

Lautakunta on lupapäätöksen yhteydessä myöntänyt yhtiölle luvan aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta. Tämä määräys on ollut voimassa siihen asti, kun hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellä kumonnut lautakunnan päätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Yhtiö ei ole hakenut muutosta tähän hallinto-oikeuden päätökseen. Asia on ratkaistavana korkeimmassa hallinto-oikeudessa vain ELY-keskuksen vaatimuksesta. Jos hallinto-oikeuden päätökseen sisältyvä määräys lupapäätöksen täytäntöönpanosta kumotaan, toiminnan harjoittaminen on tuosta hetkestä lukien VYSL:n vastaista.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan VYSL 101a.3 §:n lähtökohtana on sulkea pois hallintolainkäyttölain 6 luvun säännösten soveltamismahdollisuus lupapäätöksen täytäntöönpanosta hallinto-oikeudessa päätettäessä. VYSL 101 ja 101a §:n tarkoituksena on esitöiden perusteella se, että vain lupaviranomainen voi sallia toiminnan aloittamisen ilman lainvoimaista lupaa. Vaasan hallinto-oikeus voisi sallia täytäntöönpanon vain hyvin rajatuissa tilanteissa perusteilla, jotka liittyvät käynnissä olevaan toimintaan tai ympäristönsuojelun tason parantamiseen. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa lupaviranomainen on sallinut lupapäätöksen täytäntöönpanon muutoksenhausta huolimatta. Toiminta on ollut aloitettavissa tuon päätöksen nojalla.

Hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluista ilmenevin tavoin hylännyt ELY-keskuksen valituksen muilta osin, mutta on edellyttänyt, että kattilalaitosta koskevat lupamääräykset sisällytetään ympäristölupaan. Hallinto-oikeus on kuitenkin kumonnut lupapäätöksen kokonaan ja palauttanut asian mainittujen lupamääräysten sisällyttämiseksi lupaan. Kyseinen pienehkö kattilalaitos ei yksinään olisi ympäristöluvan-

varainen, vaan sitä on pidettävä VYSL 3.1 § 2 k:ssa tarkoitetulla tavalla *osana* EPS-laitosta. Tuollaisten laitosten ympäristönsuojeluvaatimuksista säädetään VNA:ssa (445/2010). Asetuksen säännökset ovat sellaisinaan vähimmäisvaatimuksina velvoittavia riippumatta ympäristöluvasta.

VYSL 101.3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan hallintolainkäyttölain 6 luvun säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta ei sovelleta ympäristönsuojelulain mukaiseen muutoksenhakuun "siten, että toiminta olisi aloitettavissa ilman lainvoimaista lupaa tai 101 §:ssä tarkoitettua määräystä". Lupaviranomainen on antanut kysymyksessä olevassa asiassa 101 §:ssä tarkoitettua määräyksen. Hallinto-oikeus on kumonnut lautakunnan koko lupapäätöksen vain sillä perusteella, että kattilaitos ja EPS-laitos muodostavat yhden kokonaisuuden. Siten päätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys ei olisi myöskään voimassa, ellei tästä määrätäisi erikseen.

Edellä lausuttuun nähden ja kun otetaan huomioon VYSL 101a.3 §:n ensimmäisen virkkeen tarkoitus, hallinto-oikeuden päätöksellä ei ole, vastoin mainitussa virkkeessä säädettyä, sallittu laitoksen toimintaa ilman lupaviranomaisen antamaa täytäntöönpanomääräystä. Tämän vuoksi hallinto-oikeus on mainitun säännöksen estämättä voinut näissä oloissa soveltaa asiassa hallintolainkäyttölain 32.3 §:ää ja antaa puheena olevan määräyksen.

Olennaista tässä päätöksessä oli se, että lupaviranomainen oli alun perin antanut toiminnalle aloittamisluvan VYSL 101 §:n nojalla. VYSL 101a.3 §:n 1. virkkeen tarkoitus liittyy siihen, ettei toimintaa voida aloittaa ilman lupaviranomaisen lupaa. Tässä tapauksessa tällainen lupa oli annettu, jolloin VYSL 101a.3 §:n "estämistarkoitus" ei täyttynyt. Tästä seurasi, etteivät kyseisen säännöksen edellytykset täyttyneet, jolloin siinä säädetty rajoituskaan ei lauennut. VYSL 101a.3 §:n 1. virkkeen ilmaiseman säännöksen estämättä hallintolainkäyttölain 6 luvun säännökset olivat siten sovellettavissa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tässä tapauksessa otettiin huomioon myös se, että toiminnasta olisi tullut lainvastaista, ellei hallinto-oikeus olisi lausunut kumotun päätöksen noudattamisesta ja sen täytäntöönpanosta. Toiseksi lupaviranomaisen päätös kumottiin kokonaisuudessaan vain sen vuoksi, että siihen olisi tullut ottaa lisämääräyksiä kattilalaitoksesta. Muutoin lupapäätös oli VYSL:n mukainen. Vaikka kattilalaitos ei ollut ympäristöluvassa vielä, siihen sovellettiin jo suoraan mainitun valtioneuvoston asetuksen säännöksiä ja se oli siten tätä kautta VYSL:n sääntelyn piirissä. Kolmanneksi luvansaajayhtiö tyytyi hallinto-oikeuden päätökseen, eikä hakenut siihen muutosta. Toiminnanharjoittaja voitiin määrätä noudattamaan kumotun ympäristöluvassa määräyksiä, koska hänen muutoksenhakunsa ei käynyt tämän vuoksi tarpeettomaksi (koska hän ei ollut hakenut muutosta).

Tämä tapaus erosi edellisestä ”kumotaan ja palautetaan” tapauksesta asiallisesti siinä, että tässä tapauksessa oli tarve säilyttää toiminta kumotun ympäristöluvan määräysten piirissä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisen ja lupaviranomaisen mahdollisen itse tekemän päätöksen (lupamääräysten noudattamisesta) välisenä aikana. Muussa tapauksessa toiminta olisi tullut VYSL:n vastaiseksi. Yhtiö oli siirtänyt EPS-tuotantonsa toiselta paikkakunnalta nykyiseen sijaintiinsa, ja kattilalaitosta käytettiin ajoittain. Yhtiöllä oli tuon laitoksen vieressä XPS-tuotantolaitos. Tällaisessa tilanteessa hallinto-oikeus oli antanut mahdollisuuden kumotun ympäristölupapäätöksen noudattamiseen kyseisen laitoksen toiminnassa. Pilaantuneiden maamassojen stabilointitapauksessa tällaista tarvetta ei nähdäkseni ollut tälle viranomaisten väliselle siirtymävaiheelle, vaan valitusviranomaisen määräsi lupaviranomaisen itse antamaan tarpeelliseksi katsomiaan väliaikaisia määräyksiä massojen välivarastoinnista. Toiminnan luonne oli erilainen, mikä perusteli erilaisen toimintatavan. Sattumalta yhteistä näille kahdelle tapaukselle oli, että kummassakin lupapäätöksen kumoamisen syynä oli se, että tietty osa toiminnasta tuli saattaa osaksi kokonaisuutta koskevaa ympäristölupaa.

VYSL 101a.3 §:n ensimmäisen lauseen tarkoitus liittyy siihen, että määräyksen ympäristöluvanvaraisen toiminnan aloittamisesta voi antaa ainoastaan lupaviranomainen. Kummassakin tarkastelluissa tapauksissa lupaviranomainen oli alun perin antanut tällaisen määräyksen. VYSL 101a.3 § ei estä sitä, että ympäristöluvan ja aloitusluvan kumotessaan ja palauttaessaan tuomioistuimien soveltaa hallintolainkäyttölain 32.3 §:n säännöstä siitä, että jos valitusviranomaisen päätöksen kumotessaan palauttaa tai siirtää asian uudelleen käsiteltäväksi se voi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomaisen määrää toisin. Muutoksenhakutuomioistuimien ei kummassakaan tapauksessa sallinut toiminnan aloittamista ensimmäisenä asteena (eli vastoin VYSL 101a.3 §:ää ja sen tarkoitusta), vaan alun perin toiminnan aloittamiselle lupan oli antanut lupaviranomainen ympäristöluvan määräyksellä. Tässä suhteessa kummatkin ratkaisut olivat VYSL 101a.3 §:n tarkoituksen mukaisia. Hallintolainkäyttölain 32.3 §:ää ei sovellettu niin, että sen nojalla olisi myönnetty aloittamisoikeus ensiasteena.

Jatkon osalta eroa tapausten välillä oli siinä, mitä määräyksiä noudattaen toimintaa voitiin jatkaa. Kattilalaitos-tapauksessa tuli noudattaa kumottua lupapäätöstä kunnes lupaviranomainen päättäisi toisin, pilaantuneiden maamassojen osalta ympäristökeskuksen tuli antaa tarpeelliset väliaikaiset täytäntöönpanomääräykset.

Kummassakaan tapauksessa valittajana ei ollut ympäristöluvan haltija. Tällaisessa tilanteessa ei siten ajankohtaistunut kysymys siitä, minkä sisältöisinä ympäristöluvan haltijan tulee noudattaa toimintaa koskevia ympäristölupamääräyksiä, kun asia palautetaan.

Tällöin ei jouduttu pohtimaan sitä, mitä aloittamislupaa koskeva ”lupapäätöstä noudattaen” tässä yhteydessä tarkoittaisi.

Aloituslupa ”kumotaan ja palautetaan” -tilanteissa:

- kun ympäristöluvassa tai erillisessä aloittamisluvassa on myönnetty toiminnan aloittamisoikeus, hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi soveltaa HLL 32.3 §:ää siten, että luvanvarainen toiminta voi jatkua ja siihen sovelletaan esimerkiksi kumotun ympäristöluvan määräyksiä (kunnes palautuksen vastaanottava viranomainen toisin määrää),
- VYSL 101a.3 §:n säännös estää sen, että hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voisi HLL 32.3 §:ää soveltaessaan ensi asteena myöntää toiminnan aloittamisluvan, kun se kumoaa ja palauttaa asian,
- VYSL:n aloittamisoikeutta koskevat säännökset eivät estä sitä, että hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus ylipäätään soveltaa HLL 6 luvun säännöksiä (tässä HLL 32.3 §:ää), VYSL:n säännökset vaikuttavat vain siihen, miten niitä voidaan soveltaa,
- tarkastelluissa tapauksissa ei ole tullut esiin tilannetta, jossa ympäristöluvan haltija olisi ollut valittajana, jolloin linjausta sitä, minkä sisältöisenä ympäristölupaa tulee noudattaa, jos toimintaa jatketaan, ei ole syntynyt.

2.3.10 Aloittamislupa ja jo toteutuneet toiminnot

Käytännössä VYSL:n mukaisella toiminnan aloittamisluvalla sallittu toiminta on saatettu suorittaa päätökseen ennen kuin valitusviranomaisen on ennättänyt kieltää kyseisen toiminnan. Tällaista tilannetta kuvaa seuraava munituskanalaa koskeva tapaus.

Tapauksesta KHO 25.6.2015 t. 1806 käy ilmi, että kunnan lautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan 30 000 broilerin kasvattamon muuttamiseen 7 500 kanan munituskanalaksi ja samalla luvan toiminnan aloittamiseen muutoksenhausta huolimatta sen jälkeen, kun luvan saaja on asettanut 2 000 euron suuruisen vakuuden. Hallinto-oikeus kielsi välipäätöksellään lautakunnan päätöksen täytäntöönpanon. Välipäätöksen mukaan mahdollisesti aloitettu toiminta on heti keskeytettävä. Hakija ilmoitti hallinto-oikeudelle, että munituskanat ovat jo eläinsuojassa. Hallinto-oikeus kumosi toisella välipäätöksellään antamansa välipäätöksen eläinsuojaan jo sijoitettujen kanojen osalta. Eläinsuojaan ei saa sijoittaa siellä olevien munituskanojen (enintään 7 500) lisäksi tai tilalle uusia kanoja. Mainittu hallinto-oikeuden välipäätös jäi muilta osin voimaan.

Tapaus osoittaa, että myönnetyn aloittamisluvan perusteella ja hakijan toimiessa ripeästi, hallinto-oikeus joutui tavallaan tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Se muutti välipäätöstään tosiasiallista tilannetta vastaavaksi.

2.4 Johtopäätöksiä

Edellä on analysoitu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä VYSL:n (86/2000) aloituslupasääntelyn osalta. Voimassa olevan ympäristönsuojelulain (527/2014) 199 ja 201 §:n säätämisen yhteydessä sääntelyn sisältöä ei säännösten esitöiden mukaan ollut tarkoitus muuttaa. Voimassa olevan ympäristönsuojelulain sääntelyn osalta aikaisempi oikeuskäytäntö on siten edelleen merkityksellistä varsinkin VYSL:n vuonna 2005 tehtyjen muutosten (252/2005) jälkeen.

Aikaisemman lähes 15 vuotta voimassa olleen VYSL:n aikana aloituslupasääntelyn sisältö on täsmentynyt tarkastellussa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Tehtäessä analyysiä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin pohjautuen on joiltakin osin tukeuduttu myös Vaasan hallinto-oikeuden perusteluihin. Jos analyysiin kohteeksi olisi otettu korkeimman hallinto-oikeuden päätösaineiston lisäksi Vaasan hallinto-oikeuden vastaava päätösaineisto, kuva sääntelyn sisällöstä olisi varmasti täsmentynyt entisestään.

Analysoidun oikeuskäytännön perusteella erityisesti aloitusluvan edellytykset perustelusta syystä ja muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemisesta ja ympäristön saattamisesta ennalleen ovat täsmentyneet. Sen sijaan vakuuden määrästä tai niistä tekijöistä, joiden perusteella sen suuruus tarkalleen määräytyy, ei ole syntynyt täsmentävää oikeuskäytäntöä. Yleisen tason linjanvetoa on kuitenkin löydettävissä. Näiden lisäksi oikeuskäytäntöä on syntynyt muun ohella siitä, mitä tarkoittaa säännöksessä mainittu toiminnan aloittaminen ympäristölupapäätöstä noudattaen silloin kun ympäristöluvan haltija ei vastusta uusia ympäristönsuojelua koskevia määräyksiä tai toisaalta niitä vastustaisi, sekä jos kyseessä on tilanne, jossa ympäristölupapäätös kumotaan ja palautetaan.

Oikeuskäytäntöä on myös syntynyt sellaisia kysymyksistä tai kokonaisuuksista, joita ei ole aivan suoraan tunnistettavissa VYSL:n säännösten perusteella. Tämä koskee muun ohella aloituslupasääntelyn sekä hallintolainkäyttölain sääntelyn välistä suhdetta. Linjaukseksi on muodostunut, että hallintolainkäyttölain nojalla ei aloituslupaa voida ensiasteenä myöntää, vaan toimivalta siihen kuuluu lupaviranomaiselle. Tämä sääntelyn tarkoitus ja sisältö eivät kuitenkaan estä hallintolainkäyttölain 6 luvun säännösten soveltamista, vaan kyse on siitä, miten kyseistä sääntelyä on sovellettava. Tämä lupaviranomaisen ja muutoksenhakuviranomaisen välistä toimivallan sääntelyä koskeva tarkoitus ilmeni aikaisemmin voimassa olleesta VYSL 101a.3 §:n 1. virkkeestä, joka kuitenkin voimassa olevasta

ympäristönsuojelulain 201 §:stä on jätetty perustelujensa mukaan tarpeettomana pois. Tämä toimivallanjakoa koskeva sääntelyn tarkoitus on kuitenkin myös jatkossa otettava voimassa olevien ympäristönsuojelulain ja hallintolainkäyttölain säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa huomioon.

Oikeuskäytännön perusteella keskeisistä aloituslupaan liittyvistä säännöksistä on syntynyt muutoksenhakutuomioistuinten linjauksia ja sääntely on täsmentynyt ja vakiintunut. Tämän perusteella kyseessä näyttäisi olevan *oikeudellisesti tarkasteltuna toimiva* ja vakiintunut järjestelmä. Voimassa oleva sääntely vastaa sisällöltään aikaisemmin voimassa ollutta sääntelyä. Tämän vuoksi *aikaisemmin voimassa ollutta lainsäädäntöä koskeva oikeuskäytäntö on hyödynnettävissä voimassa olevan sääntelyn tulkinnassa*. Tähän liittyen on kysyttävä, onko voimassa olevan sääntelyn sisällön ja oikeuskäytännön perusteella tarvetta muuttaa voimassa olevan sääntelyn sisältöä. Näin ei näyttäisi olevan.

Sujuvoittamisprojektin loppumuistion mukaan ympäristölupapäätöksistä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen 15 prosentissa tapauksia ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 8 prosentissa tapauksia. Kyseiset luvut kuvaavat ympäristölupapäätöksiä. Nyt tehdyn korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin perustuvan empiirisen analyysin perusteella noin 7 prosentissa korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupapäätöksistä mainitaan aloitamislupa. Todellinen osuus on tätä korkeampi, koska korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaan maininta aloittamisluvasta kirjoitetaan näkyviin päätökseen vain silloin, kun aloitusluvalla on valituksen ratkaisemisen kannalta merkitystä. Tästä huolimatta tarkasteltaessa ympäristölupapäätöksiä kokonaisuutena ainakaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka edenneiden valitusten osalta aloitusluvan sisältäneiden tapausten osuus kaikista ympäristölupapäätöksistä ei liene kovin korkea.²⁶ Jos oletetaan, että aloitusluvan hakumahdollisuus olisi laajasti toimijoiden tiedossa, tämä matala osuus kertoisi siitä, ettei aloituslupasäännösten tulkintaa tai soveltamista koeta ongelmalliseksi. Tähän on kuitenkin lisättävä varaus siitä, että valitettaessa ympäristölupapäätöksestä hallinto-oikeuteen tarve saada aloituslupakysymys ratkaistuksi on varmasti akuutimpi kuin noin yhtä vuotta myöhemmin hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen.

Jos sen sijaan aloitusluvan hakumahdollisuuden todettaisiin olevan puutteellisesti toimijoiden tai joidenkin toimijaryhmien tiedossa, tilannetta olisi mahdollisuus parantaa neuvontaa ja ympäristöluvan vireillepanovaihetta kehittämällä. Sääntelyn sisältöä muuttamalla ei tätä kysymystä voida ratkaista.

26 Suuruusluokka selviää olettamalla, että jos 10 prosentissa lupaviranomaisen tekemistä ympäristölupapäätöksistä valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti, ja näistä päätöksistä 10 prosentissa olisi mainittu aloituslupa, kaikista ympäristölupapäätöksistä 1 prosentti olisi sellaisia, joissa on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti ja päätöksessä on mainittu aloituslupa.

3 MUUTOSIDEAN MUKAINEN UUSI SÄÄNTELYTILANNE

3.1 Lainsäädännön muutosidean tarkentaminen

Tässä luvussa pohditaan niitä erilaisia oikeudellisia tilanteita, joihin ideoitu säädösmuutos voisi johtaa. Pohdinnan apuna käytetään kuvitteellisia, todellisuutta jäljitteleviä tilanteita (simulointia). Arviointi etenee siten, että vaihdetaan yhtä lähtöoletusta kerrallaan ja tarkastellaan siitä aiheutuvia seurauksia. Sama toistetaan muiden ajateltavissa olevien lähtöoletusten osalta. Vaikutusketjuja voidaan tarvittaessa luoda useita ja kohdattaessa oikeudellisesti toteuttamiskelvoton vaihtoehto, siitä luovutaan, ja tehdään toisensisältöinen muutos. Toteuttamiskelvoton muutosvaihtoehto ja sen vaikutukset kuitenkin kirjataan.

Jos alkutilanne ja muutosvaihtoehdot ovat selkeitä voidaan tällä tavalla ”rakentaa” uuden sääntelytilanteen malli, jonka avulla voidaan arvioida, miten uudessa tilanteessa tullaan toimimaan. Mitä monisyisempi alkutilanne ja kuvattavat vaihtoehdot ovat, sitä epävarmempi lopputulos on. Sääntelyvaihtoehtoja siis analysoidaan suhteessa muuhun oikeudelliseen sääntelyyn ja arvioidaan niiden oikeudellista toteuttamiskelpoisuutta.

Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida tilannetta, jossa sääntelyä muutettaisiin siten, että *toiminnan voisi aloittaa ilman hakijalle myönteisen ympäristölupapäätöksen lainvoimaa, jos hakija olisi ainut muutosta hakenut, eikä muutoksenhakutuomioistuimien päättyisi toisin*. Lisäksi tarkastellaan sitä, voisiko toimintaa aloittaa *valvovan viranomaisen luvalla osittain*, jos hakija on ainoa valittaja eikä valitus mitenkään koske osittain aloitettavan toiminnan osaa. Tästä kokonaisuudesta käytetään jatkossa termiä *ideoitu säädösmuutos*.

Toimeksiannon mukaan pohdittavia näkökulmia ovat:

- edellyttäisikö muutos muutoksia myös muiden tahojen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin
- mitkä olisivat muutoksen vaikutukset hallinto-oikeuden työn kannalta
- mitkä olisivat muutoksen vaikutukset hakijan riskien kannalta
- merkitsisikö muutos ympäristönsuojelun tason laskua.

Nykyisen säännöksen mukaan aloituslupa voidaan myöntää, jos kaikki seuraavat ehdot täyttyvät:

1. luvan hakijan pyyntö tai erillinen hakemus (14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä)
2. perusteltu syy
3. täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi
4. hyväksyttävä vakuus,

lisäksi aloittamisluvan ulottuvuus on viranomaisen harkinnassa (199.1 § viimeinen virke).

Koska sääntelyidea on esitetty hyvin yleisluontoisesti, joudutaan pohdinnassa tekemään runsaasti lähtöoletuksia ja niiden variaatioita. Toimeksiannossa ei ole erikseen määritelty, minkälaisia reunaehtoja toiminnan aloittamiseen tilanteessa *"toiminnan voisi aloittaa ilman hakijalle myönteisen ympäristölupapäätöksen lainvoimaa, jos hakija olisi ainut muutosta hakenut"* liittyy, vai liittyykö minkäänlaisia. Alustavasti ajatellen luontevimmalta vaihtoehdolta tuntuisi se, että muut lupaedellytykset säilyisivät nykyisellään ja muutettaisiin ainoastaan aloitusluvan hakumenettelyä (kohta 1 edellä olevassa luettelossa). Aluksi (luku 3.2) pohditaan teoreettista tilannetta, jossa hakija voisi aloittaa toimintansa heti ympäristölupapäätöksen saatuaan, ilman aloituslupahakemusta. Kuten tullaan näkemään, tällöin ajaudutaan tilanteisiin, jotka ovat ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa. Toiseksi (luku 3.3) käsitellään sitä, miten aloituslupa tulee tai voi tulla vireille lupa- tai valvontaviranomaisessa ja mitä seurauksia näillä eri vaihtoehdoilla on.

Koska edellä olevat muutosvaihtoehdot johtavat umpikujiin tai muuten epärelevantteihin tilanteisiin, pohditaan seuraavaksi voitaisiinko nykyisiä aloitusluvan edellytyksiä (kohdat 2,3 ja 4 edellä olevassa luettelossa) varioimalla vaikuttaa aloitusluvan käsittelyn sujuvuuteen (luku 3.4). Luvussa 3.5 paneudutaan aloitusluvan ulottuvuuteen (ympäristönsuojelulain 199.1 § viimeinen virke) ja päätösvaihtoehtoihin ja etsitään sieltä mahdollisia sujuvoittamiselementtejä.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan lupaviranomainen harkitsee aloitusluvan tarpeen/ mahdollisuuden toiminnanharjoittajan pyynnön/hakemuksen perusteella. Päätöksen tekee siis lupaviranomainen ja Vaasan hallinto-oikeus käsittelee ainoastaan tilanteet, joissa aloitusluvasta valitetaan. Tähän lähtökohtaan ei ole syytä tehdä muutosta, koska tällöin Vaasan hallinto-oikeus kuormittuisi koko valtakunnan aloituslupapäätöksillä. Tähän on syytä kiinnittää huomiota, koska kuten jäljempänä havaitaan, useista ideoidun säädös-muutoksen variaatioista seuraa, että Vaasan hallinto-oikeudesta tosiasiallisesti muodostuisi ensimmäisen asteen päätöksentekijä aloitusluvan käsittelyssä.

Tässä luvussa keskitytään lakimuutosidean mukaisesti tilanteeseen, *jossa toiminnanharjoittaja on ainut muutoksenhakija*. Jos uudessa tilanteessa olisi useita valittajia, sääntely muodostuisi nykyistä monimutkaisemmaksi, koska rinnakkain olisi nykyistä vastaava aloituslupasääntely niitä tilanteita varten, joissa muutoksenhakijoita on useita sekä uusi sääntely tilanteisiin, joissa ympäristöluvan haltija olisi ainut valittaja.

3.2 Toiminnan aloittaminen ilman aloituslupaa

Tilanne, jossa ympäristöluvan mukaisen toiminnan voisi aloittaa heti päätöksen antamisen jälkeen, on jyrkässä ristiriidassa Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristövastuusäännöksen ja 21 §:n oikeusturvasäännöksen kanssa. Yksilön oikeus vaikuttaa ympäristöön koskevaan päätöksentekoon ei toteutuisi, jos valitusmahdollisuus ympäristöluvasta kävisi hyödyttömäksi. Tämä olisi mahdollista, jos toiminnan lähtökohtaisesti voisi aloittaa ilman aloituslupaa.

Edellä mainittu tilanne, jossa toiminnanharjoittaja voisi aloittaa toimintansa heti ympäristölupapäätöksen saatuaan, on ristiriidassa myös hallintolainkäyttölain kanssa. Hallintolainkäyttölain 31.1 §:n pääsäännön mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Hallintolainkäyttölain mukaan tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa muun muassa silloin, jos laissa niin säädetään.

Ympäristönsuojelulaissa voitaisiin siis muuttaa 199 §:n määräyksiä siten, että toiminnan aloittaminen olisi mahdollista nykyistä keveämmin perustein. Lähtöoletuksena on koko ajan se, että toiminnanharjoittaja olisi ainut muutosta hakeva taho. Tämä voidaan tietää vasta silloin, kun valitusaika on kulunut umpeen, toisin sanoen toiminnan *aloittaminen olisi mahdollista aikaisintaan kuukauden kuluttua lupapäätöksen antamisesta*. Nykytilanteessa toiminnan voi aloitusluvan perusteella aloittaa jo heti lupapäätöksen jälkeen. Kuukauden odottaminen voi olla toiminnanharjoittajalle merkittävä hidaste esimerkiksi tilanteissa, jossa jokin toiminta sääolosuhteista johtuen tulisi voida tehdä tietynä vuodenaikana. Muutos ei siis yksiselitteisesti nopeuttaisi toiminnan aloittamista.

Jotta ripeän toiminnanharjoittajan aloittamiin täytäntöönpanotoimiin voitaisiin käytännössä puuttua, Vaasan hallinto-oikeuden pitäisi käsitellä kaikki sellaiset valitukset kiireellisinä, joissa toiminnanharjoittaja on ainut valittaja. Jo nykytilanteessa ripeäotteinen toiminnanharjoittaja voi ehtiä toteuttaa aloitusluvan perusteella luvan sallimat toimet, ennen kuin hallinto-oikeus ehtii käsitellä asiaa. Kanala-tapauksen (KHO 25.6.2015 t. 1806) (s. 57) kaltaiset tilanteet saattaisivat lisääntyä, jos hallinto-oikeus ei ehtisi käsitellä kaikkia toiminnanharjoittajien valituksia kyllin nopeasti. Hallinto-oikeus joutuisi arvioimaan jokaisen valituksen saapuessa, tuleeko sen kieltää välipäätöksellä täytäntöönpano asian käsitteilyn ajaksi.

Tilanne, jossa hallinto-oikeus joutuisi jo tapahtuneiden tosiasioiden vahvistajaksi, aktualisoituisi erityisesti tapauksissa, joissa lupaviranomainen on laatinut suhteellisen tiukat lupamääräykset. Tällöin asianosaiset saattavat tyytyä niihin, mutta toiminnanharjoittaja saattaa katsoa jotkin niistä ylimitoitetuiksi. Valittamalla näistä määräyksistä ja toimimalla nopeasti toiminnanharjoittaja ehtisi toteuttaa osan haluamistaan toimista ilman, että hallinto-oikeudella olisi mahdollisuus puuttua niihin.

Nykytilanteessa, jos muita valittajia ei ole, toiminnanharjoittaja joutuu punnitsemaan onko järkevämpää päästä aloittamaan toiminta heti ehkä "liian" tiukoilla lupaehdoilla, vai lykätä hankkeen aloittamista ja hakea muutosta lupapäätökseen. Jos säännöstä muutettaisiin siten, että aloituslupaa ei tarvittaisi, voisi toiminnanharjoittajan muutoksenhakuaktiivisuus jonkin verran nousta. Tämä johtuisi siitä, ettei toiminnanharjoittajalla olisi mitään "menettävää", vaikka lupaehdot eivät kevenisikään (hallintoprosessissahan on periaatteena, ettei päätöstä saa muuttaa valittajan vahingoksi). Toki muutoksenhakutuomioistuimella säilyisi mahdollisuus kieltää päätöksen toimeenpano. Tällöin siis aloitusluvan harkinta siirtyisi lupaviranomaiselta tuomioistuimelle, ja ripeäotteinen toiminnanharjoittaja hyötyisi siitä, että vie aikansa ennen kuin päätös voidaan tehdä. Tätä ei voitane pitää toivottavana kehityssuuntana. Myöskään sitä, että Vaasan hallinto-oikeus toimisi tosiasiallisena aloitusluvasta päättäjänä, ei voida pitää toivottavana, koska (etenkin kunnan) lupaviranomaisella on parempi paikallistuntemus ja tieto asiaan vaikuttavista tekijöistä kuin tuomioistuimella. Myöskään tavoite, että päätökset tehtäisiin mahdollisimman lähellä päätöksen vaikutus- aluetta ja alhaisella hierarkiatasolla ei toteutuisi.

Vaasan hallinto-oikeuden kiireellisesti käsiteltävien tapausten lukumäärä saattaisi kasvaa kestäättömän suureksi. Myös ympäristölle saattaisi aiheutua nykyistä enemmän tarpeettomia, kiireestä ja harkitsemattomuudesta johtuvia vaurioita.

3.3 Aloite aloitusluvan saamiseksi

Nykytilanteessa lupaviranomainen voi siis luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että toiminta voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Toinen mahdollisuus on, että toiminnanharjoittaja hakee aloituslupaa erikseen ympäristönsuojelulain 199.2 §:n mukaan vasta valitusajan umpeuduttua, jolloin on jo tiedossa, onko päätöksestä toiminnanharjoittajan lisäksi muita valittajia.

Aluehallintovirastojen lupakäsittelijöiden haastattelujen mukaan aloituslupakäytännöt ovat varsin hyvin toiminnanharjoittajien tiedossa. Tämä koskee erityisesti isoja toimijoita. Pienemmillä toimijoilla voi olla jonkin verran epätietoisuutta asiasta, mutta neuvonnan yhteydessä asiaan kiinnitetään huomiota, etenkin jos toiminnanharjoittaja ilmaisee tarpeensa päästä aloittamaan toiminta mahdollisimman pian.

Ensimmäisenä pitäisi ratkaista, miten toiminnanharjoittajan jatkossa tulisi ilmaista halunsa aloittaa toimintansa ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Ajatus siitä, että lupaviranomainen (tai valvontaviranomainen) tutkisi aloitusluvan mahdollisuuden omasta aloitteestaan, ei ole tarkoituksenmukainen, koska läheskään kaikissa tilanteissa toiminnanharjoittajalla ei ole aikomustakaan aloittaa toimintaa ennen luvan lainvoimaisuutta. Tilanteessa aiheutuisi turhaa työtä viranomaiselle. *Aloitteen tekeminen toiminnan aloitusluvan saamiseksi on syytä säilyttää toiminnanharjoittajan vastuulla.*

Toiminnanharjoittajan on siis tarpeellista tehdä aloite aloitusluvan saamiseksi. Pohdittaessa aloitteentekoa koskevaa sääntelyä olisivat seuraavankalaiset teoreettiset vaihtoehdot mahdollisia:

1. lupahakemuksen yhteydessä lupaviranomaiselta (kuten nykyäänkin),
2. valitusajan umpeuduttua lupaviranomaiselta (nykyisin 14 päivän kuluessa, muutoksen jälkeen aikamäärä voisi olla eri) erillisellä hakemuksella (kuten nykyäänkin),
3. valitusajan umpeuduttua valvontaviranomaiselta, jos toiminnanharjoittaja on ainut muutosta hakenut, eikä valitus mitenkään koske osittain aloitettavan toiminnan osaa,
4. valitusajan umpeuduttua suoraan Vaasan hallinto-oikeudelta, tai
5. aloituslupahakemuksen sijasta ilmoitus lupaviranomaiselle.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa tilanne säilyy lupaviranomaisen kannalta ennallaan, paitsi jos hakija on ainoa valittaja (ympäristöluvan sisällön osalta tai aloitusluvan ulottuvuuden osalta). Tätä tilannetta käsitellään tarkemmin luvussa 3.5, erityisesti kuvassa 2 (tilanne 1).

Myös *toisessa vaihtoehdossa* ympäristölupaviranomainen tekee päätöksen nykyisenkaltaisessa tilanteessa, jos hakijan lisäksi on muitakin valittajia. Jos sen sijaan toiminnanharjoittaja on ainoa valittaja, lupaviranomainen tietää aloituslupapäätöstä tehdessään, että hakija voi päätöksen sisällöstä riippumatta aloittaa toimintansa, jos muutoksenhakutuomioistuimien ei päättäisi toisin. Tätä tilannetta käsitellään tarkemmin luvussa 3.5, erityisesti kuvassa 2 (tilanne 2).

On myös esitetty kysymys, onko 14 päivän määräaika riittävä toiminnanharjoittajalle tehdä hakemus aloitusluvasta. Tätä voidaan tarkastella esimerkiksi sitä taustaa vasten, että asianosaisilla on 30 päivää aikaa tehdä valitus tausta-aineistoinen yleensä monikymmen-sivuisesta ympäristölupapäätöksestä. Lyhyen, vapaamuotoisen hakemuksen laatiminen aloittamisluvasta viranomaiselle, jonka kanssa toiminnanharjoittaja on jo asioinut koko ympäristölupaprosessin ajan, ei voitane pitää niin vaativana, ettei 14 päivän aika siihen riittäisi. Kysyttäessä aluehallintovirastojen lupakäsittelijöiltä asiasta, heidän näkemyksensä oli, että 14 päivän on riittävä aika. Toiminnanharjoittajan on kuitenkin syytä seurata jo valitusaikana, haetaanko päätökseen muutosta, jotta sillä olisi tarvittaessa valmius hakea aloituslupaa. Sekaannusta aiheuttaa toisinaan se, että toiminnanharjoittajat luulevat, että aloituslupaa haetaan vasta hallinto-oikeudelta. Tällöin voi käydä niin, että määräaika on jo kulunut umpeen. Tiedottaminen ja neuvonta kuitenkin ratkaisevat tämän ongelman, laissa *määräaika ei ole syytä pidentää*.

Jos aloituslupaa haetaan luvan yhteydessä, on asianosaisilla mahdollisuus valittaa myös tästä päätöksen osasta, jolloin sen kriteerit tulevat ehkä tarkemman tarkastelun alaisiksi kuin jos aloituslupaa haetaan vasta ympäristölupapäätöksen jälkeen, jolloin muilla kuin jo valituksen tehneillä asianosaisilla ei enää ole mahdollisuus vaikuttaa päätökseen. Viranomaisen kannalta ympäristönsuojelulain 199.2 §:n mukainen hakemus aiheuttaa erillisen prosessin: hakemuksesta on kuultava eri tahoja ja tehtävä erillinen päätös. Lainsäädännön yksinkertaistamisen näkökulmasta voidaankin kysyä, onko ympäristönsuojelulain 199.2 § ylipäätään tarpeellinen. Miksi toiminnanharjoittajalla pitää olla mahdollisuus valita, tekeekö se aloituslupahakemuksen ympäristölupahakemuksen yhteydessä vai vasta saatuaan tiedon, onko päätöksestä valitettu? Vastaus tähän on käytännöllinen: toiminnanharjoittajalla on syytä säilyttää mahdollisuus reagoida myös viime hetkellä tehtyihin, ehkä ennakkoimattomiin valituksiin. Jos kyseinen momentti poistettaisiin, saattaisi toiminnanharjoittaja hakea aloituslupaa "automaattisesti" ja viranomainen joutuisi ottamaan siihen kantaa lähes jokaisessa ympäristölupapäätöksessään. Viranomaisen työmäärä lisääntyisi.

Kolmannessa vaihtoehdossa tarkastellaan sitä, voisiko toimintaa aloittaa *valvovan viranomaisen luvalla osittain*, jos hakija on ainoa valittaja eikä valitus mitenkään koske osittain aloitettavan toiminnan osaa. Tällöin ei siis ole kyse lupaviranomaisen käsittelemästä aloitusluvasta, vaan kevyemmästä, valvontaviranomaisen esimerkiksi kirjeellä hyväksymästä pyynnöstä. Aluehallintoviranomais-haastattelussa kävi ilmi, että nykytilanteessa valvovalla

viranomaisella on jonkin verran hankaluuksia arvioida, mitkä toiminnot sisältyvät osittaisen aloitusluvan piiriin. Mikäli valvova viranomainen itse toimisi aloitusluvan käsittelijänä, tätä ongelmaa ei tietenkään olisi. Eräs arvioitava seikka tässä yhteydessä olisi se olisiko tämä kolmas tilanne vaihtoehtoinen 2-tilanteen kanssa, poistettaisiinko 2-vaihtoehto kokonaan vai voisiko 2- ja 3-vaihtoehtoja käyttää samanaikaisesti. Vaikutukset toiminnanharjoittajan aloitusmahdollisuuksin riippuisivat tästä. Huomionarvoista on kuitenkin, että *3-vaihtoehdon merkitys vähenee oleellisesti* vuoden 2020 aluehallintouudistuksen voimaan tullessa, jolloin valtionkin ympäristölliset lupa- ja valvontaviranomaiset yhdistyvät. Lisäksi valvontaviranomaisen luvalla aloittaminen olisi niin merkittävä muutos nykyiseen verrattuna, ettei sitä liene syytä pohtia tässä yhteydessä tämän perusteellisemmin.

Neljännessä vaihtoehdossa Vaasan hallinto-oikeus olisi aloitusluvan ensimmäinen käsittelijä. Tämä on vastoin tuomioistuimen roolia, koska sen tehtävänä ei ole toimia ensiasteen päätöksentekijänä vaan muutoksenhakuasteena. Tällöin myös koko maan ympäristölupien aloituslupaviranomaiseksi muodostuisi Vaasan hallinto-oikeus. Tätä ei voida pitää realistisena eikä toivottavana kehityssuuntana.

Uudessa sääntelytilanteessa voitaisiin ajatella myös jotakin vaihtoehtoista menettelyä nykyiselle aloitusluvan hakemiselle (*vaihtoehto 5*). Tällainen voisi olla esimerkiksi luvanhakijan ilmoitus. Luvan hakija siis ilmoittaa halunsa aloittaa toiminta ennen luvan lainvoimaa. Lupaviranomainen ei antaisi asiasta päätöstä, vaan tekisi ainoastaan esimerkiksi rekisteröintimerkinnän asiasta. Ilmoitus voisi olla joko alkuperäisessä hakemuksessa tai se tehtäisiin 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Vaasan hallinto-oikeuden vastuulla olisi harkita, keskeyttääkö se aloitetun toiminnan vai antaako sen jatkua. Tässäkin vaihtoehdossa *Vaasan hallinto-oikeus olisi ensimmäinen koko maan aloituslupien käsittelyviranomainen.*

Johtopäätöksenä edellä olevasta voidaan todeta, että aloitteellisuus aloitusluvan saamiseksi on syytä säilyttää toiminnanharjoittajalla ja että nykyiseen aloitusluvan pyyntöön/hakemiseen ei näyttäisi olevan tarpeellista tehdä muutoksia.

3.4 Aloitusluvan edellytysten tarpeen arviointi

Ideoidussa säädösmuutoksessa ei ole otettu kantaa siihen, säilyisivätkö nykyiset aloitusluvan myöntämisehdot (perusteltu syy, täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi ja hyväksyttävä vakuus) ennallaan. Näiden tarkastelu on kuitenkin välttämätöntä, koska kyseessä on joustavat ilmaisut ja niiden tulkinta voi vaikuttaa koko säännöksen käyttökelpoisuuteen (ks. perustellun syyn tulkinnasta oikeuskäytännössä luku 2.3.2). Myös aluehallintoviratojen haastatteluissa kävi ilmi, että suurimmat ongelmat aloituslupien käsittelyssä liittyvät nimenomaan perustelun syyn arviointiin.

Tilanne, jossa *muutoksenhaku tulisi hyödyttömäksi* täytäntöönpanon seurauksena, on lähtökohtaisesti absurdi. Jos toiminta, joka muuttaa peruuttamattomasti ympäristöä, sallittaisiin ennen kuin päätöksestä kulunut valitusaika on kulunut umpeen ja asianosaisilla on ollut tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ympäristöpäätökseen, tai ennen kuin kyseisiä valituksia on tuomioistuimessa tutkittu, ympäristöperusoikeus ja oikeusvaltioperiaatteet eivät toteutuisi. Edes suurikaan vakuus ei muuttaisi tilannetta, koska rahalla ei saataisi menetettyjä ympäristöarvoja takaisin. Tällöin siis ei ole merkitystä sillä, vaikka toiminnanharjoittaja olisi ainut muutosta hakenut.

Se, että toiminnanharjoittajalta vaaditaan *perusteltu syy* toiminnan aloittamiseen ennen luvan lainvoimaisuutta, lienee myös aina asianmukaista. Jos aloituslupa olisi myönnettävä ilman perusteltua syytä, toiminnan voisi aloittaa jo ennen ympäristöluvan lainvoimaisuutta riittävän vakuuden turvin. Tätä ei voida pitää asiallisena eikä hallintolainkäyttölain hengen mukaisena (hallintopäätös on täytäntöön pantavissa vasta saatuaan lainvoiman, hallintolainkäyttölaki 31 ja 32 §). Pääsäännöstä poikkeamiseen tulee olla mielekäs tarkoitus, perusteltu syy. Ilman edellytystä toiminnanharjoittajat saattaisivat myös hakea aloituslupaa nykyistä enemmän, rutiininomaisesti.

Myös *vakuus* on tarpeellinen, jotta mahdollisessa luvan muutostilanteessa aloitusluvan perusteella tehtyjen toimien korjaamiskustannukset kohdistuvat toiminnanharjoittajaan.

Jos aloitusluvan kriteereitä höllennetään, on todennäköistä, että haitankärsijät joutuvat hakemaan useammin muutosta, eikä aloitusluvan saanti ehkä helpotukaan. Päinvastoin, jos aloitusluvan saanti siirtyy tuomioistuimen päätettäväksi valitusten seurauksena, viivästyy se nykyisestä. Tällöin ollaan myös tilanteessa, jossa hallinto-oikeuden päätettäväksi saattaa siirtyä nykyistä enemmän aloituslupatapauksia.

Hakija aloittaa aloitusluvalla toimintansa aina omalla riskillään. Jos aloitusluvan saa "liian helposti", on todennäköisempää, että syntyy tilanteita, joissa yrittäjän riski toteutuu ja aloitettu toiminta joudutaan palauttamaan ennalleen. Erityisesti tilanteissa, joissa muita asianosaisia ei ole tai he eivät ole aktiivisia, yrittäjän oma harkintakyky korostuu. Liian helposti myönnetty aloituslupa, voi myös johtaa tilanteeseen, jossa ympäristön ennalleen palauttaminen ei olekaan mahdollista ja syntyy peruuttamattomia ympäristövaurioita.

Aluehallintoviranomaisten haastatteluissa tuotiin esiin, että toiminnanharjoittajat eivät aina esitä perusteltua syytä aloituslupahakemuksen yhteydessä. Tätä on usein pyydetty erikseen. Perustellun syyn ja sen, ettei toiminnan aloittaminen tee muutoksenhaku hyödyttömäksi, rajanveto voi olla vaikeaa. Lisäksi todettiin, että Vaasan hallinto-oikeus on viestittänyt, etteivät pelkät liiketaloudelliset syyt ole riittäviä perustelluksi syyksi. "Pelkän" liiketaloudellisen syyn ja muun perustellun syyn rajanveto voi olla vaikeaa. Taloudelliset syyt kuitenkin ovat lähes aina aloituslupahakemuksen perimmäisenä syynä. Vaasan

hallinto-oikeuden tulkintakäytännöstä on vaikea vetää yleisempiä johtopäätöksiä, koska sen perustelut ovat yleensä varsin niukat. Kuten tämän raportin aiemmissa luvuissa on havaittu, myöskään korkeimmasta hallinto-oikeudesta perusteluja ei juurikaan saada, koska aloituslupa-asia on yleensä jo ratkaistu siinä vaiheessa, kun asian on edennyt korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Haastatellut viranhaltijat olivat sitä mieltä, että lakimuutoksella tuskin saadaan perustellun syyn tulkintaan helpotusta, mutta Vaasan hallinto-oikeuden tulkintojen avaaminen auttaisi viranomaisia päätöksenteossa.

Aloitusluvan nykyiset edellytykset ovat jossain määrin joustavia ja lupaviranomaisella on harkintavaltaa siinä, kuinka tiukasti se esimerkiksi perusteltua syytä tulkitsee. Edellytykset ovat kuitenkin tarpeellisia, koska ilman niitä ajaututtaisiin epäselviin oikeustilanteisiin, korvausvaatimukseen ja riskiin ympäristön pilaantumisesta. Myöskään haitankärsijöiden oikeusturvaa ei voitaisi taata. Aloitusluvan myöntämisedellytyksiä *ei siis ole syytä lähteä muuttamaan*.

3.5 Aloitusluvan eri päätösvaihtoehdot

Ympäristölupaviranomaisella on aloituslupahakemuksesta kolmeen eri päätösvaihtoehtoa. Se voi myöntää luvan sellaisena, kuin toiminnanharjoittaja on sitä hakenut, se voi rajoittaa toimeenpanoa ajallisesti tai sisällöllisesti tai se voi kieltää toimeenpanon. Lisäksi tietenkin tilanteissa, joissa ympäristölupaa ei myönnetä, aloitusluvan käsittelylle ei ole tarvetta.

Hakija ainoa muutosta hakenut				
toiminnanharjoittaja	ympäristölupahakemus + aloituslupapyyntö tai -hakemus			
		1)	↓	2)
AVI:n tai KYSV:n päätösvaihtoehdot	ymp.lupa + al.lupa hak. mukaisesti	ymp.lupa + ositt. aloitusl.		ymp.lupa + ei aloituslupaa
toiminnanharjoittajan valitustarve aloitusluvasta	0 ↓ aloituslupa	+	- ↓ ositt. aloituslupa	+
muutoksenhaku				
Vaasan hallinto-oikeus	aloituslupa hakemuksen mukaisena	aloituslupa rajoitettuna	toimeenpanon keskeytys	ei aloituslupaa

Kuva 2. Hakija on ainut muutosta hakenut. Punaisella merkityissä tilanteissa toiminnanharjoittaja hakee muutosta ja Vaasan hallinto-oikeudella on kussakin tilanteessa kolme päätösvaihtoehtoa.

Kuvan merkien selitykset:

0 = toiminnanharjoittajalla ei muutoksenhakutarvetta,

+ = toiminnanharjoittaja hakee muutosta,

- = toiminnanharjoittaja ei hae muutosta,

yhtenäiset punaiset nuolet = Vaasan hallinto-oikeuden päätösvaihtoehdot toiminnanharjoittajan muutoshakemukseen,

katkonuoli = vaihtoehto, joka ei käytössä, jos esitetty lainsäädäntömuutos toteutetaan.

Jos ympäristölupaviranomainen myöntää aloitusluvan hakijan esittämässä muodossa, hakijalla ei ole intressiä valittaa päätöksestä. Sen sijaan jos ympäristölupaviranomainen myöntää aloitusluvan vain osittain (kuva 2, tilanne 1) tai ei myönnä sitä lainkaan (kuva 2, tilanne 2), toiminnanharjoittajalla voi olla aihetta muutoksenhakuun aloitusluvan osalta. (Sillä, valittaako toiminnanharjoittaja myös ympäristöluvan sisällöstä, ei ole merkitystä aloituslupaproblematiikan kannalta.)

Kuvan 2 tilanteessa 1 ympäristölupaviranomainen on myöntänyt aloitusluvan vain osittaisena. Toiminnanharjoittajan valittaessa Vaasan hallinto-oikeus voi myöntää aloitusluvan hakemuksen mukaisena tai rajoitettuna. Se voi myös keskeyttää toimeenpanon, jos hakija on sen aloittanut ympäristölupaviranomaisen päätöksen mukaisesti. Aloittamislupakäsittely on samanlainen riippumatta siitä, onko päätöksestä muita valittajia toiminnanharjoittajan lisäksi. Toiminnanharjoittaja voi siis toimeenpanna päätöstä rajoitetusti, tilanne on samanlainen kuin nykyään. Jos ei olisi muita valittajia ja toiminnanharjoittaja haluaisi aloittaa toiminnan laajempaan kuin ympäristölupaviranomainen on sallinut, uudessa sääntelytilanteessa se olisi mahdollista.

Kuvan 2 tilanteessa 2 lupaviranomainen ei ole myöntänyt aloituslupaa ja toiminnanharjoittaja hakee tähän muutosta. Nykytilanteessa toiminnanharjoittaja ei voi aloittaa toimintaa ennen kuin Vaasan hallinto-oikeus on käsitellyt aloitusluvan. Sääntelyidean mukaisessa tilanteessa toiminnan voisi aloittaa, jos lupapäätöksestä ei olisi muita valittajia. Vaasan hallinto-oikeus puolestaan voisi kieltää päätöksen toimeenpanon. Ympäristölupaviranomaisen kielteisellä toiminnanaloittamispäätöksellä ei siten olisi merkitystä ja Vaasan hallinto-oikeus joutuisi kielteisissä tapauksissa aina tilanteeseen, jossa sen pitää keskeyttää jo aloitettu toimeenpano, sen sijaan että se ei myöntäisi aloituslupaa. *Ympäristölupaviranomaisen harkinta kielteisestä aloittamisluvasta menettäisi osittain merkityksensä. Myös hakijan taloudellinen riski kasvaisi, jos se ei noudattaisi lupaviranomaisen harkitsemaa toimeenpanosta pidättäytymistä. Tilanne saattaisi lisätä haitankärsijöiden "varmuuden vuoksi valittamista", jottei toimintaa voitaisi aloittaa ennen lainvoimaista päätöstä.*

4 Yhteenvetoa ja kehittämisehdotuksia

Voimassa oleva aloituslupaa koskeva sääntely sekä siihen liittyvä aikaisempi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö

Tätä selvitystä varten pyydettiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta vuosilta 2012–2016 kaikki päätökset valituksiin, jotka koskivat tai joissa oli mainittu VYSL 101 tai 101a §. Lisäksi pyydettiin kaikki VYSL:n voimassaoloaikana annetut korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, joilla arveltiin olevan merkitystä VYSL mainittujen säännösten tulkinnan kannalta. Päätöksiä, joissa olisi sovellettu voimassa olevaa YSL 199 tai 201 §:ää, ei ollut mukana aineistossa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten empiirisen analyysin keskeisinä tuloksina oli, että vuosina 2012–2016 oli annettu yhteensä 41 päätöstä, joissa oli mainittu VYSL 101 §. Tällaisten ratkaisujen osuus kaikista korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupia koskevista päätöksistä tuona ajanjaksona oli keskimäärin 7 prosenttia. Tätä keskiarvoa suurempi osuus oli moottoriratoja ja jätteiden käsittelyä koskevissa päätöksissä. Niitä koskeviin tuloksiin tulee kuitenkin suhtautua varovaisuudella päätösten pienestä lukumäärästä johtuen.

Keskiarvoa pienempi osuus oli selkeästi turvetuotantoa koskeneissa ratkaisuisissa, 2 prosenttia. Koska turvetuotantoa koskeneita korkeimman hallinto-oikeuden ympäristöluparatkaisuja oli aikavälillä hyvin runsaasti (176 kpl), tulos voi kertoa siitä, että ainakin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka edenneissä tapauksissa aloituslupa oli käytössä vähän, tai jos se oli käytössä, aloitusluvasta ei valitettu eikä siihen liittyviä kysymyksiä koettu ongelmaksi. Pieni osuus voi selittyä mahdollisesti sillä, että käytännössä aloituslupa saateetaan myöntää vain vesiensuojelurakenteiden rakentamiseen, muttei alueen tuotantokuntoon saattamiseen eikä varsinaiseen tuotantoon.

Kokonaisuutena tarkastellen korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti edenneiden valitusten perusteella aloituslupaa ei mainittu keskimäärin kovinkaan suuressa osuudessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Jos tarkastelun kohteena olisivat olleet Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut, aloituslupa kohdistuvien valitusten osuus tuossa aineistossa ja muutoksenhaun vaiheessa olisi voinut olla nyt saatua tulosta suurempi.

Oikeudellisessa analyysissä olivat mukana kaikki VYSL:n 101 ja 101a §:ää koskevat korkeimman hallinto-oikeudesta saadut ratkaisut VYSL voimaantulosta lähtien. Tässä aineistossa oli mukana *kaksi vuosikirjaratkaisua* (KHO 2010:33 ja KHO 2014:19), jotka koskevat VYSL:n täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Lisäksi saadusta aineistosta käytettiin 36 sellaista korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä, joissa oli mainittu VYSL 101 tai 101a §, ja jotka *havainnollistavat* VYSL:n aloittamislupaa tai täytäntöönpanoa koskevien säännösten soveltamista. *Osassa* näistä päätöksistä on *tulkittu ja avattu* VYSL:n aloittamislupaan liittyviä säännöksiä tai niiden suhdetta hallintolainkäyttölain täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin.

Kaksi vuosikirjaratkaisua ja muu runsas oikeuskäytäntö osoittavat, että VYSL:n aloituslupaa ja täytäntöönpanoa koskeva sääntely on täsmentynyt oikeuskäytännön kautta viimeisen 15 vuoden aikana. Koska voimassa olevan ympäristönsuojelulain aloituslupaa ja päätösten täytäntöönpanoa koskeva sääntely vastaa VYSL:n sääntelyä, tämä oikeuskäytäntö on edelleen relevanttia voimassa olevan ympäristönsuojelulain sääntelyn tulkinnassa ja soveltamisessa.

Oikeuskäytännössä ovat täsmentyneet perusteltua syytä sekä muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemista ja ympäristön palautettavuutta koskevat edellytykset. Vakuutta koskeva edellytys ei ole ollut muutoksenhaun kohteena, mistä johtuen ei ole tarkemmin täsmennetty esimerkiksi niitä tekijöitä, joiden pohjalta vakuuden riittävä suuruus määräytyy. Oikeuskäytännössä on otettu myös kantaa siihen, mitä aloituslupasäännöksessä mainittu lupapäätöstä noudattaen tarkoittaa sekä millä edellytyksillä muutoksenhakuviranomainen voi velvoittaa toiminnanharjoittajan noudattamaan ympäristölupapäätöstä hallinto-oikeuden muuttamassa muodossa. Samoin on vahvistettu, että toimivalta aloituslupan antamiseen on ensiasteena lupaviranomaisella, eikä muutoksenhakutuomioistuimien voi sellaista ensiasteena myöntää. Lisäksi oikeuskäytännössä on linjattu, että muutoksenhakutuomioistuimen kumotessa ja palauttaessa lupa-asian, johon on sisältynyt toiminnan aloituslupa, muutoksenhakutuomioistuimien voi määrätä hallintolainkäyttölain 32.3 §:n perusteella toiminnanharjoittajan noudattamaan kumotun ympäristöluvan määräyksiä kunnes lupaviranomainen toisin määrää.

Selkeä oikeustila nopeuttaa asioiden käsittelyä lupa- ja muutoksenhakuviranomaisissa. Toiminnanharjoittajilla ja muilla asianosaisilla on myös tällaisessa tilanteessa paremmat mahdollisuudet ennakoita asian etenemistä kuin sääntelyn ollessa kokonaan uutta ja tulkintojen avoimia. Selkeä oikeustila luo siten edellytykset menettelyn sujuvuudelle ja hankkeiden etenemiselle.

Lainsäädännön muutosidean arviointi

Tässä selvityksessä arvioitiin mahdollisuutta muuttaa sääntelyä siten, että toiminnan voisi aloittaa ilman hakijalle myönteisen ympäristölupapäätöksen lainvoimaa, jos hakija oli-

si ainut muutosta hakenut, eikä muutoksenhakutuomioistuin päättäisi toisin. Muutosta arvioitaessa jouduttiin tekemään lukuisia oletuksia kuvitellusta sääntelytilanteesta, koska säädösidea on varsin yleispiirteinen. Toiminnan aloittaminen ilman aloituslupaa todettiin perustuslain ja hallintolainkäyttölain vastaiseksi. Nykyisenkaltaiselle aloitusluvan hakemiselle pohdittiin vaihtoehtoja, mutta johtopäätöksenä todettiin, ettei nykyiseen aloitusluvan pyyntöön/hakemiseen ole syytä tehdä muutoksia.

Aloitusluvan edellytyksenä olevat perusteltu syy, se ettei toimeenpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi ja toiminnanharjoittajan asettama vakuus todettiin välttämättömiksi myös jatkossa. Joustavien edellytysten tulkintaa voidaan tarvittaessa yhdenmukaistaa viranomaisen koulutuksella. Aloitusluvan edellytykset ovat tarpeellisia ympäristön tilan turvaamiseksi ja haitankärsijöiden oikeusturvan takaamiseksi. Aloitusluvan myöntämisedellytyksiä ei siis ole syytä lähteä muuttamaan.

Lainsäädäntöidean muutostilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja ei ole saanut hakemaansa aloituslupaa ja valittaa siitä, eikä muita valittajia ole, toiminnan voisi aloittaa. Vaasan hallinto-oikeus joutuisi keskeyttämään toimeenpanon, sen sijaan että se ei myöntäisi aloituslupaa. Ympäristölupaviranomaisen harkinta kielteisestä aloittamisluvasta menettäisi osittain merkityksensä. Myös hakijan taloudellinen riski kasvaisi, jos se ei noudattaisi lupaviranomaisen harkitsemaa toimeenpanosta pidättäytymistä. Tilanne saattaisi lisätä haitankärsijöiden ”varmuuden vuoksi valittamista”, jottei toimintaa voitaisi aloittaa ennen lainvoimaista päätöstä.

Arvioinnin loppupäätelmäksi muodostui, ettei nykyistä sääntelyä ole syytä muuttaa muutosidean mukaisesti.

Kehittämissuosituks

Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan lupa- ja valitusprosessit sujuvoitetaan. Nyt tehtyyn selvitykseen asiallisesti liittyvässä sujuvoittamisprojektin loppumuistoissa kiinnitetään huomiota menettelyn kestoon lupamenettelyssä ja mahdollisessa muutoksenhakuvaiheessa. Yleisempänä tavoitteena voi nähdä koko *ympäristölupaan liittyvän menettelyn nopeuttamisen*. Sen taustalla olevana perimmäisenä tavoitteena voi puolestaan pitää *tavoitetta päästä aloittamaan luvanvarainen toiminta nykyistä nopeammin*. Tähän nopeampaan toiminnan aloittamiseen liittyy myös kysymys lupapäätöksen täytäntöönpanosta lainvoimaa vailla olevana.

Eduskunnassa on vireillä muutos valituslupamenettelyn laajentamisesta muun ohella ympäristölupamenettelyyn. Valituslupamenettely tulee nopeuttamaan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta nykyisestä, koska hallinto-oikeuden päätös on välittömästi

täytäntöönpanokelpoinen sen antamisen jälkeen ellei muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi tai korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Analysoidun oikeuskäytännön perusteella aloituslupaa ja muutoin ympäristöluvan täytäntöönpanoa koskeva sääntely, kuten hallintolainkäyttölain 32.3 §, ovat oikeudellisesti toimivia. Niissä ei näyttäisi esiintyvän sellaisia oikeudellisia ongelmia tai puutteita, jotka olisivat esteenä niiden tehokkaalle soveltamiselle.

Sen sijaan selvityksen kohteena olleet sääntelyidea ja sen variaatiot eivät vaikuta toteuttamiskelpoisilta niiden analysoinnin yhteydessä esitetyin perustein.

Aluehallintovirastojen haastatteluissa kävi ilmi, että aloituslupamahdollisuus on hyvin toimijoiden tiedossa. Pienempien toimijoiden osalta voidaan käyttää neuvontaa. Käytännön ongelmia liittyy kuitenkin säännösten tulkintaan, esimerkiksi siihen, mikä täyttää perusteltua syytä koskevan edellytyksen.

Ensimmäisenä kehittämissuosituksena esitetään, että käytännön tiedontarpeiden täyttämiseksi ja laajemman tapausaineiston hankkimiseksi aloituslupaa ja päätösten täytäntöönpanoa koskevan oikeuskäytännön analyysi laajennetaan koskemaan myös Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiä. Tätä kautta on mahdollista hankkia nyt tehtyä selvitystä täydentävää tietoa siitä, kuinka säännöksiä, kuten perusteltua syytä koskevaa edellytystä, on käytännössä tulkittu ja sovellettu.

Toisena kehittämissuosituksina esitetään, että lupaviranomaisille ja toiminnanharjoittajille järjestetään koulutusta voimassa olevasta aloituslupaa koskevasta sääntelystä sekä sen soveltamismahdollisuuksista. Toiminnanharjoittajiin kohdistuvaa yleisen tason neuvontaa ja tiedotusta lisätään esimerkiksi laatimalla aloituslupaa koskeva esite sekä sääntelyn esittely verkkoon. Ympäristölupahakemuksia ja niiden ohjeita päivitetään aloitusluvan osalta.

KUVAT JA TAULUKOT

Kuvat

Kuva 1, Ympäristöluvan täytäntöönpanokelpoisuus ja aloituslupa s. 15

Kuva 2, Hakija on ainut muutosta hakenut s. 66

Taulukot

Taulukko 1, KHO:n ympäristölupa-asioita koskevat ratkaisut, joissa mainittu VYSL 101 § s. 23

Taulukko 2, KHO:n ympäristölupa-asioita koskevat ratkaisut, joissa mainittu YSL 101 §, jakautuminen eri toimialoille vuosina 2012–2016 s. 23

Taulukko 3, YSL 101 §:n sisältäneiden KHO:n ratkaisujen osuus kaikista KHO:n ympäristöluparatkaisuista vuosina 2012–2016 eräillä toimialoilla s. 24

LÄHTEET

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Vuosikirjaratkaisut

- KHO 20.12.2007 t. 3305, KHO 2007:89 (vuosikirjapäätös toimintakokonaisuuden tulkintaa koskevan linjauksen osalta)
- KHO 15.5.2010 t. 1130, KHO 2010:33 (luvansaaja oli valittanut vesiensuojeluvaatimuksista, HaO ei voinut vastoin hänen suostumustaan VYSL 101a.3 §:n nojalla määrätä, että vesiensuojelua koskevia lupamääräyksiä oli noudatettava muutoksenhausta huolimatta)
- KHO 31.12.2012 t. 3746, KHO 2012:134 (uuden valitusperusteen tulkinnan osalta)
- KHO 5.2.2014 t. 260, KHO 2014:19 (oli VYSL 101 § aloituslupa, HaO:n määräys HLL 32.3 §:n nojalla ei ollut vastoin VYSL 101a.3 §:n tarkoitusta)

Lyhyet ratkaisuselosteet

- KHO 26.9.2002 t. 2313 LRS (tuomioistuimen kokoonpano)
- KHO 16.1.2003 t. 85 LRS (toimintakokonaisuuden ja toimivaltaisen viranomaisen tulkinnan osalta)
- KHO 6.6.2008 t. 1435 LRS (olennainen toiminnan muuttaminen, luvan muuttaminen VYSL 58 § ei sovellu, VYSL 28.3 § muutoslupa haettava)
- KHO 10.10.2013 t. 3230 LRS (melurasituksen osalta)

Julkaistut muut päätökset

- KHO 3.3.2014 t. 631 muu päätös
- KHO 4.11.2014 t. 3395 muu päätös
- KHO 4.2.2015 t. 273 muu päätös
- KHO 6.2.2015 t. 305 muu päätös
- KHO 22.4.2015 t. 1063 muu päätös
- KHO 23.4.2015 t. 1067 muu päätös
- KHO 7.3.2016 t. 672 muu päätös
- KHO 9.3.2016 t. 734 muu päätös

Julkaisemattomat taltioratkaisut

- KHO 23.12.2002 t. 3403
- KHO 9.10.2003 t. 2411
- KHO 22.12.2003 t. 3372
- KHO 5.5.2006 t. 1088
- KHO 27.4.2007 t. 1138
- KHO 30.10.2007 t. 2776
- KHO 20.8.2008 t. 2027
- KHO 12.11.2009 t. 3190
- KHO 12.10.2010 t. 2653
- KHO 8.3.2011 t. 599
- KHO 17.2.2011 t. 383
- KHO 20.12.2011 t. 3679
- KHO 1.2.2012 t. 131
- KHO 9.5.2012 t. 1177
- KHO 4.9.2012 t. 2322
- KHO 15.4.2013 t. 1290
- KHO 9.12.2013 t. 3848
- KHO 11.12.2013 t. 3888
- KHO 11.2.2015 t. 361
- KHO 25.6.2015 t. 1806

Virallislähteet

HE 214/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
 HE 43/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.
 PeVL 29/2017 vp - HE 43/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi
 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Saatavissa: valtioneuvosto.fi > Sipilän hallitus > Hallitusohjelma. Käyty 16.10.2017.

Työryhmämuistiot, ohjeet, lausunnot

Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki 2004.
 Mäenpää, Olli: Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamennettelyssä. 11.9.2014. Saatavissa: ym.fi > Ympäristö > Lainsäädäntö ja ohjeet > Ympäristönsuojelun valmis-teilla oleva lainsäädäntö > Ympäristönsuojelulain uudistaminen. Käyty viimeksi 28.10.2017.
 Ympäristölupamennettelyn sujuvoittaminen. Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaihe, Projekti 1 muistio. Ei päivämäärää. Saatavissa: ym.fi > Ympäristö > Lainsäädäntö ja ohjeet > Ympäristönsuojelun val-misteilla oleva lainsäädäntö > Ympäristönsuojelulain uudistaminen. Käyty 16.10.2017.

Tilastot

Korkein hallinto-oikeus, 2012 vuosikertomus, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2012.
 Korkein hallinto-oikeus, 2013 vuosikertomus, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2013.
 Korkein hallinto-oikeus, Vuosikertomus 2014, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2014.
 Korkein hallinto-oikeus, Vuosikertomus 2015, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2015.
 Korkein hallinto-oikeus, Vuosikertomus 2016, Korkeimman hallinto-oikeuden työtilasto vuodelta 2016.

Kirjallisuus

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2012. Myös verkkokirjana.
 Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Helsinki 2013.
 Kuusiniemi, Kari – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija: Ympäristönsuo-jelulainsäädäntö 2015.
 Rontu, Jenny – Ekroos, Ari: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa 2007–2014. Ympäristöministeriölle laadit-tu selvitys. Talousoikeus, Aalto yliopisto, 2014.
 Similä, Jukka – Inkinen, Aimo – Pennanen, Jaana – Lönngrén, Hanna ja Tritter, Jonathan: Muutoksenhaku ymp-äristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006. Helsinki 2006.
 Vesa, Petri: Ympäristöllisiin lupapäätöksiin liittyvät aloittamisluvat. Ympäristöjuridiikka 2–3/2017, s. 45–72.

Sähköpostiviestit ja kommentit

Sinikka Kangasmaa, Vaasan hallinto-oikeus, 11.6.2017 sähköpostiviesti
 Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus, 12.7.2017 kirjallinen kommentti
 Veli-Matti Uski, Itä-Suomen aluehallintovirasto, 26.10.2017 puhelinhaastattelu
 Reko Vuotila, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 27.10.2017 puhelinhaastattelu
 Riitta Riihimäki, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, 30.10.2017 puhelinhaastattelu

Ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännösten merkitys ja toimivuus -julkaisu toteutui ympäristönsuojelulain uudistushankkeeseen pohjautuen. Täytäntöönpanosäännöksissä on kyse tämän selvityksen valossa luvanvaraisen toiminnan aloittamisesta muutoksenhausta huolimatta.

Selvityksen tarkoituksena oli arvioida ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännöksiin liittyvän aloituslupajärjestelmän toimivuutta sekä asiaa koskevien säännösten kehittämismahdollisuuksia. Selvitys perustui korkeimman hallinto-oikeuden aloituslupaa koskevaan soveltamiskäytäntöön ja selvityksessä analysoitiin täytäntöönpanosäännöksiin sisältyviä edellytyksiä oikeudellisesti. Lisäksi oikeuskäytäntöä analysoitiin empiirisesti. Toiseksi selvityksessä analysoitiin joitakin mahdollisia täytäntöönpanosäännösten sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Selvityksen lopputuloksena oli, että ympäristönsuojelulain täytäntöönpanoa koskeva sääntely on nykyisellään oikeudellisesti toimiva eikä aloituslupaa koskevaan sääntelyyn esitetty muutoksia.