

**SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN
RAPORTTEJA 4 | 2006**

Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa

**Jukka Similä, Aino Inkinen, Jaana Pennanen,
Hanna Lönnngren ja Jonathan Tritter**



Suomen ympäristökeskus

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN
RAPORTTEJA 4 | 2006

Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa

**Jukka Similä, Aino Inkinen, Jaana Pennanen,
Hanna Lönngrén ja Jonathan Tritter**

Helsinki 2006

Suomen ympäristökeskus



SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 4 | 2006
Suomen ympäristökeskus
Ympäristöpolitiikan tutkimusohjelma

Taitto: Ritva Koskinen
Kansikuva: SYKEkuva Erno Forsström

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Edita Prima Oy, Helsinki 2006

ISBN 952-11-2254-4 (nid.)
ISBN 952-11-2255-2 (PDF)
ISSN 1796-1718 (pain.)
ISSN 1796-1726 (verkkoj.)

SISÄLLYS

1 Johdanto	5
2 Tausta	6
3 Muutoksenhakujärjestelmä	9
4 Aineisto	11
5 Tulokset	13
5.1 Kuinka paljon lupapäätöksiä tehdään.....	13
5.2 Valituspäätösten määrät	16
5.3 Kuka hakee muutosta	20
5.4 Kauanko muutoksenhaku kestää.....	22
5.5 Onko muutoksenhaku ollut menestyksellinen	23
5.6 Miten muutoksenhaku vaikuttaa ympäristönsuojeluun (vaikuttavuus) .	26
5.7 Haetaanko muutosta turhaan	28
5.8 Muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen.....	29
6 Yhteenveto	30
Liitteet	34
Lähteet	41
Kuvailulehdet	42

1 Johdanto

Ympäristöministeriö on tilannut Suomen ympäristökeskukselta selvityksen muutoksenhausta ympäristönsuojelulain (2000/86) mukaisissa ympäristölupa-asioissa. Hankkeen tavoitteeksi on asetettu yleiskuvan antaminen ympäristölupaa koskevan muutoksenhakujärjestelmän toiminnasta pääasiassa tilastollisen aineiston avulla. Tilastollista aineistoa täydennetään Vaasan hallinto-oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstön haastatteluin. Hankkeen tavoitteen saavuttamiseksi tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

- Kuinka paljon lupapäätöksiä tehdään?
- Kuinka paljon ja mistä asioista muutoksenhakupäätöksiä tehdään?
- Kuka hakee muutosta?
- Kauanko muutoksenhaku kestää?
- Onko muutoksenhaku menestyksellinen?
- Miten muutoksenhaku vaikuttaa ympäristönsuojeluun?
- Haetaanko muutosta turhaan?
- Miten järjestelmää voitaisiin haastattelujen mukaan kehittää?

Hanke on yhteydessä laajempaan Suomen Akatemian rahoittamaan monivuotiseen hankkeeseen, jonka nimi on "Effective Environmental Management: Law, public participation and environmental decision-making" (EMLE, 2005-2008¹). EMLE-hankkeessa tarkastellaan koko ympäristönsuojelulain mukaista osallistumisjärjestelmää, siis luparatkaisua ennen ja sen jälkeen tapahtuvan osallistumisen. Siinä tutkitaan osallistumisjärjestelmän kehitystä ja käytettyjä osallistumismenetelmiä, selvitetään kansainvälisen sääntelyn merkitystä Suomen sääntelyn kehittymiseen, verrataan Suomen järjestelmää muiden maiden järjestelmiin sekä arvioidaan empiirisen aineiston avulla osallistumisen hyötyjä ja kustannuksia. Myöhemmin EMLE-hankkeessa kerättävä aineisto täydentää nykyistä aineistoa ja mahdollistaa uuden tyyppisten kysymysten käsittelyn.

Selvityksen tekemiseen on eri vaiheissa osallistunut useita Suomen ympäristökeskuksen työntekijöitä. Jukka Similä ja Jonathan Tritter laativat tutkimussuunnitelman, Hanna Lönngrén ja Jaana Pennanen ovat keränneet tiedot tuomioistuinten päätöksistä ja luoneet asiaa koskevan tietokannan. Aino Inkinen, Jukka Similä ja Jonathan Tritter ovat haastatelleet tuomioistuinten henkilökuntaa ja Jukka Similä ja Aino Inkinen ovat analysoineet tutkimusaineiston ja kirjoittaneet tutkimusraportin. Raporttiluonnosta ovat kommentoineet edellä mainittujen henkilöiden lisäksi professori Marko Joas ja Åsa Lindström Åbo Akademiasta, professori Anne Kumpula Turun yliopistosta, Pekka Kainlauri Vaasan Hallinto Oikeudesta, ylitarkastaja Pirkko Kekoni ja Mikko Attila Suomen ympäristökeskuksesta.

¹ EMLE hankkeeseen kuuluvat: Steve Davies (Turun Yliopisto), Aino Inkinen (SYKE), Marko Joas (Åbo Akademi), Anne Kumpula (Turun Yliopisto), Åsa Lindström (Åbo akademi), Tea Nömman (Åbo akademi), Jukka Similä (SYKE), Jonathan Tritter (SYKE).

2 Tausta

Ympäristön pilaantumisen ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäävä ympäristönsuojelulaki (4.2.2000/86, YSL) säättää varsin laajasta osallistumisjärjestelmästä. Nykyinen järjestelmä on pitkäaikaisen kehityksen tulos, joka osaltaan on muokkautunut lainsäädännöllisten uudistusten ja osaltaan käytännön kautta. Yksittäisen ympäristölupasian käsittelyyn saattaa joissakin tapauksissa osallistua satoja, poikkeuksellisesti jopa tuhansia asianosaisia. Toisaalta joissain tapauksissa lupaviranomainen voi ratkaista asian pelkästään hakemuksen perusteella ilman, että muut tahot käyttävät heille lailla luotuja mahdollisuuksia osallistua asian käsittelyyn. Laki luo mahdollisuuksia osallistumiseen, ja siihen kuinka aktiivisesti näitä mahdollisuuksia käytetään vaikuttaa monet eri tekijät. Kansalaisten yleinen aktiivisuus on lisääntymässä ja ilmeisesti tämä on yksi tekijä joka vaikuttaa osallistumisen määrään.

Euroopan Unioni ja muu kansainvälinen sääntely on merkittävästi vaikuttanut ympäristölupasääntelyn kehittämiseen, kuten ympäristölupien yhtenäistämiseen vuonna 2000. Tämän tosiasian ei kuitenkaan tulisi hämärtää sitä, että kansallinen päätöksenteko on vähintään yhtä merkittävää. Tosin rajanveto sellaisen kansallisen sääntelyn välillä joka on päätetty ”puhtaasti” kansallisesti ja sellaisen mikä johtuu kansainvälisestä sääntelystä, voi olla hankalaa. Kansainvälinen sääntely voi nimittäin jättää kansallisesti päätettäväksi mikä sen sallimista lukuisista vaihtoehdoista valitaan. Toisin sanoen usein sääntelyssä on sekä kansainvälinen että kansallinen komponentti. Joka tapauksessa niiden toimintojen joukko, jotka tarvitsevat ympäristölupaa on lukumääräisesti katsoen pääosin päätetty kansallisesti. EY-sääntely koskee erityisesti isoja laitoksia. Valtion kesäkuuhun 2005 saakka myöntämistä luvista noin 12 % (363 lupaa 3076:sta) on ns. IPPC-laitoksia, jotka tarvitsevat ympäristölupaa Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) direktiivin² mukaan. Muut direktiivit laajentavat lupavelvollisten laitosten joukkoa, mutta se ei muuta kokonaiskuvaa. Hallinnon avoimuuden ja osallistumisjärjestelmien suhteen Suomi on edelläkävijä. Vaikka kansainväliset virtaukset ovat vaikuttaneet osallistumisjärjestelmän kehittämiseen, niin kansainvälisen oikeuden välitön vaikutus ei ole ollut erityisen merkittävä. Tästä poikkeuksen kuitenkin tekee ympäristövaikutusten arviointimenettely, jonka voidaan katsoa pitkälti tulleen Suomeen kansainvälisen kehityksen johdosta.

Lupajärjestelmän kehitystä viimeisen 30 vuoden aikana Suomessa voi luonnehtia sanalla laajentuminen. Laajentuminen koskee niin lupaa edellyttävien toimintojen joukkoa ja säänneltävien asioiden laajuutta kuin päätöksentekoon osallistuvia tahoja. Noin 26 000 toiminnon on arvioitu tarvitsevan lain mukaan lupaa (Ekroos 2005). Ympäristölupapäätöksiä tehdään keskimäärin useita päivittäin. Valtion viranomaiset myöntävät noin neljä lupaa joka työpäivä (SYKEN tiedostot) ja kunnan viranomaiset mahdollisesti vielä enemmän. Tällaisten päätösmäärien tekeminen luonnollisesti myös sitoo hallinnon resursseja.

² Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control

Niin sanottu paremman sääntelyn politiikka ("better regulation") tulee vaikuttamaan ympäristöpolitiikan muotoutumiseen tulevaisuudessa. Paremman sääntelyn politiikan merkitys on kasvanut sekä kansainvälisesti (erityisesti EU:ssa) mutta myös kansallisesti. Tämä politiikka on toistuvasti esillä erilaisissa korkean tason ministeritapaamisissa, kuten Eurooppa-neuvoston hiljattain antamissa päätelmissä (Euroopan neuvosto 15-16-12.2005, päätelmät). Tässä kokouksessa Eurooppa-neuvosto mm. tuki komission kehittämää hallinnollisten kustannusten arviointimenetelmän käyttämistä. Paremman sääntelyn politiikan lähtökohdat eivät ole ympäristöongelmissa tai muissa sektoripolitiikkojen asiakysymyksissä, vaan kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämässä ja Lissabonin strategian toteutumisessa. Lisäksi teollisuusmaiden yleinen pyrkimys vähentää julkisten menojen bruttokansantuoteosuutta tai estää sen hallitsematon kasvu luo osaltaan tarpeen arvioida sääntelyn, ja siis myös resurssien käytön prioriteetteja uudestaan ja tätä kautta vahvistaa tarvetta paremman sääntelyn politiikkaan. Näin ollen myös Suomessa on herännyt keskustelu sääntelyn hillitsemisestä siinä tarkoituksessa, että pyritään tasapainoiseen sääntelyyn eri tavoitteiden osalta.

EU:n paremman sääntelyn politiikan tavoite ei pohjimmiltaan ole kustannusten kasvun hillintä tai menojen suoranaisten leikkaus, vaan tasapainoisen kehitykseen edistäminen erilaisten arvojen ja pyrkimysten välillä. Sillä pyritään edistämään sääntelyn läpinäkyvyyttä ja kuulemista (public consultation) sekä sääntelyn tehokkuutta ja kustannustehokkuutta. Näin ainakin lähtökohtaisesti, vaikka David Wilkinsonin vetämä asiantuntijaryhmä (Institute for European Environmental Policy) on hiljattain kritisoinut EU:n politiikkaa juuri tästä näkökulmasta raportissaan, jossa tarkastellaan EU:n paremman sääntelyn politiikan yhteyttä ympäristöpolitiikkaan. He väittävät, että paremman sääntelyn politiikan sisältö olisi viime aikoina kaventunut siten, että se lähinnä tukee sääntelyn purkamispyrkimyksiä, vaikka alunperin se on ollut laajalaisempi merkitykseltään. Wilkinsonin raportissa (2005) korostetaan, että paremman sääntelyn politiikka edelleen tulisi tulkita sen alkuperäisen merkityksen mukaisesti. Tällä hetkellä paremman sääntelyn politiikka hakee vielä suuntaansa. Siksi onkin vaikeata tarkasti arvioida mitkä tulevat olemaan paremman sääntelyn politiikan vaikutukset ympäristösektorille. Lisäksi on myös kyse siitä miten jäsenvaltiot omassa lainsäädäntö- ja muussa toiminnassaan tulevat reagoimaan.

On merkkejä siitä, että pitkään jatkunut kansainvälinen trendi laajentaa luvanvaraisten toimintojen joukkoa ympäristöasioissa olisi pysähtymässä, ehkä jopa lievästi kääntymässä. Viime vuosina on eräissä korkean ympäristönsuojelun tason omaavissa maissa, kuten Hollannissa ja Tanskassa toteutettu uudistuksia, joissa lupasääntelyä on kevennetty (Wilkinson et al. 2005). Näiden muutosten taustalla ovat nimenomaisesti ns. paremman sääntelyn politiikan mukaiset pyrkimykset. Myös Suomessa on asetettu työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää mahdollisuuksia sääntelyn keventämiseen.

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen tähtäävä sääntely, kuten kaikki muukin sääntely, aiheuttaa toimeen pantaessa aina sekä taloudellisia ja muita hyötyjä että myös haittoja. Samalla on muistettava, että myös sääntelyn toteuttamatta jättäminen voi aiheuttaa kustannuksia ja muita haitallisia seuraamuksia. Kustannusnäkökulmasta katsottuna toteutetun sääntelyn hyödyt on arvioitu kustannuksia suuremmiksi. Ympäristösääntelyn avulla aikaan saadut toimenpiteet ja velvoitteet aiheuttavat kustannuksia niin yksityiselle kuin julkiselle sektorille. Usein suurimman kustannuserän muodostaa toiminnanharjoittajien investoinnit ympäristönsuojelun kannalta parempaan tekniikkaan ja parempien käytäntöjen suunnitteluun. Julkiselle hallinnolle ja yrityksille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset, joihin osallistumisen välittömät seuraukset on luettava, ovat kuitenkin vain pieni osa sääntelyn toimeenpanon aiheuttamista välittömistä ja välillisistä kokonaiskustannuksista. (Kautto, Mickwitz ja Ollikka 2003, 68-69). Tämä havainto on yleistys, joka koskee koko lupajärjestelmää. Yksittäisen hankkeen tai rajoitetun toimintojen joukon osalta asia voi olla toisin.

Osallistumisen etuina on katsottu olevan päätösten laadun parantaminen, demokratian vahvistaminen, päätöksenteon valvonnan tehostaminen, päätöksen vastustuksen vähentyminen (hyväksyttävyyys) sekä hallinnon ja hakijan julkisen kuvan (image) parantaminen (Beierle, 1999, Davies:in mukaan (Davies 2001, 62)). Osallistumisen käänteisinä puolina voidaan nähdä etenkin osallistumisen välittömät kustannukset (hallinnolliset kustannukset) ja hankkeiden viivästyminen, jotka kumpikin voivat heikentää sääntelyn kustannustehokkuutta ainakin lyhyellä aikavälillä. Tällaisia ovat päätöksenteon sitomat resurssit ja toiminnan pitkittymisen aiheuttamat haitat.

Keskustelun kansalaisten osallistumisesta hallinnolliseen päätöksentekoon palauttaminen yksinomaan empiirisiä tosiasioista koskevaksi on ongelmallista. Ensinnäkin, vaikka edellä mainitut osallistumisen hyödyt ja haitat on ymmärretty empiirisinä (siis havaittavissa olevina) tosiasioina, niiden havainnointi voi olla haastavaa. Tätäkin tärkeämpää on havaita se, että osallistumisen tarpeellisuutta voidaan perustella myös oikeudellisilla ja periaatteellisilla seikoilla riippumatta siitä, onko empiiristä tietoa hyödyistä ja haitoista saatavilla ja mitä tieto kertoo. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kansallisella lainsäätäjällä on perustuslaillinen velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20 §, Vihervuori 1999, Määttä 2001). Myös kansainväliset sopimukset, erityisesti ns. Århusin sopimus asettaa ympäristöasioissa osallistumista koskevia velvoitteita. Osallistumista voidaan myös perustella demokratiaan eli päätöksenteon kansanvaltaisuuteen liittyvillä arvoilla.

3 Muutoksenhakujärjestelmä

Muutosta hallintopäätökseen saa hakea asianosainen. Ympäristöasioissa asianosaisuus on jo pitkään ymmärretty laajasti ja muutoksenhakijoiden piiri on siksi laaja. Luvanhakijan lisäksi asianosaisia ovat haitankärsijät, siis henkilöt joihin toiminnan ympäristövaikutukset yltävät. Haitankärsijöiden joukko voi kasvaa jopa tuhansiin. Myös muut tahot joiden etua ja oikeutta asia saattaa koskea, ovat asianosaisia. Tällaisia voivat olla muun muassa toinen toiminnanharjoittaja, jolla ei kuitenkaan ole kilpailuasemaan vedoten valitusoikeutta vaan voi valittaa ainoastaan YSL:n mukaisin perusteluin. Lisäksi useille eri viranomaisille on annettu oikeus hakea muutosta yleisen edun valvomiseksi. Koska eri viranomaiset valvovat erilaisia yleisiä etuja, myös viranomaisten joukko jotka voivat jossain tilanteessa hakea muutosta on laaja. Ympäristönsuojelun yleistä etua valvovat valvontaviranomaiset, siis alueellinen ympäristökeskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Muutoksenhakuoikeus on annettu niin sijaintipaikkakunnan kuin toiminnan vaikutus alueen kunnan ympäristöviranomaiselle. Kyseisille viranomaisille on annettu valitusoikeus toistensa päätöksiin. Toisinaan ajatellaan, että erityisen tarpeellista on alueellisen ympäristökeskuksen muutoksenhakuoikeus kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksestä, koska kunnan ympäristöviranomaisten päätösten tason on arveltu vaihtelevan. Alueellisen ympäristökeskuksen muutoksenhakuoikeus toimii siis tämän ajatuksen mukaan varmistuksena päätösten laadulle ja samalla oikeusturvan takeena kansalaisille. Lisäksi kunnalla, siis kunnanhallituksella, on valitusoikeus joka voi olla tarpeellinen kunnan yleisen edun ajamiseksi. Tässäkin tapauksessa kyseeseen tulevat niin sijaintipaikkakunnan kuin toiminnan vaikutusalueen kunnat. Lisäksi muulla viranomaisella, kuten kalatalousviranomaisella, on oikeus hakea muutosta kyseisen viranomaisen valvoman yleisen edun suojelemiseksi.

Periaatteellisesti merkittävin ja aikoinaan eniten keskustelua herättänyt muutoksenhakuoikeutta koskeva YSL:n säätämisen yhteydessä toteutettu uudistus on järjestöjen muutoksenhakuoikeus. Lain mukaan rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun tai asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, on nykyisin myös laissa säädetty muutoksenhakuoikeus. Funktionaalisesti järjestöjen muutoksenhakuoikeus vahvistaa ympäristönsuojelunedun valvontaa ja sillä on erityistä merkitystä tilanteissa, joissa muilta tahoilta puuttuu intressi ympäristönsuojelun edun toteutumiseen. Toisaalta järjestöjen muutoksenhakuoikeuteen on myös lainvalmisteluvaiheessa liitetty pelkoja siitä että järjestöt käyttäisivät tätä mahdollisuutta muutoksenhakuinstitutiille vieraisiin tarkoituksiin.

Muutoksenhaku lupaviranomaisen päätökseen on osa laajempaa osallistumisjärjestelmää. Muutoksen hakeminen tapahtuu kirjallisessa menettelyssä, jossa vain harvoin on suullisia vaiheita; tuomioistuimet turvautuvat katselmuksiin ja todistajien kuulemisiin ympäristölupa-asioissa suhteellisen vähälukuisissa tapauksissa. Näin

osallistuminen usein tarkoittaa valituskirjelmän ja vastineiden laatimista ja niihin mahdollisesti liitettävän lisäselvityksen hankkimista.

Muutosta ympäristölupapäätökseen haetaan hallintovalituksella (YSL 96 §). Tämä koskee myös kunnallisen viranomaisen tekemää ympäristölupapäätöstä. Tuomioistuimien voi itse muuttaa päätöksen sisältöä virheen havaittuaan sen sijaan, että palauttaa asiaa päätöksen tehneelle viranomaiselle. Hallintovalituksessa muutoksenhakija voi esittää uuden vaatimuksen olosuhteiden muutoksen tai valitusajan päättymisen jälkeen tietoon tulleen seikan johdosta myös valitusajan umpeen kulumisen jälkeen, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. (Kuusiniemi 2001, 138-141). Jaottelulla tarkoituksenmukaisuus ja oikeusharkintaan on Suomessa yleisesti merkitystä ennen kaikkea sen suhteen ratkaiseeko asian lopullisesti valtioneuvosto vai korkein hallinto-oikeus. Muutoksenhakijan näkökulmasta asialla ei kuitenkaan ole sikäli merkitystä, että hänen ei tarvitse tehdä näiden asioiden välillä eroa, sillä muutosta haetaan joka tapauksessa samassa järjestyksessä. Ympäristölupa-asioissa jaottelulla on erityisen vähäinen merkitys, koska ympäristölupaan liittyvät kysymykset katsotaan aina oikeusharkinnan nojalla ratkaistaviksi kysymykseksi ja siksi ympäristölupa-asioita ei siirretä valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Ympäristölupapäätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle. Viranomaisen on lähetettävä tieto ympäristölupapäätöksestä ja tehdyistä valituksista Vaasan hallinto-oikeudelle välittömästi valitusajan päättymisen jälkeen. Ympäristölupapäätöstä koskevista valituksista on päätöksen antaneen viranomaisen tiedotettava kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Viranomaisen on lisäksi varattava luvanhakijalle ja niille asianosaisille joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksen johdosta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Viranomaisen on samalla ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa. Päätöksen tehneen viranomaisen on toimitettava valitusasiakirjat, vastineet ja muut päätösasiakirjat sekä tarvittaessa lausuntonsa Vaasan hallinto-oikeudelle viipymättä, mutta kuitenkin viimeistään 30 päivän kuluessa vastineen jättämiselle varatun määräajan päättymisestä.

Ympäristönsuojelulain mukaisessa muutoksenhaussa noudatetaan virallisperiaatteita. Virallisperiaate tarkoittaa, että kun asianosainen on esittänyt tietyn vaatimuksen ja asia kuuluu tuomioistuimen toimivaltaan, niin tuomioistuimen on viran puolesta hankittava tarpeellinen selvitys, jotta asia voidaan ratkaista. Sitä ei siis saa hylätä toteen näyttämättömänä. Usein jutun aineisto itsessään sisältää riittävän selvityksen, mutta jos näin ei ole, tuomioistuimen on hankittava lisäselvitystä. Tästä huolimatta esitetyillä vaatimuksilla on suuri merkitys, koska valituskirjelmässä esitetyt vaatimukset pitkälti rajaavat ne seikat, mitä tuomioistuimen pitää (saa) tutkia. Menettelyvirheisiin tuomioistuimien voi kuitenkin puuttua ja ehdottomat prosessin edellytykset on aina otettava viran puolesta huomioon. Tapauksissa, joissa muutoksenhakijoita on useita, vaatimukset voivat olla ristiriitaisia ja tällöin tuomioistuimien on vapaa liikkumaan koko niiden vaatimusten kentällä mitä kirjelmässä on yhteensä esitetty.

4 Aineisto

Tämä selvitys pohjautuu lähinnä Vaasan hallinto-oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten tilastolliseen analyysiin ja tätä täydentävään haastattelu-aineistoon. Tiedostomme sisältävät sekä ympäristösuojelulain (YSL) mukaisia lupapäätöksiä, sekä eräitä ympäristölupamenettelylain (YLML) mukaisia päätöksiä jotka tehtiin YSL:in voimaantulon jälkeen. Tilastollisen tarkastelun kohteeksi on kuitenkin otettu sellaiset tuomioistuinten 1.3.2000-31.5.2005 välisenä aikana tekemiä päätöksiä, jotka koskevat ainoastaan YSL:in nojalla myönnettyjä lupia. Perustiedot, so. päätösten määrä, lupaviranomainen ja toimiala on tiedossa kaikista päätöksistä, joiden määrät on ilmoitettu taulukossa 1. Päätösten sisältö valittujen muuttujien osalta on käyty läpi kaikista vuonna 2000, 2001 sekä 1.1.-31.5.2005 tehdyistä päätöksistä ja vuosien 2002, 2003 ja 2004 osalta 70 % kunkin vuoden satunnaisesti valituista päätöksistä, tutkimusresurssisyistä. Liitteessä 1 on luetteloitu päätöksistä kerätyt perustiedot ja muut päätösten sisältöä koskevat yksityiskohtaiset tiedot. Tiedot on kerätty Excel-tiedostoon, jota on käytetty aineiston käsittelyyn. Lähtökohtaisesti kumpikin tuomioistuimien toimittaa jakelun kautta kaikki ympäristölupia koskevat päätökset Suomen ympäristökeskukseen, jossa ne on arkistoitu ja kerätty tutkimuksen aineistoon. Näin kerättyä aineistoa voidaan pitää suhteellisen luotettavana, vaikka ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että jokin päätös puuttuisi satunnaisesti arkistosta.

Valitusalttiuden arvioiminen on ollut erityisen haastavaa. Tämän takia on aineistoa jouduttu erityisellä tavalla käsittelemään. Käsittelyn johdosta taulukossa 2 ja 3 sekä kuviossa 6 esitetty aineisto poikkeaa pääaineistosta siten kuin se tässä selostetaan. Valitusalttiuden laskeminen edellyttää lupaviranomaisten tekemien lupapäätösten määrän ja hallinto-oikeuden kyseisiä päätöksiä koskevien päätösten määrä vertailua, sillä valitusalttiuus tarkoittaa sitä kuinka usein päätöksestä haetaan muutosta. Luonnollisestikin tuomioistuimien antaa päätöksensä useita kuukausia, jopa vuosia myöhemmin siitä kun lupaviranomainen on tehnyt päätöksen. Siis vaikka käytettävissä on luotettavat tiedot lupaviranomaisten ja tuomioistuinten päätösten määristä, on mahdollista, että jokin tutkittavaan ryhmään kuuluva ympäristöluvasta tehty valitus on vireillä vielä tarkastelujakson lopulla. Jotta tällaisten tuomioistuimissa vireillä olevien tapauksien määrä olisi mahdollisimman vähäinen, on valitusalttiutta laskettaessa otettu huomioon vain ne lupaviranomaisten päätökset, jotka on tehty 30.6.2004 mennessä. Lisäksi on kerätty tiedot Vaasan hallinto-oikeuden päätöksistä, jotka koskevat kaikkia YSL:in alla myönnettyä lupaa ajalta maaliskuu 2000 vuoden 2005 loppuun saakka. Näin huomiotta on jäänyt vain ne valitukset, jotka on tehty 30.6.2004 tai sitä ennen jotka olivat edelleen vireillä Vaasan hallinto-oikeudessa vuoden 2006 alussa (siis 1 v 6 kk päätöksenteon jälkeen). Tällaisia päätöksiä on viimeisimmän tiedon mukaan ainoastaan 6 (Kainlauri 2006 pers. comm.).

Valituspäätöksistä saatavaa tietoa täydennettiin ympäristöluvista saatavalla tilastotiedolla. Lupapäätösten määriä tarkastelemalla kerättiin tietoa mm. valitusalttiudesta. Tiedot valtion lupaviranomaisten tekemistä päätöksistä pohjautuvat SYKEN lupapäätösten seurantajärjestelmään. Alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot toimittavat antamansa lupapäätökset automaattisesti Suomen ympäristökeskukseen. Kuntien päätökset sen sijaan toimitetaan pääsääntöisesti alueellisiin

ympäristökeskuksiin. Kuntien päätöksistä ei valtakunnallisesti näin ollen ole saatavilla tietoja koottuna, vaan päätökset ovat kussakin aluekeskuksessa. Tutkimusta varten käytiin läpi ne Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella sijaitsevien kuntien ympäristölupapäätökset, jotka oli toimitettu Uudenmaan ympäristökeskukseen. Uudenmaan alueellisen ympäristökeskuksen kuntien lupapäätösten arkistosta saattaa puuttua sellaisia tapauksia, joita ei ehkä ole toimitettu ympäristökeskukselle tai jotka ovat olleet ratkaisijoiden pöydällä tutkimusajankohtana käsiteltävänä. Ympäristökeskus ei myöskään ylläpidä täysin kattavaa luetteloa sille tulleista päätöksistä. Näin yksittäisten päätösten puuttumista arkistomapeista on hankala tarkistaa. Arviomme kuitenkin on, että aineisto mahdollistaa yleiskuvan luomisen päätösten määrästä eri toimialoilla. Tiedossamme ei ole syytä, miksi aineisto olisi systemaattisesti vääristynyt ja antaisi näin väärän kuvan kuntien antamista päätöksistä.

Tilastollisen analyysin pohjana on ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n mukainen toimialaryhmittely. Eräät kohdat on jaettu kahteen osa-kokonaisuuteen ja toiset taas yhdistetty (ks. Liite 3). Olemme käyttäneet seuraavaa toimialaryhmittelyä (lueteltuna määrällisessä järjestyksessä).

Haastattelut on tehty teemahaastatteluina. Teemahaastattelussa haastattelijat etukäteen määrittelevät haastattelun rakenteen ja teemat, vaikka haastattelutilanteessa haastattelijä voi täsmentää teemoja lisäkysymyksiin, jotka nousevat esiin haastattelun kuluessa. Tutkimusta varten haastateltiin 10 henkilöä joista 3 oli Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja loput Vaasan hallinto-oikeudesta. Haastateltavina oli sekä esittelijöitä että tuomareita. Haastattelut kestivät noin 60-120 minuuttia/haastattelu. Kaikki haastattelut äänitettiin ja litteroitiin. Analyysin pohjana ovat aukikirjoitetut haastattelut.

Taulukko I. Tuomioistuinten päätösten määrät toimialoittain.

Toimiala	YSA I § kohta x ja YSL 28 § kohta x	VaHaO		KHO	
		YLML	YSL	YLML	YSL
Metsäteollisuus	YSA I § kohta 1	1	20	2	2
Metalliteollisuus	YSA I § kohta 2	1	8	0	0
polttolaitokset	YSA I § kohta 3	2	22	0	2
Kemianteollisuus, kemikaalien käsittely	YSA I § kohdat 4, 5b-d, 6	1	6	1	1
Poltonesteiden jakeluasemat	YSA I § kohta 5a	2	68	0	15
Malmien ja mineraalien käsittely	YSA I § kohdat 7a-c,e ja 8	8	108	20	23
Turvetuotanto	YSA I § kohta 7d	0	52	0	4
Nahan tai tekstiilien käsittely	YSA I § kohta 9	0	0	0	0
Elintarvikkeiden ja rehujen valmistus	YSA I § kohta 10	1	18	0	1
Eläinsuojat	YSA I § kohdat 11a-b	1	135	0	32
Kalankasvatus	YSA I § kohta 11c	0	35	0	9
Liikenne	YSA I § kohta 12	1	29	0	14
Jätevedenpuhdistus	YSA I § kohta 13	1	36	0	5
Ampumarata	YSA I § kohta 14a	2	12	0	4
Muu toiminta	YSA I § kohta 14b-d	3	1	0	0
Jätevesien johtaminen	YSL 28 § kohta 2.2	0	6	0	2
Naapurussuhteet	YSL 28 § kohta 2.3	0	10	0	4
Jätteen käsittely	YSL 28 § kohta 2.4	11	122	14	26
Pilaantuneet maat	YSL 78.1 §	1	10	1	1
Muut tapaukset	esim. YSL 101 §	1	15	0	4
Yhteensä		37	713	38	149

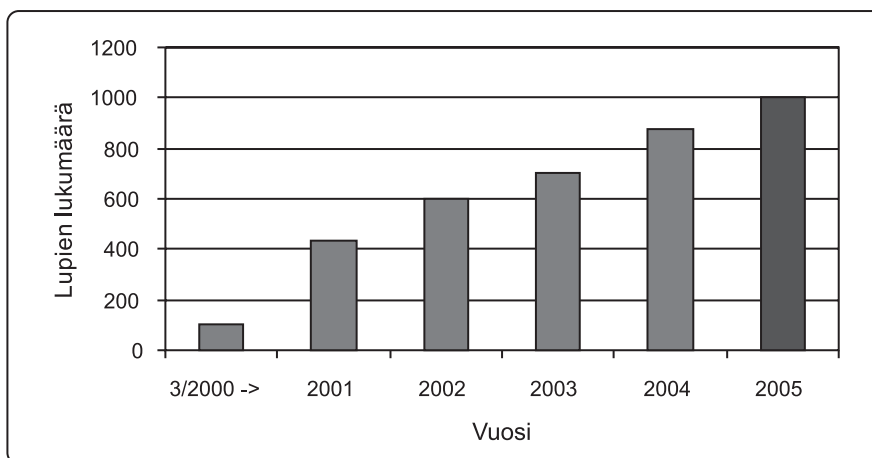
5 Tulokset

5.1

Kuinka paljon lupapäätöksiä tehdään

Valtion lupaviranomaisten YSL:n nojalla myöntämien lupien suuruusluokka on tiedossa suurella luotettavuudella. Vuoden 2005 toukokuun loppuun mennessä, siis pääasiallisen tarkasteluajanjaksoimme puitteissa, valtion viranomaiset ovat myöntäneet yli 3 000 ympäristönsuojelulain mukaista lupaa. Ympäristönsuojelulain mukaisten lupapäätösten määrä on vuosittain kasvanut (kuvio 1), joka johtuu uuden järjestelmän sisäänajosta. On luonnollista, että ensimmäisenä vuonna (2000) lupapäätöksiä tehtiin vähän, koska lakikaan ei ollut voimassa kuin osan vuotta eli maaliskuun alusta. Outona ei voi pitää sitäkään, että päätösten määrä on tämän jälkeenkin kasvanut muutamana vuonna, sen sijaan on mielenkiintoista havaita, että kasvu jatkuu edelleen viidentenä kokonaisuena kalenterivuonna lain voimaan tulon jälkeen.

Lukuihin sisältyvät vain YSL:n mukaiset ympäristölupapäätökset, vaikka ao. viranomaiset tekevät myös muita päätöksiä niin YSL:n kuin muiden lakien nojalla. Ympäristölupapäätökseksi on lähtökohtaisesti katsottu kaikki ympäristölupaan liittyvät ratkaisut riippumatta ratkaisun luonteesta tai ympäristönsuojelullisesta merkityksestä. Esimerkiksi päätös, jossa on erillisen hakemuksen perusteella muutettu yksittäistä lupamääräystä, lisää päätösten lukumäärää. Myös YSL 101 §:n nojalla tehdyt ratkaisut (14 kpl) sisältyvät lukuihin. Näin olleen samaa toimintaa voi koskea monta päätöstä ja oikeudellisesti arvioiden kaikkien yhtä aikaa voimassa olevien päätösten kokonaisuus muodostaa ympäristöluvan. Luvuista on kuitenkin poistettu ne päätökset joissa on vain korjattu aikaisemmin tehtyyn päätökseen sisältyvä kirjoitus- tai asiavirhe. Tämän tutkimuksen kannalta on olennaista tarkastella kaikkia lupia koskevia päätöksiä, joihin sisältyvät luvan muuttamista, korjaamista ja uusimista koskevat päätökset, koska kaikista päätöksistä voidaan erikseen valittaa. Näin saadaan tietoa muun muassa valitusalttiudesta.



Kuvio 1. Valtion viranomaisten myönnetty ympäristöluvat vuosittain*.

*Vuoden 2005 tiedot perustuvat lupiin myönnetty 31.05.2005 saakka, arvioitu koko vuodelle.

Lupapäätösten määrät vaihtelevat rajusti kunnasta toiseen ja kaikkien kuntien tekemien lupapäätösten kokonaismäärä ei ole tarkasti arvioitavissa.³ Helsinki myöntää vuosittain noin 20 lupaa (Kolju ja Autio 2005, 13), mutta pienissä kunnissa ei välttämättä tule niin paljon lupahakemuksia käsiteltäväksi, että lupia myönnettäisiin joka vuosi. Tutkimusresurssit eivät mahdollistaneet keräämään kaikista Suomen kunnista tietoa tehtyjen ympäristölupapäätösten määrästä. Sitä vastoin tiedot kerättiin Uudenmaan ympäristökeskuksen toimialueen kunnista. Niissä on tehty 596 ympäristönsuojelulain mukaista ympäristöluparatkaisua 31.5.2005 mennessä. Lisäksi ao. kunnat ovat tehneet 1.3.2000-31.5.2005 välisenä aikana 46 ympäristölupamenettelylain mukaista päätöstä.

Ympäristöluvanvaraisten toimintojen kokonaismäärästä ei ole varmaan tietoa. On kuitenkin arvioitu, että luvanvaraisia toimintoja voisi olla Suomessa yhteensä noin 26 000 kappaletta, joista ympäristönsuojeluasetuksen mukaan kuntien tekemiä päätöksiä olisi noin 2/3 eli 17 000 ja valtion viranomaisten tekemiä päätöksiä olisi loput noin 1/3 eli 9 000 (Ekroos 2005, 18). Nämä luvut ovat arvioita ja käytettävissä olevan tiedon mukaan niihin on syytä suhtautua varovaisesti. Kuntien lupapäätösten kokonaismäärä on mahdollista arvioida "takaperoisesti" yhdistämällä Vaasan hallinto-oikeuden kuntien tekemien ratkaisujen määrää koskevat tiedot valitusalttiuteen. Vaasan hallinto-oikeudesta on haettu muutosta 31.5.2005 mennessä 355 kunnan tekemästä lupapäätöksestä ja 358 valtion viranomaisen tekemästä lupapäätöksestä. Valituspäätösten määrät ovat siis samaa suuruusluokkaa ja jos valitusalttius olisi sama valtionviranomaisten ja kuntien viranomaisten osalta, niin tällöin myös kuntien tekemien päätösten määrä luonnollisesti olisi samaa suuruusluokkaa. Näin ei ilmeisestikään ole, vaan kuntien päätöksistä valitetaan harvemmin kuin valtion tekemistä päätöksistä. Kysymys onkin siitä kuinka paljon vähäisempi on kuntien ympäristölupapäätösten valitusalttius suhteessa vastaavaan viranomaisiin koskevaan lukuun. Jos ympäristölupapäätöksiä todella tehtäisiin kunnissa 2/3 eli noin 5 500 – 6 000 lupapäätöksen verran, tulisi valitusalttiuden olla suuruusluokkaa 6 %. Tällainen valitusalttius olisi erittäin vähäinen suhteessa valtion valitusalttiuteen, joka on 18 % (ks. Taulukko 2) ja siksi se on lähes epäuskottava. Ainakin se on selvästi pienempi kuin se kuntien ympäristölupapäätösten valitusalttius, joka on laskettu Uudenmaan alueellisen ympäristökeskuksen toimialueella sijaitsevien kuntien tekemien ympäristölupapäätösten perusteella. Tämä valitusalttius on nimittäin suuruusluokkaa 11 %. Jos valitusalttius olisi keskimääräisesti sama kaikista Suomen kuntien tekemistä päätöksistä kuin Uudellamaalla, niin kunnan tekemiä lupapäätöksiä olisi noin 3 200.

Lupapäätösten määrä vaihtelee huomattavasti toimialoittain (kuvio 2). Kaksi suurinta toimialaa (eläinsuojat ja jätteiden käsittely) vastaavat kumpikin noin 25 % kaikista valtion viranomaisten tekemistä lupapäätöksistä ja siis yhteensä lähes puolta kaikista lupapäätöksistä. Viisi suurinta toimialaa vastaa 75 % kaikista lupapäätöksistä. Uudenmaan kuntien osalta viisi suurinta toimialaa vastaavat noin 86 % kaikista lupapäätöksistä.

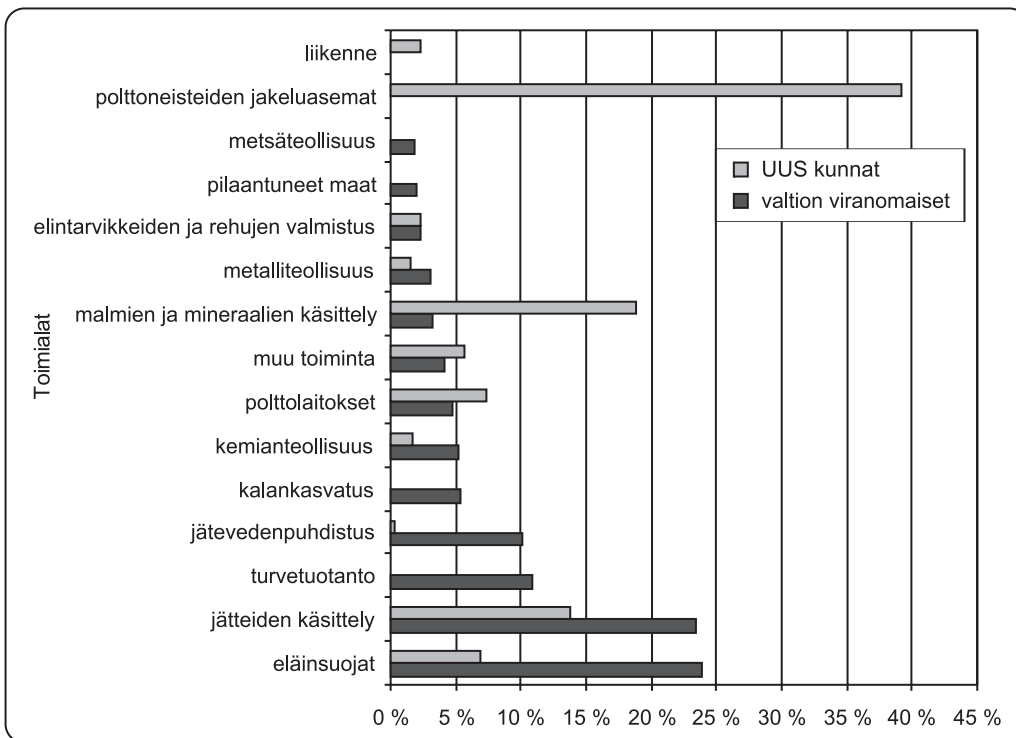
Myös erot eri lupaviranomaisten välillä ovat merkittävät. Valtion viranomaisista isoja lupapäätösten tekijöitä (yli 250 päätöstä) on viisi, keskisuuria (100–249 päätöstä) kuusi ja pieniä (<100) viisi. Isot vastaavat 54% päätöksistä ja pienet 11%:sta. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen YSL:n nojalla myöntämien lupien kokonaismäärä (yli 400) on suurin kaikista lupaviranomaisista.

Isoja laitoksia (ns. IPPC –laitoksia) koskevia lupapäätöksiä on 31.5.2005 mennessä annettu suuruusluokkaa 363 kappaletta. Luku on jossain määrin epätarkka arvio, mutta tästä huolimatta on ilmeistä että noin puolelle kaikista Suomen IPPC laitoksis-

³ Ekroos kuitenkin arvioi, että kuntien lupaviranomaisten YSL:n ja VL:n nojalla yhteensä tekemien lupapäätösten määrä on vuositasolla noin 1 400-1 600 lupaa, joista VL:n nojalla tehtyjen päätösten määrä on ilmeisestikin suhteellisen pieni.

ta on myönnetty lupa sanottuun päivään mennessä. Suurin toimiala on eläinsuojat, joita koskevia päätöksiä on arvioilta tehty runsaat 100 eli 28 % kaikista IPPC-laitoksia koskevista päätöksistä. Seuraavaksi suurin toimiala on kaatopaikat (arvio 52 päätöstä, 14 %). Muita isoja IPPC-kategorioita ovat polttolaitokset (38 kpl), metallien ja muovien pintakäsittely (31 kpl), orgaanisen kemian perustuotteita valmistavat laitokset (31 kpl), ja massa- ja paperiteollisuus (16 kpl). YSA 43 §:n mukaisesti viimeisen IPPC-laitosten ryhmän piti hakea YSL:n mukaista ympäristölupaa vuoden 2004 loppuun mennessä.

Osa lupapäätöksistä koskee uusia toimintoja, osa olemassa olevia toimintoja. SYKEn ympäristölupaseurannan vielä tarkistamattomien tietojen mukaan valtion viranomaiset tekivät vuonna 2005 kaikkiaan noin 1 000 lupapäätöstä. Nämä päätökset ovat lupaseurannassa ryhmitelty sen mukaan mikä on ollut luvanhaun syy, vaikka kaikissa tapauksissa asia ei ole selvinnyt itse päätöksestä. Näistä ja muista syistä johtuen käytettävissä olevat tiedot eivät vielä ole täysin tarkkoja. Alustavan arvion mukaan uuden toiminnan tai toiminnan muutoksen vuoksi on yhteensä haettu vähän harvemmin kuin pelkän määräajan johdosta. Karkeasti arvioiden uutta toimintaa koskee noin yksi viidennes luvista, toiminnan muutosta (YSL 58 §) hivenen enemmän. Samalla on huomattava että YSL 55 §:n tarkoittamia luvan tarkistamisia on vielä vuonna 2005 tehty suhteellisen harvoin, vain noin 10 kappaletta. Toisin sanoen YSL:n nojalla myönnettyjä lupia ei vielä uusita, vaan kyse on yleensä jostain muusta tarkistamisesta, esimerkiksi nyt kumotun lainsäädännön nojalla annetussa luvassa määrätystä määräajasta.

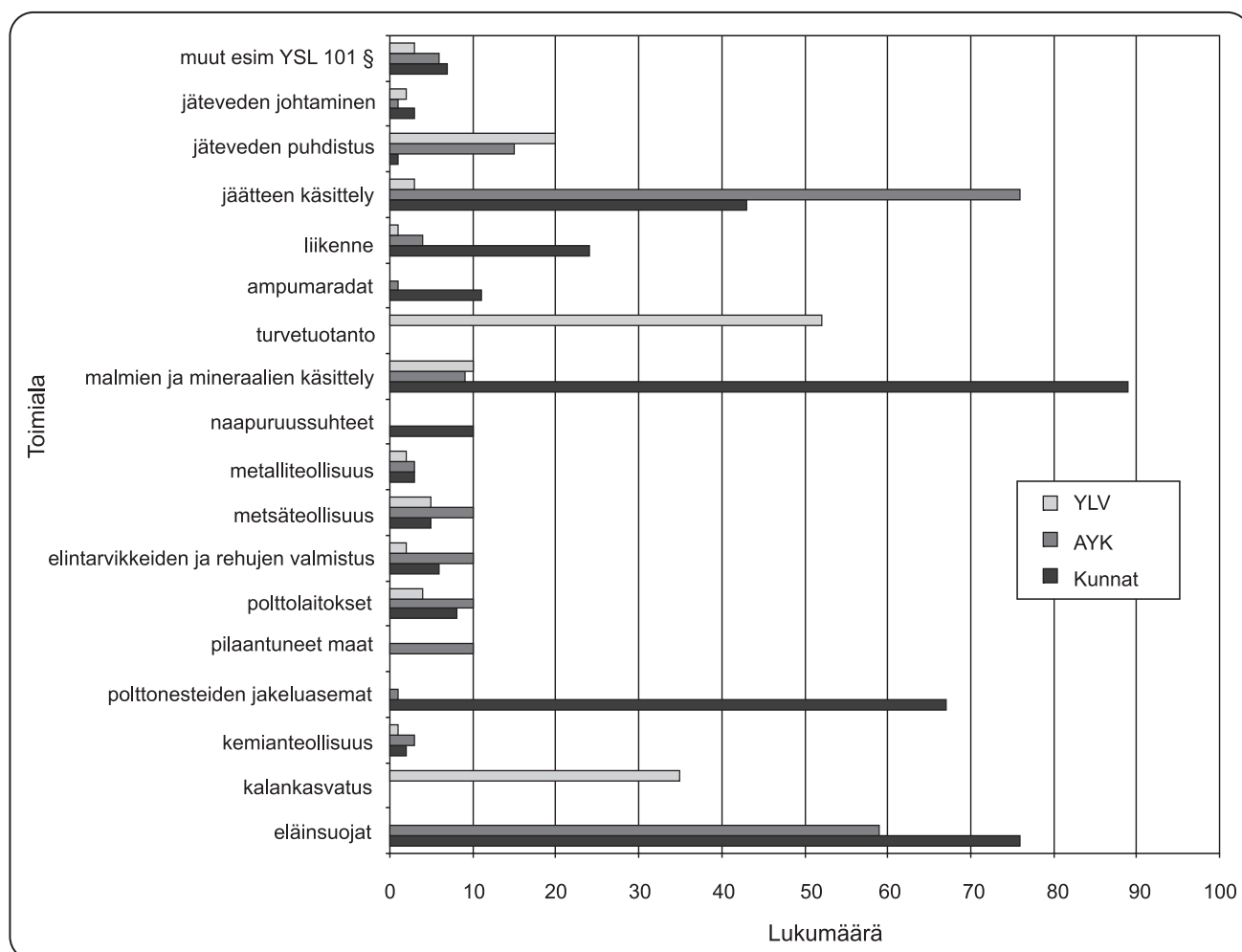


Kuvio 2 Valtion viranomaisten ja Uudenmaan kuntien YSL:n mukaiset lupapäätökset 31.5.2005 saakka.

Valituspäätösten määrät

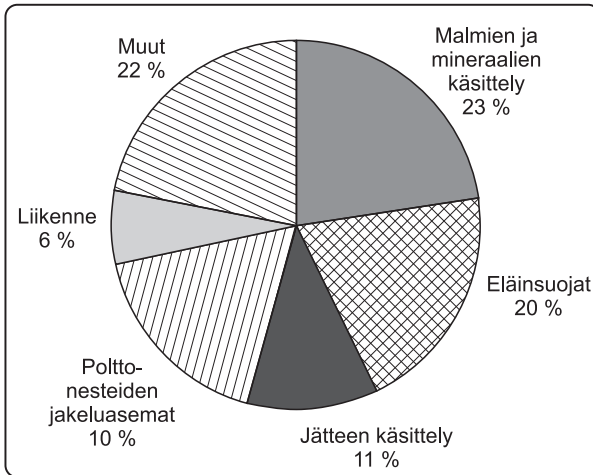
Vaasan hallinto-oikeudessa on tehty 713 ja Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 149 ympäristölupaa koskevaa ratkaisua 1.3.2000-31.5.2005 välisenä aikana ja ne jakaantuvat eri toimialoille kuten taulukossa 1 ilmenee (ks. aikaisemmin). Taulukosta ilmenee myös ympäristönsuojelumenettelylain mukaisten päätösten määrät toimialoittain. Vaasan päätöksistä 355 kpl (49.8 %) koskee kuntien lupapäätöksiä ja 358 kpl (50.2 %) valtion lupaviranomaisten päätöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta vastaavat luvut ovat 85 kpl (57 %) ja 64 kpl (43 %).

Kuvio 3 näyttää miten Vaasan hallinto-oikeuden päätökset jakautuvat eri toimialoittain ja viranomaisittain. Suurimmat päätöslukumäärät keskittyvät neljään toimialaan, joista suurin osa koskee kuntien tekemiä lupapäätöksiä. Tämä johtuu osittain siitä että nämä ovat kuntien suurimmat luvitettavat toimialat, mutta myös miten YSL jakaa luvitettavat toimialat lupaviranomaisten kesken.

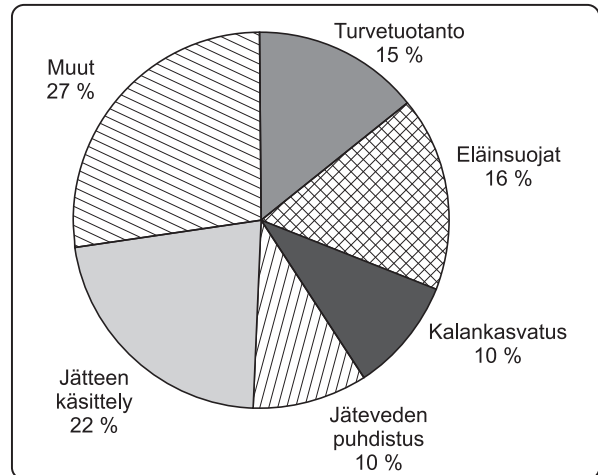


Kuvio 3. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut toimialoittain ja viranomaistyypeittäin.

Kuvioista 4 ja 5 selviää selkeämmin miten muutoksenhaut keskittyy eri toimialoihin. Noin 73 % kaikista Vaasan hallinto-oikeuden valtion viranomaisten ympäristölupia koskevista päätöksistä koskee viittä suurinta toimialaa, ja 78 % kaikista Vaasan hallinto-oikeuden kunnan viranomaisten ympäristölupia koskevista päätöksistä koskee viittä toimialaa. Suurimmat toimialat ovat kuitenkin erilaisia valtion ja kuntien tekemien päätösten osalta. Valtion viranomaisten osalta toimialat ovat jätteen käsittely, eläinsuojat, turvetuotanto, kalankasvatus ja jäteveden puhdistus. Kuntien osalta viisi suurinta toimialaa ovat eläinsuojat, jätteen käsittely, malmien ja mineraalien käsittely, polttonesteiden jakeluasemat ja liikenne.



Kuvio 4. VaHaOn päätökset Uudenmaan kuntien myöntämistä luvista, suurimmat toimialat.



Kuvio 5. VaHaOn päätökset valtion viranomaisten myöntämistä luvista, suurimmat toimialat.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisujen määrä vaihtelee myös viranomaisittain. Kuten liitteestä 2 ilmenee, sellaisia valtion lupaviranomaisia joista on haettu usein muutosta ovat kaikki lupavirastot sekä eräät alueelliset ympäristökeskukset, kuten Uudenmaan, Lounais-Suomen ja Länsi-Suomen ympäristökeskukset. 30 % tai enemmän kussakin näissä viranomaisissa tehdyistä päätöksistä on johtanut muutoksenhakuun. Ylimmillään jopa enemmän kuin joka toinen yksittäisen viranomaisen tekemä päätös on johtanut muutoksenhakuun. Kainuun, Lapin, Etelä-Savon, Koillis-Suomen ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskusten myöntämistä ympäristöluvista Vaasan hallinto-oikeus on tarkasteluajanjaksolla tehnyt kustakin alle 10 muutoksenhakua koskevaa päätöstä. Näihin eroihin on voinut vaikuttaa monet asiat, kuten valitusherkkien toimialojen suhteellinen osuus ja alueelliset erot. Sitä seikkaa onko päätösten laadulla – ja jos on niin mikä – vaikutusta valitusalttiuteen, ei voida aineistosta päätellä.

Vaasan hallinto-oikeuden päätösten määrät vaihtelee, koska lupapäätösten määrä ja valitusalttiisuus (taulukko 2 ja kuvio 7 alhaalla) vaihtelevat. Valitusalttiisuus vaihtelee viranomaistyyppittäin, toimialoittain ja eri alueiden välillä. Valitusalttiuden vaihtelut voivat olla päällekkäisiä. Valitusalttiisuus voi siis vaihdella alueellisesti sen takia, että eri alueilla käsitellään erilaisia lupia riippuen alueen taloudellisesta rakenteesta. Teoriassa asia voi olla myös päinvastoin. On myös mahdollista että eri alueiden välillä on aitoa vaihtelua ja tämä taas voi heijastua toimialojen valitusalttiuteen.

Valitusalttiuden arvioiminen, taulukossa 2 ja 3 sekä kuviossa 6, on toteutettu arviointimenetelmällä, joka on selostettu jaksossa 4, "Aineisto". Menetelmään sisältyy tietty erehtymisriski.

Kun verrataan lupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja Uudenmaan kuntien päätöksiä, havaitaan että suhteellisesti eniten haetaan muutosta lupavirastojen päätöksiin ja vähiten Uudenmaan kuntien päätöksiin.

Taulukko 2. Valitusalttius viranomaistyypeittäin.

	Muutoksenhaut 03/2000 – 12/2005	Lupapäätökset 03/2000 – 07/2004	Valitus prosentti
Alueelliset Ympäristökeskukset	239	1706	14%
Ympäristölupavirastot	155	522	30%
Uudenmaan kunnat	55	489	11%

Isojen laitosten eli ns. IPPC-laitosten luparatkaisuista (26 %) haetaan muutosta useammin kuin keskimäärin valtion viranomaisten päätöksistä (18 %),⁴ mutta silti harvemmin kuin lupavirastojen ratkaisuista keskimäärin. Toimialoja joissa valitusalttius on 30 % tai enemmän on neljä; metsäteollisuus, malmit ja mineraalit, elintarvikkeiden ja rehujen valmistus ja kalankasvatus. Näistä sekä metsäteollisuuden että elintarvikkeiden ja rehujen valmistuksen toimialoilla lupapäätöksiä on tehty suhteellisen vähän. Toimialoja joissa valitusalttius on 12 % tai vähemmän on kolme ja ne ovat eläinsuojat, kemikaalit ja metalliteollisuus (Kuva 6).

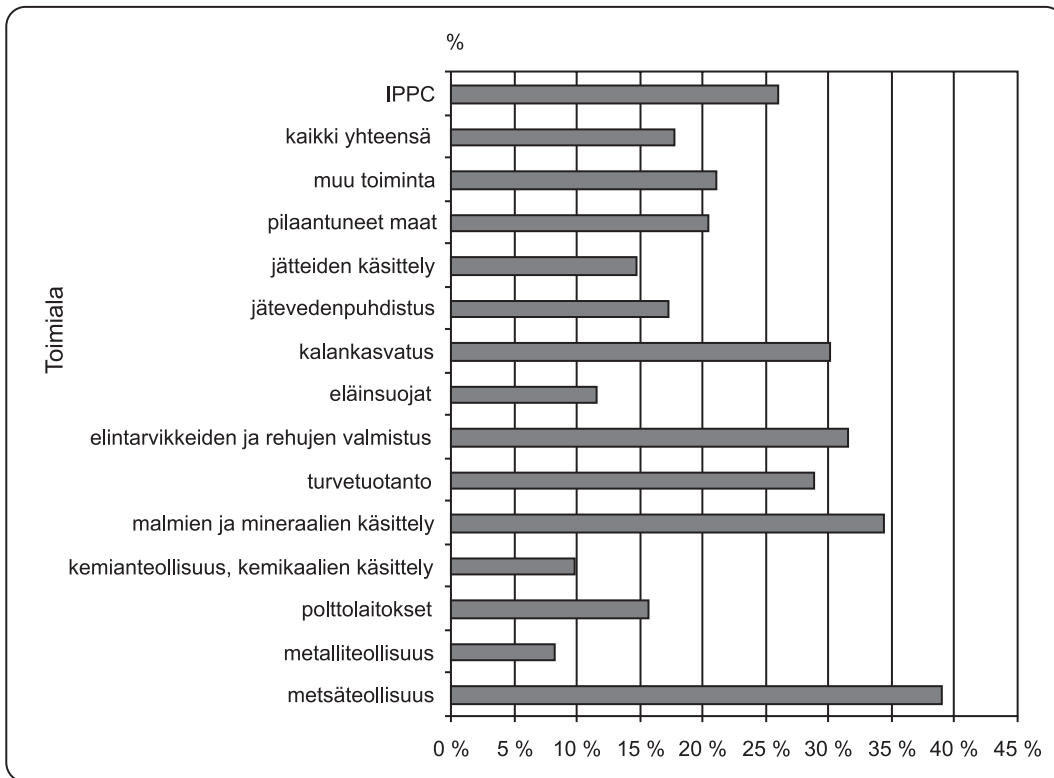
Kuten aikaisemmin todettiin, on merkittävä osa valtion viranomaisten – ja ilmeisesti kuntienkin – tekemistä päätöksistä sellaista toimintaa, jolle on jo aikaisemmin myönnetty lupa. Karkeasti arvioiden valtion viranomaisten myöntämistä luvista noin viidennes koskee uutta toimintaa. Vaasan hallinto-oikeuden tekemistä päätöksistä sen sijaan lähes joka toinen koskee uutta toimintaa (48 %), jonka takia valitusalttius uusista toiminnoista on merkittävästi korkeampi kuin sellaisten jatkolupien joissa ei tapahdu toiminnan muutosta. Uusien lupien osuus kaikista Vaasan hallinto-oikeuden tekemistä ympäristölupia koskevista ratkaisuista on tätä vieläkin merkittävästi suurempi (ehkä kolme neljännestä), jos lukuun lisätään ne päätökset jotka koskevat olemassa olevaa toimintaa, mutta joille käytettävissä olevan tiedon mukaan on myönnetty ensi kertaa lupa. Esimerkiksi eläinsuojapäätösten joukossa on useita ratkaisuja, joissa toiminnalle on myönnetty ympäristölupa ensimmäistä kertaa, vaikka sillä toiminnalla olisi tullut olla lupa jo YSL:n voimaantullessa kumotun lainsäädännön mukaan. Vaikka eri aikoina kerättyjen tilastojen epäsymmetrisyys ei mahdollista valitusalttiutta koskevien tarkkojen lukujen esittämistä, luvut tukevat ajatusta että nimenomaan uusi toiminta synnyttää keskimääräistä useammin tarpeen hakea muutosta lupapäätökseen.

Kuntapäätösten valitusalttiutta ei aikaisemmin ole pystytty arvioimaan puuttuvien tietojen takia. Nyt meilläkään ei ole käytettävissä riittäviä tietoja koko valtakunnasta. Sitä vastoin olemme keränneet tiedot Uudenmaan alueellisen ympäristökeskuksen alueella sijaitsevista kunnista ja verranneet niitä Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiä koskeviin tietoihin kuten aikaisemmin jaksossa 4 on selostettu. Vaasan hallinto-oikeus on tehnyt kaikkiaan 55 päätöstä Uudenmaan alueellisen ympäristökeskuksen toimialueella sijaitsevien kuntien myöntämistä ympäristöluvista (taulukko 3). Koska osalla toimialoista on tehty vain vähälukuinen joukko päätöksiä on mahdollista että satunnaiset tekijät selittävät niiden osalta suhteellisia lukuja. Voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että toimialoilla joilla on tehty paljon päätöksiä on valitusalttius ollut poikkeuksellisen korkea. Näitä toimialoja ovat mineraalien käsittely (sisältää mm. kivenlouhimot, murskaamot, asfalttiasemat ja betoniasemat) ja jätteen käsittely. Sitä vastoin valitusalttius on ollut poikkeuksellisen alhainen polttonestei-

⁴ Tämä luku ei sanottavasti ole muuttunut aikaisemmin arvioidusta 17 %:sta, ks. Sjöblom, Sahivirta ja Similä (2003).

den jakeluasemien, eläinsuojien sekä kemian teollisuuden ja kemikaalien käsittelyn osalta. Erityisen merkittävää on eläinsuojapäätösten vähäinen valitusalttius – vain yksi tapaus 30 tapauksen joukosta.

Voidaan katsoa että naapurustoa välittömästi häiritsevät konkreettiset ja silmin havaittavat ympäristöhaitat, kuten melu, pöly ja haju, johtavat keskimääräistä helpommin muutoksenhakuun. Tähän viitattiin myös useissa haastatteluissa. Näkemyksen tueksi on mahdollista esittää korkeita valitusalttiuslukuja esimerkiksi malmien ja mineraalien käsittelyn osalta. Valitusalttiutta koskevat luvut eivät kuitenkaan yksiselitteisesti tue tällaista näkemystä, koska esimerkiksi eläinsuojista aiheutuu haju- ja hajuhaittoja ja jätteiden käsittelystä erilaisia konkreettisesti havaittavia haittoja. Nämä toimialat ovat toki ns. suuria toimialoja Vaasan hallinto-oikeuden tekemien päätösten joukossa, mutta se ilmeisesti ei johdu tämän tyyppisten lupapäätösten erityisestä valitusherkkyydestä (joka ainakin valtion viranomaisten osalta on keskimääräistä alhaisempi), vaan yksinkertaisesti suurista lupapäätösmääristä. Eläinsuojapäätöksien ja esimerkiksi murskaustoiminnan eroa Uudenmaalla saattaa selittää se, että maatilat ovat harjoittaneet yleensä toimintaa pitkään tietyllä paikalla, kun taas murskaustoiminta on usein uusi häiriötekijä ympäristössä. Tämän ajatuksen kanssa yhdensuuntainen havainto on se, että uudesta toiminnasta haetaan muutosta keskimääräistä useammin ja ns. jatkolupa johtaa keskimääräistä harvemmin oikeusriitoihin. Nämä näkökohdat tukevat sitä käytännönläheistä ajatusta, että valitusherkkyyys on suurimmallaan sellaisissa toiminnoissa, jotka aiheuttavat uuden ja selkeästi havaittavan häiriötekijän ympäristössä.



Kuvio 6. Valitusalttius valtion viranomaisten lupapäätöksistä.

Taulukko 3 Uudenmaan kuntien lupapäätösten määrät 1.3.2000 - 31.12.2005⁵

Toimiala	YSA I § kohta x ja YSL 28 § kohta x	VaHaO päätökset 3.2000 – 12.2005	Lupapäätökset 3.2000 – 06.2004	Valitus alttius
Metsäteollisuus	YSA I § kohta 1	0	1	0 %
Metalliteollisuus	YSA I § kohta 2	0	5	0 %
Energian tuotanto	YSA I § kohta 3	0	31	0 %
Kemianteollisuus	YSA I § kohdat 4, 5b-d, 6	1	14	7 %
Polttonesteiden jakeluasemat	YSA I § kohta 5a	13	192	7 %
Malmien ja mineraalien käsittely	YSA I § kohdat 7a-c,e ja 8	20	87	23 %
Nahan tai tekstiilien käsittely	YSA I § kohta 9	0	3	0 %
Elintarvikkeiden ja rehujen valmistus	YSA I § kohta 10	0	6	0 %
Eläinsuojat	YSA I § kohta 11a-b	1	31	3 %
Liikenne	YSA I § kohdat 12	6	6	100 %
Ampumarata	YSA I § kohta 11a	1	2	50 %
Muu toiminta	YSA I § kohta 14b-d	0	8	0 %
Jätevesien johtaminen	YSL 28 § kohta 2.2	1	3	33 %
Naapuruussuhteet	YSL 28 § kohta 2.3	2	5	40 %
Jätteen käsittely	YSL 28 § kohta 2.4	8	48	17 %
Muut tapaukset	esim. YSL 101§	2	47	4 %
Yhteensä		55	489	11 %

5.3

Kuka hakee muutosta

Määrällisesti tarkastellen yksityiset haitankärsijät muodostavat suurimman muutoksenhakijaryhmän. Ympäristönsuojelulain voimassaoloaikana yli 5 000 yksityistä henkilöä on hakenut muutosta lupapäätökseen Vaasan hallinto-oikeudelta, joka vastaa 90 % kaikista muutoksenhakijoista. Luvanhakijat (229 muutoksenhakijaa) ovat toiseksi suurin ryhmä ja kolmanneksi suurin ryhmä on järjestöt (129). Valvontaviranomainen on hakenut muutosta 67 kertaa, muu viranomainen 15 kertaa ja muu toiminnanharjoittaja 93 kertaa. Lisäksi on ollut 84 muuta muutoksenhakijaa (esim. kalastuskunnat, ks. liite 1).

Yllä valittu tarkastelutapa kertoo muutoksenhakijoiden kokonaismäärän. Erityisesti haitankärsijöiden joukko kasvaa näin tarkasteltuna suureksi, koska yhteen tapaukseen voi tulla monta valituskirjelmää ja yhden valituskirjelmän voi allekirjoittaa usea henkilö. Adressityyppinen valituskirjelmä voi siten lisätä valittajien määrää kymmenittäin, jopa sadoittain. Siksi muutoksenhakijoiden määrää on hyvä tarkastella myös toisesta näkökulmasta. Muutoksenhakijat voidaan ryhmitellä kuvion 6 tavalla seuraavasti: luvan hakija, muu toiminnanharjoittaja, valvontaviranomainen, muu viranomainen, yksityinen haitankärsijä, järjestö / yhdistys tai muu haitankärsijä, joka voi olla esimerkiksi kalastuskunta tai perikunta.

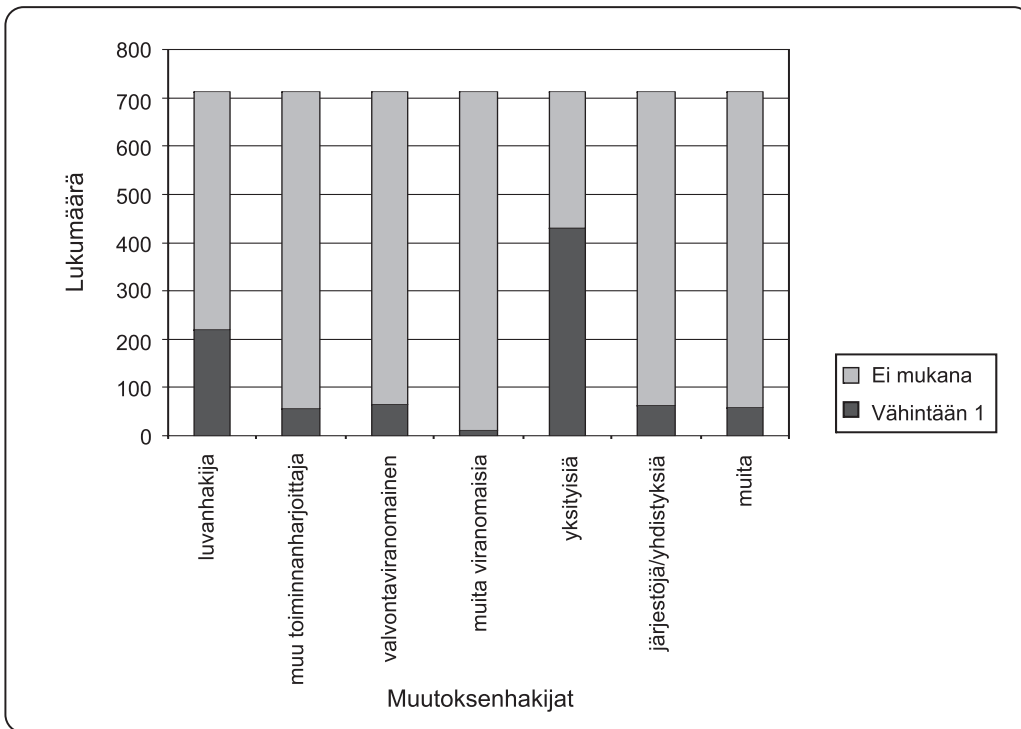
Uutta tietoa voidaan saada kysymällä kuinka monessa Vaasan hallinto-oikeuden tekemässä ratkaisussa on esiintynyt ainakin yksi kuhunkin muutoksenhakijakategoriaan edellä mainittuun ryhmään kuuluva taho (kuvio 7). Tämä ei sulje pois mahdollisuutta että eri muutoksenhakijaryhmiin kuuluvat henkilöt ovat hakeneet samaan lupa-asiaan muutosta. Tässäkin tarkastelussa yksityiset henkilöt muodostavat ehdottomasti suurimman ryhmän, jotka useimmissa tapauksissa ovat hakenneet muutosta. Silti on mielenkiintoista havaita, että lähes 40 % (293) tapauksista on

⁵ VaaHaOn päätökset vuoden 2005 loppuun saakka, verrattuna 30.6.2004 mennessä tehtyihin lupapäätöksiin.

kuitenkin sellaisia, joissa yksikään haitankärsijä ei ole ollut hakemassa muutosta. Nämä tapaukset ovat olleet usein sellaisia, joissa toiminnanharjoittaja on yksinomaan hakenut lievennystä päätökseen.

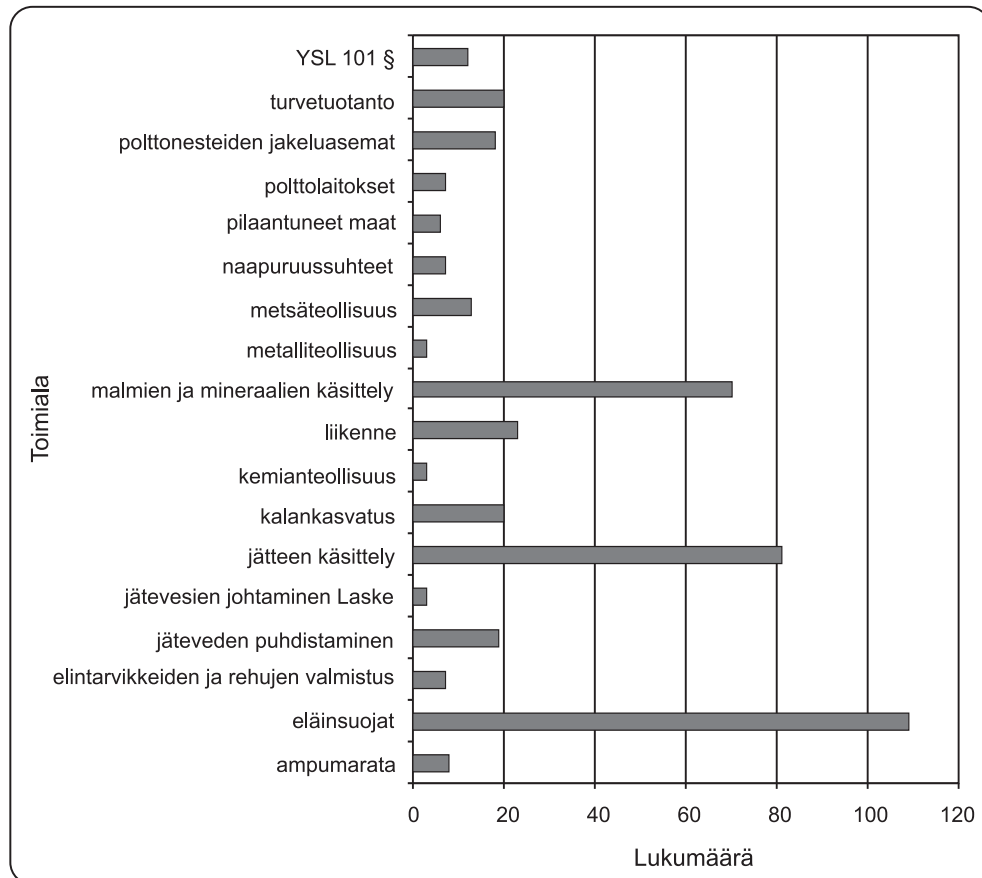
Yksityisten henkilöiden osuus vaihtelee toimialoittain (Kuvio 8). Viiden suurimman toimialan joukossa on kaksi toimialaa (eläinsuojat ja jätteen käsittely), joissa yksityisten valittajien määrä on keskimääräistä suurempi ja kaksi toimialaa joissa yksityisten määrä on keskimääräistä pienempi (polttonesteiden jakeluasemat ja jätevesien puhdistaminen). Muita toimialoja joissa yksityisten muutoksenhakijoiden suhteellinen määrä on keskimääräistä alhaisempi ovat energian tuotanto, elintarvikkeiden ja rehujen tuotanto, ampumaradat ja jäteveden johtaminen.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat hakeneet 37 kertaa kunnan tekemään lupapäätökseen muutosta. Näistä yli puolet (21 kpl) on koskenut polttonesteiden jakeluasemaa. Tilastollisia tietoja siitä minkälaisia ao. jakeluasemat ovat olleet ei ole. Haastattelujen mukaan useimmiten kyse lienee ollut pohjavesialueella sijaitsevista polttonesteiden jakeluasemasta. Järjestöt ovat hakeneet muutosta 62 eri lupapäätökseen. Suurin toimiala johon järjestöt ovat hakeneet muutosta on malmien ja mineraalien käsittely (19 päätöstä), toiseksi suurin jätteen käsittely (16 päätöstä) ja kolmanneksi suurin liikenne (7 päätöstä). Järjestöt ovat hakeneet muutosta 27 kunnan tekemään päätökseen ja 35 kertaa valtion viranomaisen päätökseen. Järjestöt ovat hakeneet isoista (IPPC-laitokset) lupapäätöksistä muutosta 2 kertaa.



Kuvio 7. Muutoksenhakijat tapauksittain*.

* Ainakin yksi muutoksenhakija kussakin tapauksessa on ao. muutoksenhakijaryhmästä.



Kuvio 8. Vaasan hallinto-oikeuden päätösten määrät, yksityinen haitankärsijä valittajana.

5.4

Kauanko muutoksenhaku kestää

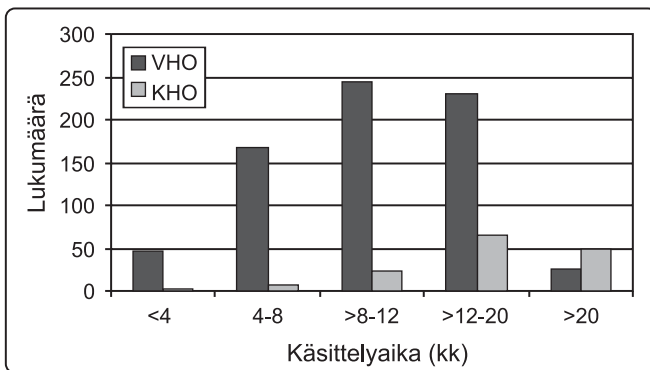
Muutoksenhakuprosessi vaati aina aikaa. Jos muutoksenhaku tarpeettomasti viivästyttää uuden hankkeen tai toiminnan muutoksen aloittamista, se voi olla haitallista luvan hakijan kannalta. Viranomaisilla on mahdollisuus antaa ympäristönsuojelulain 101 §:n nojalla ns. töiden aloituslupa edellyttäen että töiden aloittaminen ei tee muutoksenhaku hyödyttömäksi ja että hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle. Kun kyse on ns. jatkoluvasta, muutoksenhaulla ei yleensä ole vaikutusta laitoksen toimintaan.

Muutoksenhakuprosessiin käytettyä aikaa on tässä tutkimuksessa tarkasteltu vertailemalla lupapäätösten antopäivän ja Vaasan hallinto-oikeuden päätösten antopäivämäärien välistä aikaa. Vastaavasti KHO:n kohdalla on verrattu Vaasan hallinto-oikeuden päätöspäivän ja Korkeimman hallinto-oikeuden päätöspäivän eroja. Tämä tarkastelutapa on valittu siksi että se mahdollistaa täsmällisen tietojen keruun. On kuitenkin huomattava että lupapäätös annetaan julkipanon jälkeen, jonka takia päätöksen tekopäivä ja antopäivä ovat kaksi eri asiaa. Valitusaika (30 vrk) alkaa päätöksen antopäivästä. Tämän jälkeen, kuten aikaisemmin on selostettu, tulee valituksesta kuuluttaa ja varata aikaa vastineen antamiseen. Näin nyt tarkasteltaviin ajanjaksoihin sisältyy sellaista aikaa jolloin asiaa ei vielä käsitellä muutoksenhakuelimessä. Joka tapauksessa muutoksenhakijan ja toiminnanharjoittajan näkökulmasta kaikki tämä aika kuluu päätöksien välillä.

Yllä kuvatulla tavalla laskettu muutoksenhaku-aika on Vaasan hallinto-oikeudessa keskimäärin 10,7 kuukautta, joka sisältää myös YSL 101 §:n nojalla tehdyt päätökset.

Toimialakohtaiset erot keskimääräisissä valituspäätösten käsittelyajoissa ovat pienet. Keskimäärin Vaasan hallinto-oikeus käsittelee yli vuoden neljän toimialan tapauksia. Pisimpään käsitellään lupapäätöksiä sellaisten tapausten kohdalla jotka käsittävät useita toimialoja samanaikaisesti (14,2 kk) sekä kategoriaan ”muut” kuuluvia tapauksia (13,9 kk). Myös turvetuotantoa (12,3 kk) ja ampumaratoja (12,6 kk) koskevat asioiden käsittely kestää keskimäärin yli vuoden. Nopeimmin käsiteltäviä asiaryhmiä ovat olleet keskimäärin naapurussuhde- (9,3 kk) ja kalankasvatusasiat (9,7 kk), joiden käsittelyajat ovat kuitenkin näilläkin keskimäärin yli 9 kk. Kaikkien muiden sektoreiden keskimääräinen käsittelyaika on 10–12 kuukautta.

Korkein hallinto-oikeus tekee päätöksensä yleensä noin 29 kuukautta alkuperäisen lupapäätöksen jälkeen, ja noin 17 kuukautta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. Vaihtelu keskimääräisissä käsittelyajoissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa eri toimialojen kesken on suurempaa KHO:ssa kuin VaHaO:ssa. Lyhin keskimääräinen toimialakohtainen käsittelyaika on vajaat 16 kuukautta (eläinsuojat) ja pisin noin 30 kuukautta (malmien ja mineraalien kaivaminen ja tuotanto). Muut toimialat sijoittuvat 20 kuukauden molemmin puolin. Tilastollista vertailua kuitenkin vaikeuttaa tapausmäärien vähäisyys. Toimialakohtaisen tapausmäärän ollessa pieni, voi käsittelyaikaan pikemminkin vaikuttaa tapauskohtaiset kuin toimialakohtaiset tekijät.



Kuvio 9. Valitusten käsittelyaika.

5.5

Onko muutoksenhaku ollut menestyksellinen

Tuomioistuin voi reagoida muutoksenhakuun eri tavoin. Se voi ensinnäkin jättää tutkimatta valituskirjelmän. Näin tapahtuu silloin kun päätös ei ole valituskelpoinen, valittajalla ei ole valitusoikeutta tai määräajat ylitetään. Toiseksi se voi tutkia valituksen, mutta hylätä sen. Näin tapahtuu kun tuomioistuin ei katso muutosta tarpeelliseksi. Jos valitus on perusteltu, tuomioistuin voi muuttaa alkuperäistä lupapäätöstä. Päätöksen muuttaminen voi tarkoittaa lupamääräyksen tai perustelujen uudelleen muotoilua, ja niiden tosiasiallinen merkitys vaihtelee merkittävästi. On myös mahdollista että tuomioistuin kumoaa lupaviranomaisen päätöksen tai palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi siihen lupaviranomaiseen, jossa päätös on alun perin tehty tai palauttaa asian toiseen viranomaiseen uudelleen ratkaistavaksi, tai että valitus raukeaa. Päätöksen kumoaminen on sen muuttamista selvästi radikaalimpi toimenpide. Päätös voidaan kumota esimerkiksi silloin kun tuomioistuin katsoo että myönnettyä lupaa ei tulisi myöntää tai se tulisi myöntää vaikka se on evätty. Päätös voidaan palauttaa joko päätöksen tehneelle tai jos kyseinen viranomainen ei ole asiassa toimivaltainen, muulle viranomaiselle. Palautuspäätös koskee usein asian käsittelyyn viranomaisessa liittyvää muotovirhettä, jolla voi olla ratkaisun kannalta merkitystä.

Sanatarkasti muutoksenhaun voidaan katsoa olevan menestyksellinen jos muutoksenhakija saa tahtonsa läpi. Näin ymmärrettynä muutoksenhaun menestyksellisyyden arvioiminen edellyttäisi valituskirjelmän ja tuomioistuimen päätöksen yksityiskohtaista vertaamista. Tämä kuitenkin veisi liikaa aikaa eikä sen takia ole nyt mahdollista. Sitä vastoin muutoksenhaun menestyksellisyyttä voidaan pyrkiä lähestymään karkeamman mittarin avulla ja katsoa mihin – jos mihinkään – toimenpiteisiin tuomioistuin on muutoksenhaun johdosta ryhtynyt. Tämän karkeamman mittarin mukaan menestyksellinen muutoksenhaku on sellainen joka on johtanut alkuperäisen päätöksen muuttamiseen tai sen uudelleen käsittelyyn. Tämä tarkastelutapa on vääristävä koska myös vähäinen muutos luetaan menestykselliseksi. Vähäinen muutos voi koskea esimerkiksi vain perusteluja, jolloin sillä ei ole ao. tapauksessa välitöntä merkitystä tai se voi olla seurausta siitä, että tuomioistuin ajan kulumisen johdosta muuttaa määräaikoja.

Taulukko 4. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut viranomaistyyppien mukaan.

	Ei tutkittu	Hylätty	Muutettu	Palautettu	Kumottu	Rauennut	Yhteensä
Kunnat	12	74	90	51	31	15	273
AYK	13	68	55	20	8	9	173
Lupavirastot	4	52	35	8	2	3	104
Kaikki %	5%	35%	33%	14%	7%	5%	100%
Kaikki, kpl	29	194	180	79	41	27	550 ¹

¹ Tarkastelussa ovat mukana kaikki vuoden 2000, 2001 ja 1.1.-31.5.2005 tehdyt päätökset sekä 70 % vuosien 2002-2004 päätöksistä.

Koko aineiston osalta hieman yli puolet valituksista (54%) johti ensimmäisessä valitusasteessa johonkin muutokseen eli lupapäätöstä joko muutettiin, palautettiin tai kumottiin. Valitus joko hylättiin tai sitä ei tutkittu runsaassa 40 % tapauksista ja se raukesi noin 5 % tapauksia. Nämä luvut kertovat että muutoksenhaku on useammin ollut menestyksellinen eli johtanut jonkin tasoiseen muutokseen tai uudelleen käsittelyyn, kuin katsottu sen kaltaiseksi, ettei päätöstä ole voitu tai ole ollut tarvetta muuttaa.

Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut eri tyyppisten viranomaisten (kunta, AYK, YLV) päätöksiä suurin piirtein yhtä usein. Noin 30 % kuntien, alueellisten ympäristökeskusten ja lupavirastojen päätöksistä on muutettu. Sitä vastoin palautusta ja kumoamista koskevien päätöksiä osalta eri viranomaistyyppien välillä on eroja. Ympäristölupavirastojen päätöksistä vajaat 10 % on joko kumottu tai palautettu, alueellisten ympäristökeskusten osalta luku on vajaat 16 % ja kuntien osalta 29 %. Näiden lukujen valossa valitus kuntien ympäristölupaviranomaisen päätöksiä johtaa selkeästi useammin muutokseen kuin valitus valtion viranomaisten päätöksistä. On myös syytä huomioda että kumoamispäätös on erityisen voimakas toimenpide ja palautuspäätös johtuu usein viranomaisen tekemästä menettelyvirheestä. Näin tulosta voidaan tulkita myös osoitukseksi kuntapäätösten laadullisesta erosta suhteessa valtionviranomaisten päätöksiin. Tilastoaineistoon perustuva havainto on myös yhdensuuntainen haastattelujen avulla saatujen tulosten kanssa. Sen sijaan alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen väliset erot ovat suhteellisen vähäisiä ja antavat yhdessä tätä yleistä käsitystä vahvistavan tuloksen.

Päätös (silloin kun se palautetaan) palautetaan yleensä sille viranomaiselle joka on tehnyt päätöksen. Tutkimuksen aineistosta selvitettiin, että on kuusi kuntien tekemää päätöstä jotka Vaasan hallinto-oikeus on palauttanut muulle kuin alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Tällöin siis tuomioistuin on katsonut että alkuperäisen lupapäätöksen tehnyt viranomainen ei ollut toimivaltainen ratkaisemaan asiaa.

Alkuperäisen päätöksen kumoamisen käytännön merkitys vaihtelee. Yleensä päätöksen kumoaminen tarkoittaa myönnetyn luvan epäämistä. Tällöin muutosta on

hakenut joku muu kuin luvanhakija. Kolmessa tapauksessa, joissa muutoksenhakijana on ollut luvanhakija, kumoaminen on tarkoittanut kielteisen lupapäätöksen kumoamista ja luvan myöntämistä.

Menestyminen vaihtelee toimialoittain. Suhteellisesti keskimääräistä vähemmän päätöksiä on muutettu (=päätös on joko jätetty tutkimatta tai hylätty) jätevesien käsittelyn ja kalankasvatuksen toimialoilla. Näitä ei-muutosta tapauksia on taas on keskimääräistä vähemmän liikenteen, malmien ja mineraalien käsittelyn, sekä metsäteollisuuden toimialoilla. Koska tapausten pieni määrä on erällä toimialoilla suhteellisen vähäinen, on taulukossa 5 ilmoitettu Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut absoluuttisin numeroin.

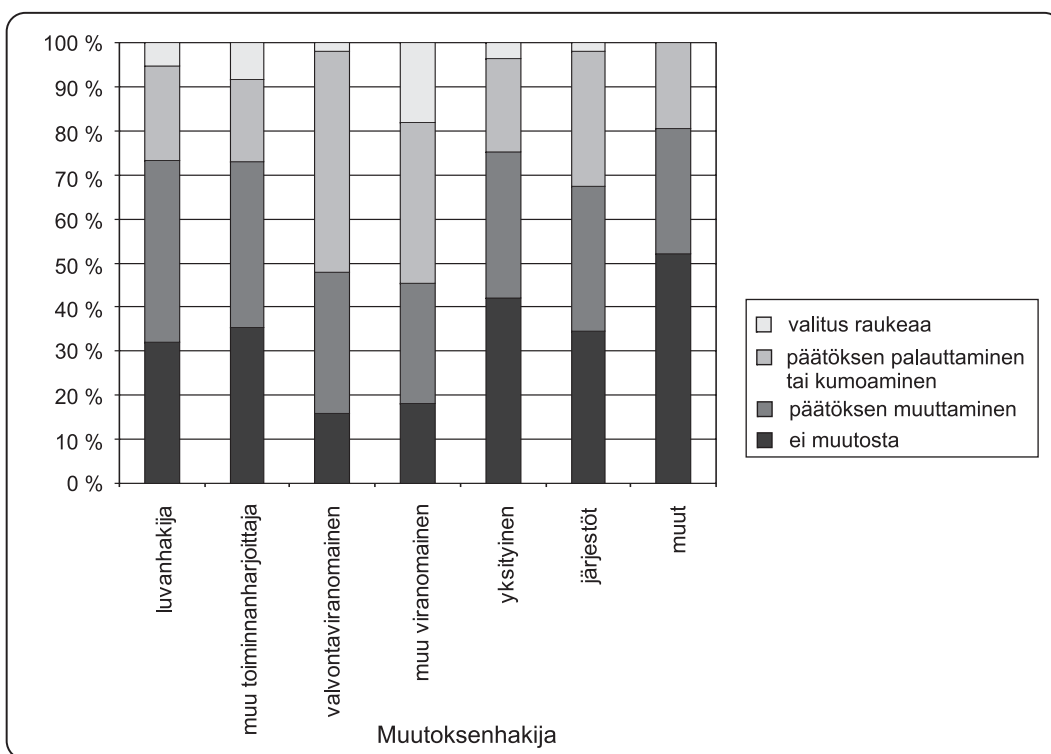
Taulukko 5. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisut toimialoittain.

Toimiala	Ei tutkittu	Hylätty	Muutettu	Palautettu	Kumottu	Rauennut	Kaikki
ampumarata		4	5				9
eläinsuojat	6	35	39	12	8	4	104
elintarvikkeiden ja rehujen valmistus	1	6	7			2	16
polttolaitokset	2	5	4	8			19
jätevesien johtaminen		3	1		1		5
jätteen käsittely	5	40	33	10	4	6	98
jäteveden puhdistus	1	16	6	3			26
kalankasvatus		15	9	1		3	28
kemianteollisuus		2	2	1		1	6
liikenne		5	8	6	5		24
malmien ja mineraalien käsittely	2	17	25	17	7	6	74
metalliteollisuus		1	5	2			8
metsäteollisuus	2	3	9	5			19
naapurussuhteet		1	4	2	1		8
pilaantuneet maat	1	1	2		1		5
polttonesteiden jakeluasemat	6	15	9	11	9	3	53
turvetuotanto	3	18	10	1	2	1	35
muu esim. YSL 101 §		7	2		3	1	13
lukumäärä yhteensä	29	194	180	79	41	27	550

Eri muutoksenhakijaryhmien valitukset menestyvät eri tavoin. Tätä kuvataan kuviossa 10, jossa Vaasan hallinto-oikeuden päätökset on muutoksenhakijaryhmittäin ryhmitelty neljään eri kategoriaan. Kukin muutoksenhakija ryhmä muodostaa oman pylväänsä. Kategoriat joihin kunkin pylvään päätökset ovat ryhmitelty ovat: (1) Vaasan hallinto-oikeus ei ole muuttanut alkuperäistä lupapäätöstä; (2) hallinto-oikeus on muuttanut päätöstä; (3) hallinto-oikeus on palauttanut tai kumonnut päätöksen, (4) asia on rauennut Vaasan hallinto-oikeudessa. Kuhunkin kuvion pylvääseen on sisällytetty kaikki sellaiset Vaasan hallinto-oikeuden päätökset, joissa muutosta on hakenut ainakin yksi ao. ryhmään kuuluva henkilö. Siis pylvääseen "yksityinen" on ryhmitelty hallinto-oikeuden tekemän ratkaisun mukaan kaikki ne päätökset, joissa muutosta on hakenut ainakin yksi yksityinen henkilö. Koska samasta asiasta on voinut hakea muutosta myös muu kuin yksityinen henkilö, kuten luvanhakija, niin sama päätös on voinut tulla huomioon otetuksi useassa eri pylväässä. Kuvioista ei siis voida päätellä onko päätöstä mahdollisesti muutettu juuri ao. muutoksenhakijan valituksen johdosta. Siinä tapauksessa kun päätöstä ei ole muutettu, voidaan kuitenkin

kin päätellä että sen enempää ao. hakijanryhmän kuin minkään muunkaan ryhmän valitus ei ole johtanut muutokseen. Koska joukkoon ”muu viranomainen” kuuluu pieni määrä tapauksia (14), pylvään muodostumiseen on voinut vaikuttaa muutama tapaus, jonka takia sen vertaaminen muihin on hankalaa.

Tapauksissa joissa valvontaviranomainen on ollut hakijana on vähiten sellaisia tapauksia jotka eivät ole johtaneet muutokseen. Toista ääripäätä edustaa haitankärsijät ja kategoria ”muut”. Tämä tulos ei sinänsä ole yllättävä ja se vahvistaa yleistä käsitystä, että viranomaisen muutoksenhaku on muita menestyksellisempää. On kuitenkin mielenkiintoista havaita, että ”ei-muutosta” tapauksia on suurin piirtein yhtä paljon luvanhakijoiden ja järjestöjen pylväässä. Vaikka yksityisten henkilöiden muutoksenhaku näyttää johtavan monia muita harvemmin muutokseen, myös tämän muutoksenhakuryhmän valitukset johtavat useammin muutokseen kuin päinvastaiseen tulokseen.



Kuvio 10. Muutoksenhaun menestys halijaryhmittäin Vaasan hallinto-oikeudessa.

5.6

Miten muutoksenhaku vaikuttaa ympäristönsuojeluun (vaikuttavuus)

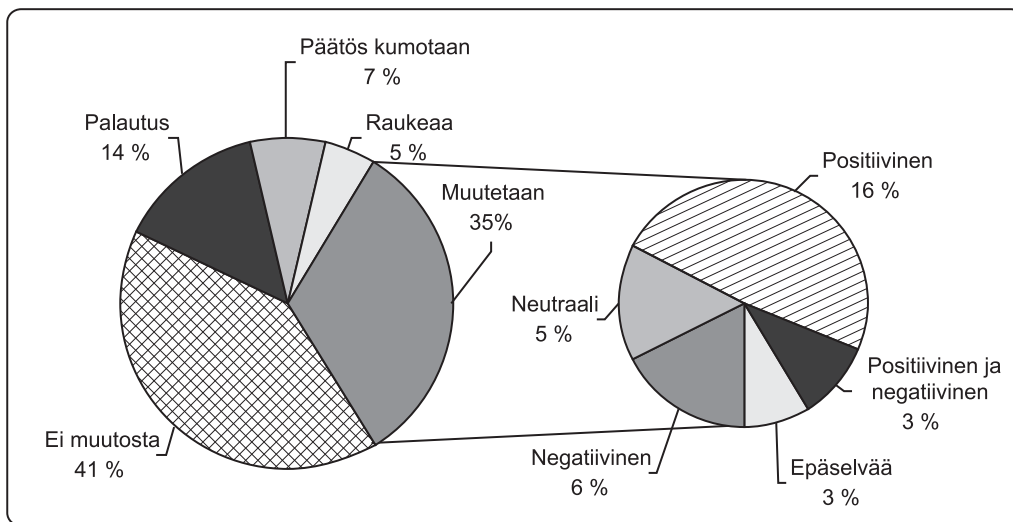
Muutoksenhakuinstitiution pääasiallinen tavoite on oikeusturvan antaminen, ei ympäristönsuojelun tasosta päättäminen. Haastatteluissa tuomioistuinten henkilökunta järjestelmällisesti korosti tätä asiaa. Lisäksi useat haastateltavat korostivat siitä, että käytännössä tuomioistuimet eivät voi puuttua kaikkiin havaitsemiinsa puutteellisuuksiin, vaan ainoastaan niihin joihin muutoksenhakija on vedonnut.

Esitetystä huolimatta on kiintoisaa kysyä onko muutoksenhaku-institiutiolla merkitystä ympäristönsuojelun tasoon. Muutoksenhaulla on vaikutuksia ympäristönsuojelun tasoon jos alkuperäistä lupapäätöstä muutoksenhaun johdosta muutetaan siten, että se joko lisää tai vähentää ympäristökuormitusta. Jos päätöstä ei muuteta tai se raukeaa, alkuperäinen lupapäätös ei muutu. Sitä vastoin, jos lupamääräyksiä

muutetaan, päätös kumotaan tai se palautetaan, voi ratkaisulla olla vaikutuksia ympäristöön. Jos lupamääräyksiä muutetaan, riippuu vaikutus muutosten sisällöstä. Kumoamispäätösten osalta vaikutus riippuu siitä johtaako se jo myönnetyn luvan epäämiseen tai jo evätyn luvan myöntämiseen. Jos jo myönnetty lupa evätään, niin tällöin ympäristökuormitus vähenee ja päinvastoin. Koska vain muutamassa tapauksessa jossa päätös on kumottu luvanhakija on ollut muutoksenhakijana, niin kumoamispäätökset näyttäisivät yleensä olevan luvan epäämispäätöksiä. Jos päätös palautetaan, lupamääräysten muuttuminen on selvitetävissä vasta uuden lupakäsittelyn jälkeen, jolloin tätä kysymystä ei tässä tutkimuksessa pystytty tarkastelemaan.

Tämän asian selkeyttämiseksi Vaasan hallinto-oikeuden päätökset luokiteltiin ympäristönsuojelun kannalta joko neutraaleiksi, positiivisiksi tai negatiivisiksi riippuen muutoksen sisällöstä (Kuvio 11). Positiivinen muutos kuvaa tapauksia joissa lupamääräyksiä on tiukennettu tai ympäristölle haitallinen toiminta kielletty. Vastaavasti negatiivinen muutos kuvaa lupamääräysten löysentämistä tai ympäristölupaviranomaisen epäämän luvan myöntämistä. Jos yksittäistä päätöstä on muutettu usealla eri tavalla, neutraaleja muutoksia ei ole huomioitu, vaan ainoastaan kielteiset ja myönteiset. Jos lupamääräyksiä on sekä tiukennettu että kevennetty, päätös on luokiteltu sekä negatiiviseksi että positiiviseksi.

Muutospäätösten määrä on noin kolmannes kaikista päätöksistä. Näiden päätösten osalta muutoksenhaku on selvästi useammin johtanut lupamääräysten tiukentamiseen kuin löyhentämiseen. Tämä tulos selittyy ainakin osin muutoksenhaku-instituutin luonteella. Valitusviranomaisen mahdollisuus muuttaa alemman asteen päätöstä riippuu valituksen sisällöstä eikä valitusviranomainen voi pääsääntöisesti muuttaa päätöstä muutoksenhakijan vahingoksi. Jos vain haitankärsijä on muutoksenhakijana ja jos lupamääräyksiä muutetaan, niitä tiukennetaan. Kun haitankärsijät on ehdottomasti suurin muutoksenhakijaryhmä, niin on luonnollista, että tiukennuksia on enemmän kuin löyhennyksiä.



Kuvio 11. Muutoksenhaku ja lupamääräysten taso.

Haetaanko muutosta turhaan

Julkisessa keskustelussa puhutaan usein ns. turhista valituksista. Huolimatta ilmaisuun sisältyvästä voimakkaasta tunnelatauksesta – tai ehkä juuri siksi – voi olla epäselvää, mitä ilmaisu tarkkaan ottaen tarkoittaa. Yleisellä tasolla turha valitus liitetään usein joko perusteettomiin tai kiusanteko mielessä tehtyihin valituksiin. Eräs haastateltu määritteli valituksen turhaksi, jos siinä ei esitetä kunnollisia perusteita, vaan se on vaan jonkinlainen tunteenpurkaus. Haastateltava lisäsi kuitenkin, että tällöinkin valituksen takana voi olla ”jotain väärää” vaikka kyse ei olisi sellaisesta seikasta johon tuomioistuin voi puuttua. Valitus on tehty kiusanteko mielessä jos valittaja ei aidosti hae muutosta hallinnolliseen päätökseen, vaan pyrkii valituksen kautta viivästyttämään hanketta, sitomaan vastapuolen resursseja tai muutoin aiheuttamaan kiusaa.

Tuomioistuinten ratkaisujen lopputulosten analysointi auttaa melko vähän turhista valituksista käytyä keskustelua. Valitus voi nimittäin olla perusteltu (eli muuta kuin turha) silloinkin, kun muutoksenhaku ei johda päätöksen muuttumiseen. Voidaan kuitenkin todeta, että kun tuomioistuin on muutoksenhaun vuoksi muuttanut päätöstä, muutoksenhaku on ollut perusteltu (ellei muutos johdu muutoksenhaun aiheuttamasta ajan kulumisesta). Kuten aikaisemmin on todettu valitus johtaa usein muutokseen yli puolessa tapauksista.⁶ Ihanteellisessa järjestelmässä muutos hallintoviranomaisen päätökseen olisi harvinainen poikkeus. Tämä luku siis puolustaa muutoksenhakujärjestelmän tarpeellisuutta kokonaisuudessaan, vaikka jättää auki mahdollisuuden, että ns. turhia valituksia voi sisältyä tutkimusaineistoon merkittävä määrä.

Turhien valitusten tunnistaminen edellyttää että voitaisiin määritellä tekijä(t) josta voitaisiin päätellä mikä valitus on perusteeton tai milloin se tehdään kiusanteko mielessä. Tämä kuitenkin on hankalaa. Tällöin arvioinnin kannalta keskeistä olisi valituskirjelmän sisältö ja muu oikeudenkäyntiaineisto. Tällaisen aineiston läpikäynti satojen tapauksien osalta on mahdotonta. Siksi asiaa pyritään lähestymään haastattelujen kautta. Tässä hankkeessa haastateltavina on tuomioistuinten henkilöstöä, tuomareita ja esittelijöitä. Myöhemmin laajemmassa EMLE-hankkeessa tullaan haastattelemaan myös muita tahoja. Tämä asettaa analyysille tässä vaiheessa rajoituksia. On kuitenkin mahdollista ajatella että valituksia ammatikseen tutkivien tuomarien käsityksillä olisi erityinen painoarvo turhista valituksista käytävässä keskustelussa. Tuomarit ja esittelijät joutuvat tutustumaan perusteellisemmin kuin mikään muu ryhmä laajaan joukkoon tapauksia. Lisäksi heillä ei ole kytkentöjä intresseihin jotka voisivat johdattaa heidän käsityksiä. Toki on mahdollista ajatella, että tuomarin ammatillinen itsekunnioitus ohjaa näkemään tuomioistuinten käsittelemät asiat erityisen merkittävinä asioina. Toisaalta voi yhtä hyvällä syyllä olettaa, että tuomarit pikemminkin haluaisivat karsia juttujen määrää keskittyäkseen olennaiseen kuin korostaa tarvetta tutkia suuria juttumääriä.

Keskeisin tuomarien haastatteluista nouseva viesti on se, että ns. turhien valitusten ongelma on vähäinen, jopa lähes olematon. Eräät haastateltavat toki katsoivat että osa valituksista oli ”turhia” vaikka tällaisia oli vain ”muutama” vuosittain. Myös ns. ammattivalittajia tiedettiin olevan, vaikka heidän määränsä arvioitiin pieneksi. Haastateltavat korostivat että ns. turhista valituksista käytävä julkinen keskustelu on heidän perspektiivistä katsottuna vääristynyt. Toisin sanoen tuomioistuinten tuomarit ja esittelijät eivät omakohtaisesti ole työssään nähneet niitä ongelmia joita julkisessa keskusteluissa esitetään.

⁶ Vaasan hallinto-oikeus on itse arvioinut eri valituskirjelmien menestystä. Tämä tarkastelu johtaa suurin piirtein samaan lopputulokseen kuin tämä tarkastelu. (Vaasan hallinto-oikeus 2005, liite 7).

Eräs haastateltu tuomari viittasi siihen, että tuomioistuimen oikeudenkäyntikuluja koskevat ratkaisut toimivat indisiona sen puolesta, että turhia valituksia on vähän. Hallintolainkäyttölain 74 § mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Lisäksi on säädetty että yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Haastateltu tuomari kertoi, että tuomioistuimet harvoin määräävät oikeudenkäyntikuluja toisen osapuolen maksettavaksi ympäristölupa-asioissa.

5.8

Muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen

Tuomioistuinten henkilöstö ei nähnyt mahdolliseksi ja/tai tarpeelliseksi radikaalilla tavalla muuttaa olemassa olevaa järjestelmää. Keskeisimpänä ongelmana pidettiin resurssien puutteita, etenkin kuntien mutta myös Vaasan hallinto-oikeuden kohdalla. Kunnissa resurssipula mitä ilmeisimmin heikentää päätösten laatua ja vaarantaa näin kansalaisten oikeusturvaa tältä osin. Vaasan hallinto-oikeudessa resurssipula pidentää käsittelyaikoja, mikä on todettu myös Vaasan hallinto-oikeuden laatimassa selvityksessä ympäristölupajärjestelmän toimivuudesta (Vaasan hallinto-oikeus 2005).

Vakavia oikeusturvaongelmia tai järjestelmän väärinkäytöksen ongelmia eivät haastateltavat tunnistaaneet. Kansalaisilla on oikeuslaitoksen näkemyksen mukaan hyvät mahdollisuudet valvoa etujaan ja se on lisäksi suhteelliseen halpaa.

Haastateltavat olivat pääosin tyytyväisiä nykyisen oikeudellisen sääntelyn tilaan, tai oikeammin pitivät sen muuttamista vaikeana. Missään tapauksessa he eivät pitäneet tarpeellisena muuttaa sellaisia perustekijöitä kuten valituksen tekemiseen oikeutettujen ja valituksen kohteena olevien päätösten piiriä. Valituskieltoja tai valituslupajärjestelmää ei myöskään pidetty helposti ympäristölupa-asioihin soveltuvina, koska ne voisivat vaarantaa oikeusturvaa. Tuomioistuintyön uudelleen järjestelyä esimerkiksi kokoonpanoa koskevin muutoksin pidettiin mahdollisena ja itse asiassa tällaisia kehittämishankkeita on parhaillaan vireillä. Eräät haastateltavat viittaisivat siihen että lupaa edellyttävien toimintojen piiriä voitaisiin tarkastella uudestaan.

6 Yhteenveto

Paremmen sääntelyn politiikka on eräs sääntelyä tulevaisuudessa muokkaava tekijä. Tämän politiikan lähtökohdat ovat muualla kuin ympäristönsuojelussa, mutta sen nimenomaisena tavoitteena on vaikuttaa erilaisiin sektoripolitiikkoihin ja niiden sääntelyjärjestelmiin. Tämän politiikan tavoitteen mukaista olisi keventää ympäristösääntelyä, jota varten ympäristöministeriö onkin asettanut työryhmän. Sääntelyn keventämistä voidaan toteuttaa lukuisilla eri tavoilla. Olisi mahdollista ajatella, että eräät sääntelyn keventämisen muodot olisivat erityisen luontevia sellaisien toimintojen suhteen, jotka keskimääräistä vähemmän aiheuttavat oikeusriitoja. Sääntelyn keventämiseen liittyy kuitenkin monta muita näkökohtia, jonka takia tällainen ajattelu suoraviivaisesti toteutettuna tuottaa ongelmia. Tästä huolimatta nyt tehdyt havainnot on syytä sääntelyn kehittämisessä ottaa yhtenä tekijänä huomioon. Tämä siitä huolimatta, että paraskaan osallistumista ja sääntelyä yleensä koskeva empiirinen tieto ei yksinomaan voi toimia kehittämistyön pohjana kuten jo aikaisemmin esitimme. Jäljempänä on koottu keskeiset empiiriset havainnot.

Muutosta haetaan usein

Ympäristölupapäätöksiin haetaan usein muutosta. Valtion viranomaisten tekemistä lupapäätöksistä noin joka viidenteen haetaan muutosta (18 %). Kuntien viranomaisten osalta valtakunnallista määrää ei tiedetä, mutta Uudenmaan alueellisen ympäristökeskuksen kuntien alueella se on selvästi ympäristökeskuksia vähäisempi, ollen 11 %. Noin puolet Vaasan hallinto-oikeuden YSL:n nojalla myönnettyjä ympäristölupia koskevista ratkaisuista koskee valtion viranomaisten ja puolet kuntien viranomaisten päätöksiä. Aikaisemmin on arvioitu, että kunnat myöntävät kaksi kertaa useammin ympäristölupia kuin valtion viranomaiset ja että valitusalttius kuntien päätöksistä olisi korkeampi. Näyttäisi siltä että vain toinen näistä oletuksista voi pitää paikkansa ja mahdollisesti ei kumpikaan. Jos nimittäin kuntapäätösten valitusalttius koko valtakunnassa olisi Uudenmaan luokkaa niin kuntien tekemien päätösten määrä olisi merkittävästi vähemmän kuin 2/3 kaikista päätöksistä ja silti valitusalttius alle valtion viranomaisten tason.

Muutoksenhaku keskittyy tietyille toimialoille. Yli 70 % Vaasan hallinto-oikeuden muuttamista ja valtion viranomaisittain tekemistä päätöksistä koskee viittä suurinta toimialaa. Nämä toimialat ovat jätteen käsittely, eläinsuojat, turvetuotanto, kalan kasvatusta ja jäteveden puhdistus. Myös kuntien tekemien lupapäätösten osalta yli 70 % Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuista koskee viittä suurinta toimialaa. Toimialat ovat kuitenkin osittain erilaisia, nimittäin eläinsuojat, jätteen käsittely, malmien ja mineraalien käsittely, polttonesteiden jakeluasemat ja liikenne.

Tuomioistuinten käsittelemien tapausten määrään vaikuttaa sekä käsiteltyjen luparatkaisujen määrät että valitusalttius. Valitusalttius näyttäisi vaihtelevan toimialoitain, viranomaistyypeittäin ja alueittain. Nämä vaihtelut voivat olla ristikkäisiä, joten esimerkiksi viranomaisten välinen vaihtelu voi osin selittyä alueellisilla eroilla. On

todennäköistä että ympäristölupavirastojen päätöksiin kohdistuva korkea valitusalttius (30 %) selittyy sillä, että ympäristölupavirastoissa päätettäviin asioihin kuuluu erityisen valitusherkkiä toimialoja, kuten kalankasvatus ja turvetuotanto. Valtion viranomaisten päätöksistä (AYK:t ja YLV:t) valitettiin eniten seuraavilla toimialoilla: metsäteollisuus, malmien ja mineraalien käsittely, elintarvikkeiden ja rehujen valmistus, kalankasvatus ja turvetuotanto. Uudenmaan kuntien osalta korkean valitusalttisuuden toimialoja ovat malmien ja mineraalien tuotanto (sisältää mm. kivenlouhimot, murskaamot, asfalttiasemat ja betoniasemat) sekä jätteen käsittely.

Päätösten laatu ja muutoksenhaku

Valitusalttiudella ja päätösten laadukkuudella ei välttämättä ole merkittävää kausaalista yhteyttä. Tähän viittaa ainakin se seikka, että haastatteluissa ympäristölupavirastojen päätöksiä pidettiin keskimääräistä paremmin tehtyinä ja kuntien päätöksiä keskimääräistä huonommin tehtyinä, vaikka valitusalttius on juuri lupavirastojen osalta suuri ja ainakin Uudenmaan alueella sijaitsevien kuntien alueella pieni. On kuitenkin huomattava, että lupavirastojen päätöksiä on muutettu keskimääräistä vähemmän kun taas kuntien päätöksiä on muutettu keskimääräistä enemmän. Tämän jälkimmäisen havainnon voidaan – yhdessä haastattelujen kanssa - tulkita indikoivan laadullisia eroja eri viranomaisten päätösten välillä.

Onko turhia valituksia

Julkisessa keskustelussa on paljon puhuttu ns. turhista valituksista, joilla yleensä tarkoitetaan joko täysin perusteettomia tunteenpurkauksia tai kiusantekomielessä tehtyjä valituksia. Turhien valitusten kanssa samankaltainen ryhmä on ns. ammattivalittajien tekemät valitukset. Ammattivalittajalla tarkoitetaan henkilöä joka hakee muutosta usein ja toistuvasti erilaisista hallintopäätöksistä. Tuomioistuinten tuomarit ja esittelijät keskenään hyvin samansuuntaisesti kuitenkin katsoivat, että turhia valituksia tehdään vähän. Haastattelujen perusteella turhia valituksia on vuositasolla mitattuna vain muutama kappale. Ammattivalittajia tiedetään olevan, mutta niitäkin on vain vähän. Tuomioistuinten tuomarit ja esittelijät katsoivat, että turhat valitukset eivät kokonaisuudessaan ole järjestelmätason ongelma.

Kauanko muutoksenhaku kestää

Muutoksenhaku Vaasan hallinto-oikeudessa kestää keskimäärin 10–11 kk kun aika lasketaan lupapäätöksen antamisesta. Keskimääräinen käsittelyaika Vaasan hallinto-oikeudessa ei ole merkittävästi riippuvainen toimialasta, jota päätöstä koskeva toiminta edustaa tai siitä, mikä viranomainen on alkuperäisen päätöksen tehnyt. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen saaminen Vaasan hallinto-oikeuden tekemään ympäristölupia koskevaan päätökseen vie keskimäärin 17 kuukautta.

Kuka hakee muutosta

Vuosien 2000–2005 aikana muutosta on hakenut Vaasan hallinto-oikeudelta yli 5000 yksittäistä haitankärsijää. Tämä on ylivoimaisesti suurin muutoksenhakijaryhmä seuraavaksi eniten muutosta luvista annettuihin päätöksiin ovat hakeneet luvanhakijat (229). Järjestöt ovat hakeneet muutosta 129 tapauksessa, muu toiminnan harjoittaja 93 tapauksessa ja valvontaviranomainen 67 kertaa. Sekä järjestöjen että erityisesti valvontaviranomaisten valitukset ovat keskittyneet tietyille toimialoille. Järjestöt eivät juurikaan valita IPPC -laitosten lupapäätöksistä, sellaista on tapahtunut ainoastaan

kahdessa tapauksessa. Valvontaviranomaisten valituksista yli puolet koskee kuntien tekemiä polttonesteiden jakeluasemien ympäristölupia.

Onko muutoksenhaku menestyksellinen

Muutoksenhaku johtaa ennakoitua useammin, noin joka toisella kerralla lupapäätöksen muuttamiseen. Parhaiten muutoksenhaussa menestyivät valvontaviranomaisen tekemät hakemukset kun taas yksityisten haitankärsijöiden hakemukset menestyivät Vaasan hallinto-oikeudessa keskimääräistä heikommin. Tästä erosta huolimatta haitankärsijöidenkin valituksen johdosta päätöksiä varsin usein muutetaan. Järjestöjen ja luvanhakijoiden menestyminen muutoksenhaussa on suunnilleen yhtä yleistä.. Kuntien päätökset muuttuvat tuomioistuimessa useammin kuin valtion viranomaisten päätökset. Parhaiten ennallaan pysyvät muutoksenhaussa lupavirastojen päätökset. Myös IPPC-laitosten päätökset pysyvät muuttamattomina keskimääräistä useammin.

Miten muutoksenhaku vaikuttaa ympäristönsuojeluun

Hallintoviranomaisten päätösten tuomioistuinkontrollin tavoite on ensisijaisesti antaa asianosaisille oikeussuojaa. Tämä tuotiin systemaattisesti esille myös haastatteluissa. Tilastollisen aineisto puolestaan osoittaa, että suurin osa tuomioistuimen ratkaisuista ei sen enempää tiukenna kuin löysennä lupaviranomaisen päätöstä. Päätökset ovat siis yleensä neutraaleja tästä näkökulmasta katsottuina. Kuitenkin sellaisia päätöksiä joissa lupamääräyksiä tiukennetaan on tehty enemmän kuin sellaisia joissa lupaehtoja löysennetään. Tämä johtunee muutoksenhakujärjestelmän peruspiirteistä. Tuomioistuimet eivät voi muuttaa päätöstä muutoksenhakijan vahingoksi ja koska muutoksenhakija on yleensä haitankärsijä, niin tästä seuraa että muutos keskimäärin kulkee kohti tiukempia lupaehtoja. Tämä johtaa myös ympäristönsuojelun kannalta tiukempiin ja paremmin ympäristöä huomioiviin lupaehtoihin. Selvää on, etteivät lupaehdot aina tiukennu yhtä paljon tai siten, kun haitankärsijät ovat valituksessaan vaatineet. Kuitenkin parannuksia haitankärsijöiden asemaan saadaan yli puolessa tapauksista.

Järjestelmän kehittäminen

Järjestelmän kehittämistä on tarkasteltu haastattelujen kautta, kysymällä miten tuomarit ja esittelijät halaisivat kehittää sääntelyjärjestelmää. Keskeisimpänä ongelmana pidettiin resurssien puutetta. Resurssien vähyys ilmenee eri tavoin eri vaiheissa. Oikeusturvan kannalta erityisen ongelmallisena pidettiin pätevä henkilöstön puutetta kunnissa. Tällä katsottiin olevan kansalaisten asemaa heikentävä vaikutus. Toinen resurssiongelma eli Vaasan hallinto-oikeuden omat resurssit pidentävät käsittelyaikojia ja tällä tavalla osaltaan heikentävät oikeusturvaa. Resurssien puutteen lisäksi ei haastatteluissa noussut esille vakavia järjestelmätason oikeusturva- tai muita ongelmia. Oikeussääntelyn nykyistä tilaa on haastateltavien mielestä vaikeata radikaalisti muuttaa. Eräät haastateltavat kuitenkin viittasivat mahdollisuuteen luvanvaraisten toimintojen piirin uudelleen arvioimisesta.

Luvanvaraisten toimintojen piirin uudelleen määrittämisen näkökulmasta erityisen kiinnostavia toimialoja ovat ne joilla tehdään paljon päätöksiä, mutta joista valiteetaan suhteellisesti ottaen vähän. Voitaisiin nimittäin ajatella että sellaiset toimialat jossa muutosta on tarvetta hakea vähemmän kuin yleensä, soveltuvat vaihtoehdoisen sääntelyn piiriin muita paremmin. Valtion viranomaisten osalta toimialoja joiden valitusalttius on keskimääräistä alhaisempi ovat metalliteollisuus ja kemian teollisuus, mutta näillä toimialoilla tehdään suhteellisen vähän päätöksiä. Sitä vastoin

valtion viranomaiset tekevät runsaasti lupapäätöksiä eläinsuojista ja kaatopaikoista, joissa kummassakin valitusalttius on alle keskitason. Uudenmaan kuntien osalta 45 % prosenttia lupapäätöksistä koskee kahta alhaisen valitusalttiuden toimialaa (huoltoasemia ja eläinsuojia)

Myös uuden toiminnan, toiminnan muutoksen ja ns. jatkoluvan valitusalttiudet vaihtelevat. Jatkoluvalla tarkoitetaan tässä lupaa joka on tullut vireille edellisen luvan voimassaolon ajan päättymisen tai luvantarkistamismääräyksen johdosta. Käytettävissä olevat epäsymmetriset tiedot eivät mahdollista tarkkaa numeerista analyysiä näiden ryhmien välillä. Käytettävissä oleva tieto kuitenkin tukee ajatusta että uudesta toiminnasta ja toiminnan muutoksesta haetaan useammin muutosta kuin jatkoluvasta. Alustavat arviot viittaavat siihen että valitusalttiuden ero erityisesti uuden toiminnan ja jo olemassa olevan toiminnan välillä on merkittävä. Jatkoluvat ovat mielenkiintoinen ryhmä sääntelyn kehittämisen näkökulmasta siksi että niitä tehdään paljon, vaikka työmääräisesti jatkolupa ei vaadi yhtä paljon kuin uusi toiminta. Jos lupien määräaikaisuutta vähennettäisiin, tulisi samalla varmistaa että lupia voitaisiin aina tarvittaessa tarkistaa. Samalla on otettava huomioon se seikka että YSL:n järjestelmän suhteellisen uutuuden takia vasta pieni (valtion viranomaisten osalta n. kymmenen) osa jatkoluvista on sellaisia joita jo säännellään YSL:n nojalla annetun luvan kautta. Tämä määrä kuitenkin vuosittain suurenee.

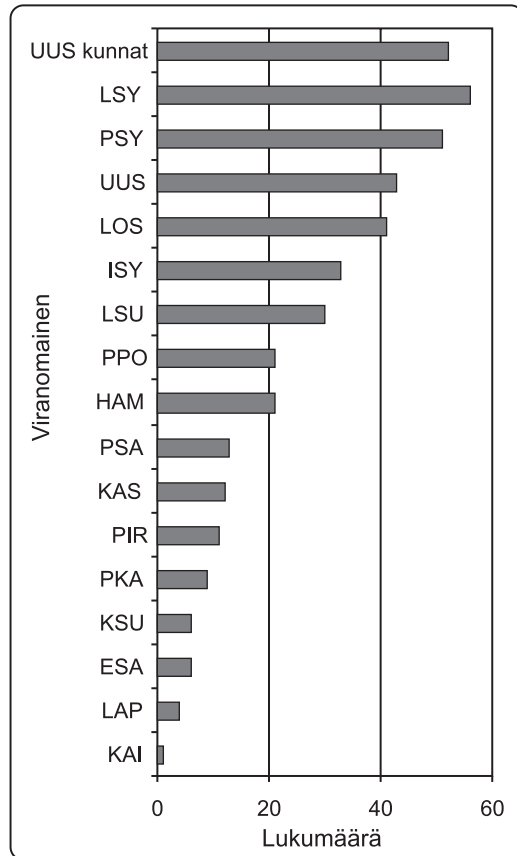
LIITE I

Kategoria	Selitys
VaHaOn valituspäätöksen pvm	
Vuosi	
VaHaOn valituspäätöksen diaarinro	
VaHaOn valituspäätöksen nro	
Onko valitettu KHO:een	kyllä / ei
Luvanhakija	
Alkuperäisen päätöksen antaja	a=kunnallinen, b=AYK, c=YLV
Kunta (kunnan nimi tai yhtymä)	Kunnan nimi suomeksi, jos lupapäätöksen antajana on kunnan viranomainen
Alkuperäisen päätöksen antaja	
Alkup. päätöksenantajan nro.	AYK 1-13; YLV 14, 15, 16; kunnat 17 alle 10 000 as., 18 10 000 - 20 000 as., 19 20 000 - 30 000 as., 20 yli 30 000 as., 21 kuntayhtymä
Lupahakemuksen vireilletulo-pvm	
Valituksen vireilletulo-pvm = lupapäätöksen pvm	
Valituksen vireilletulosta VaHaOn päätökseen kk	
Alkuperäisen päätöksen nro	
YSA 1 §:n kohta	
Muu lupaperuste (YSL 78 §, 28.2:2 §, 28.2:3 §, 28.2:4 §, 101 §)	
YLML-mukainen lupa	
Valituksia (kpl) joista -	
luvanhakija	
muu toiminnanharjoittaja	oy:t, asunto-oy:t, kunnat jos ne ovat olleet toiminnanharjoittajina esim. jäteveden puhdistamoilla
lupaviranomaisia	
 muita viranomaisia	
yksityisiä	Myös 'yksityisiä haitankärsijöitä'
järjestöjä/yhdistyksiä	
 muita	kalastuskunnat/osakaskunnat, myös 'muita haitankärsijöitä'
ketä/mitä muita?	
Valittajia yhteensä (kpl)	
Luvanhakijan koko	1 = pieneksi tiedetty yritys (<100 työntekijää); 2 = suureksi tiedetty yritys; 3 = muut/ei tietoa; i = yksityinen; m = maatala; y = yhdistys/järjestö; k = kunta; v = valtio; s = satama
Luvanhaun peruste	1 = uusi toiminta; 2 = luvan muuttaminen YSL 58 §; 3 = lupa uusittava (samalla toiminnassa muutos); 4 = lupa uusittava (ei muutosta toiminnassa); 5 = ensimmäinen lupa jo olemassa olevalle toiminnalle; 6 = toiminnan muutos (aikaisempi lupahakemus ei ole vielä saanut lainvoimaa)
VaHaOn valituksen peruste 1.	1 = valittajan asemaan vaikuttava peruste; 2 = yleinen etu; 3 = asiavirhe; 4 = muotovirhe; 5 = asia- ja muotovirhe

VaHaOn valituksen peruste 2. (mikäli useampia syitä ja poikkeaa ensimmäisestä)	1= valittajan asemaan vaikuttava peruste; 2= yleinen etu; 3= asiavirhe; 4= muotovirhe; 5= asia- ja muotovirhe
VaHaOn ratkaisu (pääperuste)	1= jätetään tutkimatta; 2= valitus hylätään; 3= päätöksen muuttaminen; 4= päätöksen palauttaminen luvan myöntäneelle viranom.; 4B= palautetaan toiselle viranomaiselle; 5= lupaviranomaisen päätös kumotaan; 6=valitus raukeaa
Uuden aineiston esittäminen VaHaOssa (ei, kyllä)	
VaHaOn päätöksen perustelu	1= valittajan asemaan vaikuttava peruste; 2= yleinen etu; 3= asiavirhe; 4= muotovirhe; 5= asia- ja muotovirhe; 6= viranomaisen päätös lainmukainen (ei muutoksia); 7= päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen (101 §); 8= yhteys toiseen päätökseen; 9= olosuhteissa tapahtunut muutos
Valitusperusteen ja päätöserusteen yhdenmukaisuus VaHaOssa	1 = yhdenmukainen; 2 = joiltain osin yhdenmukainen; 3 = ei yhdenmukainen
VaHaOn päätöksen ympäristövaikutukset, vesipäästöt	+ = myönteinen vaikutus; - = negatiivinen vaikutus; 0 = epäselvää
VaHaOn päätöksen ympäristövaikutukset, ilmapäästöt (joissain erityistapauksissa pöly ja haju)	+ = myönteinen vaikutus; - = negatiivinen vaikutus; 0 = epäselvää
VaHaOn päätöksen ympäristövaikutukset, jätteisiin (määrä, käsittely)	+ = myönteinen vaikutus; - = negatiivinen vaikutus; 0 = epäselvää
VaHaOn päätöksen ympäristövaikutukset, maa- tai kallioperään ja pohjaveiteen	+ = myönteinen vaikutus; - = negatiivinen vaikutus; 0 = epäselvää
VaHaOn päätöksen ympäristövaikutukset, melu	+ = myönteinen vaikutus; - = negatiivinen vaikutus; 0 = epäselvää
VaHaOn päätöksen ympäristövaikutukset, energiankäyttö	+ = myönteinen vaikutus; - = negatiivinen vaikutus; 0 = epäselvää
VaHaOn päätöksen ympäristövaikutukset, luontoarvoihin	+ = myönteinen vaikutus; - = negatiivinen vaikutus; 0 = epäselvää
Asianosaisen puhevalta ja valitusoikeus puuttuu	
Kiinnostava päätös jatkokäsittelyn kannalta	
Muuta	

LIITE 2

Vaasan hallinto-oikeuden päätökset ympäristöluvan myöntäneen viranomaisen mukaan.



LIITE 3

Ympäristönsuojeluasetus 18.2.2000/169

Ympäristöministerin esittelystä säädetään 4 päivänä helmikuuta 2000 annetun ympäristönsuojelulain (86/2000) ja ympäristönsuojelulainsäädännön voimaanpanosta samana päivänä annetun lain (113/2000) 5 ja 6 §:n nojalla:

1 luku

Ympäristöluvanvaraisuus

1 §

Luvanvaraisuus

Seuraavilla ympäristönsuojelulain (86/2000) 28 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla toiminnoilla on oltava ympäristölupa:

1) metsäteollisuus:

- a) massa-, paperi- tai kartonkitehdas;
- b) lastulevyä, kuitulevyä, vaneria tai muita puulevyjä taikka muita liimattuja tai laminoituja puutuotteita valmistava tehdas;
- c) sahalaitos, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 10 000 m³ vuodessa sahatavaraa, viilutehdas taikka kuorellisen puutavaran vesivarasto, jossa pidetään puutavaraa samanaikaisesti vähintään 20 000 m³;
- d) puun kyllästämö tai muu puunsuojakemikaaleja käyttävä laitos;

2) metalliteollisuus:

- a) malmien pasutuslaitos tai sintraamo taikka koksaamo;
- b) rauta- tai terästehdas taikka rautalejeerinkejä valmistava tehdas;
- c) muita kuin rautametalleja valmistava tehdas;
- d) valimo tai muu sulatto, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 200 tonnia vuodessa, kuumaupotuslaitos taikka akkutehdas;
- e) rautametallin valssaamo tai takomo;
- f) muiden kuin rautametallien valssaamo, takomo tai vetämö;
- g) telakka;
- h) metallien tai muovien elektrolyyttistä tai kemiallista pintakäsittelyä suorittava laitos, piirilevyvalmistamo, peittaamo, fosfointilaitos tai alumiinin anodisointilaitos;

3) energian tuotanto:

- a) ydinvoimalaitos;
- b) öljyä, kivihiiltä, puuta, turvetta, kaasua tai muuta poltettavaa ainetta käyttävä voimalaitos, kattilalaitos tai muu laitos, jonka suurin polttoaineteho on yli 5 megawattia tai jossa käytettävän polttoaineen energiamäärä on vuodessa vähintään 54 terajoulea;

4) kemianteollisuus:

- a) epäorgaanisia peruskemikaaleja, kuten happoja, emäksiä, suoloja, ammoniakkia, klooria, kloorivetyä, fluoria, fluorivetyä, hiilidioksidia, rikkiyhdisteitä, epämetalleja tai metallioksiedeja valmistava tehdas taikka ilmakaasutehdas;
- b) orgaanisia peruskemikaaleja, kuten hiilivetyjä, alkoholeja, aldehydejä, ketoneita, karboksyylihappoja, estereitä, eettereitä, peroksiedeja sekä fosforia, rikkiä tai tyyppiä sisältäviä hiilivetyjä, halogenoituja hiilivetyjä, tai organometallisia yhdisteitä valmistava tehdas taikka entsyymejä valmistava tehdas;
- c) öljyn- tai kaasunjalostamo taikka voiteluöljytehdas;

- d) väriaineita tai pigmenttejä valmistava tehdas taikka maali-, painoväri- tai lakka-tehdas;
 - e) muoviraaka-aineita, muovilaminaatteja, latekseja tai tekokuituja valmistava tehdas, kumitehdas tai liimatehdas;
 - f) lannoitteita, räjähdysaineita, torjunta-aineita, suojauskemikaaleja tai biosidivalmisteita tai niiden tehoaineita valmistava tehdas;
 - g) lääketehdas tai lääkeräaka-aineita valmistava tehdas;
 - h) pinta-aktiivisia aineita tai pesuaineita valmistava tehdas;
- 5) kemikaalien tai polttoaineiden varastointi, käyttö tai käsittely:
- a) polttonesteiden jakeluasema, jonka polttonesteiden säiliötilavuus on vähintään 10 m³, taikka muu polttonesteiden tai vaarallisen nestemäisen kemikaalin varasto, jossa voidaan säilyttää tällaisia kemikaaleja vähintään 100 m³, ei kuitenkaan voimansiirron suurmuuntaja-asema;
 - b) laitos, jossa terveydelle tai ympäristölle vaarallisten kemikaalien käsittely tai varastointi on kemikaalilain (744/1989) mukaan laajamittaista;
 - c) puun, turpeen tai hiilen kaasutus- tai nesteytyslaitos taikka muu kiinteän, nestemäisen tai kaasumaisen polttoaineen valmistuslaitos taikka sähköteknisen hiilen tai grafiitin valmistuslaitos;
 - d) kivihiilivarasto;
- 6) haihtuvia orgaanisia yhdisteitä käyttävä toiminta:
- a) laitos, joissa käytetään haihtuvia orgaanisia yhdisteitä ja jossa näiden aineiden kulutus on yli 150 kiloa tunnissa tai yli 200 tonnia vuodessa;
 - b) laitos, jossa käytetään haihtuvia orgaanisia yhdisteitä ja jossa niiden kulutus on, kun siitä vähennetään tuotteisiin sitoutunut osuus, vähintään 10 tonnia vuodessa tai vastaava huippukulutus vähintään 20 kiloa tunnissa;
 - c) orgaanisten liuottimien käytöstä eräissä toiminnoissa ja laitoksissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (435/2001) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta; (23.5.2001/436)
- 7) malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän aineiden otto:
- a) kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivuu;
 - b) malmin tai mineraalin rikastamo;
 - c) kivenlouhimo tai muu kuin maanrakennustoimintaan liittyvä kivenlouhinta, jossa kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää vuodessa;
 - d) turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus, jos tuotantoalue on yli 10 hehtaaria;
 - e) kiinteä tai sellainen tietylle alueelle sijoitettava siirrettävä murskaamo, asfaltiasema tai kalkkikiven jauhatus, jonka toiminta-aika on vähintään 50 päivää vuodessa;
- 8) mineraalituotteiden valmistus:
- a) sementti- tai kalkkitehdas;
 - b) kiinteä betoniasema tai betonituotetehdas;
 - c) mineraalivillatehdas;
 - d) lasia tai lasikuitua valmistava tehdas;
 - e) asbestia tai asbestipohjaisia tuotteita käsittelevä laitos;
 - f) kevytsoratehdas tai kevytbetonitehdas;
 - g) tiilitehdas, keramiikka- tai posliinitehdas;
 - h) kipsilevytehdas tai kuitusementtilevytehdas;
 - i) muu kuin a–h alakohdassa tarkoitettu mineraaleja sulattava laitos, mukaan lukien mineraalikuituja valmistava laitos, jonka sulatuskapasiteetti on suurempi kuin 20 tonnia vuorokaudessa; (18.7.2002/621)

9) nahan tai tekstiilien laitosmainen tuotanto tai käsittely:

- a) nahkatehdas tai turkismuokkaamo;
- b) kuitukangastehdas, kuitujen tai tekstiilien esikäsittelyä tai värjäystä suorittava laitos;
- c) tekstiilien vesipesula, jonka kapasiteetti on vähintään 500 kiloa vuorokaudessa, tai kemiallinen pesula;

10) elintarvikkeiden tai rehujen valmistus:

- a) teurastamo;
- b) lihanjalostuslaitos, taikka muu lihaa tai lihatuotteita käsittelevä laitos, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 200 tonnia vuodessa; (18.7.2002/621)
- c) kalastustuotteita käsittelevä laitos, jonka tuotantokapasiteetti on vähintään 50 tonnia vuodessa; (18.7.2002/621)
- d) meijeri, muu maidon keräily-, käsittelytai jalostuslaitos taikka jäätelötehdas;
- e) sokeri- tai makeutusainetehdas;
- f) perunan tai juuresten käsittely- tai jalostuslaitos, tärkkelystehdas tai tärkkelys-johdannaisia valmistava tehdas;
- g) kasvi- tai eläinperäisiä rasvoja tai öljyjä valmistava tehdas taikka margariinitehdas;
- h) eines- tai makeistehdas taikka leipomo, jossa jauhojen kulutus on yli 20 000 tonnia vuodessa;
- i) vihannes-, juurikas-, hedelmä- tai marjavalmistetehdas;
- j) virvoitusjuomatehdas tai virvoitusjuomien pullottamo;
- k) panimo, mallastehdas, hiivatehdas, alkoholitehdas, alkoholijuomatehdas taikka mallas- tai alkoholijuomien pullottamo;
- l) rehuja tai rehuvalkuaista valmistava tehdas, rehunsekoittamo tai luujauhotehdas;
- m) kahvipaahtimo tai tupakkatehdas;
- n) muu kuin a–m alakohdassa tarkoitettu kasvisperäistä raaka-ainetta käyttävä elintarvikkeiden käsittely- ja jalostuslaitos, jonka valmiiden tuotteiden tuotanto on enemmän kuin 300 tonnia vuorokaudessa neljännesvuosittain laskettavan keskiarvon perusteella; (18.7.2002/621)

11) eläinsuojat tai kalankasvatus:

- a) eläinsuoja, joka on tarkoitettu vähintään 30 lypsylehmälle, 80 lihanaudalle, 60 täysikasvuiselle emakolle, 210 lihasiialle, 60 hevoselle tai ponille, 160 uuhelle tai vuohelle, 2 700 munituskanalle tai 10 000 broilerille, taikka muu eläinsuoja, joka lannantuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaa 210 lihasiialle tarkoitettua eläinsuojaa;
- b) vähintään 250 siitosnaarasminikin tai -hillerin taikka vähintään 50 siitosnaaraske-tun tai -supin taikka vähintään 50 muun siitosnaaraseläimen turkistarha taikka muu turkistarha, joka lannantuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaa 250 siitosnaarasminikille tarkoitettua turkistarhaa;
- c) kalankasvatus- tai kalanviljelylaitos, jossa käytetään vähintään 2 000 kiloa vuodessa kuivarehua tai sitä ravintoarvoltaan vastaava määrä muuta rehua taikka jossa kalan lisäkasvu on vähintään 2 000 kiloa vuodessa, taikka kooltaan vähintään 20 hehtaarin luonnonravintolammikko tai lammikkoryhmä;

12) liikenne:

- a) pääosin kauppamerenkulun käyttöön tarkoitettu ja yli 1 350 tonnin vetoisille aluksille soveltuva satama tai lastaus- taikka purkulaituri;
- b) lentopaikka;
- c) yli 50 linja-auton tai kuorma-auton varikko tai vastaavan kokoinen työkoneva-rikko;

- d) ulkona sijaitseva moottoriurheilurata;
 - e) kemikaaliratapiha tai terminaali, joilla siirretään terveydelle tai ympäristölle vaarallisia kemikaaleja kuljetusvälineestä toiseen tai varastoon taikka varastosta kuljetusvälineeseen;
- 13) jäte- ja vesihuolto:
- a) puhdistamo, joka on tarkoitettu vähintään asukasvastineluvultaan 100 henkilön jätevesien käsittelemiseen, tai vähintään 100 henkilön asumisjätevesien johtaminen muualle kuin yleiseen viemäriin;
 - b) pintavettä käyttävä raakaveden puhdistuslaitos;
 - c) toiminta, johon sovelletaan jätteen polttamisesta annettua valtioneuvoston asetusta (362/2003); (15.5.2003/363)

14) muu toiminta;

- a) ulkona sijaitseva ampumarata;
- b) laitosmainen, pääosin ulkona tapahtuva hiekkapuhallus;
- c) eläintarha tai huvipuisto;
- d) krematorio.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun, mutta sitä vähäisempään toimintaan, on haettava ympäristölupaa, jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella ja toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan ympäristölupaa on haettava kaatopaikalle tai muulle jäteasetuksen (1390/1993) liitteissä 5 tai 6 määriteltyyn jätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn, joka on ammattimaista tai laitosmaista.

Ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86

4 luku

Ympäristöluvan tarve

28 §

Yleinen luvanvaraisuus

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (*ympäristölupa*). Asetuksella säädetään tarkemmin luvanvaraisista toiminnoista.

Ympäristölupa on lisäksi oltava:

- 1) toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain 1 luvun 19 §:ssä tarkoitettua toiminnasta;
- 2) jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua vesilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettua uoman tai altaan pilaantumista;
- 3) toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta;
- 4) jätteen laitos- tai ammattimaiseen hyödyntämiseen tai käsittelyyn;
- 5) öljyn ja kaasun etsintäporaukseen ja esiintymän hyväksikäyttöön sekä muuhun niihin liittyvään toimintaan Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä. (26.11.2004/1061)

Luvan saaneen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun olennaiseen toiminnan muuttamiseen on oltava lupa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa.

LÄHTEET

- Davies, T., Hersh, R., Alicea, A. & Bell, R.G. 2001. Reforming Permitting, RFF Report, Resources for the Future, December 2001.
- Ekroos, A. 2005. Valtion ympäristöhallinnon kehittäminen, Espoo, Teknillinen korkeakoulu.
- Kautto P., P. Mickwitz & K. Ollikka 2003. Ympäristönsuojelulaki ja yritysten investointija toimintamenot, Ympäristöjuridiikka, 1/2003, 68-82.
- Kolju, N. & Autio, J. 2005. Pääkaupunkiseudun ympäristölupaselvitys 2002-2004, Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 3/2005. Helsinki.
- Kuusiniemi, K. 2001. Perusteet; kirjassa: Kuusiniemi, Kari; Ekroos, Ari; Kumpula, Anne; Vihervuori, Pekka; Ympäristöoikeus, WSOY, Juva, 2001, 43-175.
- Määttä, T. 2001. Ympäristö Eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota, kirjassa: Nieminen, Liisa (toim.) Perusoikeudet EU:ssa, Jyväskylä.
- Sjöblom, S., Sahivirta, E. & Similä, J. 2003. Osallistumisjärjestelmä ja sen toteutus, (Participatory system and its implementation) Ympäristöjuridiikka 1/2003, 98-120.
- Verschuuren, J. 2004. Public Participation regarding the Elaboration of Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention, in ETTY T.F.M. and Somsen H. (eds.) Yearbook of European Environmental Law, Vol. 4, Oxford: Oxford University Press, 29-48.
- Vihervuori, P. 1999. Oikeus ympäristöön (PL 20 §); kirjassa Hallberg, ym., Perusoikeudet Helsinki, s. 631-649.
- Wilkinson, D., Monkhouse, C., Herodes, M. & Farmer, A. 2005. For Better or worse? The EU's 'Better Regulation' Agenda and the Environment, A report by the Institute for European Environmental Policy, November 2005. Saatavilla: <http://www.ieep.org.uk/publications/pdfs/2005/forbetterorforworse.pdf>.

KUVAILELEHTI

Julkaisija	Suomen ympäristökeskus (SYKE)	Julkaisu-aika	Toukokuu 2006
Tekijä(t)	Jukka Similä, Aino Inkinen, Jaana Pennanen, Hanna Lönngren ja Jonathan Tritter		
Julkaisun nimi	Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006		
Julkaisun teema			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Julkaisu on saatavana myös Internetistä www.ymparisto.fi/julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Suomen ympäristökeskus on ympäristöministeriön toimeksiannosta tehnyt selvityksen ympäristölupia koskevasta muutoksenhausta. Ympäristöluvalla säännellään laajaa joukkoa erilaisia toimintoja, jotka aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa pilaantumista. Muutosta lupapäätökseen luvanhaltijan lisäksi voivat hakea monet eri tahot, kuten haitankärsijät, erilaiset viranomaiset ja ympäristöjärjestöt. Hankeen tavoitteena on antaa yleiskuvan muutoksenhakujärjestelmän toiminnasta tilastollisen aineiston avulla. Tilastollista aineistoa on täydennetty Vaasan hallinto-oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstön haastatteluin.</p> <p>Tutkimuksessa on selvitetty seuraavia kysymyksiä: kuinka paljon ja mistä asioista muutoksenhakupäätöksiä tehdään; kuka hakee muutosta; kauanko muutoksenhaku kestää; onko muutoksenhaku menestyksellinen; miten muutoksenhaku vaikuttaa ympäristönsuojeluun; haetaanko muutosta turhaan, ja lopulta miten järjestelmää voitaisiin haastattelijien mukaan kehittää?</p> <p>Tutkimus osoittaa, että ympäristölupapäätöksistä valitetaan usein. Valtionviranomaisten tekemistä päätöksistä lähes joka viides (18 %) johtaa muutoksenhakuun. Uudenmaan alueellisen ympäristökeskuksen toimialueella sijaitsevien kuntien päätöksistä muutosta haetaan 11 % tapauksista. Kaikkien kuntien osalta valitusalttiutta ei voida laskea, koska ei tiedetä kuntien tekemien päätösten määrää. Suuren valitusalttiuden merkitys korostuu kun itse lupapäätöksiä tehdään runsaasti. Valtion viranomaiset ovat myöntäneet yli 3.000 lupaa ympäristönsuojelulain nojalla (voimaan 1.3.2000) toukokuun loppuun mennessä. Uudenmaan alueellisen ympäristökeskuksen toimialueella sijaitsevat kunnat ovat myöntäneet noin 600 lupaa samalla ajanjaksolla.</p> <p>Valitusalttius vaihtelee merkittävästi toimialoittain ja viranomaisittain. Osin nämä vaihtelut ovat päällekkäisiä. Jätteen käsittely, eläinsuojat ja malmien ja mineraalien käsittely ovat valituksille herkimmat toimialat. Eniten muutosta haetaan lupavirastojen päätöksiin ja vähiten kuntien päätöksiin.</p> <p>Suurin muutoksenhakija ryhmä on yksityiset kansalaiset haitankärsijöinä. Määrällisesti tarkastellen yksityiset haitankärsijät vastaavat noin 90 % kaikista muutoksenhakijoista. Luvanhakijat ovat toiseksi suurin ryhmä. Ympäristöjärjestöt ovat vasta kolmanneksi suurin ryhmä ja ne ovat käyttäneet muutoksenhakuoikeuttaan maltillisesti.</p> <p>Valitus johtaa usein lupapäätöksen muuttamiseen. Tyypillisesti muutos on pieni, mutta silti tämä osoittaa lupapäätöksen jälkikäteisen kontrollin tarpeellisuutta. Palautusten ja kumoamisten määrät viittaavat siihen, että erityisesti kuntien päätösten laatua voitaisiin parantaa.</p> <p>Julkisessa keskustelussa puhutaan usein ns. turhista valituksista. Huolimatta ilmaisuun sisältyvästä voimakkaasta tunnelatauksesta voi olla epäselvää, mitä tällä tarkoitetaan. Keskeisin tutkimuksesta nouseva viesti on se, että ns. turhien valitusten ongelma on vähäinen, jopa lähes olematon. Ns. turhista valituksista käytävä julkinen keskustelu on lupajärjestelmän toimivuuden perspektiivistä katsottuna vääristynyt.</p>		
Asiasanat	Ympäristölupajärjestelmä, muutoksenhaku, osallistuminen		
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN 952-11-2254-4 (nid.)	ISBN 952-11-2255-2 (PDF)	ISSN 1796-1718 (pain.)
	Sivuja 44	Kieli Suomi	ISSN 1796-1726 (verkkokj.) Hinta (sis. alv 8 %) 8,50 €
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, PL 800, 00043 Edita, vaihde 020 450 00 Asiakaspalvelu: puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 Sähköposti: asiakaspalvelu@edita.fi , www.edita.fi/netmarket		
Julkaisun kustantaja	Suomen ympäristökeskus, PL 140, 00251 Helsinki		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2006		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Finnland miljöcentral (SYKE)			Datum Maj 2006
Författare	Jukka Similä, Aino Inkinen, Jaana Pennanen, Hanna Lönngrén och Jonathan Tritter			
Publikations titel	Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa (Överklagande och revision i miljötillståndsärenden)			
Publikationsserie och nummer	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig också på internet www.ymparisto.fi/julkaisut			
Sammandrag	<p>Finlands miljöcentral fick i uppdrag av miljöministeriet att undersöka överklagande och revision i miljötillståndsärenden. Miljötillstånd reglerar verksamhet som förorenar miljön, och sätter utsläpps- och ljudgränser. Förutom tillståndsinnehavaren kan även andra berörda parter ansöka om ändring av miljötillstånd, t.ex. myndigheter, organisationer eller privatpersoner. Denna undersökning har som syfte att ge en överblick av överklagelseprocessen med hjälp av statistiskt material samt intervjuer som gjorts med personal från Vasa och högsta förvaltningsdomstolarna.</p> <p>Frågorna som undersöks i denna studie är: hur många och vilken typ av tillståndsbeslut fattas; vem ansöker om ändring; hur lång tid tar processen; är överklagelserna framgångsrika; hur påverkas miljön av tillståndsändringarna; söks ändring i onödan och till slut, hur kan processen förbättras?</p> <p>Vår undersökning visar att tillståndsbeslut överklagas ofta. Drygt en femtedel (18%) av beslut fattade av statliga myndigheter överklagas, och av den undersökta kommunernas (Nylands kommuner) beslut överklagades 11%. Alla kommuner är inte med i undersökningen pga. brist på pålitlig information. Betydelsen av den höga överklagelseprocenten förstärks när många tillståndsbeslut fattas. De statliga myndigheterna har fattat över 3000 beslut sen miljöskyddslagen trädde i kraft, och Nylands kommuner har fattat ungefär 600.</p> <p>Procenten av överklagade fall varierar mellan myndighet och verksamheten som tillståndet berör. Överklagelserna gäller oftast avfallshandtering, djurstall och behandling av malm och mineraler. Oftast är det tillståndsbeslut fattade av miljötillståndsverken som blir överklagade, och mest sällan beslut gorda av kommunala myndigheter (i Nylands kommuner).</p> <p>Den största gruppen ändringssökande är privatpersoner som åsamkats olägenhet, de utgör 90% av alla ändringssökande. Den näst största gruppen är tillståndshavarna, och den tredje består av olika organisationer. De sistnämnda har varit återhållsamma när det gäller att nyttja besvärsrätten, vilket kanske är överraskande.</p> <p>Besluten ändras ofta i samband med överklagelser, och även om ändringarna är små, så visar detta hur viktigt det är med efterhandskontroll av miljötillståndsbeslut. Mängden tillstånd som blir återkallade eller tillbakaskickade till myndigheten visar att kvaliteten på tillståndsbesluten kan förbättras, speciellt när det gäller kommunens beslut. I offentligheten talas det ofta om så kallade onödiga besvär; fast undersökningen visar att problemet med dessa s.k. onödiga besvär är så gott som obefintligt med tanke på hur tillståndssystemet fungerar.</p>			
Nyckelord	Miljötillstånd, ändringssökande, besvärsrätt			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 952-11-2254-4 (hft.) Sidantal 44	ISBN 952-11-2255-2 (PDF) Språk Finska	ISSN 1796-1718 (print) Offentlighet Offentlig	ISSN 1796-1726 (online) Pris (inneh. moms 8 %) 8,50 €
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland, växel 020 450 00 Postförsäljningen: Telefon +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 Internet: www.edita.fi/netmarket			
Förläggare	Finlands miljöcentral, PB 140, 00251 Helsingfors, Finland			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Oy, Helsingfors 2006			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Finnish Environment Institute (SYKE)	<i>Date</i>	May 2006
<i>Author(s)</i>	Jukka Similä, Aino Inkinen, Jaana Pennanen, Hanna Lönngren and Jonathan Tritter		
<i>Title of publication</i>	Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa (Judicial review of environmental permits)		
<i>Publication series and number</i>	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006		
<i>Theme of publication</i>			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	This publication is also available in the Internet www.ymparisto.fi/julkaisut		
<i>Abstract</i>	<p>The Finnish Environment Institute was commissioned by the Ministry of Environment to study the judicial review of environmental permits under the Environmental Protection Act (EPA). Environmental permits are used to regulate different activities with actual or potential pollution impacts. As well as the permit applicant or holder, many stakeholders may issue appeals regarding permit decisions, including NGOs, different authorities, private individuals and groups. The aim of this study is to give an overarching view of this judicial review process using statistical data and complemented by materials from interviews with members of the Vaasa Administrative and Supreme Administrative Courts.</p> <p>The following questions are examined: how many permit decisions are made through judicial review and on what grounds; who are the litigants; how long does the review process take; is litigation successful; what is the environmental impact of litigation; is litigation unnecessary, and finally, how could the process be improved?</p> <p>The study shows that complaints about environmental permit decisions are issued often. A fifth (18%) of permits issued by government authorities are subject to appeal, and the permits issued by municipalities of Uusimaa are subject to appeal in 11% of cases. Accurate information about the appeal rates for all municipalities is not available however, and therefore generalisations on overall municipality appeal rates cannot be made. The significance of appeal rates is enhanced when the volume of permit decisions made rises. Government authorities have issued approx. 3000 permits since the introduction of the EPA and the municipalities of Uusimaa has issued around 600 permits in that time.</p> <p>Appeal rates differ considerably between authority and permitted activity. The activities most sensitive to appeal are treatment of wastes, animal husbandry and shelters as well as the handling and working of ores and minerals. Most appeals are made concerning permits issued by the environmental permit authorities, and the least on municipality-issued permits (NB Uusimaa only).</p> <p>The largest litigant group is made up of private individuals and groups who account for 90% of all litigants. Permit applicants or holders are the second largest group, followed by NGOs who use their right to appeal relatively seldom.</p> <p>An appeal often leads to a permit change. Typically, changes are minimal, but nonetheless the very fact of changes being made indicates the usefulness of ex-post permit review and control. The number of permits overturned or returned to the permitting authority suggest room for improvement in permit quality, particularly where municipality-issued permits are concerned.</p> <p>Public debate has often focused on so-called unnecessary appeals. Despite the emotionally loaded nature of the term, its meaning can be unclear. The results of this study suggest that by any definition the problem of unnecessary appeals has been inflated in public debate and is in reality fairly insubstantial.</p>		
<i>Keywords</i>	Environmental permits, participation, judicial review		
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment		
	ISBN 952-11-2254-4 (pbk.)	ISBN 952-11-2255-2 (PDF)	ISSN 1796-1718 (print)
	<i>No. of pages</i> 44	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> Public
			ISSN 1796-1726 (online) <i>Price (incl. tax 8 %)</i> 8,50 €
<i>For sale at/ distributor</i>	Edita Publishing Ltd., P.O.Box 800, 00043 Edita Finland, Phone +358 20 450 00 Mail orders: Phone +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 Internet: www.edita.fi/netmarket		
<i>Financier of publication</i>	Finnish Environment Institute, P.O.Box 140, FIN-00251 Helsinki, Finland		
<i>Printing place and year</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2006		

Suomen ympäristökeskus on tehnyt ympäristöministeriön toimeksiannosta ympäristölupajärjestelmän toimivuutta sekä muutoksenhaku selvittävän tutkimuksen. Ympäristölupiin haetaan usein muutosta ja muutoksenhaku tuottaa myös tuloksia. Valtion lupaviranomaisten tekemistä päätöksistä lähes joka viidenteen haetaan muutosta. Kuntien myöntämiin ympäristölupiin muutoksia haetaan vähemmän. Valitus johtaa noin joka toisella kerralla muutokseen lupapäätöksessä. Vaikka osa muutoksista on vähäisiä, tehdään niitä yllättävän usein. Oikeus muutoksenhakuun on tärkeää erityisesti kansalaisten oikeusturvalle. Muutoksenhauulla voi olla myös vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon. Useimmiten muutoksenhaku johtaa alkuperäistä tiukempiin lupamääräyksiin.



S Y K E

Myynti: Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Asiakaspalvelu puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380
Edita-kirjakauppa Helsingissä
Annankatu 44, puh. 020 450 2566

ISBN 952-11-2254-4 (nid.)

ISBN 952-11-2255-2 (PDF)

ISSN 1796-1718 (pain.)

ISSN 1796-1726 (verkkoj.)