

Ympäristö- ja vesitalouslupien  
toiminnan  
aloittamismahdollisuudet  
hallintotuomioistuinkäsittelyn  
aikana

SYS ry:n syyspäivät 11.9.2024

Esittelijäneuvos Elina Nyholm, oikeuskanslerinvirasto

# Täytäntöönpanokelpoisuus valitustilanteissa

- Päätös ei saavuta lainvoimaisuutta, kun siitä valitetaan

- Yleensä vaikuttaa suspensiivisesti eli lykkäävästi myös päätöksen täytäntöönpanoon

- Täytäntöönpanorajoitus voidaan poistaa lailla tai viranomaisen täytäntöönpanomääräyksellä

# Pääsääntö hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta

- Pääsääntö (HOL 122 § 1 mom): Päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.
- Poikkeus (HOL 122 § 3 mom.): Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana myös, jos:
  - 1) laissa niin säädetään;
  - 2) päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti;
  - 3) päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.
- Lainvoima = viranomaisen ja hallintotuomioistuimen päätöksen pysyvyys siten, että siihen ei enää voida hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin oikaisuvaatimuksen määräajan tai valitusajan päätyttyä tai sen vuoksi, että päätökseen ei saa vaatia oikaisua tai hakea muutosta valittamalla.

# Pääsääntö täytäntöönpanokelpoisuudesta ympäristö- ja vesilupien osalta

## YSL 198 § 1 mom.

- Luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on *lainvoimainen*. Valitus korvauksesta ei estä toiminnan aloittamista.

## VL 15 luku 7 §

- Hanketta ei saa aloittaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on saanut *lainvoiman*. Valitus korvauksesta ei estä hankkeen aloittamista. Tämän lain nojalla annettuun päätökseen ei sovelleta HOL 122.3 §:n säännöksiä lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta.

# Toiminnan aloittamisoikeus (YSL 199 §) / valmistelulupa (VL 3 luku 16 §)

Hakijan pyynnöstä

Perusteltu syy: tarpeellisuus, viivytyksestä aiheutuvat haitat

Muutoksenhaku ei saa käydä hyödyttömäksi / tuottamatta huomattavaa haittaa vesien käytölle tai luonnolle – muutosten peruutettavuus ja olojen ennallistettavuus

Hyväksyttävän vakuuden asettaminen: ympäristön ennalleen saattaminen, jälkihoidon kustannukset...

Lupaviranomaisen toimivalta myös valitusaikana ja 14 pv sen jälkeen

Muutoksenhakutuomioistuin voi määrätä toisin

# Muita määräyksiä aloittamisoikeudesta ja valmisteluluvasta

- Toiminnan aloittamisoikeuteen/valmistelulupaan saa hakea muutosta VaHaO:lta
  - Mutta se, joka on valittanut varsinaisesta lupapäätöksestä, voi HaO:ssa vaatia aloittamisoikeutta/valmistelulupaa kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että erikseen valittaa siitä
- HaO:n täytäntöönpanoa koskevassa asiassa voidaan valittaa KHO:een vain pääasian yhteydessä
- Jos ympäristölupa-asiassa on kysymys olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, VaHaO voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta kokonaan tai osittain noudatettava, jollei KHO toisin määrää

# Hallintotuomioistuimen täytäntöönpanomääräyksistä säädettyä

- HOL 123 §:n 1 mom: Hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Täytäntöönpanomääräys voidaan kohdistaa myös osaan päätöksestä.
- YSL 201 §:n 1 mom: Muutoksenhakutuomioistuin voi valituksesta kumota 199 §:ssä tarkoitetun määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon.
- VL 15 luvun 7 §:n 2 mom: VaHaO voi määrätä aloittamisoikeuden hakijan pyynnöstä.
  - Perusteltu syy, vakuus, ei saa tehdä muutoksenhakua hyödyttömäksi

# KHO 2010:33 Toiminnan aloittaminen muutoksenhausta huolimatta

- VaHaO oli ympäristölupa-asiassa pääosin hylännyt luvansaajan vesiensuojeluvaatimuksia koskevan valituksen. HaO oli määrännyt vesiensuojelua koskevien lupamääräykset noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta, koska turvetuotannossa oli kysymys jo olemassa olevan toiminnan jatkamisesta, jossa oli tarpeen nopeasti käynnistää vesienkäsittelyn tehostaminen haittojen ja vahinkojen estämiseksi.
- KHO: HaO ei ollut voinut VYSL 101 a §:n 3 mom. nojalla ilman luvansaajan suostumusta määrätä, että vesiensuojelua koskevia lupamääräyksiä oli noudatettava muutoksenhausta huolimatta. **Lähtökohtaisesti HaO voi määrätä, että toimintaa voidaan KHO:lle ehkä tehtävästä valituksesta huolimatta kokonaan tai osaksi jatkaa HaO:n päätöksen perusteella ja sitä noudattaen tilanteessa, jossa muun tahon kuin luvansaajan jatkovalitus saattaisi tarpeettomasti lykätä uusien ympäristönsuojeluvaatimusten noudattamista.** Tähän rinnastuu hakijan oma valitus, jossa ei ole kysymys ympäristönsuojeluvaatimuksista, vaan esim. pelkästään korvauksista tai luvan voimassaoloajasta. Jos luvansaaja sen sijaan on valittanut ympäristönsuojeluvaatimuksia koskevista lupamääräyksistä, täytäntöönpanomääräystä ei ilman tämän pyyntöä tai suostumusta voida antaa. Tällöin HaO:n päätöksellä ei myöskään ratkaista, millä edellytyksillä tai millaisia määräyksiä noudattaen toiminta on harjoitettavissa ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä.



# Täytäntöönpanoproblematiikassa huomioon otettavaa

YSL:ssä ja VL:ssä on yleislaista poikkeavat säännökset aloittamisesta

Olojen huono ennallistettavuus otettava huomioon

Erisuuntaisten intressien vaikutus: luvan hakijan intressi?

VL:ssä erikseen valmistelulupa ja HaO:n myöntämä aloittamisoikeus – forumshoppingmahdollisuus?

YSL:n mukaan vain lupaviranomaisella toimivalta – HaO:n toimivallan laajuus positiivisissa täytäntöönpanomääräyksissä?

Ympäristö- ja vesitalouslupiin liittyy myös valvonta – valvojan näkökulmasta täytäntöönpanokelpoisuuden tulisi olla yksiselitteistä

# Jatkomuutoksenhaun vaikutus täytäntöönpanokelpoisuuteen

- **YSL ja VL:**

- Pääsääntö: Luvanvaraista toimintaa tai hanketta ei saa aloittaa ennen päätöksen lainvoimaisuutta.
- Poikkeus: Valitus korvauksesta ei estä toiminnan tai hankkeen aloittamista.
- Lainsäätäjän tarkoitus? Vrt. HE 43/2017 vp.

- **HOL:**

- Pääsääntö: Päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen lainvoimaisuutta.
- Poikkeus: Valitus KHO:een ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa.
- Poikkeuksen poikkeus: Täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi.
  - Mahdollisuus tehokkaasti peruuttaa tai korvata muutos

# Erityiskysymyksiä aloittamisoikeuden ja jatkomuutoksenhaun suhteesta

- Miten arvioidaan täytäntöönpanokelpoisuutta jatkomuutoksenhakutilanteessa, jossa lupa-asiaa on muutettu HaO:ssa, mutta aloittamisoikeutta koskevaa erillispäätöstä ei ole muutettu vastaavasti?
- VaHaO 8.2.2024 141/2024: toiminnan olennainen muutos, jossa lupamääräyksiä muutettu HaO:ssa, aloittamisoikeus AVI:n erillisellä päätöksellä, HaO:n päätöksessä ei määräystä täytäntöönpanosta
  - Lupamääräyksiä osittain muutettu selventävästi ympäristönsuojeluvaatimusten vuoksi
  - HOL 122.2 § vai YSL 198.1 § täytäntöönpanokelpoisuudesta jatkomuutoksenhaussa?
  - HOL 122.2 §:n mukainen aloittaminen ei ole toiminnanharjoittajan kannalta pakollista
- VaHaO 20.6.2024 846/2024: lupapäätös (ja aloittamisoikeus) kumottu HaO:ssa, mutta ei määräystä HaO:n päätöksen täytäntöönpanosta → onko toiminta aloitettavissa?
- Myös valvonnan kannalta erityisen haastava tilanne

# Kiitos!

Kysymyksiä,  
kommentteja,  
keskusteltavaa?

[elina.nyholm@gov.fi](mailto:elina.nyholm@gov.fi)