

29.4.2009

Dnro 1940/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN (seloste)

1

KANTELU

Kantelija (A) arvostelee 8.6.2007 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa lukuisten muistutuksen tekijöiden asiamiehenä Länsi-Suomen ympäristölupavirastoa Fortum Power ja Heat Oy Loviisan ydinvoimalaitoksen 1. ja 2. yksikön ympäristölupahakemuksen (Dnro LSY-2003-Y-35) käsittelyn viivästymisestä. Fortum Heat and Power Oy on pannut hakemuksensa vireille jo 23.1.2003. Ympäristölupavirasto on pitänyt hakemusasiakirjat nähtävillä 19.3.–19.4.2004, jona aikana A asiakumppaneineen on tehnyt muistutuksen hakemuksen johdosta. Kantelun saapuessa oikeusasiamiehelle muistutuksen tekemisestä oli kulunut jo yli kolme vuotta. Samalla muistutuksessa esitetyt ympäristöhaitat olivat A:n ym. mukaan lisääntyneet ja niiden korjaaminen oli viivästynyt. Niin ikään A:n ym. esittämien korvausvaatimusten käsittely oli viivästynyt.

2

SELVITYS

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on 6. ja 7.10.2008 antanut selvityksensä kantelun johdosta.

Ympäristölupavirasto on todennut 6.10.2008 antamassaan selvityksessä muun muassa, että ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon 1.3.2000 jälkeen ympäristölupavirastossa tuli vireille useita ympäristönsuojelulain mukaisia hakemuksia. Työtilanne ruuhkautui erityisesti vuosina 2004–2007, jolloin ratkaistiin pääosa lain voimaantuloon liittyvistä hakemuksista.

Länsi-Suomen ympäristölupaviraston toiminnan suunnittelussa pyrittiin 2002 alkaen lisäämään ratkaisuhenkilökuntaa nimenomaan ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin. Samalla virastoa organisoitiin uudella tavalla muodostamalla toimialueet, joiden henkilöstö erikoistui tiettyihin lupa-asioihin. Organisaatioratkaisu poikkeaa tältä osin esim. Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen ympäristölupavirastojen ratkaisuista, joissa toiminta perustuu siihen, että kaikki jaostot ratkaisevat kaikentyypisiä asioita.

Ympäristölupavirasto on saanut käyttöönsä myös ns. ruuhkanpurkajia. Länsi-Suomen ympäristölupavirastossa on työskennellyt 2002–2008 erityisesti ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa määräaikaesittelijöitä n. 3–4 ja yksi määräaikainen ympäristönsuojeluneuvos. Lisäksi ympäristölupa-asioihin on osallistunut sivutoimisia määräaikaesittelijöitä Pohjois-Suomen ympäristölupavirastosta ja Lapin ympäristökeskuksesta.

Näistä toimista huolimatta asioiden käsittelytilanne muodostui hankalaksi erityisesti vuosina 2004–2007.

Käsittelytilanteen ruuhkaantuminen johti siihen, että vireille tulleiden asioiden käsittelyssä jouduttiin tekemään priorisointeja. Ympäristöministeriö on myös asettanut käsittelyaikavaatimuksen erityisesti investointihankkeille. Ympäristölupaviraston toiminnassa on tämän vuoksi ensisijaisesti turvattu se, että uusia toimintoja koskevat hakemukset käsitellään viivytyksettä. Tämän lisäksi on katsottu, että sellaiset hakemukset, joihin liittyy avoinna oleva korvauskysymys tai jossa on kyse hallintopakosta, tulee käsitellä nopeasti.

Myös EU-lainsäädäntö on vaikuttanut eräiden lupa-asioiden käsittelyyn. Tällaisia toimintoja ovat olleet erityisesti ns. IPPC-direktiivissä (96/61/EY) tarkoitetut toiminnot, joilla oli oltava direktiivin tarkoittama lupa 30.10.2007 mennessä, sekä ns. LCP-direktiivissä tarkoitetut polttolaitokset. Lisäksi ympäristölupavirastossa on tullut ympäristönsuojelulain voimaanpanosta annetun lain 7 §:n mukaan vireille useita satamia koskevia ympäristölupa-asioita, joiden käsittelyn yhteydessä on hyväksytty yhteisön satamien jätedirektiivin (33/2005/EY) mukainen jätehuoltosuunnitelma. Suomea vastaan on myös käynnissä yhteisön tuomioistuimessa valvontamenettely direktiivin velvoitteiden laiminlyönnistä. Edellä todetun vuoksi myös yhteisölainsäädännössä tarkoitettujen toimintojen lupa-asioiden käsittelyä on priorisoitu.

Loviisan ydinvoimalaitoksen ympäristölupa-asiaan ei ole liittynyt suoranaisesti investointeja toisin kuten esimerkiksi Olkiluodon ydinvoimalaitoksen lupa-asiaan. Myöskään yhteisölainsäädännössä ei ole sitä koskevia velvoitteita.

Loviisan ydinvoimalaitoksen ympäristölupa-asian käsittelyyn ei liity myöskään kokonaan uusia selvittämättömiä ympäristövaikutuksia. Tosin melun leviämisestä ei ollut aiemmin esitetty kattavia selvityksiä. Aikaisemmissa vesilain mukaisissa lupapäätöksissä on ratkaisu muun muassa tehon nosto ja toimintaa liittyvät korvauskysymykset. Lupa-asian yhteydessä ympäristölupavirasto arvioi viran puolesta, onko tilanne muuttunut.

Ympäristölupaviraston käsityksen mukaan hakemuksen ratkaisun viivästyminen ei ole aiheuttanut kantelijoille erityistä vahinkoa. Muistutuksessa on esitetty näkökohtia vesien pilaantumisesta ja vaadittu ensisijaisesti toimia vesistökuormituksen pienentämiseksi. Muistutuksessa on vaadittu myös korvauksia. Jos korvauksia on määrättävä, niille maksetaan korko viran puolesta.

Johtopäätöksensä ympäristölupavirasto on lausunut seuraavaa:

"Loviisan ydinvoimalaitoksen ympäristölupahakemuksen käsittely on kestänyt varsin pitkään. Syynä asian pitkään käsittelyaikaan on ympäristölupaviraston työtilanne sekä siitä johtuva asioiden priorisointi. Ympäristölupavirasto on pyrkinyt tehostamaan toimintaansa ja siten käsittelemään kaikki lupa-asiat riittävän nopeasti luvanhakijoiden ja muiden asianosaisten kannalta. Tehdyistä toimista huolimatta eräiden lupa-asioiden käsittely on viivästynyt. Loviisan ydinvoimalan lupahakemuksen pitkää käsittelyaika ei voida pitää yleisesti hyväksyttävänä. Loviisan ydinvoimalan lupahakemuksen käsittelyn viivästymisestä ei ole kuitenkaan ympäristölupaviraston käsityksen mukaan aiheutunut kantelijalle oikeuden menetyksiä tai muutoin olennaista haittaa."

3

A:N VASTINE JA LISÄKIRJOITUKSET

A on 3.12.2008 antanut vastineensa ympäristölupaviraston selvitysten johdosta. Lisäksi hän toimitti 31.3.2009 päivätyt lisäkirjoituksensa.

RATKAISU

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun hyvään hallintoon kuuluu siten muun muassa, että hallintoasia käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Tähän liittyy myös asianosaisten oikeus saada asiansa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi kohtuullisessa ajassa.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Todettakoon, että vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 23 §:n käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva säännös ei tule sovellettavaksi tämän ympäristölupahakemuksen käsittelyssä, koska hallintolain siirtymäsäännöksen mukaan hallintolakia ei sovelleta ennen hallintolain voimaantuloa vireille tulleisiin hallintoasioihin.

Tässä yhteydessä on huomattava, että ympäristölupa on yksi keskeisimmistä keinoista ympäristöön vaikuttavien toimintojen sääntelyssä ja valvonnassa. Senkin vuoksi myös olemassa olevalta toiminnalta edellytettävän ympäristölupahakemuksen käsittely tulee suorittaa ilman aiheetonta viivytystä.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on esittänyt selvityksessään Fortum Power ja Heat Oy:n Loviisan ydinvoimalaitoksen 1. ja 2. yksikön ympäristölupahakemuksen käsittelyn viivästymisen syyksi eräitä sinänsä ymmärrettäviä näkökohtia, jotka liittyvät muun muassa asioiden priorisointiin. Viime kädessä käsittelyajat kytkeytyvät käytettävissä oleviin voimavaroihin. Toisaalta voimavarojen puuttumisella ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta oikeudesta viivytyksettömään käsittelyyn.

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että ympäristölupavirasto ei ole käsitellyt kyseistä 23.1.2003 vireille tullutta ympäristölupahakemusta ilman aiheetonta viivytystä, kun hakemus on ratkaistu vasta 8.4.2009, jolloin asian käsittely oli kestänyt siis yli 6 vuotta 2 kuukautta. Tällöin myös mahdollisuus käyttää oikeutta saattaa päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi on vastaavasti viivästynyt. Jos valitusoikeutta käytetään, asian kokonaiskäsittelyaika muodostuu vielä kohtuuttomammaksi.

Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies antoi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Länsi-Suomen ympäristölupavirastolle huomautuksen aiheettomasta viivästyksestä Fortum Power ja Heat Oy:n Loviisan ydinvoimalaitoksen 1. ja 2. yksikön ympäristölupahakemuksen käsittelyssä. Tässä tarkoituksessa hän lähetti jäljennöksen tästä päätöksestäni Länsi-Suomen ympäristölupavirastolle.