



19.9.2022

Ympäristöluvut

Ympäristövaliokunta

Eduskunta

Viite: Lausunto- ja kuulemispyyntö 14.9.2022

Asia: HE 117/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

**Asia: HE 117/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta**

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ovat antaneet yhteisen lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta. Aluehallintovirastot pitävät viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa tärkeänä. Lausunnossaan aluehallintovirastot toivat esiin, että nyt lain tasolle nostettava säännös viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta koskee pääosin jo vakiintunutta toimintatapaa, sillä asiasta säädetään voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:ssä. Ennen asian vireille tuloa järjestettävien ennakkoneuvottelujen lisäksi tiedonvaihto toteutuu muun muassa lupamenettelyn aikana hakemuksen täydennystarpeiden tarkastelun ja mahdollisten kohdetarkastusten yhteydessä sekä näiden aikana ja jälkeen käytävässä vuoropuhelussa. Erityisesti kaksi ensin mainittua tähtäävät siihen, että hakemus olisi mahdollisimman täydellinen ennen sen tiedoksiantamista. Puutteellinen hakemus joudutaan usein kuuluttamaan uudelleen, mikä pidentää käsittelyaikaa.

Nyt esitetyn mukainen muutos, jossa neuvottelut tai keskustelut lupa-asian selvittämiseksi ja lupaharkintaa varten säädettäisiin aiempaa velvoittavamaksi tai, kuten perusteluissa (s. 16) sanotaan, säännönmukaiseksi toimintatavaksi, tuo yhden tai useamman lisävaiheen ympäristönsuojelulainmukaiseen lupaprosessiin. On hyvä huomioida, että jokainen lisävaihe myös osaltaan pidentää käsittelyaikaa. Siksi on hyvä,

ITÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

Postiosoite: PL 2, 13035 AVI | Käyntiosoite: Raatihuoneenkatu 5, Mikkeli

puh. 0295 016 800

kirjaamo.ita@avi.fi

[www.avi.fi](http://www.avi.fi)

Kuopion toimipaikka

Piispankatu 1

Joensuun toimipaikka

Torikatu 36 C

että säännöksen sanamuoto sallii harkinnan, eli neuvottelujen tai keskustelujen käymisen tarvittaessa.

On hyvä tiedostaa, että kyseinen muutos kohdistuu vain ympäristönsuojelulain mukaiseen lupamenettelyyn. Hakemusasiat, joissa vesilain ja ympäristönsuojelulain mukainen hakemus edellyttää yhteiskäsittelyä, käsitellään vesilain mukaisessa menettelyssä. Tällöin nyt esitetty uusi menettelypykälä ei tule sovellettavaksi.

#### *Neuvottelut ja keskustelut lupamenettelyn aikana*

Kuten hallituksen esityksessä tuodaan ilmi, viranomaisten yhteistyöstä on säädetty hallintolaissa (434/2003) ja ympäristönsuojeluasetuksessa (713/2014). Hallintolain 10 §:ään sisällytetyn viranomaisten yhteistyötä koskevan säännöksen perustelujen mukaan (HE 72/2002 vp s. 60) säännös katsottiin tarpeelliseksi, koska sen puuttuminen oli aiemmin jossain määrin lisännyt viranomaisyhteistyöhön velvoittavien erityissäännösten määrää. Hallintolaissa tarkoitettu viranomaisten yhteistyö edellyttää asiaa käsittelevän viranomaisen nimenomaista pyyntöä ja tarkoittaa lähinnä hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen ja selvitysten antamista. Tällaiset lausuntopyynnöt yleistä etua valvovilta viranomaisilta sisältyvät myös ympäristölupamenettelyyn ja niistä on säädetty ympäristönsuojelulain 42 §:ssä. Nyt puheena olevalla muutoksella tavoitellaan mitä ilmeisimmin toisenlaista tiedon välittämistapaa.

Lausunnot lupahakemuksesta viranomaisilta pyydetään sen jälkeen, kun hakemus on esitarkastettu, mahdolliset tarvittavat täydennykset on hakijalta saatu ja hakemusaineiston on todettu sisältävän riittävän tarkat tiedot toiminnasta. Valvontaviranomaisella on lausunnossaan mahdollisuus ja velvollisuuskin tuoda esiin kaikki se tieto, mikä on lupaharkinnan kannalta oleellista. Valvontaviranomainen voi lausunnossaan antaa myös ehdotuksensa lupamääräyksistä. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen (HE 117/2022 vp) perustelujen nojalla vaikuttaa siltä, että valvontaviranomaisella olisi hallussaan myös jotain sellaista tietoa, jota se ei syystä tai toisesta voi tai halua tuoda lausunnossaan esiin. Tällaisten tietojen välittämiseksi tulisi järjestää erillisiä neuvotteluja tai epävirallisia keskusteluja. Uuden 44 b §:n perusteluissa (HE 117/2022 s. 16) mainitaan,

että neuvottelussa esiin tulleet keskeiset asiat, erityisesti sellaiset, joilla voi olla vaikutusta asian ratkaisemiseen, voitaisiin kirjata tarpeellisessa laajuudessa mukaan lupa-asian asiakirjoihin.

Haluan kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Näin ollen kaikki asian ratkaisemiseen vaikuttaneet asiat on kirjattava ja liitettävä lupa-asian asiakirjoihin. Jotta asiassa ei tulisi epäselvyyttä, olisi tärkeää, kuten aluehallintovirastot ovat esittäneet, määrätä prosessinjohtollinen vastuu yhteydenpitoon liittyen lupaviranomaiselle. Tämä ei estä valvontaviranomaista esittämästä neuvottelua silloin, kun sillä on asiasta uutta tietoa.

Neuvotteluissa esiin tulevista uusista tiedoista on myös kuultava hakijaa ja muita asianosaisia, kuten hallintolain 34 § edellyttää. Mikäli näitä seikkoja esitetään missä tahansa asian käsittelyvaiheessa ja erityisesti, jos se tapahtuu vasta hakemuksesta kuulemisen jälkeen asian ollessa ratkaisukypsä, on riski kuulutuksen uusimistarpeelle suuri. Tämä väistämättä johtaa käsittelyajan pitkittymiseen merkittävästi. Sen vuoksi lisättävän 44 b §:n perustelussa olisi toivonut painotettavan sitä, että valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen väliset neuvottelut ja keskustelut on pyrittävä järjestämään lupakäsittelyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Pääsääntö tulisi edelleen olla, kuten aluehallintovirastot ovat lausuneet, että asian käsittelyyn tarvittava tieto käy ilmi lupahakemuksesta ja viranomaisten antamista lausunnoista.

### *Lupaharkintavaihe*

Aluehallintovirastossa ympäristölupa-asiat käsitellään ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) mukaisesti. Lupa-asian tultua vireille asialle määrätään ratkaisukokoonpano. Kokoonpano työskentelee koko lupaprosessin ajan tiiviisti yhdessä, päättää täydennysten pyytämisestä, asian tiedoksiantamisen ajankodasta ja muista lupamenettelyn vaiheista, kunnes asia on riittävästi selvitetty. Kun kokoonpano katsoo selvitysten riittävän ja asian olevan ratkaisukypsä, alkaa lupaharkinta, jonka aikana esittelijä

valmistelee päätösehdotuksen. Tämän jälkeen kokoonpano ratkaisee asian esittelystä istunnossa. Kun asia on ratkaistu, annetaan päätös.

Käsillä olevan HE:n mukaan viranomaisten tulee käydä neuvotteluja ja keskusteluja paitsi lupa-asian selvittämiseksi myös lupaharkintaa varten. Periaatteessa kaikki asian selvittäminen tähtää juuri lupaharkintaan ja siinä mielessä esitetyn uuden pykälän sanamuoto ei ole ongelmallinen. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 17) tarkoitus olisi kuitenkin, että valvontaviranomaisen kanssa neuvotellaan lupaharkinnan aikana, siis myös päätöksen sisällöstä. Koska ratkaisusta ja sen lainmukaisuudesta vastaa yksinomaan kokoonpano, päätöksen sisällöstä neuvottelu valvontaviranomaisen kanssa voi olla haasteellista. Lupaviranomaisen kannalta hyödyllistä yhteydenpitoa lupaharkintavaiheessa on esimerkiksi, että esittelijä keskustelee päätösehdotusta valmistellessaan valvontaviranomaisen kanssa ja pyytää esimerkiksi kannanottoa yksittäisen lupamääräyksen muotoiluun, jotta se olisi valvonnallisesti selkeä.

Koska ratkaisukokoonpano on lupa-asiaa ratkaistessaan riippumaton, on muistettava, että mitkään keskustelut tai neuvottelut eivät voi tuottaa oikeutettuja odotuksia esimerkiksi lopullisen lupamääräyksen muotoilun suhteen. Hallituksen esityksen sivulla 10 onkin aivan oikein täsmennetty, että "[...] tehtävä yhteistyö sekä keskustelut viranomaisten välillä eivät saa vaikuttaa käsittelykokoonpanoon tai vaarantaa kokoonpanon riippumattomuutta". Pykälän yksityiskohtainen perusteluteksti ei ole sanamuodoltaan yhtä selkeä ja lupaharkintaa ohjaava.

#### *Viranomaisten yhteistyöstä yleisesti*

Lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välistä yhteistyötä on kehitetty usealla eri hankkeella vuosien ajan, kuten nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessäkin on tuotu esiin. Hyväksi havaitut toimintamallit ovat vakiintumassa tai jo vakiintuneet. Epävirallinen yhteydenpito on lisääntynyt ja valvojat ja lupakäsittelijät tapaavat toisiaan ja keskustelevat erilaisissa yhteyksissä. Tiedoksiantamisen jälkeinen yhteydenpito erityisesti hakijaan, mutta myös valvontaviranomaiseen, voi näyttäytyä haitankärsijöiden tai muun yleisön silmissä lupaprosessin läpinäkyvyysongelmana. Epäilyjen hälventämiseksi lainsäädännöllä on hyvä ensisijaisesti tähdätä avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Aluehallintovirastot ovatkin lausunnossaan esittäneet,

että yhteydenpidon luonteesta mahdollisesti aiheutuvan epäselvyyden välttämiseksi ja epäluulojen hälventämiseksi olisi syytä vielä harkita, onko epävirallisista keskusteluista säätäminen lain tasolla tarpeellista.

Johtaja

Johanna Ahonen  
Itä-Suomen aluehallintovirasto  
Ympäristölupavastuualue  
p. 0295 016 867