

Asia: VN/20475/2021

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta**

### **Yleisiä huomioita esityksestä**

#### **Voitte kirjoittaa yleiset huomionne HE-luonnoksesta alla olevaan kenttään**

Kyseessä on jo vallitseva asetustasolla säädetty nykytila, suurempia käytännön muutoksia nyt käsillä olevalla lakiesityksellä ei ole odotettavissa. Yhteistyötä lupaviranomaisen, valvovan viranomaisen sekä hakijan välillä on lakiesityksessä kuvatulla tavalla jo tähänkin asti harjoitettu.

Lähtökohtaisesti viranomaisten ja hakijan välillä olevat neuvottelut ja keskustelut voidaan katsoa asian käsittelyn sujuvuutta parantavana tekijänä. Tämä korostuu etenkin epäselvissä ja vielä täsmentymättömissä asioissa.

Keskustelujen ja neuvotteluiden ei kuitenkaan tulisi johtaa toimivaltarajojen hämärtymiseen.

Vaikka hallituksen esityksessä on todettu, että neuvotteluilla ja keskusteluilla ei vaaranneta lupakäsittelyn riippumattomuutta ja että neuvotteluita ja keskusteluita voidaan käydä myös hakijan kanssa, käytännössä ehdotettu lain tasolle nostettava kehote tehdä yhteistyötä myös lupaharkintavaiheessa muuttaisi tilannetta nykyisestä. Tilanne muuttuu etenkin siinä tapauksessa, jos lupaharkintavaiheessa neuvotteluita ja keskusteluita käydään jatkossa etupäässä lupaviranomaisen ja valvovan viranomaisen välillä, eikä niinkään hakijan kanssa. Lupaharkintavaiheessa käytävät neuvottelut ja keskustelut sekä näihin mahdollisesti liittyvä asiakirjojen laadinta, tarve kuuluttaa hanke uudestaan ja järjestää kuulemistilaisuuksia lisäisi myös virastojen työmäärää ja olisi osittain päällekkäistä varsinaisen lausuntovaiheen kanssa.

### **Kommentit pykäliin ja perusteluihin**

#### **Ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momentti ja säännöskohtaiset perustelut**

Ei lausuttavaa

## **Ympäristönsuojelulain 44 b ja 115 e § ja säännöskohtaiset perustelut**

Hallituksen esityksen sivulla 12 YSL 44 b §:n perusteluja koskien on todettu, että ”Säännöstä täsmennettäisiin ensiksi siten, että neuvotteluja ja keskusteluja olisi käytävä tarvittaessa, kun voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n säännöksen mukaan neuvotteluja voidaan järjestää tarvittaessa. Säännöksen sanamuodon muuttamisella velvoite neuvotteluiden ja keskusteluiden käymiseen olisi aikaisempaa selkeämpi, ja lähtökohtaisesti lupa-asiasta tulisi neuvotella tai keskustella valvontaviranomaisen kanssa. Kuitenkaan jokaisen lupa-asian yhteydessä neuvotteluja tai keskusteluja ei ole tarpeellista käydä, ja sen vuoksi säännöksessä on voimassa olevan pykälän tavoin sana tarvittaessa. Esimerkiksi rutiiniluontoisissa tai hyvin selkeissä tapauksissa neuvottelut ja keskustelut eivät välttämättä olisi tarpeellisia”.

Esityksessä on jäänyt epäselväksi, kenen aloitteesta neuvotteluja ja keskusteluja käydään. Onko lupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto prosessia johtava taho, siis se, joka on aloitteellinen neuvottelujen ja keskustelujen käymiselle. Asia ei ehdotetulla lakimuutoksella täsmenny.

Esityksessä mainitun yhteistyön tulisi olla aidosti molemminsuuntaista eikä ainoastaan aluehallintoviraston velvollisuus. Neuvotteluiden ja keskusteluiden järjestämisestä voisi yhdenmukaisesti käyttää ilmaisua neuvottelut ja keskustelut asian selvittämiseksi.

Esityksestä ei käy tarkemmin ilmi lakitasolla mikä on lupaharkintaan liittyvän neuvottelun tai keskustelun tavoite/tarkoitus tai mikä on viranomaisen roolitus. Esityksen mukaan yhteydenpidosta tulee lakisääteistä. Laajasti käyttöön otettuna menettely lisää lupakäsittelyn työvaiheita ja pidentää käsittelyaikoja.

Esityksen s. 12 on todettu: ”Esimerkiksi lupamääräysten yhdenmukaisen ymmärtämisen kannalta keskustelut lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välillä voivat olla tarpeen”.

Edellä mainittu ei saisi tuottaa oikeutettuja odotuksia esimerkiksi lopullisen lupamääräyksen muotoilun suhteen.

Esityksen s. 13 mukaan ”Ympäristönsuojeluasetukseen aiemmin sisällytettyä, voimassa olevaa yhteistyömahdollisuutta on sitä säädettäessä perusteltu seuraavasti:” – – Neuvotteluista olisi laadittava muistio, joka liitettäisiin lupa-asiaa koskeviin asiakirjoihin”. Perustelu on edelleen paikkansa pitävä ja asianmukainen myös tässä esityksessä, mutta viranomaiselle jätetään harkintavaltaa keskusteluista laadittavan muistion tarpeellisuudesta. Muistio epämuodollisemmista keskusteluista, esimerkiksi puhelinkeskusteluista tai sähköposteista, voidaan laatia ja lisätä asian käsittelyaineistoon, mutta tämä ei olisi pakollista”.

Muistion laatimisvelvollisuus olisi hyvä kirjata lain säännökseen niin, että kaikille osapuolille on selvää, mistä muistio on laadittava ja mistä sitä ei ole välttämätöntä laatia. Tällä varmistettaisiin hallinnon avoimuus lupa-asian käsittelyssä. Muistion laatimista asian ratkaisemiseen vaikuttavista neuvotteluista ja keskusteluista edellyttää myös osapuolille lailla turvattu oikeus saada tieto kaikista niistä selvityksistä, joihin päätös perustuu.

Epävirallisten keskustelujen käymiseen asian käsittelyn aikana ei ole ollut tähänkään asti mitään estettä. Mikäli tästä mahdollisuudesta halutaan erikseen säätää lailla, tulisi menettelysäännöksen muodostaa itsenäinen kokonaisuus niin, että menettelyn sisältövaatimukset ovat yksiselitteisiä. Hallintolain 42 §:n mukaisesti tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä. Tämä tarkoittaa, että myös asian käsittelyyn liittyvät epävirallisemmat keskustelut on kirjattava tai rekisteröitävä silloin, kun ne vaikuttavat asian ratkaisemiseen.

Muistion laatimisen suhteen on myös epäselvää onko muistio laadittava aina, kun ollaan yhteydessä ELY-keskukseen. Muistion laatimisen sijaan voi olla parempi jos ELY-keskus täydentäisi jo asiassa antamaansa lausuntoaan.

Esityksessä mainittujen neuvottelujen tai keskustelujen järjestämisen suhteen voi tulla rajanveto-ongelmia kumpi yksittäistapauksessa on kyseessä erityisesti silloin, jos osapuolet ovat menettelyn laadusta eri mieltä. Neuvottelumuistio on lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirja, jota koskee asiakirjajulkisuus.

Esityksessä ei ole esitetty muutoksia ympäristönsuojelulain 96 §:ään. Ympäristönsuojelulain 96 §:ä sovelletaan muun muassa 89 §:n mukaisesti asioihin, joissa niin ikään voi olla tarve esitetyn 44 b §:n mukaisille menettelyille. Voisi olla tarpeen harkita, olisiko tarpeen lisätä YSL 96 §:ään selventävä viittaus esitettyyn 44 b §:ään. Ylipäätään hallituksen esitysluonnoksessa ei ole juurikaan huomioitu muita kuin "tavanomaisia" lupa-asioita.

Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta (YSA) 13 § koskee lupa-asian ja ilmoituksen käsittelyä. 13 §:n 2 momentissa, jossa neuvotteluista säädetään, on viitattu HL 31 §:ään. Hallintolaissa 31 § on luvussa 6, joka koskee asian selvittämistä ja asianosaisten kuulemista. Myös YSA 13.2 §:ssä käsitellään asian selvittämiseksi järjestettäviä neuvotteluja ja yleisön kuulemistilaisuuksia. YSA 13.2 §:n mukaan tilaisuuksissa voidaan jättää muistutuksia ja mielipiteitä.

Asiaa on käsitelty esityksen luvussa 2. Sen sivulla 6 todetaan "Viranomainen voi myös järjestää ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n mukaisesti yleisön kuulemistilaisuuden, jos asian selvittämisen katsotaan vaativan laajemman yleisön kuulemista tai asiasta keskustelemista." Tässä yhteydessä

esitetty sana ”keskusteleminen” poikkeaa YSA 13.2 §:n tarkoituksesta. YSA 13.2 §:ssä tai sitä koskevassa perustelumuistiossa ei mainita keskusteluja. Mitä ilmeisimmin siinä tarkoitettua yleisötilaisuudesta pidetään pöytäkirjaa, jolloin jätetyt muistutukset ja mielipiteet kirjataan. Asiat eivät siis jää keskustelun tasolle, vaan ne tulevat huomioon otetuiksi lupakäsittelyssä. YSA 13.2 §:n perustelumuistio vahvistaa myös käsitystä, että kyseinen menettely on tarkoitettu nimenomaan asian selvittämisvaiheeseen (”Neuvotteluilla voitaisiin esimerkiksi pyrkiä selvittämään hakemukseen mahdollisesti liittyviä puutteellisuuksia tai epäselvyyksiä. Neuvottelujen kautta myös valvonnassa kertyvä tieto luvanvaraisesta toiminnasta voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti lupa-asian käsittelyssä.”)

Esityksen sivulla 6 on todettu: ”Lupa- ja valvontaviranomaisen välinen neuvottelu lupa-asiasta asian käsittelyn ja lupaharkinnan eri vaiheissa on mahdollista jo nykyisen ympäristönsuojeluasetuksen 13 §:n 2 momentin sääntelyn mukaan.” YSA 13.2 §:n mukainen neuvottelu kuuluu kuitenkin asian selvittämisvaiheeseen, ei myöhempään ratkaisuvaiheeseen johon lupaharkinta kuuluu. Lupaharkintaa koskee YSL:n luku 6 ja HL 7 luku. Siihen ei YSA 13 §:ssä ole viitattu, joten ehdotettu uusi 42 b § laajentaa neuvottelut ja epäviralliset keskustelut koskemaan myös ratkaisuvaihetta. Esityksen 42 b §:n yksityiskohtaisten perusteluiden kolmannessa kappaleessa on todettu, että ”Säännöksessä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää, että keskusteluja ja neuvotteluja olisi tarpeen käydä myös varsinaista lupaharkintaa varten.” Kyseessä on merkittävä muutos, jolla voi olla vaikutusta asianosaisten ja myös hakijan asemaan, jos ratkaisu voi perustua kirjaamattomiin lähteisiin (keskusteluihin). Voimassa olevan YSL:n mukaisesti ratkaisu perustuu lupaviranomaisen saamiin asiakirjoihin ja päätöksen perustelut noudattavat HL:n 7 luvun vaatimuksia.

## Muut huomiot

**Voitte kirjoittaa muut huomionne hallituksen esityksen luonnoksesta ja yleisperusteluista alla olevaan kenttään**

Ei huomioita

Kuosmanen Emil  
Itä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen y-vastuualueiden  
yhteinen lausunto