



VN/19723/2024

Lähetetty/postitettu:

____.____.2024

Ympäristöministeriö

kirjaamo.ym@gov.fi

Viite VN/27126/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa tämän asiakirjan otsikossa tarkoitettua hallituksen esitysluonnoksesta, jäljempänä *esitysluonnos* tai *esitys*. Valtiovarainministeriö, jäljempänä *ministeriö*, toteaa pyydettyinä lausuntonaan seuraavaa:

Yleiset huomiot

Ministeriö pitää esitysluonnosta lähtökohdiltaan perusteltuna ja kannatettavana jäljempänä tarkemmin kuvatuin huomioin. Ministeriön arvion mukaan esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely on omiaan sujuvoittamaan ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä, kun hallinnon asiakas voi hakea tarvitsemiaan lupia yhdeltä luukulta, minkä lisäksi lupa-asioiden edellyttämien lausuntopyyntöjen ja asian käsittelyn edellyttämien lausuntojen määrän eri viranomaisten kesken voidaan arvioida vähentyvän merkittävästi, kun ympäristöasioita koskevat tehtävät keskitetään pääasiassa uuteen valtakunnalliseen virastoon. Lupaviranomaisen hallinnollisen taakan keventymisen sekä lupa- ja valvontaprosessien kehittämisen myötä lupa-asioiden käsittelyn voidaan arvioida myös nopeutuvan nykytilaan nähden.

Ehdotettu 1. laki vaikuttaisi siirtävän lupaprosessin painopistettä kokonaisuudessaan ennakolliselle neuvonnalle ja asiakkaalle maksuttoman viranomaistoiminnan suuntaan, mitä voidaan pitää ongelmallisena valtion maksuperustelain (150/1992), jäljempänä *maksuperustelaki*, näkökulmasta. Ympäristölupaprosessin sujuvoittamista on lähtökohdiltaan pidettävä kaikin puolin suotavana ja kannatettavana, mutta esityksessä tulisi arvioida myös ehdotetusta toteutuksesta eri tahoille aiheutuvat kustannukset. Lupakustannukset sellaisenaan eivät kuulu valtion budjettirahoituksella kustannettaviksi, mitä ilmentää myös maksuperustelain 4 §:n säännös. Ministeriö kiinnittää huomioita siihen, että luvanhakijan maksamat lupakustannukset ovat tälle elinkeinoverotuksessa vähennyskelpoisia menoja.

Ympäristölupia voitaneen luonnehtia käsitteellisiksi luviksi ympäristöä pilaavan tai pilaantumisriskin aiheuttavan teollisen ja muun toiminnan harjoittamiseen. Valtion maksuperustelain 4 §:n mukaan hakemuksesta tehtyjen päätösten tulee olla maksullisia ja suoritteiden tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun suoritteiden tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. Julkisoikeudellisista suoritteista valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee lähtökohtaisesti vastata valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo) maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä.

Nykyisin aluehallintovirastojen ympäristölupapäätökset on hinnoiteltu omakustannusarvoa alemman hinnan mukaisesti maksuperustelain 6 §:n 2 momentin nojalla. Ministeriö on kuluneena keväänä

kiinnittänyt huomiota siihen, onko ympäristö- ja vesilain mukaisten lupien omakustannusarvon alapuolelle hinnoittelu maksuperustelain ja sen perustelujen mukaista. Ympäristölupia ei haeta suojelellisessa tarkoituksessa vaan ympäristöä pilaavaan taloudellisen toiminnan harjoittamista varten. Yhtä merkityksellistä olisi arvioida sitä, onko lupaprosessin painopisteen siirtäminen maksuttomalle, eli budjettirahoitteiselle, viranomaistyölle kohtuullista ja oikein kun otetaan huomioon vallitsevat valtion talouden sopeuttamispaineet ja toisaalta esitysluonnoksessa todettu tarve ympäristötoimialan tehtävien määrärahojen lisäämiseksi. Mikäli Lupa- ja valvontaviraston luvitus toiminnan kustannuksia ei saada perittyä luvanhakijoilta, kustannukset jäävät valtiolle. Ministeriö kiinnittää ympäristöministeriön huomiota siihen, että aluehallintovirastojen alikatteellisiksi hinnoiteltujen ympäristö- ja vesilain mukaisten lupien tulokertymät ovat myös jääneet katteellisuudeltaan merkittävästi tavoitteestaan (vuonna 2023 maksutuloin katettiin 40 % kustannuksista, kun tavoitteena oli 60 %) sekä omakustannusarvosta.

Esityksen yksi keskeisimmistä ongelmista onkin se, että ympäristöministeriön valmistelemassa esityksessä esitetään ympäristötoimialan tehtäviin lisää budjettirahoitusta ilman tarkempia perusteluja, mutta samanaikaisesti ympäristöministeriön valmistelemalla esityksellä ollaan siirtämässä maksullisen toiminnan piiriin kuuluvia lupa-asioiden valmistelutoimia enenevässä määrin maksuttoman toiminnan piiriin. Rahoitusvajetta paikkaamaan ministeriö on eri yhteyksissä esittänyt lupamaksujen nostamista vastaamaan niiden omakustannusarvoa, mutta tähän ympäristöministeriöllä ei ole toistaiseksi ollut valmiutta.

Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen osiossa keskeiset ehdotukset tulisi tuoda selvästi esille, miltä osin laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa 1) kokoa yhteensä lakiin kumottavien ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009), jäljempänä *AVI-käsittelylaki*, ja eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019), jäljempänä *yhteensovittamislaki*, sääntelyä ja toteuttaa lähinnä tekniset muutostarpeet; ja 2) miltä osin ehdotuksen 1. laki sisältää kokonaan uusia viranomaisvelvoitteita. Nämä seikat jäävät epäselviksi esitysluonnoksen perusteella.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen 1. lakiehdotus vaikuttaisi laajentavan valtion viranomaisen velvoitteita suhteessa vuoden 2019 yhteensovittamislakiin luvanhakijan neuvonnan ja ennakkollisen ohjauksen osalta, samaan hankkeeseen liittyen erilaisten lupaprosessien osalta, eri viranomaisten osasuoritteiden ja tehtävien osalta sekä menettelyjen osalta. Tästä näkökulmasta voisi olla perusteltua selvittää keskeisissä ehdotuksissa ja myös säännöskohtaisten perusteluissa, miltä osin viranomaiseen kohdistuu täysin uusi velvoite ja miltä osin ehdotus laajentaisi yhteensovittamislaissa säädettyä viranomaiseen kohdistuvia velvoitteita. Vasta tämän jälkeen olisi mahdollista arvioida laajentuvien tehtävien edellyttämiä resursseja, joilla voi olla myös heijastusvaikutuksia lupa- ja valvontamaksuihin.

Ensimmäisen lakiehdotuksen sanamuotojen osalta vaikuttaisi siltä, että ehdotetut 2 § (ennakkollinen ohjaus), 4 § (yhteyspisteviranomainen) ja 6 § (neuvonta ja viranomaisen yhteistyö) ovat uusia tai laajentavat merkittävästi sitä, mitä yhteensovittamislain 5 §:ssä nykyisin säädetään aluehallintoviraston tehtävistä. Voimassa olevan yhteensovittamislain mukaan aluehallintovirasto on yhteensovittava viranomainen, jos yhteen sovitettavana on vesilain mukaisen luvan tai sellaisen ympäristönsuojelulain mukaisen luvan käsittely, jonka se ratkaisee. Muussa tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on yhteensovittava viranomainen. Esityksen perusteluja olisi tältäkin osin perusteltua tarkentaa.

Vaikutukset julkiseen talouteen ja ympäristötoimialan tehtävien rahoitus

Esitysluonnoksessa todetaan uuden Lupa- ja valvontaviraston tarvitsevan lisämäärärahoja vuosille 2027-2030. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta puuttuvat laskelmat, joihin tämä arvio perustuu, sekä tarkemmat tiedot lisämäärärahan määrästä. Esitysluonnosta olisi täydennettävä tiedoilla koskien ympäristötoimialan budjettirahoitusta, kustannuksia sekä sen lupa- ja valvontamaksukertymiä, mutta myös uusia tai laajentuvia tehtäviä.

Ministeriö korostaa, että hallitus toimeenpanee valtionhallinnon tuottavuusohjelman, jolla tavoitellaan yhteensä noin 390 miljoonan euron säästöjä valtionhallinnon toiminnan tehostamiseksi. Tuottavuusohjelman toimeenpanon myötä esityksestä mahdollisesti koituvat rahoitustarpeet tulee pääsääntöisesti ratkaista luopumalla olemassa olevista tehtävistä tai tehostamalla olemassa olevien resurssien käyttöä. Esitysluonnoksen mukaan lakien on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti valtion aluehallinnon uudistusta koskevan lainsäädännön kanssa 1.1.2026.

Ministeriö huomauttaa, että määrärahalisäyksistä päätetään osana julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmisteluprosessia. Esityksestä koituvia muutosehdotuksia vuosien 2026-2029 valtiontalouden menokehykseen täytyy esittää Julkisen talouden suunnitelman 2026-2029 sekä vuoden 2026 talousarvion valmisteluprosessin aikataulun ja ohjeiden mukaisesti.

Sikäli, kun esityksellä on vaikutuksia vuoden 2026 talousarvioesitykseen, tulee se käsitellä tämän yhteydessä niin sanottuna budjettilakina ja esityksen perustelut tulee sovittaa yhteen talousarvioesityksen kanssa. Jos esityksellä ei ole vaikutusta määrärahatarpeisiin, tulee tämä todeta perusteluissa.

Esitysluonnoksen sivulla 52 todetaan, että erilainen neuvontapalvelu on hallintolain mukaisesti pääasiassa maksutonta toimintaa. Lisäksi todetaan, että nykyisessä valtion taloustilanteessa (maksuttoman toiminnan lisääminen) saattaa olla viranomaisten resurssien ja kustannusten näkökulmasta haasteellista. Maksujen perimisestä säädettäisiin erillisessä valtioneuvoston asetuksessa.

Esitysluonnoksesta on vaikea saada tarkkaa kuvaa siitä, missä määrin esityksellä mahdollisesti tehtäisiin maksullisesta toiminnasta maksutonta. Relevanttien säädösten kohdalla tulisikin kuvata muissa toteuttamisvaihtoehdoissa vaihtoehtoiset toteuttamistavat maksuttoman toiminnan mahdolliselle lisäämiselle sekä esittää maksuttoman toiminnan laajentamisen kustannukset tulonmenetyksinä valtiolle osiossa 4.2.2 relevanttien säädösten osalta.

Esitysluonnosta olisikin täydennettävä tiedoilla koskien ympäristötoimialan budjettirahoitusta, kustannuksia sekä sen lupa- ja valvontamaksukertymiä, mutta myös uusia tai laajentuvia tehtäviä.

Vaikutukset kuntien toimintaan

Esitysluonnoksen ehdotuksilla ei olisi vaikutusta kuntien ympäristönsuojelu- tai rakennusvalvontaviranomaisen lupa- ja valvontavastuisiin. Esityksessä on kuitenkin tunnistettu kuntien ja valtion viranomaisten (Lupa- ja valvontavirasto, elinvoimakeskukset, maakuntien liitot ja kunnat) yhteistyön tärkeys lupamenettelyä koskevan uudistuksen onnistuneelle toteuttamiselle. Erikseen yhteistyön onnistumisen edellytyksinä on mainittu tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteisten palvelukanavien käyttö.

Esityksessä todetaan, että tietojärjestelmien yhteentoimivuuden lisäämiseksi pyritään luomaan yhteistyötä edistäviä ratkaisuja yhden luukun palvelua kehitettäessä. Tämä on keskeinen tavoite kuntien viranomaisten kannalta, jotta kuntien luvat pystyttäisiin tarvittavin osin yhteensovittamaan palvelukokonaisuuteen. Lisäksi kunnat tarvitsevat koulutusta tietojärjestelmien ja yhteisten palvelukanavien käytöstä, mutta myös laajemmin siitä mitä yhden luukun periaatteen noudattaminen

ja siihen liittyvä koordinaatio tarkoittavat kuntien viranomaisten kannalta. Esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia kuntien toimintaan ja esitystä tulisi täydentää tältä osin.

Tiedonhallinnan muutosvaikutuksien arviointi

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Tiedonhallintalain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa tunnistetaan tiedonhallintaan kohdistuvien säännösten vaikutukset viranomaisten toimintaan ja että arvioinnin perusteella voidaan ryhtyä suunnittelemaan kohdealueen tiedonhallinnan muutoksia tarkemmin. Arvioinnin avulla lainvalmistelussa tunnistetaan nykytila ja suoritetaan arvio tavoitetilasta valmisteltavan lain näkökulmasta. (HE 284/2018 vp s. 84-85) Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen luonnoksesta puuttuu tiedonhallinnan muutosarviointi, vaikka esityksellä vaikuttaisi olevan vaikutusta myös tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Esitysluonnosta tulisi täydentää tiedonhallinnan muutosvaikutuksien arvioinnilla.

Laki eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa

Ennakollinen ohjaus

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto koordinoi osaltaan hankkeen tai toiminnan vaatimien arviointi-, selvitys- ja lupamenettelyjen kokonaisuutta yhteistyössä hankkeesta vastaavan ja muiden viranomaisten kanssa riittävän tiedonvaihdon varmistamiseksi sekä lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi. Pykälän otsikon mukaan pykälä koskee ”ohjausta”, mutta pykälän tekstissä käytetään termiä ”koordinaatio” (suomeksi yhteensovittaminen). Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä tarkoittaa ”koordinoi osaltaan”. Ehdotettuun 2 §:ään valittu sanamuotoa ”omalta osaltaan” on epäselvempi kuin yhteensovittamislain 5 §:ssä nykyisin käytetty sanamuoto, jonka mukaan yhteensovittamistehtävä kohdistuu sellaisen luvan käsittelyyn, jonka yhteensovittava viranomainen (itse) ratkaisee.

Ministeriön käsityksen mukaan ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:n otsikointi ei vastaa pykälän sisältöä ja tämän vuoksi ehdottaa harkittavaksi otsikoinnin muuttamista esimerkiksi muotoon *Yhteensovittaminen*. Lisäksi ministeriö kiinnittää ympäristöministeriön huomiota siihen, että hallintolain (434/2003) säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perustelujen perusteella toimivaltaisella viranomaisella on ilman erikseen säätämistä asioiden käsittelyssä menettelyjohtovalta, joka kattaa myös asian ratkaisun kannalta olennaisten selvityksien ja lausuntojen hankkimisen myös muilta asiassa omalta osaltaan toimivaltaisilta viranomaisilta. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko esitysluonnoksessa ehdotetulla säännöksellä tarkoitus poiketa hallintolain yleisestä sääntelystä ja jos on, niin miltä osin. Esitystä olisi perusteltua tarkentaa näiltä osin. Ehdotetun sääntelyn perusteella vaikuttaisi myös sille, että pykälässä säädettäisiin myös viranomaisten välisestä yhteistyöstä, josta säädetään hallintolain 10 §:ssä ja jota käsitellään tässä lausunnossa tarkemmin jäljempänä.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 99) käsitellään ensin virastouudistuksen kokonaisuutta. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, voisiko tätä aihetta käsitellä esimerkiksi esityksen keskeisissä ehdotuksissa ja riippuvuus muista esityksistä –kohdissa, joka voisi olla näiden osalta luontevampia paikkoja. Perustelutekstin perusteella jää epäselväksi, velvoittaako ehdotettu 2 § Lupa- ja valvontavirastoa koordinoimaan myös muun viranomaisen ratkaisultaan kuuluvia lupaprosesseja, mikä voisi olla viranomaisten erillisyyden ja toimivaltaa koskevan sääntelyn suhteen ongelmallista. Tämän vuoksi voisi olla perusteltua tarkentaa sekä pykälää ja sen perusteluja.

Neuvonta ja viranomaisten yhteistyö

Ehdotetun 6 §:n sanamuoto vaikuttaa velvoittavammalta yhteydenpitosäännökseltä suhteessa esimerkiksi ympäristönsuojelulain 39 a §:ään. Ehdotettu sääntely lupaa mahdollisesti hakevien ennakkollisesta neuvonnasta laajentaa toimivaltaisen lupaviranomaisen neuvontavelvollisuutta suhteessa hallintolain 8 §:ssä säädettyyn neuvontavelvollisuuteen nähden.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, millä tavoin ehdotettu säännös viranomaisten välisestä yhteistyöstä poikkeaa hallintolain 10 §:ssä säädetystä viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Epäselvää on myös, onko säännös velvoittava vai ei (Lupa- ja valvontaviraston on huolehdittava tarvittaessa...) etenkin, kun laissa ei ole määritelty sitä, milloin yhteydenpito on tarpeen. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei pelkkä yhteydenpito toimivaltaisten viranomaisten kesken edellytä esitysluonnoksessa ehdotettua säännöstä. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua harkita pikemminkin informatiivisen viittauksen käyttämistä, jolla viitattaisiin hallintolain 10 §:ään, hallinnon yleislainsäädännöstä poikkeavan sääntelyn sijaan. Jos säännös ei ole viranomaista velvoittava, olisi perusteltua harkita sen poistamista tarpeettomana. Ympäristöministeriö voisi pikemminkin ohjeistaa asiasta.

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on todettu, että jos neuvonnan toteuttamiseksi järjestetään tapaaminen, se vaatii runsaasti viranomaisten lupahakemusten käsittelyyn käyttämää työaikaa (s. 78), mikä ministeriölle muodostuneen käsityksen mukaan viittaa siihen, että neuvonnasta on kyse ajallisesti pitkäaikaisesta toiminnasta sekä muut asiaa koskevat yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut viittaavat siihen, että asiasta riippuen neuvontaan liittyviä tapaamisia voisi olla useita. Tapaamiset mahdollisesti jatkuisivat sen jälkeen, kun lupahakemus on saatettu toimivaltaiseen viranomaiseen vireille. Hallintolain 8 §:ssä säädettyä neuvontaa laajemman neuvonnan osalta ministeriö kiinnittää ympäristöministeriön huomiota korkeimman hallinto-oikeuden 11.1.2024 antamaan päätökseen ([KHO:2024:3](#), Dnro 3372/2022), jossa korkein hallinto-oikeus on pitänyt virkamiehen yhteydenpidon pitkäaikaisuutta, intensiivisyyttä sekä ajallista läheisyyttä käsiteltävänä olleeseen asiaan sellaisena seikkana, jonka perusteella luottamus virkamiehen puolueettomuuteen oli vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun näkökulmasta hallintolaissa säädettyä laajempi ja pitkäaikaisempi neuvontavelvollisuus yhdistettynä lupa-asian käsittelyn ajalliseen läheisyyteen voi olla ongelmallinen esteellisyyssäännösten näkökulmasta. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua arvioida, voivatko luvanhakijoille hallintolain 8 §:ssä säädettyä syvällisempää ja pitkäaikaisempaa neuvontaa antavat virkamiehet tulla esteelliseksi käsittelemään ja esittelemään lupa-asioita tai kuinka neuvontatehtävät tulisi organisoida virastossa jollakin muulla tavalla taikka harkita muita menettelytapoja, joilla osaltaan voidaan välttää virkamiesten mahdollinen esteellisyys lupa-asioissa.

Esitysluonnoksen mukaan neuvonta on tarkoitus toteuttaa kutsumalla luvanhakija (myös mahdollinen luvanhakija) ja muut toimivaltaiset viranomaiset tapaamiseen. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tapaamisesta laadittaisiin muistio, joka liitettäisiin osaksi asian käsittelyssä syntyneitä aineistoja. Velvollisuudesta laatia muistio ei kuitenkaan säädetä pykälässä. Tämän vuoksi ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että yksityiskohtaisissa perusteluissa oleva maininta muistion laatimisesta tulisi joko poistaa taikka siitä tulisi säätää pykälässä. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että muistion laadinta aiheuttaa viranomaiselle kustannuksia työajan muodossa, joka on poissa varsinaisten maksullisten lupa- ja valvonta-asioiden valmistelusta ja esittelystä. Neuvontaa koskeva muistio lienee julkinen viranomaisen asiakirja.

Esitysluonnoksen mukaan neuvontaan liittyviä tapaamisia voidaan järjestää myös hakemuksen jättämisen (eli vireille tulon) jälkeen, jolloin ne ovat osa hakemuksen käsittelyä. Kuitenkin esitysluonnoksen maksuja koskevan sääntelyn perusteella tämä olisi maksutonta toimintaa, mitä ei

voida pitää perusteltuna. Ministeriön katsoo olevan ongelmallista, että esimerkiksi kirjallisesti pyydetty hakemuksen täydennyspyyntö kuuluisi maksulliseen toimintaan, mutta jos hakemuksen täydentämisen vuoksi järjestettäisiin neuvontaa koskeva tapaaminen, olisi se maksutonta toimintaa. Ministeriö toteaa, että kummassakin tapauksessa kyse on virkamiesten työaikaa kuluttavasta lupa-asian käsittelyyn liittyvästä hallintomenettelystä, joka kuuluu maksullisen toiminnan piiriin. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei maksullista hallintotoimintaa tule voida voimassa olevan hallintolainsäädännön ja maksuperustelainsäädännön tulkintojen vastaisesti ja valtion talouden tilaa heikentävästi tässä tai muussa lakiesityksessä määritellä maksuttomaksi neuvonnaksi. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että maksullisen toiminnan piiriin kuuluva ja hallintolain 32 §:ssä tarkoitettu selvityspyyntö, jossa luvanhakijaa esimerkiksi pyydetään täydentämään hakemusta tietyiltä osin, on laadittava hallintolain lähtökohtien mukaisesti kirjallisesti ja se on osa lupa-asian käsittelyn yhteydessä syntyneitä aineistoja.

Asioiden käsittelyn edellyttämä asiantuntemus

Ministeriö kiinnittää ympäristöministeriön huomiota hallituksen 15.-16.4.2024 neuvottelemaan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2025-2028, jonka pohjalta tehtävät päätökset valtion talousarvion yhteydessä tulevat vaikuttamaan merkittävästi lähes kaikkien virastojen määrärahoihin - myös ympäristötoimialan osalta.

Ehdotetun 8 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirastossa on sen tehtäviin kuuluvia ympäristöasioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa oltava niiden edellyttämä riittävän laaja-alainen oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Kumottavan AVI-käsittelylain 2 §:n 1 momentin mukaan yhteensovittamislain soveltamisalaan kuuluvia asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Ehdotettu säännös vaikuttaisi lisäävän virkamiesten osaamisvaatimuksia suhteessa kumottavaan lakiin nähden, eikä kyse olisi enää pelkästään pykälän sanamuodon tarkistamisesta.

Ehdotetun 8 §:n sanamuoto vaikuttaa velvoittavan ympäristötoimialan rajattomaan resurssien turvaamiseen siten, että osaaminen ja resurssit olisivat nimenomaisesti Lupa- ja valvontavirastossa. Sanamuodon perusteella herää kysymys siitä, veloittaako säännös Lupa- ja valvontavirastoa nimittämään ympäristön toimialalle jatkuvasti uusia virkamiehiä tai kohdentamaan resursseja ympäristön toimialalle uusien teknologioiden, menetelmien ja innovaatioiden myötä. Ministeriö pitää esitettyä säännöstä ongelmallisena ja epäsymmetrisenä suhteessa tulevan lupa- ja valvontaviraston tehtäväkokonaisuuteen. Esitetty säännös saattaa tiukasti tulkittuna olla ongelmallinen myös tulevan virastokokonaisuuden ohjauksen ja johtamisen kannalta ja se saattaa rajata merkittävästi tarkoituksenmukaisten strategisten henkilöstöpoliittisten ratkaisujen tekemistä. Ministeriö esittää sanamuodon pysyttämistä nykyistä AVI-käsittelylakia vastaavana. Ministeriön käsityksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston olisi pikemminkin perehdytettävä ja koulutettava virkamiehiään uusiin teknologioihin, menetelmiin ja innovaatioihin uusien virkojen täyttämisen sijaan, mitä voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelmien mukaiset paineet säästöihin. Ministeriön käsityksen mukaan voisi olla perusteltua harkita, että säännöksessä mahdollistettaisiin Lupa- ja valvontavirastolle ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen, joka voisi olla perusteltua kertaluonteisissa selvityksissä (pysyvien) virkojen täyttämisen sijaan.

Itsestään selvää on, että virastossa tulee olla asioiden hoitamisen kannalta välttämätöntä osaamista ilman erikseen säätämistä. Virkatehtävien antaminen niiden hoitamisen kannalta välttämätöntä osaamista omaavalle virkamiehelle on osa tavanomaista johtamista sekä työnjohto- ja valvontaoikeuden käyttämistä. Myös virkamiesten kouluttaminen ja perehdyttäminen virkatehtäviin ja tehtäviin liittyviin muutoksiin ovat osa tavanomaista johtamista ja työnantajatoimintaa. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi tämän ilmeisen tarpeettoman säännöksen poistamista. Mikäli asiantuntemusta koskeva sääntely on tarpeen, tulisi se pikemminkin sisällyttää erillisen pykälän sijasta

esitysluonnoksessa ehdotettuun ratkaisukokoonpanoja koskevaan säännökseen. Jos tällaista säännöstä jostakin syystä tarvittaisiin, ehdottaa ministeriö harkittavaksi seuraavaa muotoilua: ”Lupa- ja valvontaviraston on koulutettava virkamiehiään sekä huolehdittava virkoja ja virkasuhteita täyttäessään samoin kuin asiantuntijapalveluja ostamalla siitä, että sen käytössä on ympäristöasioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa oltava niiden edellyttämä asiantuntemus.”

Sähköinen asiointi

Sähköistä asiointia koskevalla säännöksellä vaikutetaan poikettavan sekä hallintolain sääntelystä, mutta myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003), jäljempänä *sähköisestä asioinnista annettu laki*, sääntelystä. Ministeriö pitää sinänsä kannatettavana hakemuksien toimittamista sähköisen yhteyspisteen kautta, jonka osaltaan voidaan arvioida nopeuttavan asioiden käsittelyä ilman hakemuksien ja tarvittavien selvityksien digitalisointia sähköiseen muotoon. Esitysluonnoksen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, onko ehdotetulla säännöksellä tarkoitus poiketa sähköisestä asioinnista annetun lain 18 ja 19 §:n sääntelystä koskien hakijan suostumusta päätöksien tavalliseen ja todisteelliseen tiedoksiantoon. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, jos hakija on jättänyt hakemuksensa sähköisesti, katsotaanko tämän antaneen edellä mainitun sääntelyn tarkoittaman suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon. Esitystä olisi perusteltua täydentää tältä osin. Ministeriö kiinnittää ympäristöministeriön huomiota tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön¹ sekä ylimpien laillisuudenvalvojen ratkaisukäytäntöön².

Suoritteiden maksullisuudesta

Esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn mukaan 4 luvun mukaisesta lupakäsittelyn yhteensovittamisesta perittävään maksuun sovelletaan, mitä maksuperustelaissa säädetään. Muilta osin lupahakemusten käsittelystä perittävistä maksuista säädetään 12 §:n 1 momentissa mainituissa laeissa.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Lupa- ja valvontaviraston julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista on tarkoitus säätää Lupa- ja valvontavirastosta annettavalla lailla (lausuntokierroksella osana hallituksen esitysluonnosta valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi). Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 28 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi a) informatiivinen säännös, jonka mukaan valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992) sekä b) asetuksenantovaltuus valtioneuvostolle Lupa- ja valvontaviraston suoritteiden maksuista.

Lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain suoritteiden maksullisuutta koskeva säännös on yleissäännös, jonka vuoksi Lupa- ja valvontaviraston suoritteiden maksuista ei ole tarpeen säätää muualla. Erityislainsäädännön erilaisin sääntelytekniikoin ja erilaisin sääntelyperintein muotoillut säännökset hankaloittavat usein monialaisen viraston (ELY, AVI) julkisoikeudellisista maksuista säätämistä ja tulkintaa. Jos Lupa- ja valvontaviraston suoritteiden maksuja koskien on lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.1. (yleislakien kunnioittaminen) tarkoitettu erityinen, painava syy, tulisi 22 §:ää selkeyttää sanamuodoltaan ja perusteluissa siten, että kävisi selväksi, miltä osin ehdotettu säännös on puhtaasti informatiivinen, miltä osin valtion maksuperustelaista on tarkoitus poiketa, mikä on säännöksen suhde lausunnolla olevan Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 28 §:ään ja ympäristöministeriön hallinnonalan erityislainsäädännön yksittäisiin maksuja koskeviin säännöksiin.

¹ Kts. [KHO 6.9.2018/4025](#) ja [KHO 3.6.2020/2414](#)

² Kts. AOA 1468/4/11, antopäivä 17.2.2012 ja AOA 2954/4/12, antopäivä 28.5.2013

Lupamaksuja koskevasta 22 §:stä ja 12 §:n 1 momentista jää epäselväksi, mitä säännöksellä on tarkoitus säätää julkisoikeudellisista maksuista. Viittaus lain 4 lukuun kattaa 12 – 16 pykälät, joissa säädetään yhteensovittavista lupamenettelyistä, yhteensovittavien hakemusten käsittelyajasta, hakemuksen täydentämisestä sekä hakemuksen tiedoksiannosta ja tiedottamisesta, lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä sekä hakijan selityksestä, lupapäätöksen antamisesta ja tiedoksiannosta sekä siitä tiedottamisesta. Ministeriön huomio kiinnittyy siihen, että valtion lupa- ja valvontaviranomaisen 2 ja 4 §:ssä säädetty laajentuvan neuvontavelvollisuuden aiheuttamat kustannukset jäisivät asiakkaalle maksuttomiksi viranomaistehtäviksi. Tästä syystä laajentuvan neuvontavelvoitteen edellyttämää henkilötyömäärää ja kustannuksia tulisi arvioida esityksen vaikutusarvioissa.

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on todettu, että jos neuvonnan toteuttamiseksi järjestetään tapaaminen, se vaatii runsaasti viranomaisten lupahakemusten käsittelyyn käyttämää työaikaa (s. 78). Ehdotetun sääntelyn perusteella hallintolain 8 §:ää laajempi neuvontatehtävä ei kuitenkaan kuuluisi maksullisen toiminnan piiriin vaikka sen voidaan katsoa kytkeytyvän kiinteäksi osaksi varsinaista lupa-asian käsittelyä ja viranomaisen menettelyjohtoon kuuluvaksi asiaksi, kun siinä neuvotaan luvanhakijaa tarpeellisten selvityksien toimittamisesta lupa-asian käsittelyn nopeuttamiseksi, mikä hallintolain yleissääntelyn perusteella kuuluu viranomaisen menettelyjohtovaltaan asian tultua vireille. Edellä todetun lisäksi tämä vaikuttaisi olevan ristiriidassa yleisperustelujen kanssa, joiden mukaan ennakkollisesta ohjauksesta, neuvonnasta tai yhteyspisteviranomaisesta ole tarkoitus sinänsä siirtää toiminnanharjoittajan tehtäviä tai kustannuksia viranomaiselle (s. 78). Ministeriö kiinnittää ympäristöministeriön huomiota siihen, että kyse on maksuperustelain 4 §:n 1 momentin 2 ja 5 kohdassa sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettusta toiminnasta, jonka perusteella hallintolaissa säädetystä laajennetusta neuvonnasta tulisi periä maksu taikka siirtää laajennetusta neuvonnasta aiheutuvat yleiskustannukset lupa- ja valvontamaksuihin.

Esitysluonnoksessa ei ole laskettu maksuperustelain esitöissä (HE 176/1991 vp, s. 16) edellyttämällä tavalla suoritteiden omakustannusarvoa, vaikka suoritteesta perittävä maksu perittäisiin omakustannusarvosta poiketen. Ministeriö pitäisi perusteltuna, että hallituksen esityksessä kuvattaisiin eri suoritteiden omakustannusarvot sekä kuvattaisiin lupa- ja valvontamaksujen kertymät. Ministeriö katsoo, että maksujen tulee lähtökohtaisesti vastata omakustannusarvoa ja että esityksen perusteet tätä alemmille maksuille ovat ministeriön mielestä riittämättömät. Ministeriö pitää välttämättömänä muutoksena esitykseen, että hallintolain sääntelyä laajemmasta neuvonnasta perittäisiin maksu valtion maksuperustelain mukaisesti taikka laajennetusta neuvonnasta aiheutuneet yleiskustannukset vyörytettäisiin osaksi lupamaksuja. Maksuperustelain 6 §:n 1 momentin sääntelyn perusteella julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 1 §:ssä säädetään, mitä kustannuksia suoritteen omakustannusarvoa laskettaessa on otettava huomioon.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Hallitusneuvos

Toni Tuomainen

VN/27126/2023-VM-57

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: