



Hallintokantelu

Asia Hallintokantelu

Kantelija Kaj Juutilainen

Asianosainen, jota asia koskee

Paraisten kaupunki

Kantelu Kaj Juutilainen on 2.6.2022 tehnyt aluehallintovirastolle kantelun koskien Paraisten kaupungin toimintaa lausunnon antamisessa ympäristö- ja vesitalouslupa-asiassa.

Asiassa hankittu selvitys

Paraisten kaupunki on 12.10.2022 toimittanut aluehallintovirastolle selvityksen asiassa.

Kantelija on 17.11.2022 antanut aluehallintovirastolle vastineen.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston sivuilta on 21.7.2023 luettu päätös 14.6.2023 antamasta päätöksestä 164/2023, diaarinumero ESAVI/37531/2021.

Vaasan hallinto-oikeudesta on 21.7.2023 tarkistettu, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston 14.6.2023 antamasta päätöksestä 164/2023, diaarinumero ESAVI/37531/2021, on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen.

Aluehallintoviraston ratkaisu

Johtopäätös

Aluehallintovirastolla ei ole aihetta enempiin toimenpiteisiin asiassa.

Perustelut

Kantelija on moittinut Paraisten kaupungin antamaa lausuntoa ja erityisesti sen valmistelua Etelä-Suomen aluehallintoviraston lupa-asiaan ESAVI/37531/2021, joka koskee kalojen kasvattamista verkkoaltaissa Korppoon Storströmmenissä ja toiminnan aloittamislupaa Paraisilla.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 14.6.2023 antanut päätöksen 164/2023, diaarinumero ESAVI/37531/2021, joka ei ole tätä kantelupäätöstä annettaessa ollut lainvoimainen. Toimintaa on luparatkaisussa rajattu hakemuksen mukaisesta ja Hupaniityn laitoksen yhdistäminen Storströmmenin laitokseen hylätty. Sallitut rehun sisältämät ravinnepitoisuudet eivät nouse nykyisessä luvassa määrätyistä, vaan päinvastoin sallittua rehun fosforimäärää on hieman vähennetty. Päätöksen mukaan vesiviljelyn kansallisen sijainninhjaussuunnitelman mukaan vesialueille, joiden ekologinen tila on hyvää huonompi, tuotantolaitoksia voidaan keskittää riittävän syville ja virtaaville vesialueille, joissa tuotanto ei merkittävästi haittaa vesistön muuta käyttöä eikä heikennä vesialueen tilaa. Storströmmenin laitospaikka on vesiviljelyn kansallisessa sijainninhjaussuunnitelmassa katsottu alueeksi, jolle kalankasvattamisen keskittäminen on mahdollista. Storströmmenissä veden vaihtuvuus on hyvä, eikä kalankasvatuksen ole todettu vaikuttavan pohjan tilaan. Aluehallintovirasto katsookin, että sijainninhjaussuunnitelman mukaisesti Storströmmenin laitosalueelle toiminnan keskittäminen lähtökohtaisesti voisi olla mahdollista. Hakijan täydennyksessään 23.12.2022 esittämillä muutetuilla rehu- ja päästötiedoilla hakemuksen mukainen Hupaniityn laitoksen yhdistäminen Storströmmenin laitokseen kuitenkin kasvattaisi merkittävästi Storströmmenin laitoksen päästöjä nykyisestä. Rymättylän ja Houtskarinvälinen saaristo -vesimuodostuman, johon Storströmmen kuuluu, ekologinen tila on arvioitu tyydyttäväksi. Vedenlaadussa ei ole tapahtunut sellaista muutosta parempaan, joka mahdollistaisi näin merkittävän kuormituksen lisäämisen.

Hakija on selityksessään 23.3.2023 todennut, ettei halua Hupaniityn ympäristölupaa rautettavaksi, mikäli ympäristölupaa Storströmmeniin ei myönnetä hakemuksen mukaisesti. Aluehallintovirasto on lupaharkinnassaan päätenyt siihen, ettei hakemuksen mukaisen toiminnan aiheuttama kuormitus alueen olosuhteet huomioiden ole

mahdollinen, vaan toimintaa olisi tullut rajoittaa hakemuksessa esitetystä. Aluehallintovirasto on tämän vuoksi katsonut, ettei toiminnan yhdistäminen ole hakijan selityksessään lausuma huomioiden mahdollista. Koska Hupaniityn toimintaa ei ole yhdistetty Storströmmenin laitokseen, ei haetulle aloittamislupalle ole tarvetta. Toimintaa Storströmmenissä voidaan jatkaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston 21.5.2014 antaman päätöksen nro 75/2014/2 mukaisesti, kunnes uusi lupa on saanut lainvoiman.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 14.6.2023 antama päätös 164/2023, diaarinumero ESAVI/37531/2021, ei ole lainvoimainen. Päätöksestä on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen. Aluehallintovirasto ei ole toimivaltainen arvioimaan asiassa toisen aluehallintoviraston asiassa tekemää päätöstä, vaan arviointi kohdistuu Paraisten kaupungin toimintaan. Jotta kokonaisuudesta saisi käsityksen, on kuitenkin yleisellä tasolla tarpeen käsitellä lupaviranomaisten ja niille lausuntoja ja muita selvityksiä antavien viranomaisten asemaa ja keskinäisiä suhteita. Asiaa käsitellään yleisellä tasolla, eikä tässä päätöksessä oteta kantaa nyt kysymyksessä olevaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätökseen.

Jotta voitaisiin arvioida, mikä merkitys Paraisten kaupungin antamalla lausunnolla on lupa-asiassa, on syytä ensinnä tarkastella lupamenettelyä yleisellä tasolla. Luvan hakemisvelvollisuus elinkeinotoimintaan on poikkeus elinkeinovapaudesta. Tällaisia poikkeuksia on kuitenkin mahdollista säätää lailla tietyin, perusoikeuksien rajoittamista koskevin edellytyksin.

Kun elinkeinotoiminnalta edellytetään lupaa, hakee elinkeinonharjoittaja lupaa viranomaiselta. Elinkeinonharjoittaja pyrkii myös tällöin itse esittämään selvitystä siitä, että täyttää luvan myöntämisen edellytykset. Lupaviranomainen selvittää asiaa tarvittaessa lisää, hankkii tarvittavat selvitykset (joita voidaan kutsua myös lausunnoiksi), kuulee tarvittaessa vielä luvanhakijaa sekä tekee asiassa päätöksen myöntää lupa tai hylätä hakemus. Lopputulos voi olla myös osittaista myöntämistä tai osittaista hylkäämistä koskeva päätös.

Päätösharkinnassa lupaviranomaisella on yleensä hallintolain mukainen harkintavalta hallinnon oikeusperiaatteiden rajoissa arvioidessaan

selvitystä ja sen riittävyyttä hallintolain 6 § mukaisesti. Saadut selvitykset lupaviranomainen arvioi itsenäisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että toisen tahon, viranomaisen tai muun, antama lausunto tai muu selvitys ei sisällöltään sido tekemään lausunnon tai muun selvityksen mukaista päätöstä, vaan sen merkitys arvioidaan itsenäisesti lupaviranomaisessa. Tästä poikkeavia menettelyjä voidaan säätää laissa. Erityisiä sisällöllisiä edellytyksiä luvan myöntämiselle onkin yleensä, välillä myös menettelylle, on säädetty erityislainsäädännössä. On harvinaista, että viranomaiselle annettu lausunto sitoisi luvan myöntäjää tekemään lausunnon mukaisen päätöksen. Tässä tapauksessa on Etelä-Suomen aluehallintovirasto tehnyt Paraisten kaupungin lausunnosta poikkeavan päätöksen.

Vaikka lausunto ei yleensä sido päätöksentekijää, on kuitenkin lausunnon antamisessa noudatettava yleistä, viranomaisia koskevaa lainsäädäntöä. Tällöin erityisesti yleishallinnolliset seikat ja hallinnon oikeusperiaatteet vaikuttavat myös lausuntojen arviointiin laillisuusnäkökulmasta.

Kantelija on kantelussaan kirjoittanut, että Paraisten kaupungin lausunnossa on todettu, että päästöt eivät lisäänty hakemuksen lupahakemuksen johdosta. Lisäksi kantelija on moittinut kemiallisten merkkien ja sanallisten ilmaisujen käyttöä samasta alkuaineesta. Lausunto on kantelijan käsityksen mukaan harhaanjohtava. Kantelija katsoo, ettei lausunnon valmistelu ole antanut käsiteltävästä asiasta päättäjille objektiivista kuvaa eikä sitä voida pitää hyvän hallinnon mukaisena.

Paraisten kaupunki on selvityksessään aluehallintovirastolle todennut, että nyt kysymyksessä olevan lausunnon valmistelussa on annettu asiallinen yhteenveto hakemuksesta. Kaupungin selvityksen mukaan valmistelussa olisi kuitenkin voinut olla paikallaan vertailukohtana mainita, mikä oli Storströmmenin kalanviljelylaitokselta vesistöön päätynyt tosiasiallinen ravinnekuormitus vuosina 2008-2012 ja 2016-2020 sen sijaan, että vertailukohtana käytettiin Paraisten jätevesipuhdistamon vuosipäästöjä. Selvityksessä mainitaan myös, että Paraisten kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta on vain esittänyt asiassa mielipiteensä, mutta lupaviranomainen ratkaisee, täyttyvätkö ympäristönsuojelulain 49 § mukaiset luvan myöntämisen edellytykset.

Kantelija on vastineessaan kertonut, että lausunnon kohteena ollut laitos on aiheuttanut negatiivisia vaikutuksia alueen veden laatuun, mistä on raportoitu ympäristöviranomaisille. Kantelija on lisäksi tuonut esille uusia moitittuja seikkoja, joita ei ole kantelussa mainittu.

Aluehallintovirasto toteaa, että ympäristönsuojelulain 42 § mukaan lupaviranomaisella on velvollisuus pyytää tiettyjä kuntien viranomaisten lausuntoja. Nyt on kysymyksessä sen arviointi, onko Paraisten kaupunki toiminut lainmukaisesti antaessaan ympäristönsuojelulain 42 § mukaista lausuntoa. Riippumatta siitä, että lausunto ei oikeudellisesti sitoisikaan lupaviranomaista, säätelee lausunnon antamista sekä erityis- että yleislainsäädäntö.

Ympäristönsuojelulain 42 § mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto: 1) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä; 2) toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta; 3) asiassa yleistä etua valvovilta viranomaisilta; 4) saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitetulla kolttala-alueella; 5) lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, valtion ympäristölupaviranomaisen on pyydettävä lausunto valtion valvontaviranomaiselta, hakemuksen tarkoittaman toiminnan sijaintikunnalta ja tarvittaessa vaikutusalueen kunnilta. Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia selvityksiä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tahoista, joilta lausuntoa on pyydettävä.

Tässä tapauksessa on Paraisten kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta aluehallintoviraston käsityksen mukaan antanut Etelä-Suomen aluehallintovirastolle ympäristönsuojelulain 42 § 1 momentin 1 kohdan mukaisen lausunnon kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena kunnassa, jossa hakemuksen

tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä. Hallintolain 6 § mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita on noudatettava lausunnon antamisessa.

Hallintolain 6 § mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kun ympäristönsuojeluviranomainen antaa lausunnon, on sen otettava huomioon erityisesti ympäristönsuojelulain 1 § mukaiset tavoitteet tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti. Ympäristönsuojelulain 1 § mukaan ympäristönsuojelulain tarkoituksena on: 1) ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja; 2) turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta; 3) edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia; 4) tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena; sekä 5) parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Kunnallinen päätöksenteko on lautakunnissa osa kunnallisen demokratian toteutumista. Kunnilla on kuitenkin lakisääteisiä tehtäviä, joissa erityislainsäädännöllä kunnallisen itsehallinnon rajat kaventuvat siten, että kunnan harkintavalta rajoittuu laissa säädettyihin rajoihin. Tässä tapauksessa on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ollut velvollisuus antaessaan lausuntoa ottaa huomioon ympäristönsuojelulain tavoitteiden toteutuminen ja osaltaan arvioida hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutuksia Paraisten kaupungissa. Lautakunnan työskentelyssä keskeinen rooli on asian valmistelulla ja esittelyllä, missä virkamiehet tuovat asiaan vaikuttavat seikat esille asiantuntemuksensa perusteella ja ottavat huomioon lainsäädännön lautakunnan toiminnalle

asettamat edellytykset. Lautakunnan lausunto ei vastaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston asiassa tekemän päätöksen lopputulemaa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 14.6.2023 antaman lupapäätöksen ESAVI/37531/2021 perusteluista sekä asiakirjoista ilmenee, että käsiteltäessä kalojen kasvattamista verkkoaltaissa Korppoon Storströmmenissä sekä toiminnan aloittamislupaa Paraisilla ovat eri viranomaisilla on ollut osittain toisistaan poikkeavia näkemyksiä asiasta käsittelyn aikana. Päätöksessä on ollut kysymys ympäristönsuojelulain 47 §:n mukaisessa yhteiskäsittelyssä käsiteltävästä asiasta (ympäristölupa ja vesitalouslupa). Asiakirjoista on myös ilmennyt aikaisemman, vuoden 2014 lupamenettelyn aikana asian käsittely valitusasteissa. Kokonaisuudessaan asiasta välittyy käsitys, että eri viranomaiset ovat voineet olla perustellusti eri mieltä asiasta, kunnes asiaan on saatu lainvoimainen ratkaisu. Tällä perusteella aluehallintovirasto katsoo, ettei Paraisten kaupungin lausunnon antamisessa tai sen valmistelussa ole saadun selvityksen perusteella ollut havaittavissa lainvastaisuutta.

Ohjaus Mikäli kantelija haluaa käsiteltävän kantelumenettelyssä vastineessa esille tuomiaan, uusia seikkoja, aluehallintovirasto ohjaa kantelijan tältä osin tekemään uuden kantelun. Vastinevaiheessa esille tuotuja uusia seikkoja ei käsitellä prosessiekonomisista syistä samassa kantelumenettelyssä, koska se edellyttäisi kokonaan samaa kantelun selvittämistä mahdollisine vastineineen, kuin alkuperäisen kantelunkin osalta.

Sovelletut lainkohdat

Hallintolaki (434/2003) 6 §, 53 a-d §

Kuntalaki (410/2015) 10 § 2

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 1 §, 42 §

Muutoksenhaku

Hallintolain 53 d § perusteella hallintokantelussa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lisätiedot Lisätietoja antaa tarvittaessa kehittämispäällikkö Ulla Peltola, puhelin 0295 018 101, ulla.peltola@avi.fi.

Johtaja

Heikki Mäki

Kehittämispäällikkö

Ulla Peltola

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Jakelu ja suoritemaksu

Päätökset saajat

Kaj Juutilainen

Paraisten kaupunki, jota pyydetään saattamaan päätös tiedoksi siihen selvityksiä antaneille

Päätös on maksuton.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Käyntiosoite: Itsenäisyydenaukio 2, Turku
Postiosoite: PL 4, 13035 AVI
Puhelinvaihde: 0295 016 000
kirjaamo.lounais@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja LSAVI/11229/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSAVI/11229/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Mäki Heikki 10.10.2023 16:07

Esittelijä Peltola Ulla 10.10.2023 16:05