Aluehallintovirasto

LAUSUNTO

4.4..2018

Johtaja Raija Aaltonen

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Kuuleminen 5.4.2018, HE 14/2018, Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunto

Hallituksen esityksessä on aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen näkökulmasta keskeistä ympäristötehtävien hoidon organisointi osana valtion lupa- ja valvontavirastoa sekä lupatehtävien järjestäminen uudessa virastossa, johon on yhdistetty aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvonta- ja YVA- tehtävät sekä osa luonnonsuojelutehtävistä.

Ympäristötehtävien kokoaminen valtion lupa- ja valvontavirastoon

Asiantuntemuksen kokoaminen aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista yhteen, valtakunnallisesti toimivaan virastoon on perusteltu ja parantaa ympäristötoimialan toimintaedellytyksiä ja asiantuntemuksen käyttöä laajasti ja monipuolisesti. Samalla yhtenäisten toimintatapojen ja tulkintojen saavuttaminen on helpompaa ja eri toimijoiden yhdenvertainen kohtelu paranee.

ELY-keskusten tehtävien ja asiantuntijoiden sijoittuminen myös maakuntiin voi aiheuttaa tilanteita, joissa lupa- ja valvontavirastoon ei siirry riittävä määrä asiantuntijoita, esimerkiksi vesiensuojelun tai luonnonsuojelun tehtävissä, mikä olisi turvattava uuden viraston henkilöstön mitoituksesssa ja mahdollisuudessa rekrytoida henkilöstöä siirtymä- ja aloitusvaiheessa. Myös eläköityminen voi aiheuttaa tarvetta rekrytointeihin, jotta toiminan häiriötön jatkuminen muutosvaiheessa voidaan turvata. Näihin tulisi voida varautua etukäteen.

Lupatehtävien järjestäminen ja yleisen edun valvonta

Lupa- ja valvontaviraston ympäristötoimialan organisoitumista ja tehtävien järjestämistä selvitetään parhaillaan viraston valmisteluun kuuluvissa erillisissä hankkeissa, joiden tulokset ovat käytettävissä ennen kuin virasto aloittaa toimintansa. Keskeisiksi kysymyksiksi nousevat toimialan

lupa- ja valvontatehtävien yhteisyys ja se, miten yleinen etu tulee päätöksenteossa otetuksi huomioon.

Hallinnonuudistuksen keskeinen hyöty ympäristöhallinnossa on lupa- ja valvontatehtävien ja asiantuntemuksen kokoaminen samaan valtakunnalliseen viranomaiseen. Se turvaa parhaan asiantuntemuksen saamisen kulloinkin käsiteltävänä olevaan asiaan.

Uuden viraston ympäristötoimialan virkamiesten tehtävänä on huolehtia yleisen edun valvonnasta tehtävissään. Tämä koskee myös ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia päätöksiä tekeviä. Jotta eri yleiset edut riittävällä tavalla lupapäätöksenteossa otetaan huomioon, on turvattava eri näkemysten osallistuminen päätöksentekoon viraston sisällä. Se voidaan tehdä tehokkaasti myös viraston sisäisillä järjestelyillä kuten työjärjestyksellä ja toimintatavoilla. Jos sitä on tarpeen korostaa lainsäädännössä, se voidaan parhaiten tehdä lisäämällä Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 22 ja 23 §:ien perusteluihin entistä yksilöidymmin velvollisuus eri alojen asiantuntemuksen käyttöön tilanteissa, joissa joku yleinen etu kuten luonnonsuojelu, nousee merkittäväksi. Em. pykälissä määritetään, mitä asiantuntemusta lupa-asiaa ratkaistaessa on käytettävä ja minkälainen ratkaisukokoonpanon minkintyyppisessä asiassa on oltava. Yleinen etu tulee parhaiten huomioon otetuksi, kun sen alan asiantuntija osallistuu ratkaisun tekemiseen. Säätelyn on kuitenkin oltava väljä, jotta voidaan tunnistaa ne tapaukset, joissa tarvitaan tavallista laajempaa asiantuntemusta, ja edellyttää laajempaa kokoonpanoa vain niissä.

Lupa-asian käsittely pyritään nykyisinkin hoitamaan siten, että lupaharkinnan kannalta keskeiset asiat ovat esillä jo hakemusmateriaalissa. Monimuotoisissa ja suurissa hankkeissa tämä edellyttää useimmiten ennakkoneuvotteluja ja muuta neuvontaa, jonka avulla hakemuksessa on esitetty kaikki päätökseen oleellisesti vaikuttavat asiat. Näiden menettelyjen käyttö jatkuu ja tehostuu uudessa virastossa. Eri alojen asiantuntijoiden yhteistyö on helpompaa, kun ei tarvitse ylittää organisaatiorajoja.

Nykykäytännössä yleistä etua valvovien viranomaisten näkökannat ovat julkisia, mutta niihin voi ottaa kantaa vain hakija selityksessään tai vastineessaan. Aiemmin mainitussa ennakkomenettelyssä ja neuvonnassa hakija on kuitenkin jo saanut tietoonsa hakemuksensa ongelmakohdat ja voinut viimeistään hakemuksensa täydennyksessä esittää siihen oman näkemyksensä. Tämä on tarpeen mukaan mahdollista ja hyvän hallintotavan mukaista myös kuulemisvaiheen jälkeen, jos ilmenee uusia ja yllättäviä näkökohtia.

Yleisen edun näkökohdat saadaan näkyviin yleisölle, hakijalle ja muutoksenhakuviranomaisille, kun asiaa täsmennetään niissä ympäristönsuojelu- ja vesitaloussäädöksissä, jotka säätelevät sitä, mitä hakemuksen tai lupapäätöksen tulee sisältää (VNA ympäristönsuojelusta 14 ja 15 §, VL

11 luku 21 §). Siten hakemuksessa olisi selvitettävä, miten hanke vaikuttaa eri yleisiin etuihin ja päätöksessä olisi erikseen tarkasteltava ja perusteltava, miten nämä edut on otettu huomioon.

En pidä perusteltuna ympäristönsuojelu- ja vesilain käsittelyä koskevien pykälien (YSL 21 § ja VL 11 luku 7 §) perusteluissa esitettyä tapaa korostaa yleisen edun näkemysten kirjaamista viraston sisäisessä toiminnassa.

Valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristötoimiala valvoo ainakin yleistä ympäristöetua ja luonnonsuojeluetua, eikä yleisen edun määrittely ole aina kovin selkeää. Jos lupa-asian käsittelyssä viranomaisen on kirjattava näihin liittyviä näkemyksiä hakemusasiakirjoihin liitettäväksi, tehtävän rajaus ei aina ole helppo ja joka tapauksessa hakemusten käsittelyyn tulee uusi lisävaihe, joka pidentää käsittelyyn kuluvaa aikaa. Lisäksi asiantuntija joutuu ottamaan kantaa asiaan näkemättä muiden viranomaisten tai asianosaisten näkökohtia, joten kirjattu näkemys voi vielä muuttua.

Yleinen etu on lupa- ja valvontaviraston päätöksenteossa mahdollista ottaa nykyistä paremmin huomioon järjestämällä toiminta ja parantamalla toimintatapoja, kun tarvittava eri alojen asiantuntemus on virastossa saatavilla. Tämä vähentää myös muutoksenhakutarvetta yleisen edun perusteella.

Etelä-Suomen aluehallintovirastossa tehtiin vuosina 2014-2017 yhteensä noin 2 300 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista päätöstä. Samoina vuosina ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet valittivat 22 aluehallintoviraston päätöksestä. Kokonaisuutena muutoshakemukset ovat olleet sangen perusteltuja, koska 11 asiassa valitus on osittain tai kokonaan menestynyt. 4 valitusta on hylätty ja 7 asiassa ei ole vielä annettu päätöstä. Valituksista noin puolet on perustunut osittain tai kokonaan luonnonsuojelu- tai pohjavesinäkökohtiin. Noin puolet on liittynyt lupamääräysten tai tarkkailun sisältöön. Kokonaisuutena tarkasteltuna valvontaviranomaisen on yleisen edun perusteella ollut tarpeen hakea muutosta aluehallintoviraston vuosittaisesta noin 570 päätöksestä kahteen tai kolmeen vuodessa.

<u>Ympäristönsuojelulain ja vesilain yksityiskohtaiset muutokset</u>

Ehdotuksen vesilain 11 luvun 6 §:n mukaan hakemuksesta on pyydettävä lausunto valvontaviranomaiselta, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Pykälän teksti ja perustelujen muotoilu johtavat sekavaan ja hyvin tulkinnanvaraiseen tilanteeseen siitä, miten toiminta uudessa virastossa on järjestettävä. Muotoilu on omiaan johtamaan vesilain mukaisissa asioissa eri käytäntöön (sisäisiin lausuntoihin) kuin ympäristölupa-asioissa, mikä hidastaa lupaviranomaisen toimintaa ja vaikeuttaa käsittelyjen yhteensovittamista. Siihen ei myöskään ole mitään perusteltua syytä.

Lopuksi

Yleisesti on todettava, että tehtävä uudistus on suuri ja erittäin laaja-alainen. Jotta se voidaan toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla, säädösten tulee olla riittävän väljiä ja yksityiskohtaisten ratkaisujen tulee mahdollistua viraston ja toimialojen työjärjestyksissä, joita voidaan joustavasti muuttaa saatujen kokemusten perusteella.