Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

9.4.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Pohjois-Karjalan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asiantuntijalausunto koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp)

Ympäristövaliokunta on pyytänyt Pohjois-Karjalan ELY-keskukselta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista lausuntoa 10.4.2018 pidettävään valiokunnan kokoukseen koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Keskeisimmät ehdotukset

Uudistuksen myötä toimivalta ympäristötehtävissä jakautuisi maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova-virasto) välille. Jatkossa maakunnat vastaisivat edistämis- ja kehittämistehtävistä ja Luova-virasto oikeusharkintaa edellyttävistä lupa- ja valvontatehtävistä.

ELY-keskuksilta maakunnille siirtyisivät kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen, luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito, vesienhoidon tehtävät, ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietoisuuden parantaminen sekä eräät maastoliikennelain ja ulkoilulain mukaiset tehtävät.

ELY-keskuksilta Luova-virastoon siirtyisivät ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, jätelain ja maa-aineslain mukainen valvonta, ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn liittyvät tehtävät, luonnonsuojelun toimeenpanotehtävät sekä maastoliikennelain ja rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisia tehtäviä.

Kannanotto

Tehtävien jaon selkeys

Ympäristötehtävien jaon periaatteet maakunnille ja Luova-virastolle ovat selkeät ja ymmärrettävät. Edistämistehtävät olisivat osa maakuntien kehittämistä. Lupa- ja valvontatehtävät oikeusharkintaa ja yhtenäistä toimintatapaa edellyttävinä koottaisiin valtakunnalliseen Luova-virastoon.

POHJOIS-KARJALAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295 026 000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 69, 80101 Joensuu
kirjaamo.pohjois-karjala@ely-keskus.fi

Lakiesityksissä kaikkia maakuntien edistämistehtäviä tai vaatimuksia niissä ei ole määritelty tarkasti. Näin on mm. luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävissä sekä ympäristötiedon tuottamisessa ja ympäristötietoisuuden parantamisessa.

Pohjois-Karjalan ELY-keskus toteaa, että maakunnat tulisivat olemaan itsehallinnollisia ja edistämistehtävien määrittelyssä voi olla väljyyttä. Edistämistä tehdään nykyisinkin ELY-keskuksissa mm. voimavarojen niukkuudesta johtuen erilaisin painotuksin.

Luonnon monimuotoisuuden edistäminen

Luonnonsuojelutehtävien jako edistämis- ja valvontatehtäviin on uusi. Tehtäviä tai niiden hoitamista ei ELY-keskuksessa ole totuttu näin jaottelemaan. Luonnonsuojelutehtävää on tähän saakka ajateltu kokonaisuutena. Esitys onkin aiheuttanut epäselvyyttä uusien viranomaisten tehtävissä ja vastuissa.

Ympäristöministeriö on laatinut raportin "Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämistehtävät maakunnissa" (Ympäristöministeriö, luontoympäristöosasto, 28.2.2018). Raportissa kuvataan maakuntien edistämistehtävät seikkaperäisesti ja sen myötä tehtävien jako ja vastuut maakuntien ja Luova-viraston välillä ovat selkiytyneet huomattavasti.

Merkittävän osan tehtävistä muodostaisi vapaaehtoisuuteen perustuvien luonnonsuojelualueiden toteuttaminen yksityismailla ja niiden perustamiseen liittyvät tehtävät, kuten korvaus- ja maanhintaneuvottelut maanomistajien kanssa sekä asiaan liittyvä viestintä, neuvonta ja maanomistajien yhteistoiminnan edistäminen. Nykyisin luonnonsuojelualueen perustaminen tehdään yhden viranomaisen eli ELY-keskuksen toimesta. Jatkossa prosessi olisi maakunnan vastuulla rauhoituspäätöksen tekoon saakka. Päätöksen tekisi maakunnassa tehdyn työn jälkeen valtion lupa- ja valvontavirasto.

Edellä mainitussa raportissa on kuvattu mm. jakautuva luonnonsuojelualueen perustamisprosessi yksityismailla. ELY-keskus toteaa, että asiakkaan kannalta on tärkeää, että prosessi etenee asiakkaasta riippumattomasti viranomaisissa, eikä asiakas koe, että asiaa ja asiakasta siirrellään viranomaiselta toiselle. Ensisijaisen tärkeää on tiedonkulku eri tahojen välillä koko prosessin ajan. Tällä varmistetaan mm. se, että maakunnan maanomistajan kanssa neuvottelemista alueen rauhoitusmääräyksistä tai korvauskysymyksistä on eri tahoilla sama näkemys luonnonsuojelualueen perustamisesta päätettäessä ja päätös voidaan tehdä kertaalleen neuvotelluin perustein.

ELY-keskuksen mielestä luonnonsuojelualueen perustamisprosessin jakaminen kahden viranomaisen välille ei ole asiakaslähtöisin ratkaisu. Asiakkaan kynnys lähestyä viranomaista suojelutarkoituksessa voi kuitenkin madaltua siirryttäessä valtiotoimijasta maakunnalliseen toimijaan ja siltä osin asiakaslähtöisyys voi myös parantua nykyisestä.

Jakautuvien luonnonsuojelutehtävien onnistunut hoitaminen kahdessa viranomaisessa edellyttää hyvää yhteistyötä ja tiedon välittymistä maakuntien ja Luova-viraston välillä. Lisäksi erityisesti 18 maakunnalle luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävien hoitaminen on voimavarakysymys. Maakuntien resursointia näihin tehtäviin ja työn vaikuttavuutta voidaan tosin arvioida vasta myöhemmin.

Alueiden käytön tehtävät

ELY-keskusten kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistämistehtävä siirtyisi maakunnille. Sen sijaan ELY-keskusten kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen valvontatehtävät lakkaisivat.

Nykyisin ELY-keskusten valvontatehtävä kohdistuu vain vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Käsittelyssä olevaa lakiesitystä merkittävämpi muutos valvontatehtävässä tapahtui kuitenkin jo vuonna 2017, jolloin lailla 230/2017 Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta ELY-keskuksilta poistui kuntien alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskenut ohjaustehtävä. Samalla valitusoikeus rajattiin vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Pohjois-Karjalan ELY-keskus ei näe nyt esitettyä muutosta em. muutoksen johdosta enää merkittävänä. Asialla voi tosin olla erilainen merkitys paljon ja nopeasti kasvavilla alueilla.

Luova-virastolla olisi kuitenkin oikeus hakea muutosta kuntien maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin päätöksiin valvomiensa substanssilakien perusteella. Epäselväksi jää se, kuinka Luova-virasto osallistuisi ennakoivasti alueiden käytön suunnitteluprosesseihin ja niihin liittyvään viranomaisyhteistyöhön.

Kunnan rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien järjestäminen voitaisiin ehdotetun maakuntalain 6 §:n 2 momentin mukaan siirtää maakunnan hoidettavaksi. Näiden tehtävien siirtäminen maakuntien hoidettavaksi jäänee kuitenkin vähäiseksi, koska edellytyksenä on, että maakunta sopii asiasta kaikkien alueen kuntien kanssa. Edellä mainittuja tehtäviä hoidetaan yleisesti kuntien yhteistyöalueilla, joilla päästään jo nyt samoihin tavoitteisiin, mitä lakiesityksessä tältä osin on tavoiteltu.

Vesienhoitotehtävät

Maakunnat olisivat jatkossa vastuuviranomaisia vesienhoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Lupaviranomaisen on päätöksissään huomioitava se, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Nykyisellä vastuuviranomaisella, ELY-keskuksella, on muutoksenhakumahdollisuus päätöksestä, mikäli näin ei ole toimittu.

Lakipakettiin sisältyvässä esityksessä ympäristönsuojelulain muuttamisesta ei ole sisällytetty vastaavaa mahdollisuutta maakunnalle. Esityksen mukaan muutoksenhakuoikeus on mm. asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella. Maakuntaa ei kuitenkaan mainita esityksen 191 §:ssä yleistä etua valvovana viranomaisena, tai mikäli peruste tulee jotakin muuta kautta, se ei ole selkeästi huomattavissa. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen mielestä maakunnalla tulisi olla mahdollisuus muutoksenhakuun YSL:n mukaisesta päätöksestä, mikäli päätöksessä ei ole huomioitu vesienhoitosuunnitelmaa.

ELY-keskuksissa vesienhoitoon ja ympäristötiedon tuottamiseen liittyy pinta- ja pohjavesien tilan ja laadun seurantatehtävä. Vesien tilaa seurataan toteuttamalla omaa seurantaohjelmaa. Lisäksi ympäristöluvanvaraisilla toimijoilla on lupavelvoitteina seurata toimintansa vaikutuksia mm. vesistöissä. ELY-keskus valvoo ja hyväksyy toiminnanharjoittajan tarkkailuohjelmat. Tyypillisesti niin ELY-keskuksen omassa seurannassa kuin toiminnanharjoittajien velvoitetarkkailuissa tuloksia hyödynnetään molemminpuoleisesti.

Lakiesitysten myötä viranomaisen oma seuranta siirtyisi maakunnan tehtäväksi ja ympäristölupien velvoitetarkkailuiden valvonta Luova-virastolle. Jatkossa maakunnan tekemän seurannan ja velvoitetarkkailujen yhteensovittaminen edellyttäisi hyvää yhteistyötä toiminnanharjoittajan, maakunnan ja Luova-viraston välillä, jotta eri tahojen seurantoja ja tarkkailuja pystytään hyödyntämän täysimääräisesti, eikä tehdä päällekkäistä työtä.

Yleisen edun valvonta.

Nykyisin ELY-keskukset valvovat yleisen edun toteutumista YSL:n ja VL:n mukaisissa lupa-asioissa. Myös luonnonsuojelulaissa yleisen edun valvonta on sisäänrakennettu lakiin, jota ELY-keskus valvoo. Aluehallintovirasto lupaviranomaisena huomioi yleisen edun luparatkaisuissa.

Siirtyminen lupa- ja valvontatehtävissä yhteen viranomaiseen merkitsisi muutosta viranomaisjärjestelmän ja yleisen edun valvonnan järjestämisen perusteisiin. Merkittävin muutos olisi se, että valtion valvontaviranomaisella ei olisi muutoksenhakuoikeutta valtion lupaviranomaisen päätöksistä. Yleinen etu otettaisiin huomioon Luova-virastossa sisäisesti lupamenettelyjen eri vaiheissa.

Keskusteluissa yleisen edun valvonta mielletään tärkeäksi suurten hankkeiden lupa-asioita ratkaistaessa. Vähemmälle huomiolle jää se, että yleisen edun valvonta kattaa kaikki valvonnan osa-alueet ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan. Yleisen edun valvontaa sisältyy suureen osaan valvonta- ja lupa-asioita. Myös pienissä hankkeissa, esimerkiksi sellaisissa joihin liittyy pienvesien luonnontilan muutoksia, yleisen edun valvonta on tärkeässä osassa valvonta- ja lupa-asioissa.

Virastossa tulisi olemaan vahva yleisen edun valvonnan asiantuntemus. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan yleisen edun valvonta on järjestettävissä esitetyn mallin mukaisesti viraston työjärjestyksellä siten, että sen toteutuminen osana ympäristöasioiden valvontaa toteutuu sille tarkoitetulla tavalla.

Esitetyn Luova-lain 22 §, jossa säädetään asiantuntemuksesta joka päätöksiä valmistelussa ja ratkaisemisessa olisi oltava, ei sisällä suoraan yleisen edun tai siihen liittyvän asiantuntemuksen huomioon ottamista asioiden käsittelyssä. Mikäli katsotaan, että asia ei saisi jäädä pelkästään työjärjestyksen varaan, 22 §:ään olisi muun asiantuntemuksen oheen lisättävä yleisen edun valvonnan asiantuntemus.

Lopuksi

Asiantuntijat ELY-keskuksista siirtyisivät tehtäviensä mukana maakuntiin ja Luova-virastoon. Ympäristötehtävien hoitaminen olisi erityisesti maakunnille resurssikysymys. Osassa ELY-keskuksia henkilöitä jouduttaisiin jakamaan useampaan maakuntaan, eikä asiantuntemusta välttämättä olisi kohdennettavissa riittävästi jokaiseen maakuntaan.

On myös jakautuvia tehtävänaloja, joissa tällä hetkellä ELY-keskuksessa yksi asiantuntija vastaa sekä maakuntaan että Luova-virastoon siirtyvästä tehtävästä. Näissä tilanteissa toiseen organisaatioon ei siirtyisi asiantuntijaa, vaan osaamisesta olisi huolehdittava koulutuksen tai rekrytointien keinoin. Maakuntien suoriutuminen tehtävistä edellyttää myös synergiahyötyjen etsimistä organisaatioiden sisältä ja maakuntien välistä yhteistyötä.

9.4.2018

ELY-keskuksen ympäristötehtävien jakautuminen kahdelle viranomaiselle edellyttäisi jatkossa hyvää ja sujuvaa yhteistyötä maakuntien, Luova-viraston ja kuntien välillä. Erityisen tärkeää yhteistyö olisi tehtävissä, joissa yksittäiset prosessit jakautuisivat kahdelle viranomaiselle. Hyvän yhteistyön toteutumista ei voi kuitenkaan säädöksin varmistaa. Yhteistyön rakentaminen olisi uusien viranomaisten toimintatapakysymys ja sen toteutumiseen pitää voida luottaa.

Janne Kärkkäinen

Johtaja, ympäristö ja luonnonvarat vastuualue
Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus