Eduskunta
Ympäristövaliokunta
00102 EDUSKUNTA

YmV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijalausuntopyyntö 19.3.2018

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

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus esittää eduskunnan ympäristövaliokunnalle pyydettynä lausuntona seuraavaa.

Ympäristötehtävien jakautuminen sekä yhteistyön tarve

Nyt lausunnolla olevan esityksen mukaan merkittävä osa nykyisten ELY-keskusten ympäristötehtävistä siirtyisi vuoden 2020 alusta maakunnissa hoidettavaksi. Lisäksi esitykseen sisältyvät ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoimiseksi LUOVA-virastoon. ELY-keskuksen ympäristötehtävistä maakuntaan siirtyisivät pääsääntöisesti edistämistehtävät. LUOVA-virasto vastaisi mm. ympäristölainsäädännön mukaisista, valtion viranomaiselle kuuluvista oikeusharkintaisista lupa- ja valvontatehtävistä.

Tulevaisuudessa keskeisiä ympäristötehtäviä toteuttavat yhteistyössä maakunnat, LUOVA-virasto ja kunnat. Keskinäinen työnjako on esitetyissä säädöksissä selkeä, mutta varsinkin siirtymävaiheessa yhteistyöverkoston toimivuuteen ja tiiviin yhteistyön rakentamiseen on panostettava.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten ympäristövastuualueen henkilöstö jakautuu karkeasti siten, että puolet henkilöstöstä siirtyy LUOVA-virastoon ja toinen puoli maakuntaan. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus palvelee yhtä maakuntaa, jolloin voimavarojen jakautuminen on selkeämpää kuin ELYissä, jotka palvelevat useampia maakuntia.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan lupa- ja valvontatehtävien siirtäminen valtakunnalliseen virastoon mahdollistaa resurssien tehokkaamman käytön viranomaistoiminnassa. Viraston sisäisesti on mahdollista kohdentaa voimavaroja joustavasti sinne, missä lisäresursseja tarvitaan esim. lupahakemusten käsittelyn ruuhkahuippujen purkamiseen. Myös asiantuntemuksen hyödyntämistä toimipaikkojen kesken voidaan tehostaa. Lupa- ja valvontatehtävien sijoittuminen samaan organisaatioon mahdollistaa aiempaa tiiviimmän yhteistyön lupakäsittelyn ja valvonnan välillä.

Organisaatiomuutoksen myötä toimintatavat yhtenäistyvät valtakunnallisesti ja siten parantavat asiakkaiden saaman palvelun yhdenmukaisuutta. Myös annettavien päätösten sisällön voidaan olettaa jossakin määrin yhdenmukaistuvan, mikä lisää asiakkaiden yh-

denvertaisuutta. Organisaatiomuutos edistää osaltaan yhden luukun palvelujen toteuttamista valtion hallinnossa. ELY-keskus kuitenkin korostaa, että sille kuuluu useita luvitukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä, jotka edellyttävät hyvää alueellista ja paikallista tuntemusta.

LUOVA-laki ja yleisen edun valvonta

Yleisen edun valvonta koskee kaikkea viranomaistoimintaa mukaan lukien ennakkovalvonta ja jälkivalvonta ja sen valvontaan liittyvät seikat viranomaisen on selvitettävä ja otettava huomioon viran puolesta. Suurin muutos nykyiseen järjestelmään verrattuna on ehdotettu yleisen edun valvonnan siirtäminen osaksi lupaviranomaisen suorittamaa lupaharkintaa ja yleistä etua valvovan valtion viranomaisen muutoksenhakuoikeuden poistaminen omien päätöstensä osalta.

Ehdotetussa ympäristönsuojelulain 21 §:ssä säädettäisiin, että LUOVA-virasto käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan LUOVA-viraston sisäinen asian valmistelu ja eri tehtäväkokonaisuuksien asiantuntemuksen hyödyntäminen päätöksenteossa toteutuisi joustavasti, mutta samalla todetaan, että yleisen edun näkökohtien huomioimisen tulisi viraston sisällä lähtökohtaisesti perustua kirjalliseen muotoon. ELY-keskus katsoo, että yleisen edun näkökulmat on mahdollista turvata päätöksenteossa sisäisin menettelyin siten, että asian käsittely perustuu laaja-alaiseen asiantuntemukseen ja asian ratkaisee riittävän asiantuntemuksen omaava ratkaisukokoonpano, mikä asia tulee kirjata toimialan työjärjestykseen. Oikeudellisen asiantuntemuksen riittävyyteen tulee kuitenkin kiinnittää erityisesti huomiota. Yksikön sisäinen lausuntomenettely ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kevennä eikä sujuvoita päätöksentekoprosessia. Toisaalta lupahakemusasiakirjoihin liitettynä kirjallinen lausunto parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä esim. selventämällä asianosaisille ja muulle yleisölle, miten prosessissa on tuotu esille yleistä etua koskevat näkökohdat ja siten voi osaltaan yhdessä päätöksen perustelujen kanssa vähentää muutoksenhakutarvetta annettavaan päätökseen. Koska yleisen edun valvonnan kannalta kirjallista menettelyä päätöksentekoprosessissa pidetään hallituksen esityksen mukaan tarpeellisena erityisesti LUOVA-virastossa sovellettavan EU-lainsäädännön velvoitteiden takia, ELY-keskus katsoo, että sisäisestä lausuntomenettelystä tulisi säätää laissa. Näin varmistettaisiin valtakunnallisesti yhdenmukainen käytäntö.

Esityksessä on luovuttu aiemmin esitetystä LUOVA-viraston sisäisestä yksiköstä, jonka tehtävänä olisi ollut yleisen edun valvonta ympäristöasioissa ja jolla olisi ollut myös valitusoikeus LUOVA-viraston ympäristölakien nojalla antamista päätöksistä. ELY-keskus pitää edellä mainitusta järjestelmästä luopumista järkevänä, sillä muutoksenhakuoikeuden tarve oman viraston päätöksistä ilmentää ELY-keskuksen näkemyksen mukaan lähinnä riittämätöntä asioiden valmistelua. Vastuu yleisen edun valvonnasta ympäristöasioissa on kuitenkin viranomaisella ja viraston päätösten osalta yleinen etu tulee turvata edellä esitetyin sisäisin menettelyin.

Yleisen edun valvontaan ehdotettujen muutosten toteutuessa on hyvin todennäköistä, että ainakin aluksi erityisesti kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja yhdistysten intressi hakea muutosta LUOVA-viraston päätöksiin kasvaa. ELY-keskus kuitenkin uskoo, että valtakunnallisen LUOVA-viraston toiminnan vakiintumisen ja asiantuntijaresurssien tehok-

kaan ja monipuolisen hyödyntämisen myötä yleisen edun valvonta päätöksenteossa turvataan ja valvonta yhtenäistyy, mikä osaltaan tulee vähentämään muutoksenhakutarvetta.

LUOVA-virasto valvoo yleistä etua myös muiden viranomaisten toimintaan kohdistuen. Siten ELY-keskus pitää tärkeänä, että yleisen edun valvomiseksi virastolle jää edelleen mm. valitusoikeus kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja YSL 156 d §:ssä tarkoitetun kunnan toimivaltaisen viranomaisen päätöksistä. Virastolla säilyy myös asianomistajan asema ympäristönsuojelulain, jätelain ja vesilain mukaisissa rikosasioissa, jos yleistä etua on loukattu.

Alueidenkäytön valvonta

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 1.5.2017 rajoitettiin ELY-keskusten valitusoikeutta merkittävällä tavalla niin, että se koskee vain vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita. Hallituksen esitykseen sisältyvässä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa tai muussa lainsäädännössä ei ole osoitettu ELY-keskuksen nykyistä tehtävää vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita koskevassa kaavoituksen ja alueidenkäytön valvonnassa minkään viranomaistahon vastuulle. Kyseessä on merkittävä periaatteellinen muutos. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valvominen kokonaisuutena ei ehdotetussa laissa kuuluisi minkään viranomaisen vastuulle. Laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä ehdotetaan siirrettäväksi LUOVA-virastolle ja kaavoituksessa säilyy valitusoikeus valtion viranomaisilla sektoriperusteisesti omalla toimialallaan mm. luonnonsuojeluasioissa. Jää kuitenkin epäselväksi, miten yleinen kuntien maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva alueidenkäytön toimen valvonta on järjestetty ja miten se toteutuu. ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että alueidenkäytön laillisuuden ja yleisen edun valvonta ei kuulu lakimuutoksen jälkeen enää minkään viranomaistahon vastuulle.

ELY-keskuksen kokemuksen mukaan kuntien kaavoituksen edistäminen sujuu parhaiten ennakoivalla viranomaisten välisellä vuorovaikutuksella ja yhteistyöllä, jossa mm. neuvottelemalla sovitetaan yhteen eri intressitahojen näkökantoja. On kuitenkin tilanteita, joissa yhteistä näkemystä alueen maankäytöstä ei kattavasta vuorovaikutuksesta huolimatta muodostu. Näissä tapauksissa on vaarana, että vahvin intressitaho voittaa aina eikä esim. maanomistajien yhdenvertainen kohtelu tai yleinen etu toteudu. Lainsäädännöllä olisi tärkeä varmistaa, että kaavoituksessa toteutuu kaikissa tilanteissa kaavan sisältövaatimusten lisäksi perusoikeudet, yhdenvertaisuus ja menettelyjen laillisuus.

Luonnonsuojelutehtävät

Nykyisten ELY-keskusten luonnonsuojelutehtävien jakautuessa maakuntiin ja LUOVA-virastoon, jatkossa on erittäin tärkeää, että yhteistyö maakuntien ja LUOVA-viraston välillä toimii kitkatta. Esimerkiksi yksityisten suojelualueiden perustamisten osalta maakunta neuvottelee maanomistajien kanssa ja LUOVA tekee perustamispäätöksen ja maksaa korvaukset. Asiakkaalle viranomaisen vaihtumisen ei tulisi käytännössä näkyä mitenkään ilman asian käsittelyn pitkittymistä verrattuna nykytilanteeseen.

Maakunnan tehtävänä on ympäristötiedon tuottaminen, jonka osana on mm. luonto- ja lintudirektiivien raportointiin tarvittavan luontotiedon kerääminen. EU-velvoitteiden täyttämiseksi on keskeistä, että kaikilla maakunnilla on riittävät voimavarat tähänkin työhön.

Maakuntien yhteistyö LUOVA-viraston ja muiden luonnonsuojelutoimijoiden kesken on tässäkin asiassa keskeistä.

Vesienhoito

ELY-keskuksissa vesienhoidon järjestämiseen on osallistunut eri sektorien asiantuntijoita, joista osa siirtyy maakuntiin ja osa LUOVA-virastoon. Vesienhoidon suunnittelu edellyttää yhteistyötä myös muiden viranomaisten ja laitosten, kuten Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) kanssa. Se mm. ylläpitää ja kehittää ympäristöalan tietojärjestelmiä ja tuottaa jatkossakin asiantuntijapalveluja maakunnille. On tärkeää, että näiden toimijoiden yhteistyölle löydetään toimivat muodot myös jatkossa.

Hallituksen esityksen mukaan hanketoimintaa luvittaessaan LUOVA-viraston tulisi pyytää lausunto maakunnilta, joissa toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä. Lausunto pyydetään jatkossa vain siltä osin, kuin lupaviranomainen katsoo, että ko. asiassa on tarpeen saada maakunnan vesi- ja alueiden käytön tai luonnon monimuotoisuuden suojelun tehtäväalaan liittyvä näkemys. Maakuntien viranomaisrooli vesien- ja merenhoidon tehtävissä olisi syytä tuoda ympäristönsuojelulaissa selvemmin esille lausuntojen antajana sekä yhteistyötahona. Vesien- ja merenhoidosta vastaavana viranomaisena maakunnilla tulee olla myös muutoksenhakuoikeus LUOVAn antamiin päätöksiin. Tämä oikeus jää kuitenkin epäselväksi, sillä mm. ehdotetun ympäristönsuojelulain 191 §:ssä ei ole maakuntaa mainittu tahona, jolla on oikeus valittaa YSL:n nojalla annetusta päätöksestä.

Nykyisin vesienhoitoalueen vesien tilan seurantaohjelma kootaan toiminnanharjoittajien lupiin liittyvästä velvoitetarkkailusta sekä ELY-keskusten järjestämästä seurannasta. Tarkkailut on sovitettu yhteen seurantojen kanssa yhdessä ELY-keskuksen lupavalvojien kanssa. Lakiehdotuksen mukaan Maakunnan olisi vesien tilan seurantaohjelmaa laatiessaan otettava huomioon myös toiminnanharjoittajalle kuuluva tarkkailu. Jatkossa maakunnan on kuitenkin haasteellisempaa ottaa huomioon ja toisaalta vaikuttaa LUOVA-viraston valvomaan vesistötarkkailuun. Lisäksi SYKE:n rooli on ollut keskeinen vesien tilan seurannan koordinoijana ja tulosten kansainvälisestä raportoinnista vastaavana tahona ja vastaavasti Luonnonvarakeskus (LUKE) on vastannut kalaston seurannasta. Vain tiivis yhteistyö kaikkien tietojen tuottavien tahojen kesken sekä tulosten viiveetön tallentaminen toimiviin ja avoimiin tietojärjestelmiin mahdollistavat yhtenäisen ja monipuolisen kokonaiskuvan luomisen.

Vesienhoidon kannalta on tärkeää ylimaakunnallinen yhteistyö vesienhoitoalueilla. Vesienhoidon tarpeisiin tulee järjestää riittävä yhteistyö hallintorakenteiden ja organisaatioiden välille. Tämä tulisi varmistaa myös substanssilakien (ympäristönsuojelulaki, vesilaki) puolella. Kun osa vesienhoidon suunnittelussa ja toimeenpanossa mukana olleesta asiantuntemuksesta siirtyy LUOVA-virastoon, jää vastaavasti osaamisvajetta maakunnan puolelle.

Ympäristötehtävät muussa lainsäädännössä

Tarkasteltaessa hallinnonuudistuksen vaikutuksia ympäristöasioiden hoitoon kokonaisuutena, tulee huomioon ottaa myös muu valmistelussa oleva lainsäädäntö, ennen kaikkea maa- ja metsätalousministeriön tehtäväkentän lait ja vesilaki. On hyvä, että maakuntauudistuksessa vesi- ja kalatehtävät liitetään tiiviimmin yhteen. Tiettyjä tehtäviä täytyy

hoitaa vesistöaluekokonaisuuksina. Tämä edellyttää maakuntien yhteistyötä kuten vesienhoidossa jo tehdäänkin. Myös resurssien riittävyyden varmistaminen sekä tehokkaan käytön turvaaminen vaatii ylimaakunnallista yhteistyötä.

Voimaanpanolain säädöksillä valtion vesitaloushankkeita palvelevien rakenteiden (esimerkiksi tekoaltaiden) omistus siirtyisi maakuntien yhdessä omistamalle palvelukeskukselle (Maakuntien tilakeskus Oy). Tämän muutoksen toimivuudella voi myös olla huomattava vaikutus vesiympäristön tilaan ja asukkaiden turvallisuuteen. Lain perusteluiden mukaan järjestely edistäisi vesiolojen turvallisuudelle tärkeiden vesistörakenteiden kunnossapitoa ja asiantuntevaa käyttöä. Huomattavaa kuitenkin on, että järjestelyn myötä vastuu jakaantuu. Rakenteiden omistajan tehtävät, mm. kunnossapidon hoitaa jatkossa Tilakeskus, mutta niiden käytöstä ja lupamääräysten noudattamisesta vastaa Maakunta. Syntyy uusi rajapinta tehtävien hoitoon liittyen jo nykyisten voimayhtiöiden ja ELY-keskuksen välisten rajapintojen lisäksi. Uuden lainsäädännön mukainen järjestely todennäköisesti edistää vesirakenteiden yhdenmukaista kunnossapitoa valtakunnallisella tasolla ja hyödyntää palvelukeskukseen keskitetyn hankintaosaamisen synergiaa, mutta edellyttää myös Tilakeskuksen ja Maakunnan saumatonta yhteistyötä. Tätä yhteistyöjärjestelyä suunnittelee valtakunnallinen työryhmä, jossa myös Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksella on edustus.

Johtaja Jonas Liimatta