Yleisen edun valvonnan järjestäminen Valtion lupa- ja valvontavirastossa

Muistio on laadittu ympäristöministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä.

1. Yleinen etu ja sen valvonta eri ympäristölaeissa

Ympäristöasioiden yleinen etu ja sen valvonta perustuvat voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön ja ilmenevät aineellisessa lainsäädännössä kullekin laille ominaisella tavalla. Keskeisiä lakeja ovat vesilaki (587/2011), ympäristönsuojelulaki (527/2014), luonnonsuojelulaki (1096/1996) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009).

Yleisen edun valvonta tarkoittaa yleisesti kaikkien haitankärsijöiden etujen edustamista ja sillä tavoitellaan yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Haitankärsijänä ei ole lainkaan tai ainoastaan yksityishenkilö, henkilöryhmä tai tietty omaisuus, vaan kohteena on yleisempi kokonaisuus. Yleisen edun valvonta tarkoittaa erityisesti sellaisten etujen huomioon ottamista, jotka ovat yhteisiä ja joille ei suoranaisesti löydy puolestapuhujaa.

2. Yleisen edun valvonnan järjestämisen vaihtoehdot

Valtion lupa- ja valvontaviraston (jäljempänä LUOVA) päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuvassa yleisen edun valvonnan toteuttamisessa on huomioitava erilaisia näkökulmia, kuten:

- miten itsenäinen ja vahva rooli viraston sisäiselle yleisen edun valvonnalle on tarpeen luoda,
- tehtävien organisoinnissa painotus asiantuntemuksen mahdollisimman monipuoliseen käyttöön koko valmistelu- ja päätöksentekoprosessin aikana ja
- yleisen edun valvonnan ja kokonaisprosessin entistä parempi yhdistäminen.

Vaihtoehdossa 1 yleisen edun valvonnasta olisi huolehtinut LUOVAssa erillinen yksikkö, joka olisi sijoittunut ympäristötoimialalle. Yksikkö olisi osallistunut yleisen edun valvontaan hallintomenettelyvaiheessa ja sillä olisi ollut myös muutoksenhakuoikeus LUOVAn päätöksistä. Tämä vaihtoehto sisältyi keväällä 2017 lausunnolla olleeseen lainsäädäntöehdotukseen. Lausuntokierroksella ehdotusta toisaalta vastustettiin ja toisaalta kannatettiin. Jatkovalmistelussa pyrittiin etsimään ratkaisua, joka olisi säilyttänyt nykyisen järjestelmän keskeiset ominaispiirteet, ottaen kuitenkin huomioon myös lausuntokierroksella esitetyn palautteen.

Vaihtoehtona 2 oli esillä asiamiesjärjestelmä, jossa LUOVAn päätöksentekoon kohdistuvasta yleisen edun valvonnasta olisivat vastanneet asiamiehet, jotka olisi sijoitettu LUOVAan ympäristötoimialan ulkopuolelle, oikeusturva-asioista vastaavaan yksikköön. Asiamiehillä olisi ollut valitusoikeus LUOVAn päätöksistä.

Vaihtoehtona 3 oli yleisen edun valvonnan integrointi vahvasti osaksi lupamenettelyä ja lupaharkintaa koskevaa kokonaisprosessia ilman erillistä organisaatiota ja muutoksenhakuoikeutta.

Asiasta järjestettiin kuulemistilaisuus keskeisille sidosryhmä- ja asiantuntijatahoille. Tilaisuuden palaute toimitettiin reformiministeriryöryhmän tietoon.

Vaihtoehtojen valmistelussa ei tullut esille perustuslaista johtuvia tai muita oikeudellisia esteitä minkään esillä olleen vaihtoehdon toteuttamiselle.

Vaihtoehto, johon hallituksen esitys perustuu, valittiin poliittisessa päätöksenteossa. Reformiministeriryöryhmä puolsi kokouksessaan 14.12.2017 vaihtoehto 3:n valintaa. Tässä valitussa vaihtoehdossa yleisen edun valvonta on integroitu niin kiinteästi osaksi lupaharkintaa ja asian käsittelyä, että yleisen edun valvonnan järjestämiselle lupatoiminnosta erilleen ja viraston muutoksenhakuoikeudelle sen omista päätöksistä ei ole enää toiminnallista tarvetta.

3. Yleisen edun valvonnan järjestäminen LUOVAssa

LUOVAn omia päätöksiä koskeva yleisen edun valvonta olisi osa LUOVAssa suoritettavaa laillisuusvalvontaa ja päätösharkintaa.

Uudistuksen myötä saavutettava ympäristönsuojelulain ja vesilain lupa- ja valvontamenettelyiden integraatio on omiaan lisäämään toiminnan vaikuttavuutta ja ennakoitavuutta. Uudistuksessa parannetaan lupaharkinnan ja valvonnan yhteyttä, jolloin valvonnan käytännöt ja mahdollisuudet otetaan entistä paremmin huomioon jo lupaharkinnassa. Tällöin lupia voidaan valvoa paremmin ja lupamenettely ja valvonta ovat linjassa keskenään. Samoin esimerkiksi luonnonsuojelun viranomaistehtävien hoitaminen muiden lupa- ja valvontatehtävien kanssa samalla toimialalla LUOVAssa parantaa mahdollisuuksia ottaa huomioon luonnonsuojelun näkökohdat etupainotteisesti lupamenettelyjen aikana. LUOVAn perustaminen parantaakin edellytyksiä järjestää yleisen edun valvonta sekä ympäristösäädösten laillisuusvalvonta kokonaisuutena viraston sisällä.

LUOVAn perustaminen mahdollistaa myös uusien ja vuorovaikutteisten toimintatapojen kehittämisen viraston sisäisessä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Näillä etupainotteisilla toimintatavoilla ja eri alojen asiantuntijoiden välisellä aktiivisella yhteistyöllä turvattaisiin myös LUOVAn omiin päätöksiin kohdistuva yleisen edun valvonta. Keskeisistä toimintatavoista määrättäisiin toimialan työjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen mukaan LUOVAn päätöksiin kohdistuva yleisen edun valvonta sisällytettäisiin läpäisevästi LUOVAn lupa- ja muiden asioiden käsittelyn kaikkiin vaiheisiin; erityisesti tämä korostuisi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa. Jo ennen lupahakemusten vireilletuloa toiminnanharjoittajan ja keskeisten viranomaisten ennakkotapaamisessa voidaan ottaa esille yleisen edun huomioon ottamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten tarvittavia selvityksiä.

Lupa-asian tultua vireille lupaviranomainen arvioi lupahakemukseen liittyvien tietojen ja selvitysten riittävyyden hakemukseen sovellettavan lainsäädännön pohjalta ottaen huomioon hallintolain säännökset. Tällöin arvioidaan selvitysten riittävyyttä ja mahdollisten lisäselvitysten tarvetta myös yleisen edun valvonnan kannalta.

Yleisen edun valvonnan kannalta keskeinen vaihe on lausunto- ja kuulemisvaihe, jolloin eri viranomaiset lausunnoissaan ja asianosaiset muistutuksissaan esittävät seikkoja, joilla voi olla vaikutusta lupaharkinnassa. Sen lisäksi, että laissa (ympäristönsuojelulain 42 § ja vesilain 11 luvun 6 §) säädetään ulkopuolisten viranomaisten lausunnoista, on lupamenettelyn läpinäkyvyyden kannalta perusteltua, että lausuntovaiheessa tuodaan lähtökohtaisesti kirjallisesti myös LUOVAn ympäristötoimialan muiden tehtäväalueiden asiantuntemus mukaan päätöksentekoon. Tällä varmistettaisiin se, että lupa- ja muiden asioiden laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen ja yleistä etua koskevat näkökohdat sisällytetään täysimääräisesti päätöksentekoon ja että tämä olisi myös jälkikäteen todennettavissa mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa. Kirjallinen muoto on tarpeen erityisesti LUOVAssa sovellettavan EU-lainsäädännön velvoitteiden takia, jotta päätöksenteossa osaltaan varmistetaan asianmukainen EU-oikeuden noudattaminen. Dokumentaatio on tarvittaessa käytettävissä myös muutoksenhakuvaiheessa.

LUOVA-lain 22 §:n mukaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Tämä asiantuntemuksen vaatimus turvaa osaltaan myös yleisen edun huomioon ottamista. Lisäksi LUOVA-lain 23 §:n mukaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa olisi mahdollisuus monijäseniseen ratkaisukokoonpanoon. Laaja kokoonpano olisi mahdollista, jos asian tai hankkeen laatu ja laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää.

LUOVAlla ei olisi muutoksenhakuoikeutta hallinto-oikeuteen viraston omista päätöksistä. LUOVAlla olisi jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus muuttaa tai kumoaa LUOVAn tekemän päätöksen. Nykyisin valtion valvontaviranomaisella on jatkovalitusoikeus ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla, ja vastaavasti myös mm. luonnonsuojelulain nojalla. On arvioitavissa aiemman käytännön pohjalta, että LUOVAn jatkovalitukset tulevat olemaan harvinaisia. Myös näihin valituksiin tulee sovellettavaksi valituslupajärjestelmä, joka on vuoden 2018 alusta lukien otettu käyttöön myös ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa.

Tuomioistuimen pyytäessä eri tahojen tekemien valitusten johdosta LUOVAlta vastinetta se tulisi valmistella hyödyntäen LUOVAn eri alojen asiantuntemusta.

Yleistä etua LUOVAn päätöksenteossa valvoisivat myös eräät muut viranomaiset, kuten kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, lainsäädäntöön perustuvan toimivaltansa rajoissa.

LUOVAn omaan päätöksentekoon kohdistuvan yleisen edun valvonnan organisoinnilla ei ole vaikutusta LUOVAn toteuttamaan yleisen edun valvontaan muiden viranomaisten päätöksenteossa. Näin ollen LUOVAlla on oikeus muun muassa valittaa muiden viranomaisten päätöksistä (kuten TUKESin kaivosluvat, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen myöntämät ympäristöluvat) yleistä etua valvovana viranomaisena.

~~4.~~ Valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös velvoittaa julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä kuin hallinnossa ja hallintolainkäytössäkin. Hallinnon kehittämisen näkökulmasta säännös asettaa julkiselle vallalle velvoitteen kehittää hallintoa siten, että se turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perustuslain 22 § ei kuitenkaan määritä sitä, miten tuo turvaamisvelvollisuus toteutetaan eikä siitä myöskään ole johdettavissa vaatimusta tietynlaiseen viranomaisjärjestelmään.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa toteuttaa osaltaan tätä julkiseen valtaan kohdistuvaa toimeksiantoa.

Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa on viranomaisten tehtävä. Yleisessä edussa on kyse sellaisista yleisistä oikeushyvistä, jotka eivät ole palautettavissa yksittäisten henkilöiden tai henkilöryhmien perustelluiksi vaatimuksiksi. Toisaalta tehtävän hoitaminen edellyttää kokonaisvaltaista käsitystä eri oikeushyvien sisällöstä ja niiden toteutumisen edellyttämän suojan tarpeesta. Tehtävän hoitaminen edellyttää myös laaja-alaista tietoa ympäristön tilasta sekä siihen vaikuttavista tekijöistä.

Yleisen edun valvonnan integroiminen kiinteämmin viranomaisen sisäiseksi toiminnaksi korostaa viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä perustuslain 21 §:n kannalta asianosaisten näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään useaan otteeseen arvioinut viranomaisen muutoksenhakuoikeuden hyväksyttävyyttä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esim. PeVL 15/2011 vp, PeVL 47/2005 vp, PeVL 45/2006 vp). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (esim. PeVL 22/2013 vp) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muuten perusteltuna (esim. PeVL 15/2011 vp). Ympäristölakien osalta viranomaisen muutoksenhakuoikeuden tarpeellisuuteen ei yleensä ole kohdistunut epäilyksiä (esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 61/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että viranomaisen omaan päätökseen kohdistuva muutoksenhakuoikeus on omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen ja valmisteluun liittyvää päätöksentekoa (PeVL 47/2005 vp). Lisäksi viranomaisen muutoksenhakuoikeus omaan päätökseensä saattaa luoda vaikutelman viranomaisesta asianosaisen mahdollisena vastapuolena (PeVL 36/2004 vp ja PeVL 37/2004 vp. Toisaalta perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena viranomaisen valitusoikeutta omista päätöksistään asioiden luonne ja laatu huomioon ottaen (PeVL 15/2011 vp ja PeVL 58/ 2006 vp), jos valitusoikeuden käyttäminen on kytketty oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen liittyviin perusteisiin (PeVL 4/2004 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 45/2006 vp ja PeVL 22/2013 vp). Tällöinkin on pidetty asianmukaisena, että muutoksenhaussa puhevaltaa käyttäisi muu kuin päätöksen tehneen viranomaisen palveluksessa oleva virkamies.

5. Ehdotuksen vaikutuksia

Kun tarkastellaan maakunta- ja aluehallintouudistusta erityisesti LUOVAn päätöksentekoon kohdistuvan yleisen edun valvonnan kannalta, arvioidaan muutoksella olevan vaikutuksia luvanhakijoihin, muihin asianosaisiin sekä hallintoviranomaisiin ja -tuomioistuimiin.

Luvanhakijoina olevien toiminnanharjoittajien kannalta erillisestä yleisen edun valvonnan perusteella tapahtuvasta viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta luopumisesta olisi myönteisiä vaikutuksia. Luovan päätöksentekomenettelyyn kohdistuva yleisen edun valvonta painottuisi päätöksen valmisteluvaiheeseen, mikä voisi parantaa päätöksen ennakoitavuutta luvan hakijan kannalta. Joissain tilanteissa erillisestä yleisen edun valvontaan perustuvasta viranomaisen valitusoikeudesta luopuminen voisi nopeuttaa lupakäsittelyn kokonaiskestoa.

Nopeutumisen edellytyksenä on, etteivät muut osapuolet ole hakeneet muutosta. Tilastojen mukaan muutosta ympäristönsuojelulain nojalla annettuihin päätöksiin hakee kuitenkin yleisimmin luvanhakija itse. Sen sijaan viranomaisten valitukset ovat harvinaisia.

Merkittävimmät vaikutukset ehdotettavasta yleisen edun valvonnan järjestämisestä kohdistuvat viranomaisiin. Lupaviranomainen, LUOVA, huolehtii lupaprosessia johtavana viranomaisena, että yleisen edun valvonnan näkökohdat sekä asiaan sovellettavan muun ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännön vaatimukset otetaan huomioon lupamenettelyn eri vaiheissa. Erityistä huomiota on mm. EU-oikeudellisten velvoitteiden johdosta kiinnitettävä luonnonsuojelulain mukaisten vaatimusten integrointiin lupaprosessiin viraston sisällä. Yleisen edun valvonnan entistä vahvempi integrointi osaksi lupaharkintaa saattaa vaikuttaa tiedonkulun ja edelleen lupamääräysten laadun parantumiseen.

Luvituksen ja valvonnan yhdistäminen valtionhallinnossa samaan viranomaiseen ja sen kautta valitusmahdollisuuden poistuminen johtaisi samanlaiseen tilanteeseen, joka on myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa. Näin ollen myönteisenä viranomaisvaikutuksena voidaan pitää myös valtion ja kunnan hallinnon rakenteiden yhdenmukaistumista tältä osin.

Luovan perustamisesta johtuva lupa- ja valvontaviranomaisten tehtävien yhdistäminen ja tätä kautta tapahtuva nykyisin ELY-keskuksilla olevan valitusoikeuden poistuminen heijastuu myös hallintotuomioistuinten eli korkeimman hallinto-oikeuden ja Vaasan hallinto-oikeuden tehtäviin. Yleisen edun valvonnan sisällyttämisen kiinteäksi osaksi lupamenettelyä arvioidaan parantavan yleisen edun huomioon ottamista varsinaisessa lupapäätöksessä ja siten vähentävän muutoksenhaun tarvetta. Yleisen edun valvontaa ei kuitenkaan olla tällä uudistuksella sälyttämässä viranomaisilta muille toimijoille.

Liite: Yleinen etu ja sen valvonta eri ympäristölaeissa

Vesilain mukainen ratkaisuharkinta perustuu intressivertailuun, jossa punnitaan hankkeesta yleiselle ja yksityiselle edulle saatavia hyötyjä ja niille koituvia menetyksiä keskenään. Ympäristöoikeudellisessa ratkaisuharkinnassa on tyypillisesti kyse laissa säädettyjen reunaedellytysten täyttymisen valvonnasta. Jos edellytykset täyttyvät, on lupa myönnettävä. Vesilain lupaharkintaa koskeva intressivertailusäännöstö jättää enemmän tilaa erilaisten intressien keskinäiselle painoarvopunninnalle ja sitä myötä yleisen edun valvonnalle. Kyse on vesitaloushankkeen vaikutuksista vesiympäristöön, luonnonsuojelullisiin intresseihin, maisemakuvaan, terveyteen, kalastukseen ja muihin vesienkäyttömuotoihin ja siitä, mikä painoarvo näille tulisi ratkaisuharkinnassa antaa.

Voimassaolevan sääntelyn puitteissa asia on järjestetty siten, että vesitalouslupien myöntäminen kuuluu aluehallintovirastoille ja yleisen edun valvonnasta vesitalousasioissa vastaavat ELY-keskukset ja muut valtion viranomaiset toimialansa osalta sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset.

ELY-keskuksella on oikeus hakea muutosta aluehallintoviraston vesitalousasiassa antamaan päätökseen. Käytännössä ELY-keskukset ovat hakeneet muutosta aluehallintoviraston tekemään ratkaisuun harvoin. Vesilain osalta muutoksenhakemusten perusteena on ollut esimerkiksi kalataloudellisten vaikutusten tai luonnonsuojelullisten näkökohtien puutteellinen huomioon ottaminen.

Ympäristönsuojelulaissa yleisen edun valvonta ja huomioon ottaminen on osa ympäristölupapäätöksentekoa hallintomenettelyineen, muuta ennakkovalvontaa sekä jälkivalvontaa. Yleisen edun toteutumisesta huolehtivat sekä valvontaviranomaiset että lupaviranomaiset. Ympäristönsuojelulaissa kyse ei ole vesilain kaltaisesta intressivertailusta vaan siitä, että viranomaiset huolehtivat ympäristönsuojelulain mukaisten velvoitteiden toteutumisesta viran puolesta, siinäkin tilanteessa, että haitankärsijät eivät ole vaatimuksiaan esittämässä. Yleisen edun valvonnan voidaan katsoa edustavan yleisesti kaikkia haitankärsijöitä ja sillä tavoitellaan yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Haitankärsijänä ei ole lainkaan tai pelkästään joku yksityishenkilö, henkilöryhmä tai jokin tietty omaisuus vaan kohteena on yleisempi kokonaisuus.

Tällä hetkellä ympäristönsuojelulain mukaisessa harkinnassa yleisen edun huomioon ottaminen tapahtuu sekä lupa-asioihin annettavien ELY-keskusten lausuntojen kautta, että osana aluehallintovirastojen suorittamaa lupaharkintaa. Vuoden 2009 aluehallinnon uudistukseen saakka osa ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja valvonta-asioista käsiteltiin samassa viranomaisessa (alueellinen ympäristökeskus) ja yleinen etu oli luonnollinen osa kaikkea päätösharkintaa ja viranomaistoimintaa. Tällä tavoin on toimittu kunnissa vuoden 2000 ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa lain säätämisestä alkaen, eikä tätä totuttua toimintatapaa olla muuttamassa maakuntauudistuksen yhteydessä. Vuonna 2010 ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen perustamisen yhteydessä lupaharkinta ja valvonta erotettiin toisistaan eri viranomaisiin. Tässä yhteydessä syntyi

tarve siirtää lausuntomenettelyjen kautta ELY-keskusten erityisesti valvontaan liittyvää asiantuntemusta, johon sisältyi myös yleinen etu, aluehallintovirastojen lupapäätöksentekoon.

ELY-keskuksilla on ollut tällä hetkellä oikeus valittaa aluehallintoviraston antamasta päätöksestä. Valituksia on tehty verrattain harvoin (esim. aluehallintoviraston tekemistä ympäristölupapäätöksistä ELY-keskus on valittanut noin 3 %:ssa).

Luonnonsuojelulaissa yleinen etu on sisäänrakennettu lain tavoitteisiin, päätöksentekoon ja muutoksenhakuun, ja se ilmenee luonnonsuojelulain pykälien (kieltojen, menettelysääntöjen yms.) kautta. Yleisen edun valvonta luonnonsuojeluasioissa koskee siten luonnonsuojelua koskevassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden turvaamista.

Luonnonsuojelulain säännökset tulevat noudatettavaksi eri lakien mukaisissa ympäristön- ja luonnonkäyttöön liittyvissä toiminnoissa, hankkeissa ja/tai suunnitelmissa. Useissa hankkeissa tarvitaan luonnonsuojelulain mukaisen luvan tai muun luonnonsuojelulaissa säädetyn menettelyn lisäksi jonkin muun lainsäädännön mukainen lupa kuten ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa tai vesilain mukainen lupa.

Tällä hetkellä luonnonsuojelun laillisuus- ja yleisen edun valvonnasta vastaavat ELY-keskukset. Yleisen edun valvonta ilmenee lausunnon antamisena lupahakemuksista. Lisäksi luonnonsuojelulain noudattamista valvovalla viranomaisella on oikeus hakea muutosta muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain vastainen. Yleisen edun valvonnan tarkoituksena on varmistaa, viime kädessä muutoksenhaun kautta, viranomaisen toimintamahdollisuus ja päätöksenteon yhtenäisyys tilanteessa, jossa luonnonsuojelulain edellytyksiä ei ole noudatettu. ELY-keskukset ovat kuitenkin hakeneet muutosta aluehallintovirastojen tekemiin ratkaisuihin harvoin. Muutoshakemusten perusteena ovat olleet esimerkiksi puutteellisuudet EU-lainsäädännöstä johtuvien säännösten noudattamisessa.