Muistio

Satu Räsänen
Johtava asiantuntija
Yrittäjyys ja elinkeinopolitiikka

11.4.2018

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

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunto

1 Yleistä

Lausunnossa otetaan kantaa ehdotettavaan valtion lupa- ja valvonta virastoon, sen ympäristötehtävien hoitoon, maakunnille siirrettävien ympäristötehtävien hoitoon sekä alueidenkäytön suunnittelutehtävien jakoon kunnan, maakunnan ja valtion kesken.

EK:lla ei ole huomautettavaa esityksen päälinjoista. Keskeisiä ehdotuksia pidetään päinvastoin hyvin kannattavina ja esitysten perusteluja hyvin ja huolellisesti laadittuina.

Luvansaajien näkökulmasta valtion uuden lupa- ja valvontavirasto perustaminen liittyy laajempaan kysymykseen lupajärjestelmän toimivuudesta yritysten kannalta. Luvansaaminen kestää suomalaisessa hallintopäätöksenteossa huomattavan pitkään suhteessa vertailukelpoisiin EU-maihin (esim. Hollanti, Tanska, Englanti). Lisäksi erityisesti ympäristö- ja vesitalouslupaprosesseihin kuuluu se piirre, että lupaprosessit ovat luvansaajan näkökulmasta hyvin vaikeasti ennakoitavia. Ennakoimattomuutta lisää osaltaan viranomaisten mahdollisuudet valittaa lupapäätöksistä.

Luvansaannin kesto ja ennakoimattomuus vaikuttavat yritysten mahdollisuuksiin vastata tarjouspyyntöihin, saada rahoitusta hankkeilleen, rahoituksen hintaan sekä ylipäätään Suomen houkuttelevuuteen investointien kohdemaana.

Luvanhakijan kannalta viraston perustaminen ja sen hallintomenettelyt liittyvät, ja ehdotuksia tulisi arvioida, perustuslain 21 §:ään (viivytyksetön käsittely, hyvän hallinnon takeet), 15 §:ään (omaisuuden suoja) sekä 18 §:ään (oikeus elinkeinon vapauteen).

2 Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen ja toimintaperiaatteet ja tehtävät

Näemme kyseisen viraston perustamisen ympäristötehtävien hoidon kannalta erittäin kannatettavana. Virastoon koottaisiin 13 ELY-keskuksen ja 4 aluehallintoviraston tehtävät ympäristö- ja vesitalouslupa-asioissa sekä lupien valvonnassa.

Esityksen mukaan viraston toimintaperiaatteina ovat asiakaslähtöisyys, poikkihallinnollisuus sekä moniammatillisen asiantuntemuksen hyödyntäminen. Viraston toiminta olisi ennakoivaa, eri tehtäväkokonaisuuksia

yhteensovittavaa ja riskiperusteista. Virastolla tulisi olemaan valtakunnallinen toimivalta, mutta aluepisteitä sijoitettaisiin kaikkiin maakuntiin. Pidämme linjauksia kannatettavina.

Näkemyksemme mukaan muutokset mahdollistavat yhden luukun periaatteen toteuttamisen, asiakaskeskeisen, yhdenvertaisen ja kokonaisvaltaisen käsittelyn sekä hallinnollisen taakan vähentämisen. Pidämme tärkeänä, että mainitut periaatteet toteutuvat myös käytännössä ja jalkautuvat viraston johtamis- ja toimintakäytäntöihin.

Esitys liittyy myöhemmin tänä keväänä eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (ns. yhden luukun lakiesitys). Yhdessä käsiteltävänä olevan virastoesityksen kanssa, valmistelussa oleva yhden luukun lainsäädäntö muodostavat ympäristöasioiden yhden luukun palvelun, jossa ympäristöä koskevat päätökset voidaan saada yhdellä kertaa. Ehdotukset myös selkeyttävät lupa-asioiden käsittelyä, vähentävät päällekkäisiä tieto- ja selvitysvaatimuksia ja lyhentävät käsittelyaikoja.

Valtakunnallinen toimivalta ja viraston keskitetty johtaminen parantaa yritysten yhdenvertaisuutta eri alueilla. Nykyvirastorakenne (useita itsenäisiä toimijoita) on tuottanut erilaisia ratkaisuja ja toimintalinjoja eri puolella maata. Edelleen näemme, että ehdotetussa yhden valtakunnallisen viraston mallissa resurssin käyttö paranee, sillä se mahdollistaa erikoistumisen esim. toimialoittain ja mm. resurssin ohjaamisen ruuhkien purkuun joustavasti tarpeen mukaan.

Esitys mahdollistaisi ympäristölainsäädännön velvoitteiden toteuttamisen entistä paremmin. Esitys painottuu hallintoa koskevien säännösten uudistamiseen. Sen sijaan ympäristöön kohdistuvia aineellisia säännöksiä ei muutettaisi, joten esitys ei heikentäisi ympäristön tilaa.

3 Virastolle osoitettavat ympäristöä koskevat tehtävät

Yleisellä tasolla maakunnat vastaivat edistämis- ja kehittämistehtävistä ja valtion viranomainen oikeusharkintaisista lupa- ja valvontatehtävistä. Pidämme jakoa pääasiallisesti hyvin onnistuneena.

Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyisi uudistuksessa aluehallintovirastoista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden käsittely ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ympäristönsuojelun valvonta, vesilain mukainen laillisuusvalvonta, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaiset yhteysviranomaisen tehtävät, jätelain mukaiset tehtävät, eräiden muiden ympäristölakien mukaisia tehtäviä sekä niihin liittyvät yleisen edun valvonnan tehtävät. Luonnonsuojelulain mukaisista ELY-keskusten tehtävistä lupa- ja valvontavirastolle siirtyisivät oikeusharkintaiset viranomaistehtävät.

Pääosaltaan tehtäväjakoa voidaan pitää onnistuneena. Näemme kuitenkin, että yhden luukun periaatetta olisi paremmin toteuttanut malli, jossa myös kalatalousasiat olisivat kuuluneet Valtion lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan. Nyt ehdotetussa mallissa maakunnat voivat valittaa Valtion lupa- ja valvontaviraston päätöksistä kalatalousasioissa ja lisäksi todennäköisesti antavat valtion virastolle lausuntoja.

4 Yleisen edun valvonta Valtion lupa- ja valvontaviraston lupapäätöksenteossa ja valvonnassa

Valtion lupa- ja valvontavirastolla ei olisi muutoksenhakuoikeutta sen omista päätöksistä. Kannatamme esitettyä ratkaisua.

Muutoksella on periaatteellista merkitystä, mutta esimerkiksi vesilain muuttamista koskevien perustelujen mukaan muutoksen merkityksen arvioidaan jäävän verraten vähäiseksi. Näin on voitu todeta, kun otetaan huomioon, että ehdotetussa järjestelmässä yleistä etua koskevat näkökohdat tulisi ottaa huomioon läpäisevästi koko menettelyn aikana sekä erityisesti osana lupaharkintaa. Lisäksi arviossa on otettu huomioon, että maakunnilla sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla, olisi oikeus hakea muutosta Valtion lupa- ja valvontaviraston antamaan päätökseen.

Ympäristönsuojelulain muutoksenhakuoikeutta koskevan säännöksen mukaan Valtion lupa- ja valvontavirastossa varmistettaisiin ennakollisten menettelyjen kautta erilaisten näkökulmien huomioiminen päätöksenteossa, jolloin yleinen etu tulee huomioitavaksi ympäristötoimialan viranomaispäätöksenteossa.

Kannatamme ehdotusta yleisen edun valvonnan järjestämiseksi osana lupa-asioiden käsittelyä, ilman erillistä valvontayksikköä tai asiamiehiä. Lupa- ja valvontaviraston jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viraston päätöstä on muutettu, voidaan myös pitää hyväksyttävänä.

Viraston perustamisen yhteydessä ELY-keskuksissa oleva osaaminen yleisen edun valvontaan liittyvissä kysymyksissä tulee osaksi uutta virastoa. Viraston henkilötyövuosimäärä on kaikkinensa noin 500 htv:ta kattaen luonnontieteellistä, teknistä ja oikeudellista osaamista. Näemme, että virastolla on erinomaiset edellytykset harkita ja ottaa huomioon yleisen edun kysymykset viraston ympäristötoimialan sisäisenä asiana.

Huolellista asioiden punnintaa, erityisosaamista ja riippumattomuutta ratkaisutoiminnassa tukevat jo nykyisin käytössä olevat mahdollisuus monijäseniseen ratkaisukokoonpanoon monimutkaisissa asioissa sekä mahdollisuus äänestää päätöksestä. Näemme, että lupa-asioiden normaaliin käsittelyyn sisällytettynä yleisen edun valvonnan näkökulma,

tehdyt punninnat sekä johtopäätökset on myös mahdollista käsitellä läpinäkyvästi ja avoimesti. Esimerkiksi lupapäätöksiin lienee sisällytettävissä erillinen osio yleisen edun kysymyksistä, silloin kun se on käsiteltävänä olevan asian kannalta tarpeen.

Näemme lisäksi, että yleisen edun valvonta jo nykyisellään kytkeytyy koko ympäristöllisen päätöksenteon (luvitus ja valvonta) ytimeen eikä ehdotettu yleisen edun valvonnan tapa olennaisesti muuta nykykäytäntöjä. Lisäksi on huomattava, että lupamenettelyssä on yleisen edun valvonnan lisäksi huomioitava lukuisia muitakin erityiskysymyksiä, kuten ylipäätään asianmukaisen luvan ja lupamääräysten laatiminen, mutta myös yksityisten haitankärsijöiden asema, korvaus- ja vakuuskysymykset jne. Yleisen edun valvonnan sisällyttäminen läpäisevästi kaikkiin lupa-asian käsittelyn vaiheisiin toteutuu jo tänä päivänä, emmekä näe tarvetta asian erityiselle korostamiselle valtaosassa tapauksia.

Emme myöskään kannata viraston ympäristötoimialan sisäisiä lausuntomenettelyjä. Ne väistämättä pitkittävät ja monimutkaistavat lupaprosessia.

5 Viraston tehtävien hoidon digitalisointi

Esityksessä lähdetään siitä, että viraston valtakunnallinen toimivalta ja yhdenmukaisemmat prosessit ovat edellytys digitaalisten palveluiden kehittämiselle ja täysimääräiselle käyttöönotolle. Pidämme tätä erittäin tärkeänä huomiona. Katsomme, että viraston lupa- ja valvontatoiminnot olisikin digitalisoitava mahdollisimman pikaisesti. Ympäristöhallinnon eLupa ja valvontajärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto ovat kestäneet liian kauan ja niiden edistäminen pitäisi olla ympäristöhallinnossa tällä hetkellä priorisoitu tehtävä.

Digitalisaatio mahdollistaa merkittävän toimintatapojen uudistamisen sekä aika- ja resurssisäästön niin yritysten, viranomaisten että kansalaisen kannalta. Digitalisaatio lisää toiminnan vaikuttavuutta, tuottavuutta ja kustannustehokkuutta ja vähentää asiakkaiden asiointitarvetta. Pidämme myös erittäin tärkeänä, että valtio, maakunnat ja kunnat liittyvät yhteiseen kansalliseen palvelualustaan, jotta ns. yhden luukun palvelut (mm. kysytään samaa tietoa vain kerran) toteutuvat.

6 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien hoito

Esitykseen sisältyvillä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksilla maakunnan tehtäväksi siirtyisi maakunnan liitolta maakuntakaavoitus ja merialuesuunnittelu. Maakunnille ehdotetaan siirrettäväksi myös ELY-keskuksilta kuntakaavoituksen ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen. ELY-keskusten kuntien kaavoituksen ja rakentamisen valvontaan liittyvät tehtävät lakkautettaisiin samassa aikataulussa, kuin maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston toiminta käynnistyy (2020 alusta lukien).

Näiltä osin meillä ei sinänsä ole huomauttamista asiaan. Toteamme kuitenkin, että ympäristöministeriö on parhaillaan organisoimassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta. Uudistuksessa arvioidaan ja uudistetaan kaavajärjestelmä ja rakentamisen sääntelyn kokonaisuus hyvin laaja-alaisesti ja todennäköisesti merkittävällä tavalla. Näin ollen uudistus kattaa myös valitusoikeuksien tarkastelun.

Lisätietoja

Johtava asiantuntija
Satu Räsänen
Elinkeinoelämän keskusliitto ry
Yrittäjyys ja elinkeinopolitiikka
Liikenne, energia ja ympäristö -ryhmä
satu.rasanen@ek.fi
Puhelin 040-1920273