



23.4.2018

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

Viite
Hänvisning

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

Yleistä

Ympäristöministeriö kannattaa hallituksen esitykseen sisältyviä lakiesityksiä. Ympäristöministeriön toimialan osalta hallituksen esitykseen sisältyy 26 lain muutokset.

Jo aiemmin annettuun hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvällä maakuntalailla ja tähän hallituksen esitykseen sisältyvillä laeilla ja lainmuutoksilla luodaan Suomeen uusi maakunta- ja valtionhallinto, joka osaltaan

- turvaa jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon
- toteuttaa ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun periaatteen
- varmistaa riittävän asiantuntemuksen, voimavarojen nykyistä tehokkaamman käytön sekä synergiat eri tehtävien välillä sekä
- varmistaa osaltaan ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun, alueidenkäytön ja rakentamisen korkean tason.

Alueellisista ja maakunnallisista ympäristötehtävistä vastaisivat jatkossa 18 maakuntaa ja valtakunnallinen Valtion lupa- ja valvontavirasto, joille ympäristötehtävät siirtyisivät 13 ELY-keskuksesta, 4 aluehallintovirastosta ja 18 maakunnan liitosta.

Ympäristöministeriö pitää tarkoituksenmukaisena tulevaa työnjakoa kuntien, maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välillä. Kunnille tulee kuulumaan paikallista osallistumista ja elinvoimaa tukevia ympäristötehtäviä, maakunnille erityisesti alueensa kehittämis- ja edistämistehtäviä ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle oikeusturvaa ja yleisen edun valvontaa koskevia oikeusharkintaisia tehtäviä. Tulevaisuudessa maakunnat, Valtion lupa- ja valvontavirasto ja kunnat toteuttavat yhteistyössä keskeisiä ympäristötehtäviä. Yhteistyö on välttämätöntä sekä asiakkaiden että asianomistajien kannalta, mutta myös eri viranomaisille kuuluvien lainsäädännön täytäntöönpano- ja edistämistehtävien hoitamiseksi.

Maakunnat

Ympäristötehtävissä maakunnat vastaisivat muun muassa maakunnan suunnittelusta ja maakunta-kaavoituksesta, kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistämisestä, luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämisestä, vesien- ja merenhoidon järjestämisestä sekä erikseen säädetyistä tietyistä vesilain mukaisista tehtävistä. Maakuntien tehtävänä olisi lisäksi tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. Vaikuttavuuden lisäämiseksi maakuntien tehtävänä on integroida ympäristötehtävät osaksi muita maakunnan tehtäviä läpäisyperiaatteen muodossa.

Ilmastonmuutoksen hillintää tai vähähiilisyyttä ei olla nimenomaisesti säätämässä maakunnan tehtäväksi. Monialaisena toimijana maakunnalla on merkittävät mahdollisuudet edistää tehokkaasti kestävä kehitystä, vähähiilisyyttä, energia- ja materiaalihakkuutta, ilmastotavoitteita sekä kiertotaloutta. Maakuntien on tunnistettava, että niiden tehtäviin sisältyy ilmasto- ja energiatehokkuustyö sekä kiertotalouden edistäminen.

Lainmuutoksissa maakunnille siirtyvät ympäristötehtävät säädettäisiin pääosin maakunnan tehtäväksi sen sijaan, että laissa säädettäisiin täsmällisesti siitä, hoitaako tehtävän toimielin vai viranhaltija. Tätä kautta kussakin maakunnassa voitaisiin muodostaa sille toimivin valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä.

Myös ympäristötehtävissä maakunnan sisäinen toimivallan jako perustuisi maakuntalain 79 §:än, jonka 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltansa maakunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Pykälän 3 momentin mukaisesti maakunnan viranhaltijalle kuuluisi muun muassa 3 kohdan mukaan laissa tai asetuksessa säädetyt lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat. Merkittävä osa maakunnille siirtyvistä ympäristötehtävistä on oikeusharkintaisia.

Hallituksen esitykseen 15/2017 vp kuuluvaan maakuntalakiin ei sisällynyt säännöstä otto-oikeudesta. Hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp) ehdottanut otto-oikeutta koskevan säännöksen lisäämistä maakuntalakiin. Ympäristöministeriö katsoo, että lisäys olisi merkittävä ja lisäyksen vaikutusta maakuntalain 79 §:än ja toisaalta käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyviin lainmuutoksiin tulisi tarkastella huolella ja tarvittaessa tämentää myös käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen säädösehdotuksia.

Valtion lupa- ja valvontavirasto

Valtion lupa- ja valvontavirasto vastaisi ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävistä, vesilain lupa- ja valvontatehtävistä, jätehuollon valvonnan tehtävistä, luonnonsuojelun viranomais tehtävistä, ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteysviranomaisen tehtävistä sekä eräistä muista ympäristötehtävistä. Jatkossa yksi viranomainen vastaisi suurten ja keskisuurten hankkeiden osalta keskeisten ympäristöllisten hankkeiden käsittelystä niin ennakko- kuin jälkivalvonassa.

Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettavalla lailla luotaisiin viraston perusorganisaatio, ohjaus- ja johtamisjärjestelmät. Ympäristöministeriö pitää lakiehdotusta selkeänä perustana asetustasoiselle sääntelylle, jota täsmennetään työjärjestyksillä.

Eräitä lainsäädännön muutoksia

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset tehtävät siirtyisivät ELY-keskuksista maakunnille. Nämä tehtävät perustuvat EU-sääntelyyn ja sisältävät jäsenvaltioille asetettuja velvoitteita. Myös jatkossa on varmistuttava, että nämä velvoitteet pannaan täytäntöön kattavasti koko Suomessa. Maakunnat vastaisivat vesienhoitosuunnitelmien valmistelusta ja osallistuisivat merenhoitosuunnitelman valmisteluun. Maakuntien on sovitettava yhteen vesienhoidon sisältö ja aikataulu vesienhoitoalueiden sisällä ja niiden välillä. Vastaavasti myös merenhoidon tehtäviä hoitavien maakuntien on sovitettava yhteen merenhoidon suunnittelun sisältö ja aikataulu. Maakuntien tehtävänä on myös edistää vesienhoidon ja merenhoidon toimeenpanoa sekä toteuttaa osaltaan toimenpideohjelmiin sisältyviä toimenpiteitä. Lakiin esitetään lisättäväksi säännökset maakunnan ja lain täytäntöönpanoa ohjaavien ja seuraavien ministeriöiden välisestä neuvottelusta, jonka tarkoituksena on varmistaa valtakunnallinen yhdenmukaisuus vesien- ja merenhoidon suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Lisäksi ministeriöille ehdotetaan toimivaltaa kohdistaa maakunnille hallinnollisia määräyksiä velvoitteiden toteuttamiseksi. Ministeriöt voisivat käyttää määräystoimivaltaa tilanteissa, joissa maakunta ei neuvottelumenettelystä huolimatta toteuttaisi laissa säädettyjä velvoitteita oikea-aikaisesti tai EU-oikeuden velvoitteet täyttävällä tavalla.

Vesilain mukaiset luvat ja niiden valvonta

Vesilain oikeusharkintaiset lupa- ja valvontatehtävät kuuluisivat Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Maakunnilla olisi rinnakkainen toimivalta niissä vesilain valvonnan vireillepano- ja lausunnonantotehtävissä, jotka kytkeytyvät maakunnille osoitettuihin vesienhoidon ja vesivarojen käytön suunnittelu- ja kehittämistehtäviin.

Käytännössä kaikki suurempimittakaavainen teollinen toiminta edellyttää ympäristöluvan lisäksi vesilain mukaista lupaa (esim. kaivostoiminta, lentoasemat, sellutehtaat, turvetuotanto). Laki myös velvoittaa, että samaa toimintaa koskeva ympäristölupahakemus ja vesilain mukainen lupahakemus, hakemus käyttöoikeuden saamiseksi ja vedenotto on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä pidetä erityisestä syystä tarpeettomana.

Toiminnan tehostamiseksi lupakäsittelijöistä suurin osa käsittelee jo nykyisin sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisia asioita, vastaavasti näiden lakien mukaista valvontaa tekevät samat henkilöt. Vesitalousluvan valvonta on kiinteä osa teollisen toiminnan muuta valvontaa. Eri lupa- ja valvontatehtävien sijoittuessa valtion lupa- ja valvontaviranomaiseen voidaan varmistaa joustava voimavarojen käyttö niin ympäristönsuojelulain kuin vesilain mukaisissa lupa- ja valvontatehtävissä, päätösten yhdenmukaisuus sekä kehittää yhdenmukaisia lupa- ja valvontamenettelyjä asiakkaan kannalta sujuvimmiten ilman, että asianomistajan tai haitankärsijän asema heikkenisi.

Hallituksen esityksen mukaisesti maakunta vastaisi jatkossa sen muihin tehtäviin kytkeytyvistä vesilain mukaisista tehtävistä.

Yleisen edun valvonta

Maakunta- ja aluehallintouudistus muuttaa vääjäämättä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin päätöksiin kohdistuvaa yleisen edun valvontaa. Ympäristöasioiden yleinen etu ja sen valvonta perustuvat voimassa oleviin vesilain, ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain säännöksiin. Näissä laeissa yleinen etu ja sen valvonta ilmenevät kullekin laille ominaisella tavalla.

Nykyisin ELY-keskukset ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisina valvontaviranomaisina huolehtivat yleisen edun valvonnasta sekä aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvissa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa että muissa ELY-keskuksille kuuluvissa valvontatehtävissä sen ohella, että aluehallintovirastot ottavat huomioon lupamenettelyssä yleisen edun.

Hallituksen esityksen mukaan jatkossa yleisen edun valvonta olisi osa Valtion lupa- ja valvontavirastossa suoritettavaa laillisuusvalvontaa. Yleinen etu otettaisiin huomioon Valtion lupa- ja valvontavirastossa erityisesti lupamenettelyjen eri vaiheissa. Virastolla ei olisi muutoksenhakuoikeutta hallinto-oikeuteen omista päätöksistään.

Tarkempi kuvaus yleisen edun valvonnan järjestämisestä sisältyy liitteenä olevaan kolmen ministeriön (YM, OM, VM) laatimaan muistioon.

Uudistuksen toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset

Maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviraston rahoitus

ELY –keskuksilta ja maakuntien liitoilta maakuntiin siirtyvien tehtävien rahoitus siirtyisi valtaosin maakuntien yleiskatteelliselle momentille. Määrärahojen käyttöä eri tehtäviin ja avustuksiin seurattaisiin jatkossa JHS –palveluluokituksen avulla, jossa on tarvittavat seurantakohteet maakuntien ympäristötehtäville. Lisäksi maakuntalaki mahdollistaisi myös kunnan rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen maakunnassa, jos maakunta ja alueen kaikki kunnat näin sopivat ja ne osoittavat maakunnalle rahoituksen. Rakennusvalvontatoimen osalta kustannukset on tarkoitus kattaa pääosin maksutuloilla.

Valtion lupa- ja valvontavirastolle siirtyy ympäristötehtäviä ELY -keskuksista ja aluehallintovirastoista. Kyseisiä tehtäviä koskevat toimintamenomäärärahat siirtyvät Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintamenomomentille ja tehtäviin kytkeytyvät erillismomentit säilyisivät siltä osin ennallaan, kuin ne kohdistuisivat lupa- ja valvontaviranomaisen tehtäviin.

Henkilöstövoimavaroista

Maakuntien liitoissa, ELY –keskuksissa ja aluehallintovirastoissa on tällä hetkellä arviolta noin 850-900 toimintamenoilla palkattua henkilöä. Näistä henkilöistä noin 45-50% siirtyisi maakuntien palvelukseen ja 50-55% Valtion lupa- ja valvontaviraston palvelukseen. Kaikki henkilövoimavarat ovat tässä vaiheessa alustavia, lopulliset voimavarat konkretisoituvat vasta yt –menettelyjen kautta.

Ohjaussuhteen muutos

Perustettavien maakuntien ja Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen ohjaus tulee vaatimaan valtioneuvostolta entistä suurempaa yhtenäisyyttä.

Itsehallinnollisten maakuntien perustamisen myötä ministeriöiden ohjaussuhde muuttuu ja informaatio-ohjauksen rooli tulee korostumaan. Vuotuinen valtion talousarvio- ja JTS-valmisteluprosessi muodostaa perustan maakuntien ohjaukselle. Maakuntien ohjaus on kuitenkin paljon muutakin kuin talouden ohjausta. Maakuntien toimintaan ja talouteen kohdistuu strategista ohjausta, säädösohjausta, yksittäisiin tehtäviin liittyvää sopimusohjausta sekä informaatio-ohjausta. Ympäristöministeriö luottaa siihen, että maakuntien keskinäinen yhteistyö ympäristötehtävissä kehittyy suotuisasti hyödyntäen aiempien hallintorakenteiden yhteistyön kokemuksia. Valtion ja maakuntien välinen suhde merkitsee toisaalta valtion ohjauksen lisääntymistä ja toisaalta nykyisen kaltaisen tulosohjauksen muuttumista valtion ja maakuntien väliseksi kumppanuudeksi ja vuorovaikutukseksi.

Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjausmalli eroaa merkittävästi nykyisten aluehallintovirastojen ja ELY -keskusten vastaavista, sillä virasto tulee olemaan kaikkien sitä ohjaavien ministeriöiden hallinnonalalla (yhteensä 8 ministeriötä). Viraston ohjauksessa korostuu valtioneuvoston yhteinen ohjaus.

Jatkossa virastolla itsellään on pääasiallinen vastuu kehittää valtakunnallisia toimintamalleja ja prosesseja. Nykyisin aluehallintoviranomaisten yhdenmukaisuutta joudutaan kehittämään vahvasti ministeriövetoisesti. Päämääränä on vaikuttavampi, asiakaslähtöisempi, yhdenmukaisempi ja tehokkaampi valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatoiminta. Ministeriöiden toiminnallinen ohjaus tulee painottumaan erityisesti lainsäädännön tulkintoihin sekä yhteisiin koulutus- ja vuorovaikutustilaisuuksiin.

Tehtävien hoidon järjestäminen maakunnissa

Maakunnille osoitettavat ympäristötehtävät siirtyisivät kaikkien 18 maakunnan vastuulle. Maakunnat voivat saavuttaa tehtävien hoidossa lisää vaikuttavuutta tekemällä yhteistyötä keskenään. Vesien ja merenhoidon osalta sisä- ja rannikkovesien seurantaohjelman laatiminen ja seurannan järjestäminen edellyttävät vesienhoitoalueittain maakuntien välistä yhteistyötä (7 aluetta). Maakuntalaissa säädetään tarvittavat välineet maakuntien yhteistyön muotoihin, eikä ympäristöministeriö näe taroituksenmukaiseksi säätää erillislaeilla yhteistyömuodoista itsehallinnollisten maakuntien osalta. Ympäristöministeriö luottaa siihen, että maakunnat pystyvät sopimaan keskenään tarvittavasta yhteistyöstä.

Maakuntien tehtäviä järjestettäessä on syytä ottaa huomioon laajasti eri tehtävien väliset synergiat. Yhteistyömuotoja tai keskittämisiä ei tulisi tarkastella liian kapeasti vain hallinnonalojen sisällä. Vaarana on, että tehtävät keskittyisivät maakunnan koko tehtäväkokonaisuus huomioon ottaen epätaroituksenmukaisesti. Ympäristönäkökohtien kytkeminen maakunnan kaikkien tehtävien hoitamiseen ja maakunnan strategiseen tavoiteasetteluun on tärkeää synergiaetujen hyödyntämiseksi. Maakuntien ympäristötehtävien kannalta keskeisiä synergiatehtäviä ovat muun muassa liikennetehtävät, aluekehitystehtävät, kasvupalvelut, maaseudun kehittämistehtävät, terveyden edistämistehtävät sekä vesitaloustehtävät. Esimerkiksi elinympäristön laadulla on tutkitusti myönteisiä vaikutuksia ihmisten elämän laatuun ja terveyteen, mistä voidaan saada merkittäviä hyötyjä maakuntien sote-tehtävien hoitamisessa. Ympäristötehtävien ja maakunnan muiden tehtävien välisellä yhteistyöllä ja osaamisen monipuolisella hyödyntämisellä voidaan vahvistaa maakunnan elinvoimaa, identiteettiä ja väestön hyvinvointia.

Lopuksi

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että maakuntauudistuksessa luodaan selkeät toimivaltasuhteet maakunnille ja että ne ovat toimivassa suhteessa muihin viranomaisiin. Ympäristöministeriö katsoo, että maakunnille osoitetut ympäristötehtävät muodostavat selkeän synergisen kokonaisuuden ja tehtävien hoidossa on saavuttavissa lisäarvoa integroimalla ne osaksi maakunnan muita tehtäviä.

Vastaavasti valtakunnallisen lupa- ja valvontaviranomaisen perustaminen mahdollistaa yhden luukun palveluiden toteuttamisen ympäristöllisissä menettelyissä sekä yritysten raportointivelvollisuuksien ja muun hallinnollisen taakan keventämisen ympäristönsuojelun tasoa ja osallistumisoikeuksia heikentämättä.

Samalla ministeriö korostaa uudistuksen toteuttamisessa palveluhenkisyttä ja asiakasnäkökulmaa. Asiakkaiden palvelut hoidetaan saumattomana osana koko julkisen sektorin palveluketjuja, ensisijaisesti digitaalisesti. Näiden luonnissa lainsäädännön täytäntöönpanotoimilla on keskeinen merkitys.