



Lettojärvi
30.8.2024

Viite: VN/25102/2023

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle valtion aluehallinto-uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Energiateollisuus ry (ET) vastaa lausuntopyyntöön lausuntopalvelussa pyydetyllä tavalla (A, B, C ja D) jaoteltuna.

A Tehtävien uudelleenorganisointi

Kohta 1

Muutos- ja korjausehdotuksia Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen ja sen säännöskohtaisiin perusteluihin

Luku 1 Yleiset säännökset

ET tukee ehdotuksen perusajatusta valtakunnallisen ja monialaisen uuden viranomaisen perustamisesta.

Pykälässä 2 on kuvattu viraston päätehtäväalueet sekä päätehtäväalueiden pääasialliset sisällöt. Virastolle osoitettavat tehtävät, kuten moninaiset ympäristölliset tehtävät, eivät ole yksityiskohtaisesti luettavissa säännöksestä eikä säännöskohtaisista perusteluista. Tehtävät sekä perustelut tehtävien jakamiseksi viraston ja elinvoimakeskusten välillä ovat löytyvät laajoista yleisperusteluista. Lain luettavuuden kannalta tämä lakitekninen ratkaisu on hankala.

Ympäristötoimiala

Viraston viidestä toimialasta yksi toimiala olisi ympäristötoimiala. ET tukee lähtökohtaa, että virastolle osoitetaan laajasti ympäristöllisiä luvitukseen ja valvontaan liittyviä valtion viranomaistehtäviä, ja erityisesti hankkeiden oikeusharkintaan liittyvät kysymykset käsitellään virastossa. Keskittäminen tukee hankkeiden luvituskokonaisuutta, mahdollisuutta yhden luukun kehittämiseen ja valtakunnallista yhtenäisyyttä lupa- ja valvontakäytännöissä. Erittäin tervetullut uudistus on, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset ennakko- ja jälkivalvontatehtävät keskitetään uuteen virastoon. Myös luvitusta edeltävän YVA-menettelyn tehtävien hoitaminen virastossa on perusteltua. ET kannattaa myös luonnonsuojelun viranomaistehtävien, kuten erityisesti poikkeusten ja Natura-arviointien, käsittelyn osoittamista virastolle. Samoin on perusteltua, että ympäristövahinkoihin, pilaantuneisiin alueisiin ja jätelakiin liittyvät tehtävät on ehdotuksessa osoitettu virastolle.

Ehdotuksen mukaan vesien- ja merenhoitoon sekä alueiden käytön ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät sijoitettaisiin lupa- ja valvontavirastoon. Kalatalouteen, vesitalouteen ja patoturvallisuuteen liittyvät tehtävät sijoitettaisiin elinvoimakeskuksiin. ET tunnistaa, että erityisesti näiden tehtävien osalta on käyty keskustelua uudistuksen valmistelun aikana. Tämän vuoksi ET lausuu erityisesti näiden tehtävien osoittamista.

Vesien ja meren hoidon järjestäminen

Ehdotuksen mukaan viraston tehtävänä olisi vesien ja merenhoidon järjestäminen sekä vesien tilan seuranta. Vesien ja meren hyvän tilan saavuttamiseen ja ylläpitämiseen liittyvät edistämistä- ja neuvontatehtävät kuuluisivat elinvoimakeskuksille.

ET kannattaa ehdotuksen mukaista tehtävien jakamista. Perusteluissa on painotettu sitä, että vesienhoitotehtävillä on kiinteä liittymäpinta ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisiin lupa- ja valvontatehtäviin, mikä on ET:n näkökulmasta erittäin merkityksellinen näkökulma. Vesien tilan luokittelu kuuden vuoden välein tehtävissä vesienhoitosuunnitelmissa on oikeudellisesti sitova ja vesien tilaan vaikuttavien hankkeiden luvituksessa keskeinen kysymys. Lainsäädännön tavoite vesien hyvän tilan saavuttamisesta on erittäin haastava useiden vesimuodostumien osalta. Tähän liittyvät mahdollisuudet poikkeusten käytöstä vesienhoitosuunnitelmissa on merkityksellinen kysymys hankeluvituksessa. Myös vesienhoitosuunnitelmiin liittyvien toimenpideohjelmien merkitys korostuu tulevaisuudessa. Ehdotuksen mukainen tehtävien jako tukee yhden luukun periaatetta. Kun vesientilakysymykset ovat luvituksen kannalta yhä keskeisimpiä, on luvituksen sujuvoitumisen näkökulmasta perusteltua, että vesienhoitoviranomaisen tehtävä sijoitetaan virastoon.

ET yhtyy myös perusteluissa esitettyyn näkökulmaan siitä, että valtakunnallisen yhdenmukaisuuden ja toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun vuoksi myös vesienhoidon viranomaistehtävien laaja keskittäminen on perusteltua.

Ehdotuksen perusteena on esitetty myös se, että keskittäminen samaan viranomaiseen on tarpeen merienhoidon näkökulmasta tarpeen.

Alueidenkäytön valvonta ja ohjaus

Ehdotuksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto hoitaisi alueiden käytön ohjauksen ja valvonnan. Elinvoimakeskuksien tehtävänä olisi alueidenkäytön edistämistä- ja neuvontatehtävät. ET ei tue ehdotuksen mukaista tehtävien jakoa.

Nykyisessä laissa (Maankäyttö- ja rakennuslaki) ELY-keskuksille on asetettu edistämistä- ja valvontatehtävä. Vuonna 2017 voimaan tulleella MRL:n muutoksella ELY-keskusten kaavoitusta koskeva ohjaustehtävä muutettiin edistämistehtäväksi. Alueidenkäyttöä koskeva lainsäädäntöuudistus on nyt käynnissä ja keskusteluissa on mm. valtion roolista säättäminen. ET katsoo, että tässä ehdotuksessa tulee noudattaa MRL:n nykyisiä sanamuotoja eli ohjaus-termi tulee muuttaa edistämiseksi.

Alueidenkäytön keskiössä on kaavoitus. ET katsoo, että kaavoituksen tehtävänä on erilaisten intressien yhteensovittaminen huomioonottamalla kaavamenettelyihin liittyvät laaja vuorovaikutus. Kaavoituksella mm. tuetaan alueiden kehittämistä, mahdollistetaan erilaisten toimintojen sijoittuminen sekä turvataan elinympäristön laatua.

Elinvoimakeskuksien tehtäväksi on ehdotuksessa asetettu erityisesti alueidensa elinvoiman edistäminen. Lakiehdotuksen mukainen elinvoiman määrittely on laaja ja samoin elinvoimakeskuksien tehtäväryhmät kattavat mm. elinkeinotoiminnan ja liikennejärjestelmät sekä laajasti erilaiset ympäristölliset asiat, kuten luonnon varojen kestävä käytön, luonnon monimuotoisuuden, ympäristön hyvän tilan, huoltovarmuuden, asukkaiden hyvinvoinnin sekä alueen vetovoiman ja kehittämisen.

ET katsoo, että kaavoituksen ja elinvoimakeskuksien tehtävillä ja tavoitteilla on yhtäläisyyksiä huomioiden erityisesti laaja-alaisuus. ET kannattaakin alueidenkäytön edistämistä- ja neuvontatehtävien sijoittamista elinvoimakeskuksiin. Lisäksi ET katsoo, että Lupa- ja valvontavirastolle ehdotettavat valvonta- ja ohjaustehtävät

sijoitettaisiin myös elinvoimakeskuksiin. Ehdotuksessa nämä tehtävät on sijoitettu viraston ympäristöosastolle. ET katsoo, että ympäristöllinen näkökulma on suppea alueidenkäytön kokonaisuuden näkökulmasta. Alueidenkäytön valvonta- ja ohjaustehtävissä tulee painoarvoa antaa myös elinkeinoelämän edellytyksille. Elinvoimakeskuksilla on alueellisen tuntemuksen lisäksi tietoa ja osaamista yritysten toimintatarpeista sekä ympäristökysymyksistä. Elinvoimakeskusten tehtävänä on mm. tuottaa ympäristöä koskevaa tietoa, mikä hyödyntäisi valvonta- ja ohjaustehtävän hoitamista.

ET katsoo myös, että kaavoitusosaamisen jakaminen virastoon ja elinvoimakeskuksiin ei ole perustelua. Valtion voimavarat kaava-asioissa on syytä keskittää alueellisiin keskuksiin. Lupa- ja valvontavirasto joutuisi kaavatehtävässään tarkastelemaan kuntien maankäyttöä laajasti, huomattavasti viraston lupa- ja valvontatehtävän toimijoiden kaava-asioita laajemmin.

Kaavoitus on kiinteästi kytköksissä erilaisten hankkeiden lupakokonaisuuteen. Kaavoitus kuitenkin kuuluu jatkossakin maakuntaliitoilla ja kunnille. ET katsoo, että näinollen kaavoituksen osalta ei jatkossakaan muodostu ”yhtä luukku” riippumatta siitä, missä valtion tehtävät hoidetaan.

Kaavoitusmenettely kytkeytyy usein ajallisesti YVA-menettelyyn, joka on osoitettu viraston tehtäväksi. Aluehallinnon uudistuksen toimeenpanossa tulee kiinnittää huomioita siihen, että hankkeiden kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamista tuetaan viranomaisten yhteistyöllä.

Kaavoitusasioissa valitusoikeus on erityisien valitusoikeuksien (mm. kunnan jäsenyys) lisäksi ”viranomaisella toimialaansa kuuluvissa tehtävissä”. Tällä hetkellä ELY-keskus voi valittaa kuntakaavoituksesta, mutta oikeutta on rajattu valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin. Valvontatehtävän laajuudesta säädetään alueidenkäyttölaissa, mutta ET painottaa tässäkin yhteydessä sitä, että lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävä tulee rajata nykytilaa vastaavasti. Ei ole tarkoituksenmukaista, että valtion intressi kohdistuisi paikallisiin kysymyksiin, vaan valtion resurssit on suunnattava valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin.

Työsuojelutoimiala

Viraston viidestä toimialasta yksi toimiala olisi työsuojelu. Lupa- ja valvontavirastolle kuuluisi nykyisin AVI:en hoitamat työsuojeluasiat. Näitä tehtäviä ovat mm. työsuojeluvalvonta, vakavien työtapaturmien, ammattitautien ja työperäisten sairauksien syiden selvittäminen ja ehkäiseminen sekä työrikosten käsittelyyn osallistuminen. Työsuojelun vastuualueet toimivat tällä hetkellä muissa paitsi Lapin aluehallintoviranomaisessa. Työsuojelun vastuualueiden toimintaa on jo nyt kehitetty kohti valtakunnallisuutta, mm. hätätyöilmoitusten käsittelyn osalta.

ET kannattaa työsuojelutehtävien siirtämistä Lupa- ja valvontavirastolle ehdotuksen mukaisesti. Tämä ratkaisu edistää viranomaisen valvonnan ja muiden toimintatapojen ja ratkaisuiden yhdenmukaisuutta. Lainsäädännön tulkintaerot eri alueilla ovat nykyisin haaste varsinkin yrityksille, jotka toimivat koko valtakunnan alueella. Samoin alamme erityislainsäädännön tuntemus on tunnistettu osittain riittämättömäksi.

Luku 2 Organisaatio

ET:llä ei ole huomautettavaa viraston organisaation päätöksäsuun. ET näkee perustelluksi, että jokaista viraston viittä toimialaa vastaa oma osastonsa ja näiden lisäksi hallinto-osasto.

Virastolla olisi päätoimipaikka ja toimipaikkoja ja lisäksi työntekopaikkoja. Ehdotuksessa ei ole esitetty viraston päätoimipaikan, toimipaikkojen eikä työntekopaikkojen sijoittamista. ET painottaa näiden sijoittamisessa sitä, että erityisesti

ympäristöosaston tehtävien hoidossa alueellinen tuntemus on usein keskeistä. Osaston henkilöstöä alueellinen läsnäolo on turvattava.

Ympäristöllisen yleisen edun valvonta

ET ei näe perusteluksi sitä, että viraston ympäristöosastolle perustetaan lakiehdotuksen 4 §:ssä esitetty ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa yleistä etua valvova yksikkö. Riippumattomalla ja puolueettomalla yksiköllä olisi yleisen edun valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta. Ehdotuksen mukaan LVV:lle kuuluisi laajasti yleisen edun valvonta ympäristöasioissa. Yksiköllä olisi oikeus valittaa viraston päätöksestä ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun ja jätelain sekä näiden rinnastettavien asioiden johdosta.

Ehdotus ei ET:n mielestä noudata hallitusohjelman linjausta, jonka mukaan ”viranomaisten keskinäisiä valitusoikeuksia rajoitetaan nopealla aikataululla”.

ET katsoo, että yleisen edun valvonta on ympäristöön liittyvässä oikeusharkinnassa keskeinen ja sisäänrakennettu elementti. Yleisen edun huomioon otaminen sisältyy läpileikkaavasti koko lupaharkintaan alkaen lupahanketta koskevista ennakkoneuvotteluista. Nykyisin ELY-keskuksissa oleva laaja ympäristöosaaminen yhdistyy aluehallintovirastojen ympäristölliseen luvitusosaamiseen ja keskittyy uuteen virastoon. Osaaminen kattaa laajasti teknisen, luonnontieteellisen ja juridisen osaamisen sekä paikallisen tuntemuksen. Virasto hoitaa jatkossa myös YVA-menettelyn, jossa hankkeiden ympäristövaikutukset ja niiden arviointi antavat mittavaa pohjatietoa lupakäsittelylle. Viraston tehtäviin kuuluu myös laajasti eri viranomaismenettelyn koordinointi, jolloin tietojen vaihto myös ympäristöllisistä asioista paranee lupakäsittelyä ajatellen. Monet lupa-asiat liittyvät olemassa olevan toiminnan muutoksiin. Kun jatkossa virasto hoitaa myös valvonnan, on virastolla suoraan käytettävissä toiminta- ja valvontatietoa luvitettavasta kohteesta. ET katsookin, että uudella virastolla on erinomaiset edellytykset yleisen edun valvontaan viraston sisäisessä toiminnassa ilman erillistä yksikköä.

ET katsoo, että nykyiset ELY-keskukset eivät ole yleisen edun ainoita edustajia. Ympäristöllisen yleisen edun valvontaa hoitaisivat uudistukseen jälkeenkkin monet tahot, kuten mm. kunnat, muut viranomaiset omilla tehtäväalueillaan ja järjestöt. Kalatalouden yleisen edun valvonta on ehdotuksessa annettu elinvoimakeskusten hoidettavaksi. Myös vesitalouden yleisen edun valvonta kuuluisi elinvoimakeskuksille lukuunottamatta vesilain mukaisia päätöksiä.

Ympäristölainsäädännössä on myös hyvin kattavat mahdollisuudet puuttua jälkivalvonnalla toimintaan ja viimekädessä saattaa luvat uudelleen tarkasteltavaksi. Aloitteellisia jälkivalvonnassa voivat olla mm. viranomaiset, haitankärsijät ja järjestöt. ET näkee, että myös tämä turvaa voimakkaasti yleisen edunvalvontaa.

ET näkee epä johdonmukaisena sen, että moniin muiden viranomaisten ympäristölliseen päätöksentekoon ei liity vastaavaa valitusoikeuden erillistä järjestämistä. Tällaisia lupaviranomaisia ovat mm. valtion TUKES tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joiden päätökset voivat myös koskea merkittäväkin ympäristöllistä yleistä etua.

Ehdotuksessa painotetaan yksikön riippumattomuutta. ET huomauttaa, että ehdotuksen mukaan tämän erityisen yksikön johtamiseen ja virkojen täyttämiseen ei ole erityissääntöjä verrattuna muihin viraston toiminnallisiin tai alueellisiin yksiköihin. Ehdotuksen mukaan osastolla olevan yksikön päällikkö vastaa johtamansa yksikön toiminnan toiminnasta osana osaston ja viraston tuloksellisuutta. Viraston pääjohtaja nimittää yksiköiden päälliköt osastopäällikön esittelystä.

ET katsoo, että itsenäinen yleisen edun valvonta erillisessä yksikössä tulee muodostumaan ennakoimattomaksi ja jopa sattumanvaraiseksi. On epäselvää, millä kriteereillä lupapäätökset ylipäätään valikoituisivat yksikön tarkasteluun; resursinäkökuulmasta on mahdoton ajatella, että yksikkö läpikävisi kaikki lupapäätök-

set. Samon on epäselvää, miten yksikköön voitaisiin koota kattava ympäristöoikeudellinen osaaminen siten, että yksiköllä olisi tosiasiallinen mahdollisuus itsenäisesti uudelleenharkita lupa-asia lupaviraston harkintaan nähden perusteellemmin. ET kantaa huolta myös siitä, että yksikön perustaminen johtaa siihen, että yksikölle samalla asettuu paine käyttää valitusoikeutta.

Luvansaajien näkökulmasta ympäristöllinen yleisen edun valvonta liittyy luvituksen ennakoitavuuteen ja kokonaisuuteen. Sekä luvansaajien että kansalaisten näkökulmasta ei ole ymmärrettävää, että viraston päätöksestä voisi valittaa sama virasto. Huomionarvoista on, että esityksessä yksikkö on organisoitu ja johdettu vastaavasti kuin muut viraston yksiköt.

ET esittää, että yleisen edun valvonnan erillisestä järjestämisestä luovutaan edellä kuvatun tarpeettomuuden sekä ongelmien vuoksi. Ehdotuksen perusteluissakin on todettu, että yleisen edun valvonnan tarve vähenee viraston perustamisen myötä ja valitusoikeutta arvioidaan sovellettavan harvoin.

Jotta yleisen edun valvontayksiköstä voitaisiin luopua, ET esittää yleisen edun näkökulman korostamista tarvittaessa esim. samaan aikaan lausunnolla olevassa luvituksen käsittelylainsäädännössä. Yleisen edun näkökulmaa voitaisiin painottaa esim. luvan käsittelyprosessissa viraston sisäisesti esim. työjärjestyksessä tai sisäisten ohjeiden kautta, päätöksiä perusteluiden avoimessa ja läpinäkyvässä kirjaamisessa, ratkaisukokoonpanoissa tai viimekädessä erillisellä yleisen edun tarkastelulla ennen lupapäätöksen antamista.

Perusteluiden mukaan (kpl 12 yleisperusteluissa) valitusoikeus on rajattu tilanteisiin, joissa se on "tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan yleisen edun turvaamiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi". Tätä rajausta ei kuitenkaan ole kirjoitettu virastolakiin tai -asetukseen eikä pykäläkohtaisesti perusteluihin. ET toteaa myös, että ympäristöllisiä luvista on yleisesti mahdollisuus valittaa monin osin. Yleisesti valitukset voivat kohdistua yleistä etua vähäisempiin asioihin. ET katsoo, että jos erillinen valitusyksikkö perustetaan, tulee valituskynnys erikseen säätää hyvin korkeaksi. Valitusmahdollisuuden tulee kattaa vain merkittävät yleisen edun asiat; em. soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistaminen ei sinällään voi olla valitusperuste. Laissa tulee myös selkeästi todeta, että yksiköllä ei ole vireillepano-oikeutta.

Luku 3 Johtaminen

ET:llä ei ole lausuttavaa viraston pääjohtajamallin mukaiseen johtamiseen.

Luku 4 Ohjaus

ET näkee hyvänä, että viraston yleishallinnollinen ohjaus kuuluisi valtiovarainministeriölle. Nykyisinkin VM vastaa aluehallintovirastojen yleishallinnollisesti ohjauksesta.

ET näkee perusteltuna ja tärkeänä sen, että ministeriöt ohjaavat omilla toimialoillaan viraston toimintaa. Eri ministeriöiden jaettua vastuuta kuuluu mm. vesikysymyksiin. Vesilain sekä vesienhoidon ohjaustehtävät on jaettu maa- ja metsätalous- ja ympäristöministeriön kesken kummankin ministeriön toimialan mukaan. Nykyinen ohjausvastuu on säilytettävä selkeänä.

Luku 5 Viraston erinäisiä tehtäviä koskevat säännökset

Luvussa säädettäisiin varautumisen alueellisesta yhteistyöstä. Tällä hetkellä kukin varautumisvelvollinen vastaa omiin lakisäätöisiin tehtäviin liittyvästä varautumisestaan, valmiussuunnitelmistaan sekä niiden yhteensovittamisesta yhteistoimintatahojen varautumiseen. Aluehallintovirastoilla ei ole toimivaltuuksia suhteessa muiden viranomaisien varautumistehtäviin. Aluehallintovirastot eivät siis tosiasial-

lisesti ja lakiin perustuen yhteensovittaen alueellista varautumista, vaikkakin ovat käytännössä edistäneet varautumista.

Uuden viraston viidestä toimialasta yksi toimiala olisi pelastustoimi ja varautuminen -toimiala. Viraston tehtäväksi säädettäisiin varautumisen alueellisen yhteistyön järjestäminen. Varautuminen olisi järjestettävä ”varautumisen yhteistyöalueilla”, joilla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaisten ”yhteistyöalueiden” kanssa maantieteellisesti yhtenäisiä alueita. Pelastuslain nojalla pelastustoiminnan yhteistyöalueet olisivat myös vastaavat em. alueiden kanssa. Ehdotuksella säädettäisiin myös alueellista valmiustoimikunnista ja niiden tehtävistä. Ehdotus ei muuttaisi toimialakohtaista varautumista.

ET toteaa, että ehdotuksessa on kokonaisuudessaan annettu varautumis- ja valmiustehtäviä sekä lupa- ja valvontavirastolle että elinvoimakeskusille. Tehtävien jako näyttää seuraavan nykyistä jakoa AVIen ja ELY-keskusten välillä. Lupa- ja valvontaviraston ehdotuksen osalta ET:llä ei ole lausuttavaa. Jatkossakin viraston toiminnassa on tärkeää, että elinkeinoelämä huomioidaan ja otetaan aktiivisesti mukaan valmiussuunnitteluun ja harjoituksiin. Yksityiset toimijat toteuttavat ison osan huoltovarmuudesta.

Luku 6 Virkojen täyttäminen ja erityiset kelpoisuusvaatimukset

Luku 7 Erinäiset säännökset

Luku sisältää mm. seuraavia asioita; kanteluiden käsittelyt, ulkopuoliset asiantuntijat, valtion edustaminen, työsuojelun valvonta virastossa sekä avustavien tehtävien siirtäminen yksityiselle. ET:llä ei ole lausuttavaa.

Luku 8 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lakiehdotuksen mukaan mm. aluehallintovirastoissa ja ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastualueilla vireilläolevat asiat siirtyvät lain voimaan tullessa virastolle. ET:llä ei ole lausuttavaa.

Kommentit Lupa- ja valvontavirastoa koskeviin yleisperusteluihin ja muihin lukuihin hallituksen esityksessä

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

ET yhtyy monin osin perusteluissa esitettyihin nykytilan haasteisiin. Erityisesti ympäristöllisissä lupa- ja valvontatehtävissä viranomaisten määrä sekä tehtäväjako aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä eivät ole tarkoituksenmukaiset. Perusteluissa on hyvin tuotu esille haasteet liittyen lupamenettelyn sujuvuuteen, asiantuntijuuden hyödyntämiseen, asioiden käsittelyaikoihin, yhden luukun periaatteet toteutumiseen sekä hakijoiden tasapuoliseen kohteluun liittyen ratkaisukäytäntöihin ja valvonnan aktiivisuuteen.

Perusteluissa on hyvin todettu myös se, että alueellisen toimivallan omaavat AVI:t ja ELY-keskukset toimivat samojen ympäristöön vaikuttavien toimintojen ympärillä. ET katsoo, että lupa- ja valvonta-asioiden hoito eri viranomaisissa on jo sinällään rakenteellisesti estänyt menettelyiden sujuvuutta. Viranomaisten väliset lausuntopyynnöt sekä mahdolliset erilaiset näkemykset lupa- tai valvonta-asioissa eivät ole edistäneet nopeaa ja ennakoitavaa asioiden käsittelyä.

Perusteluissa tuodaan myös esille se, että yksittäiset AVI:t ja ELY-keskukset ovat jo virastoja perustettaessa ja myöhemmin ottaneet hoidettavakseen aluettaan laajemmin tai valtakunnallisesti tehtäviä. ET toteaa, että tämä kehityskulku osoittaa tehtävien keskittämisen etuja.

Luku 3 Tavoitteet

Ehdotuksessa on esitetty hallitusohjelman tavoitteet uudistukselle. ET edelleen tukee ja kannattaa ohjelman tavoitteita.

Ehdotuksessa on esitetty paljon kannatettavia tavoitteita lupa- ja valvontavirastolle. ET painottaa näistä mm. yhdenvertaisuutta yhtenäisen lupa- ja valvontatoinnin myötä sekä korkeatasoista asiantuntevuuden kehittämistä ja hyödyntämistä sijainnista riippumatta. Tärkeä on myös ehdotuksessa mainittu tavoite investointien edistämistä. ET näkee myös hyvänä sen, että elinvoimakeskusten tehtäväksi on erityisesti asetettu alueiden elinvoiman edistäminen. Tavoitteiden toteutuminen on varmistettava toimeenpanossa. Lupavirastolla ja elinvoimakeskuksilla on merkittäviä rajapintoja ympäristötehtävissä. Toimeenpanossa on varmistettava, että yhteistyö ja tietojenvaihto näiden viranomaisten välillä on sujuvaa ja selkeää.

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

ET kannattaa hallinnon uudistuksen perusratkaisua ja yhtyy monin osin esitettyihin vaikutusten arviointeihin.

Uudistuksen vaikutukset julkiseen talouteen on perusteluissa nähty toteutuvan kertaluonteisten muutos- ja toimeenpanokustannusten kautta ja lisäksi uudistuksen nähdään mahdollistavan HO:n tuottavuusohjelman toteuttamisen ja mahdolliset muut säästöt pidemmällä aikavälillä tehokkuuden parantumisen kautta. Vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin todettu, että hallituksen kevään julkisen talouden suunnitelma vaikuttaa määrärahoihin. Näiden lisäksi uudistukselle ei ole muita erillisiä säästötavoitteita. Julkiseen talouteen ja kansantalouteen tulisi positiivisia vaikutuksia investointien toteutumisen edistymisen kautta erityisesti luvituksen positiivisen kehittymisen myötä. Perusteluissa on erityisesti painotettu vihreän siirtymän yritystoiminnan merkitystä positiivisten vaikutusten ajurina. ET kannattaa lähtökohtaa, että uudistuksen tavoitteena ja vaikutuksena ei ensisijaisesti nähdä valtiontalouden säästöjä, vaan niitä odotetaan seurauksena rakenteellisesta uudistuksista. ET katsoo, että investointiluvituksesta ei tule vähentää henkilötyövuosia. Vaikutusten arvioinnissa yritysvaikutukset on arvioitu positiivisiksi perustuen viranomaistoiminnan tehokkuuden, asiantuntemuksen, yhdenmukaisuuden parantamiseen sekä myös digitalisaation mahdollisuuksiin.

Perusteluissa on todettu, että uudistuksella on vain vähäisiä välillisiä vaikutuksia ja vaikutukset syntyvät ympäristölainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon myötä. ET yhtyy tähän arvioon.

Vaikutusten arviointi kattaa tiedonhallinnon kysymykset, kuten asiakirjahallinnan, tietoturvan ja tietopyyntöjen hallinnan. Tältä osin ET toteaa, että tiedonhallintayksiköiden vähentyminen, lupa- ja valvontaviraston valtakunnallisuuden ja KEHA-keskuksen uudistuksen toivotaan parantavan asiakkaiden suuntaan näkyvien sähköisten asiointi- ja tietovarantojen käyttömahdollisuuksien lisääntymistä ja parantumista.

Vaikutukset viranomaistoimintaan on arvioitu pääosin positiivisiksi, mihin arvioon ET:n on helppo yhtyä. Luvussa 4 on esitetty vaikutusten arviointi liittyen tehtävien jakoon lupa- ja valvontaviraston sekä elinvoimakeskusten kesken. ET yhtyy pääosin näiden osalta esitettyihin vaikutusten arviointeihin. ET:llä on kuitenkin lausuttavaa ympäristötehtävien jakamisesta eräin osin, erityisesti alueidenkäyttöön liittyen. Lausunto on näiltä osin sijoitettu lausuntopyynnön kohtiin koskien lakiehdotuksia.

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

Luku 9 Voimaantulo

Luku 11 Suhde muihin esityksiin

Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ympäristöperusoikeuteen liittyvissä kysymyksissä on arvioitu erityisesti yleisen edun valvonnan järjestämistä. ET:llä on lausuttavaa tältä osin ja lausunto on sijoitettu lausuntopyynnön kohtiin koskien lakiehdotusta.

Muutos- ja korjausehdotukset valtioneuvoston asetukseen lupa- ja valvontavirastosta

Kohta 2

Muutos- ja korjausehdotuksia elinvoimakeskuksia ja kehittämis- ja hallintokeskusta koskevaan lakiehdotukseen ja sen säännöskohtaisiin perusteluluihin

Luku 1 Elinvoimakeskuksia koskevat yleiset säännökset

Pykälässä 2 on esitetty Elinvoimakeskusten tehtäväryhmät ja niiden yleisluonteinen määrittely. Elinvoimakeskuksiin sijoitettaisiin joitain nykyisille ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvia tehtäviä. Näitä tehtäviä olisivat mm. alueidenkäytön sekä vesien- ja merenhoidon toimeenpanon edistämisen ja neuvontatehtävät. Osa alueidenkäytön sekä vesien- ja merenhoidon tehtävistä on osoitettu Lupa- ja valvontavirastolle. ET:n lausunto näiden osalta on esitetty virastoa koskevassa lausuntopyynnön kohdassa.

Kalataloustehtävät, kalatalouden yleisen edun valvonta

Tällä hetkellä kalataloustehtävät on nyt keskitetty alueellisesti kolmen ELY-keskuksen E-vastuualueelle. Kalataloustehtäviä ovat mm. kalakantojen hoito, kalatalousvelvoitteiden valvonta ja toimeenpanoon sekä yleisen kalatalousedun valvonta. Ehdotuksen mukaan kalataloustehtävät siirrettäisiin ELY-keskuksista kokonaisuudessaan elinvoimakeskuksiin. Kalataloustehtävän hoitaminen keskitettäisiin jatkossakin.

ET toteaa, että kalatalousasiat liittyvät keskeisesti vesivoimalaitosten lupa- ja valvontakysymyksiin. Myös vesistö päästöjä aiheuttavien muiden laitosten osalta kalatalouskysymyksillä voi olla merkitystä. Lupa- ja valvonta-asiat hoidettaisiin jatkossa lupa- ja valvontaviranomaisessa, vaikkakin jatkossakin lupiin liittyvien tarkkailu- ja velvoitekysymysten osalta elinvoimakeskuksilla olisi rooli. ET tulkitsee, että nykyinen AVI:n ja ELY-keskusten tehtävänjako siirtyisi vastaavasti lupaviraston ja elinvoimakeskusten välille.

ET tunnistaa sen, että ehdotetussa ratkaisussa yhden luukun periaate ei toteudu sellaisissa lupa- ja valvonta-asioissa, joihin liittyy kalatalouskysymyksiä. Yleisen kalatalousedun valvojina elinvoimakeskukset antaisivat lausuntoja näistä asioista, voisivat käyttää vireillepano-oikeutta sekä viime kädessä valittaa lupaviraston päätöksistä.

Vesitaloustehtävät, patoturvallisuustehtävät

Tällä hetkellä vesitaloustehtäviä hoidetaan ELY-keskuksissa Y-vastuualueilla keskitetysti kolmella vesistöalueittaisella yhteistyöalueella ja lisäksi useita tehtäviä on keskitetty valtakunnallisesti. Ehdotuksen mukaan vesitaloustehtävät eli mm. vesivarojen käytön ja hoidon viranomais-, asiantuntija-, edistämis- ja valvontatehtävät siirrettäisiin elinvoimakeskuksiin. ET:n näkökulmasta merkityksellisempiä vesitaloustehtävät liittyvät vesistöjen säännöstelyyn ja tulvariskien hallintaan. Myös patoturvallisuustehtävät siirtyisivät elinvoimakeskuksille; elinvoimakeskus olisi patoturvallisuusviranomaisen.

ET tukee ehdotettua ratkaisua.

Liikennetehtävät

Tällä hetkellä Pirkanmaan ELY-keskukseen on valtakunnallisesti keskitetty valtaosa valtion teiden tienpitoon ja liikenneväyliin liittyvät lupatehtävistä. Näitä tehtäviä ovat mm. liittymäluvat, tilapäiset liikennejärjestelyt, erikoiskuljetusluvut sekä johtojen ja putkien (sähkö-, tele-, maakaasu- ja kaukolämpö, vesihuolto) sijoitusluvut. Ehdotuksen mukaan tehtävät siirrettäisiin elinvoimakeskuksiin, jossa ne keskitettäisiin edelleen Pirkanmaan elinvoimakeskukseen.

ET näkee ehdotuksen kannatettavana. Energia-alan hankkeisiin liittyvien tehtävien osalta nykyinen keskittäminen on ollut toimiva ratkaisu. Keskittäminen on mahdollistanut yhtenäiset käytännöt ja niiden kehittämisen valtakunnallisesti.

Muut tehtävät

Ehdotuksen 1 pykälässä on määritelty, että elinvoimalla tarkoitetaan myös huoltovarmuutta ja turvallisuutta. Ehdotukseen sisältyvien lakiehdotusten mukaan valmiuslain mukaisia tehtäviä siirrettään ELY-keskuksista elinvoimakeskuksiin. Näin ollen elinvoimakeskukset hoitaisivat myös valmiussuunnittelua. ET huomauttaa, että asia ei kuitenkaan näy mm. 2 §:n mukaisissa tehtäväryhmissä eikä myöskään keskuksiin ehdotetuissa osastojen nimissä. Muutoksessa on varmistettava, että valmiuslain mukaisiin tehtäviin on kiinnitetty huomiota organisaatiossa ja resursseissa.

Luku 2 Elinvoimakeskusten ohjaus ja johtaminen

Elinvoimakeskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluisi työ- ja elinkeinoministeriölle. Elinvoimakeskuksia ohjaisi omilla toimialoillaan tietyt ministeriöt, kuten maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö. ET katsoo, että ELY-keskuksia vastaava ohjaus on perusteltu.

Luku 3 Kehittämisen- ja hallintokeskusta koskevat säännökset

Luku 4 Elinvoimakeskuksia sekä kehittäminen- ja hallintokeskusta koskevat erinäiset säännökset

Luku 5 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Kommentit elinvoimakeskuksia sekä kehittäminen- ja hallintokeskusta koskeviin yleisperusteluihin ja muihin lukuihin hallituksen esityksessä

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

Luku 3 Tavoitteet

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**Luku 5 Muut toteuttamismuutokset****Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely****Luku 9 voimaantulo****Luku 11 Suhde muihin esityksiin****Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö****Muutos- ja korjausehdotukset valtioneuvoston asetukseen elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta****1 § Elinvoimakeskusten nimet, toimialueet ja päätoimipaikat**

Asetuksella säädetään elinvoimakeskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä, osastorakenteesta sekä päätoimipaikoista ja toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ehdotuksen yleisperusteluissa on perusteltu kymmenen elinvoimakeskuksen perustamista sillä, että lukumäärä mahdollistaa pääosin tehtäviltään yhtenäiset ja siten helpommin hahmotettavan aluehallinnon. Tällä hetkellä ELY-keskuksia on 15. Ehdotuksen mukaan elinvoimakeskuksia perustettaisiin 10. ET kannattaa sitä, että elinvoimakeskuksia on selkeästi nykyisiä ELY-keskuksia vähemmän.

2 § Elinvoimakeskusten organisaatio**3-13 § Elinvoimakeskusten toimialueet eräissä tehtävissä (keskitetyt tehtävät)**

Asetuksessa on säädetty elinvoimakeskusten toimialuista eräissä asioissa. ET:n näkökulmasta keskeisiä keskitettäviä tehtäviä ovat kala- ja vesitaloustehävät sekä vesienhoidon toimeenpanotehtävät. Nämä kolme tehtävää linkittyvät toisiinsa, mutta ehdotuksessa niiden toimialueet eroavat toisistaan. ET esittää turvattavaksi sen, että toimialueet muodostavat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden vesiin liittyvien tehtävien osalta. Tällä voidaan turvata paitsi hallinnon resurssoinnin tehokkuus, mutta myös toiminnanharjoittajien keskitetty yhteydenpito.

Muut mahdolliset huomiot asetuksesta**B Hallituksen esitysluonnosta koskevat muut mahdolliset huomiot****C Kommentit virastojen välisen tehtävienjaon selkeydestä, ohjaussuhteista ja toimivaltaisuudesta viranomaisesta sekä muutos- ja korjausehdotuksia esityksen pykäliin****Ulkoministeriö****Oikeusministeriö****Puolustusministeriö****Valtiovarainministeriö****Opetus- ja kulttuuriministeriö****Maa- ja metsätalousministeriö**

Liikenne- ja viestintäministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Ympäristöministeriö

D Lausunnon päähuomiot tiivistetysti

ET kannattaa ehdotuksen pääratkaisua Lupa- ja valvontaviraston sekä elinvoimakeskusten perustamisesta sekä nykyisten aluehallintovirastojen ja elinvoimakeskusten lakkauttamista ja niiden tehtävien jaon perusperiaatteita.

ET tukee ehdotuksen mukaista viraston ja elinvoimakeskusten johtamisen ja ohjaamisen järjestämistä.

Myös ympäristötehtävien jaon osalta kannatetaan pääsääntöisesti esitystä. ET tukee lähtökohtaa, että virastolle osoitetaan laajasti ympäristöllisiä luvitukseen ja valvontaan liittyviä valtion viranomaistehtäviä. Lausunnossa esitetään huomioita erityisesti 1) vesien ja meren hoidon järjestämisen, 2) alueidenkäytön valvonnan ja ohjauksen, 3) kalataloustehtävän ja 4) vesitaloustehtävän osoittamiseen. ET ei kannata ehdotuksen mukaista ratkaisua siltä osin, että alueidenkäytön valvonnan ja ohjauksen tehtävät sijoitetaan virastoon. ET katsoo näiden kaavoitustehtävien sopivan paremmin alueellisiin ja laaja-alaisiin elinvoimakeskukseen.

ET esittää lausunnossaan erittäin kielteisen kannan viraston ympäristöosastolle perustettavasta yleisen edun valvonnan yksiköstä. ET esittää yksiköstä luopumista.

ET katsoo, että elinvoimakeskusten tehtävien keskittäminen on kannatettavaa. Kala- ja vesitaloustehtävien sekä vesienhoidon toimeenpanotehtävän osalta ET esittää toimialuemäärittelyjen uudelleen tarkastusta siten, että nämä vesiin liittyvät tehtävät muodostavat tarkoituksenmukaiset kokonaisuudet.