



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN SELVITYS ITSEHALLINTOALUEILLE SIIRRETTÄVISTÄ TEHTÄVISTÄ

18.12.2015

TAUSTA	3
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN TAVOITTEET UUDISTUKSELLE	3
YMPÄRISTÖLLISTEN MENETTELYJEN PERUSTUMINEN OIKEUSHARKINTAAN	4
NYKYTILAN KUVAUS	4
VALTION VIRANOMAISET	4
ARVIO VALTION ALUEHALLINNON TOIMINNASTA	5
KUNTIEN TEHTÄVÄT JA VOIMAVARAT	6
ARVIO KUNTIEN TEHTÄVISTÄ	7
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN EHDOTUKSET ITSEHALLINTOALUEILLE SIIRRETTÄVISTÄ TEHTÄVISTÄ	8
EHDOTUS KUNNISTA ITSEHALLINTOALUEILLE SIIRRETTÄVISTÄ TEHTÄVISTÄ	8
EHDOTUS 1. JÄRJESTÄMISVASTUU NYKYISISTÄ KUNTIEN YMPÄRISTÖTOIMEN TEHTÄVISTÄ	8
EHDOTUS 2. JÄRJESTÄMISVASTUU RAKENNUSVALVONTATOIMEN TEHTÄVISTÄ	9
EHDOTUS 3. ERITYISRYHMILLE TARKOITETTUIJEN ASUNTOHANKKEIDEN PUOLTAMINEN	10
EHDOTUS 4. ÖLJYVAHINKOJEN JÄLKIVALVONNAN SIIRTO KUNNISTA ITSEHALLINTOALUEILLE	10
EHDOTUS 5. JÄTEHUOLLON TEHTÄVIEN SIIRTÄMINEN ITSEHALLINTOALUEILLE	11
EHDOTUS MAAKUNTIEN LIITOISTA ITSEHALLINTOALUEILLE SIIRTYVISTÄ TEHTÄVISTÄ	12
EHDOTUS 1. MAAKUNTIEN LIITTOJEN MAAKUNNAN SUUNNITTELUA JA MAAKUNTAKAAVOITUSTA KOSKEVAT TEHTÄVÄT	12
EHDOTUS ELY –KESKUKSISTA ITSEHALLINTOALUEILLE SIIRTYVISTÄ TEHTÄVISTÄ	12
EHDOTUS 1. ELY-KESKUKSILLE KUULUVAT KUNTIEN ALUEIDENKÄYTÖN SUUNNITTELUN EDISTÄMIS- JA OHJAUSTEHTÄVÄT	12
EHDOTUS 2. ELY -KESKUKSILLE KUULUVAT VESIHUOLLON EDISTÄMISTEHTÄVÄT JA HAJAJÄTEVEDET	13
EHDOTUS 3. ELY-KESKUKSILLE KUULUVAT KUNTIEN RAKENNUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN EDISTÄMIS- JA OHJAUSTEHTÄVÄT	13
EHDOTUS 4. ELY-KESKUKSILLE KUULUVAT TEHTÄVÄT RAKENNUSPERINTÖAVUSTUKSISTA	13
EHDOTUS 5. ELY-KESKUKSILLE KUULUVAT MAASTOLIIKENNE-, VESILIIKENNE- JA ULKOLAIN MUKAISET TEHTÄVÄT	14
EHDOTUS 6. ELY –KESKUKSILLE KUULUVAT YLIKUNNALLISET ILMOITUKSET, LAUSUNNOT, RAPORTIT JA SUUNNITELMAT	14
EHDOTUS 7. ELY –KESKUKSILLE KUULUVAT TEHTÄVÄT VESIEN TILAN SEURANNASTA	14
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN EHDOTUS VALTION TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISESTÄ	16
EHDOTUS: VALTAKUNNALLINEN YMPÄRISTÖLLISIÄ MENETTELYJÄ TARKASTELEVA LUPA-, VALVONTA- JA ASiantuntija- VIRANOMAINEN	16
JATKOSELVITYSTARPEET	19
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN NÄKEMYS ERI HALLINNONTASOJEN TEHTÄVISTÄ V. 2019	20

Tausta

Hallitus teki marraskuussa 2015 linjauksen itsehallintoalueiden aluejaon perusteista ja SOTE-uudistuksen askelmerkeistä sekä itsehallintoalueiden perustamisesta. Itsehallintoalueita perustetaan 18 maakuntajaon pohjalta. Linjauksessaan hallitus suuntasi myös aluehallintouudistuksen valmistelua ja uusille itsehallintoalueille siirrettäviä tehtäviä. Linjauksessa todetaan, että ministeriöt velvoitetaan arvioimaan ja selvittämään tarkemmin siirrettävien tehtävien sisältöä ja siirron toteuttamistapaa. Selvitys kohdistuu erityisesti alueellisiin ja kuntien lakisääteisessä yhteistyössä hoidettuihin tehtäviin.

Ympäristöministeriöltä pyydetty selvitys on laadittu yli sektorirajojen. Asiakkaan tarpeiden huomioimiseksi, tarpeettoman byrokratian vähentämiseksi sekä kilpailukyvyn ja julkishallinnon tuottavuuden parantamiseksi hallinnonalojen välisiä raja-aitoja tulisi madaltaa ja menettelyitä entistä laajemmin yhteensovittaa. Toteutus edellyttää nykyisten toimintatapojen laaja-alaista uudistamista niin hallinnollisten menettelyiden, viranomaisten yhteistyön, kansalaisten osallistumisen järjestämisen, sähköisen asiainnin kuin lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta. Asiasta riippumatta samantasoiset luvat tulisi käsitellä samalla hallinnon tasolla ottaen huomioon, että elinkeinopoliittisesti lupa saattaa olla alueellinen, mutta ympäristövaikutuksiltaan kansallinen tai jopa kansainvälinen. Muutoin viranomaisten välisiä lausuntoja, valituksia ja epäjohtamismukaisuuksia ei saada purettua.

Ympäristöministeriön tavoitteet uudistukselle

- turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon
- Parantaa asiakastytyvää ympäristöllisiin menettelyihin sekä edistää yhden luukun periaatteen toteutumista
- Luoda parempaa hallintoa ja purkaa tarpeetonta byrokratiaa
- Varmistaa riittävä asiantuntemus, voimavarojen nykyistä tehokkaampi käyttö sekä synergiaedut eri hallinnonalojen tehtävien yhdistämisessä.
- Varmistaa rakennetun ympäristön suunnittelun sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso hallintorakenteista riippumatta

Selvityksessä tarkastellaan hallintoa kolmiportaisena SOTE- ja itsehallintouudistuksen päätösten mukaisesti:

1. Kuntataso paikallisesti tarvittavien palveluiden tuottajana
2. Itsehallintoalue alueellisesti tuotettuja palveluita varten
3. Valtion viranomaistehtävät turvaamaan mm. oikeusvaltio- sekä lupa- ja valvontatehtävät

Ympäristöllisten menettelyjen perustuminen oikeusharkintaan

Perustuslaissa (731/1999) turvatuista perusoikeuksista ympäristöllisiin menettelyihin liittyvät erityisesti 21 §:ssä taattu oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn sekä hyvän hallinnon takeet kuten oikeus tulla kuulluksi. Perustuslain 2, 14 ja 20 §:ssä säädetään puolestaan yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa elinympäristön kehittämiseen sekä julkisen vallan tehtävistä edistää yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä erityisesti jokaisen mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kansainvälisellä tasolla ympäristöllisille menettelyille luo puitteet Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004) ja siitä johtuvia velvollisuuksia EU:n lainsäädäntöön tuova osallistumista ja osallistumisoikeutta koskeva direktiivi (2003/35/EY). EU:n lainsäädännössä keskeisiä osallistumisoikeuksien kannalta on ns. ympäristötietodirektiivi (2003/4/EY).

Laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) säädetään, että kunnan tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö.

Ympäristötoimen ympäristönsuojelun toimiala on kokonaisuutena laaja ja tehtävien hoitamiseen liittyy useiden eri lakien soveltaminen. Keskeisimpiä sovellettavia lakeja ovat muun muassa ympäristönsuojelulaki (527/2014), jätelaki (646/2011), vesilaki (587/2011), maa-aineslaki (555/1981), luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Ympäristöllisiin tehtäviin liittyvän erilaisen erityisasiantuntemuksen käytöstä asioita ratkaistaessa säädetään laissa ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009). Sen mukaan asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus.

Nykytilan kuvaus

Valtion viranomaiset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Ympäristöministeriön hallinnonalalla ELY-keskusten tehtäviin kuuluvat ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito. ELY-keskusten ympäristövastualueilla (13) on vuoden 2015 lopussa noin 580 htv. Tästä noin 240 htv on osoitettu ympäristönsuojeluun ja ympäristövaikutusten arviointiin, alueiden käyttöön noin 120, luonnonsuojeluun noin 110 sekä vesien hoitoon 110.

Voimavaroja käytetään muun muassa valvontaan, ohjaukseen, toimeenpanotehtäviin, kaavaohjaukseen sekä lausuntoihin. ELY-keskukset tekevät mittavan määrän päätöksiä. Esimerkiksi alueiden käyttöön liittyviä poikkeamispäätöksiä (siirtymässä kokonaisuudessaan kunnille) tehdään vuosittain noin 1000. Rakennussuojelupäätöksiä tehdään noin 30 vuodessa. Kuntakaavoja koskevia viranomaisneuvotteluja käydään vuosittain 600-700. Vesilain mukaisia ilmoituksia käsitellään vuosittain useita tuhansia, pilaantuneita maita koskevia ilmoituksia pari sataa. Lisäksi annetaan mm. noin 60 YVA-menettelyyn liittyvää lausuntoa.

Aluehallintovirasto (AVI) ratkaisee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupa-asioita. Ympäristö- ja vesilupien keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2014 oli 14,4 kuukautta. Aluehallintovirastoja on kuusi, mutta vain neljä niistä käsittelee ympäristö- ja vesilupia. Aluehallintoviraston lupa- ja tietopalvelun mukaan vuonna 2014 annettiin yhteensä 1385 kpl vesi- ja ympäristölupia koskevia päätöksiä. AVI:ien ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn oli varattu vuoden 2015 lopussa noin 130 htv.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES), joka on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan viranomaisena, käsittelee kemikaaliturvallisuuslain mukaiset lupahakemukset (mutta ei ilmoituksia) sekä toimii viranomaisena kaivoslain mukaisissa menettelyissä. TUKESin kemikaalituotevalvonta hoitaa muun muassa kemikaalituotevalvontaan, EU:n REACH- ja CLP-asetuksiin sekä biosidilainsäädäntöön liittyviä toimeenpanotehtäviä ja valvontaa sekä kasvinsuojeluaineiden riskinarviointiin, hyväksymiseen ja rekisteröintiin liittyviä tehtäviä. Ympäristövaikutuksiin ja biosideihin liittyvät tehtävät ovat ympäristöministeriön ohjaamia. Vuonna 2014 TUKES antoi 29 päätöstä koskien kemikaalien ja kaasujen teollista käsittelyä. Kaivoslain nojalla annettiin vuonna 2014 yhteensä 59 varauspäätöstä, 246 malminetsintä- ja valtauspäätöstä, 21 kaivospiiripäätöstä ja kaivoslupaa sekä 69 kullanhuuhtontapäätöstä. Vuoden 2014 lopussa TUKESin laitos- ja kaivosvalvonnassa työskenteli 54 henkilöä ja kemikaalilupien käsittelyssä 79 henkilöä. Lisäksi TUKES huolehtii rakennustuotteiden markkinavalvonnasta (6htv).

Arvio valtion aluehallinnon toiminnasta

Valtionhallinnossa toimivallan jako ympäristöllisissä menettelyissä voi olla asiakkaan palvelutarpeista riippuen moniportainen ja aluehallintouudistuksen jälkeenkin viranomaisia jäi useita rinnakkaisia. Yhden luukun periaatteen toteuttamiselle tämä on haaste. Lisäksi alueelliset viranomaiset ovat itsenäisiä, mikä voi lisätä päätösten ja niiden käsittelyn alueellisia eroja, mutta toisaalta tuo myös hyötyjä alue- ja toimintaympäristön tuntemuksen kautta. Myöskään voimavarat ja tehtävien jako eivät jakaannu tasaisesti eri viranomaisten kesken.

Alueidenkäytön osalta ELY-keskusten tehtävänä on ohjata ja edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskusten on myös valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. ELY-keskusten toiminnan yhtenäisyydessä on havaittu maan eri osissa eroavaisuuksia, mutta merkittäviä eroja ei kuitenkaan ole tullut esiin lainsäädännön soveltamisen peruskysymyksissä. Eroavaisuudet näyttävät suurelta osalta liittyvän toimintatapojen, yhteistyöilmapiirin, asiantuntemuksen ja resurssien eroihin. Hallitusohjelman linjausten mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslakiin valmistellaan muutoksia, jotka vaikuttavat ELY-keskuksen alueidenkäytön tehtäviin.

ELYjen ja AVlen y-vastuualueen toimintamenoilla palkattu henkilömäärä on viidessä vuodessa vähentynyt vuoden 2010 alun 1300 henkilöstä hieman alle 600:aan. Leikkausten vuoksi kehittämis- ja edistämistehtäviä ei ole enää alueidenkäytön tehtäviä lukuun ottamatta juurikaan aluehallinnossa jäljellä. Pääosa Y –vastuualueen tehtävistä on lupa-, toimeenpano- ja valvontatehtäviä.

Voimavaraongelman helpottamiseksi aluehallintovirastoista sekä ELY-keskuksista annetuissa laeissa (896/2009) ja (897/2009) on mahdollistettu voimavarojen siirtäminen tilapäisesti toisesta aluehallintovirastosta tai ELY-keskuksesta toiseen. Järjestelmä ei kuitenkaan ole ollut laajasti käytössä. Tilanne on erityisen haastava ELY-keskusten Y-vastuualueen tehtävissä, koska voimavaroja on viime aikoina jouduttu vähentämään, eikä henkilöstön siirtäminen ole tämän vuoksi käytännössä ollut mahdollista. Aluehallintovirastoissa henkilöstön

yhteiskäyttöjärjestelmästä kerätään parhaillaan kokemuksia. Ympäristönsuojelun valvonnan vakavia voimavaraongelmia on ELY-keskuksissa, kuten myös kunnissa, helpotettu suunnitelmallisen valvonnan muuttamisella maksulliseksi. AVlen Y-vastuualueen 2014 kaikkien lupien keskimääräinen käsittelyaika AVEissa oli 14,4 kuukautta ja vuoden 2015 aikana ne ovat lyhentyneet ollen hieman alle 13 kuukautta. Erilaisten kehittämistoimenpiteiden seurauksena käsittelyajat tulevat edelleen lyhentymään vielä vuoden 2016 aikana.

Kuntien tehtävät ja voimavarat

Kuntien ympäristönsuojelun tehtävistä ja järjestämisestä säädetään kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986). Lisäksi useat erityislait säätävät kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tehtävistä.

Vuonna 2013 173 kunnalla oli kunnan oma lautakunta hoitamassa **ympäristönsuojelun tehtäviä**. Yhteensä 114 kuntaa oli mukana kuntien yhteislautakunnissa, joita oli 35. Kuntayhtymiä oli ympäristönsuojelun alalla neljä ja niissä oli mukana 17 kuntaa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä hoitavia yksiköitä oli vuonna 2013 yhteensä 212. Kunnilla oli vuonna 2013 yhteensä noin 675 henkilötyövuotta ympäristönsuojelun tehtävissä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) on säädetty alueidenkäytön suunnittelua sekä rakentamisen ohjausta ja valvontaa koskevista kunnan tehtävistä. Kunnat vastaavat yleis- ja asemakaavoituksesta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Asemakaava-alueen ulkopuolella kunnat ohjaavat maankäytön suunnitelmallista järjestämistä yleiskaavoituksella ja suunnittelutarveratkaisuilla sekä rakennusjärjestyksillä. Kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen tehtävien voimavarat ovat arviolta 1 000 htv:tä

Vuonna 2014 Suomessa toimi 23 kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyöaluetta **rakennusvalvontapalvelun** tuottamiseksi. Mukana alueilla on yhteensä noin 62 kuntaa. Yhteistyöalueista useimmat on organisoitu vastuukunnan ympärille. Usein yhteistyö sisältää samalla koko ympäristötoimen ja mahdollisesti muitakin kuntien palveluja. Yhteensä rakennusvalvonnassa työskentelee tukihenkilöstö mukaan lukien noin 1 000 htv. Rakennusvalvontayksiköitä kunnissa on noin 280.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät koostuvat terveydensuojelulain (763/1994), elintarvikelain (23/2006), kemikaalilain (744/1989), tupakkalain (693/1976), kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) ja eläinlääkintähuoltolain (765/2009) vaatimuksista. Kuntien on järjestettävä ympäristöterveydenhuollon tehtävät yhdessä, jos kunta ei itse pysty muodostamaan vähintään 10 htv:n henkilöstövoimavaraa toimialalle. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät on alustavasti päätetty siirtää SOTE-uudistuksen yhteydessä itsehallintoalueille.

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa muodostetuilla pelastustoimen alueilla. Pelastustoimen kokonaisuuden muodostaa onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, varautuminen ja väestönsuojelu. Alueellisen pelastuslaitoksen koko on määritelty niin, että laitoksessa on vähintään noin 100 päätoimista viranhaltijaa, joista 25–30 kuuluu päällystään. Alueita on kaikkiaan 22. Pelastustoimen tehtävät on SOTE-uudistuksen yhteydessä päätetty siirtää itsehallintoalueille.

Asunto-olojen kehittämisestä annetussa laissa (919/1985) on säädetty kuntien tehtäväksi luoda alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi sekä laatia tarvittaessa kunnan asunto-ohjelma kunnan asuntopoliittisten toimien perustaksi.

Kunnan tehtävänä on asumisessa syntyvän jätteen ja muun jätelain (646/2011) 32 §:ssä tarkoitetun yhdyskuntajätteen **jätehuollon järjestäminen**. Suurin osa kunnista on siirtänyt jätelain mukaiset operatiiviset tehtävät kunnalliselle jätelaitokselle (kunnan liikelaitos, kuntayhtymä tai kuntien yhteisesti omistama yhtiö). Jätelaitoksia on Suomessa 34 ja sen lisäksi hieman yli 30 kuntaa hoitaa jätehuoltonsa itsenäisesti. Jätelain mukaan kuntiin on perustettu jätehuoltoviranomainen hoitamaan jätehuollon viranomaistehtäviä. Niissä kunnissa, joissa jätehuolto on järjestetty useamman kunnan omistaman yhteisen jätelaitoksen kautta, tulee olla yhteinen jätehuoltoviranomainen. Jätelautakuntia on yhteensä noin 70. Jätehuoltoviranhaltijoita on koko Suomessa noin 70 ja lisäksi noin 40 osa-aikaista viranhaltijaa (usein työaika on jaettu muun teknisen toimen kanssa). Jätehuoltoyhtiöissä, joihin kunnan jätehuoltovastuu on siirretty, toimii arviolta 300–500 työntekijää.

Arvio kuntien tehtävistä

Ympäristöllisessä päätöksenteossa on mukana lukuisia viranomaisia ja ympäristölainsäädännön mukaisten menettelyiden toimivallanjako on usein moniportainen jakautuen tyypillisesti kunnan ja valtion välille. Kunnat ovat järjestäneet oman viranomaistoimintansa keskenään hyvin eri tavoin voimavarojensa ja tarpeidensa mukaan. Eri lakien mukaisissa menettelyissä yhteislautakuntien ja vastaavien järjestelyiden toimialueet poikkeavat toisistaan.

Kuntien voimavarat vaihtelevat ympäristötoimessa alueittain. Mitä pienempi yksikkö on kyseessä, sitä vähemmän voimavaroja on käytettävissä. Vähäiset voimavarat hankaloittavat esimerkiksi lupien ja päätösten valvontatyötä. Ympäristönsuojelutoimen yksikön koko vaikuttaa myös henkilöstön osaamiseen. Pienemmissä yksiköissä henkilöstön tulee hallita laajoja asiakokonaisuuksia, eikä erikoistuminen tiettyyn tehtävään ole samalla tavalla mahdollista kuin isommissa yksiköissä.

Alueidenkäytön suunnittelun tarpeet ja voimavarat vaihtelevat kunnittain erittäin paljon. Isoissa kunnissa on usein hyvää omaa asiantuntemusta, pienemmät kunnat turvautuvat suuremmassa määrin ostopalveluihin. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa (2014) todetaan, että merkittävä osa toimijoista pitää kaavoitukseen osoitettuja resursseja tehtäviin nähden niukkoina. Henkilöstön määrän ja asiantuntijapalveluihin käytettyjen menojen lisäksi voimavarojen riittävyyteen vaikuttavat myös mm. organisaation rakenne ja toiminta, työnjako sekä yhteistyön toimivuus. Voimavarojen tarve on puolestaan sidoksissa moniin toimintaympäristöön liittyviin tekijöihin, kuten alueen kasvupaineisiin ja täydennysrakentamisen laajuuteen.

Monissa kunnissa rakennusvalvontatoimen osaaminen ja voimavarat ovat vähäisiä. Vain 10%:ssa yksiköitä teknisen henkilökunnan määrä on yli 5 htv:ta, 62 %:ssa on alle 2 htv:n resurssit.

Eduskunta on kirjelmässään 5/2013 vp edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rakentamisen ohjauksen ja neuvonnan uudistamiseksi, koska nykyinen ohjausjärjestelmä ei toimi. Eduskunta edellytti, että tässä yhteydessä tulisi saada aikaiseksi toimiva rakennusten elinkaaren aikainen ja rakentamisen kosteudenhallintaa koskeva keskitetty valtion ohjaus- ja neuvontajärjestelmä.

Kunnissa on käytössä lukuisia asianhallintajärjestelmiä ja tietojärjestelmiä, jotka ovat vaihtelevasti integroitu toisiinsa. Eri järjestelmien sisältämiä tietoja ei lähtökohtaisesti voi siirtää toiseen ilman erityisiä toimenpiteitä. Asianhallinta ja substanssijärjestelmät ovat vaihtelevalla tavalla yhteen sovitettu. Kuntien tietojärjestelmät on yhtenäistettävä siten, että tarvittavat tiedot

ja suunnitelmat voidaan toimittaa sähköisessä tietomallimuodossa sekä itsehallintoalueille että valtion viranomaiselle Tietojärjestelmien yhteensovittamiseen ja sähköisten palveluiden kehittämiseen sisältyy merkittävä tuottavuuspotentiaali. Sen arvioidaan tuovan toiminnallisia säästöjä ja synergiahyötyjä myös eri toimintojen välillä. Edistyksellisimmissä järjestelmissä asianhallinta on sähköinen, samoin kuin valvonta-asioden käsittely ja tiedonsiirto niiden välillä on järjestetty.

Ympäristöministeriön ehdotukset itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä

Ehdotus kunnista itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä

Ehdotus 1. Järjestämisvastuu nykyisistä kuntien ympäristötoimen tehtävistä

Itsehallintoalueille siirretään järjestämisvastuu nykyisistä kuntien ympäristötoimen tehtävistä. Kunnat ovat järjestäneet oman viranomaistoimintansa keskenään eri tavoin ja eri lakien mukaisissa menettelyissä yhteislautakuntien ja vastaavien järjestelyiden toimialueet poikkeavat olennaisesti toisistaan. Voimavarat ovat kokonaisuutena tarkastellen niukat ja osaaminen vaihtelee kunnittain.

Toiminnalliset vaikutukset:

Ympäristötoimen tehtävien siirrolla itsehallintoalueille olisi monia puoltavia seikkoja. Alueellinen ja paikallinen käsittely yhdenmukaistuisi. Määräykset, ohjausmenettelyt ja ilmoitusmenettelyt olisivat yhdenmukaisia nykyistä suuremmalla toiminta-alueella. Toiminta tehostuisi, asioita pystyttäisiin valmistelemaan monipuolisesti. Samoin pystyttäisiin turvaamaan entistä parempi asiantuntemus sekä asiantuntemusta ja voimavaroja pystyttäisiin hyödyntämään paremmin. Työtehtävien keskittäminen olisi mahdollista ja työntekijät voisivat erikoistua tiettyihin työtehtäviin paremmin.

Viranomaisten määrän väheneminen olisi myös edullista toiminnan ohjauksen ja johtamisen näkökulmasta. Lisäksi itsehallintoalueilla olisi paremmat mahdollisuudet kehittämistoimintaan, asioiden keskitettyyn suunnitteluun ja raportointiin. Myös tukipalvelut voitaisiin seudullisessa toiminnassa hoitaa keskitetysti, kuten myös laitteisto- ja tietojärjestelmähankinnat.

Asioiden käsittely olisi varmemmin yhdenmukaisempaa ja puolueettomampaa. Seudullisella organisaatiolla olisi myös suurempi riippumattomuus. Asialla on merkitystä, koska lupa- ja valvontatoiminnassa kyse on oikeusharkinnasta eikä tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, kuten esimerkiksi maankäytön suunnittelussa.

Ympäristötoimen tehtävien siirrolla kunnilta itsehallintoalueille olisi synergiaetuja, jos ympäristötoimen lisäksi myös ympäristöterveydenhuolto, rakennusvalvonta ja pelastustoimi siirtyisivät itsehallintoalueille. Siirto tukisi tehtävien kokonaisvaltaista hoitamista. Yhtä kuntaa suurempiin yksiköihin siirtyminen tuottaisi etuja, joiden avulla samoilla voimavaroilla voitaisiin tuottaa palveluja, mikä tarkoittaisi myös parempaa tuottavuutta.

Tehtävien siirtäminen itsehallintoalueille saattaisi kuitenkin heikentää viranomaisen paikallistuntemusta. Kuntien ympäristönsuojelutehtävien hoitamiseen liittyy vahvasti paikallisten

olosuhteiden huomioon ottaminen kuten esimerkiksi naapuruussuhdekiistoissa. Paikallinen asiantuntemus on tarpeen varmistaa esim. paikallisilla toimipisteillä.

Taloudelliset vaikutukset:

Jos ympäristötoimen tehtävät siirrettäisiin kunnista itsehallintoalueille, olisi maksuperusteiden päättäminen suunnitelmallisesta valvonnasta, lupapäätöksistä, rekisteröinneistä ja ilmoituksista helpompaa ja yhtenäisempää verrattuna siihen, että taksoista päätettäisiin peruskunnissa. Myös kustannusvastaavuutta voitaisiin parantaa ja edellytykset maksullisen toiminnan järjestämiselle olisivat ylipäättään paremmat kuin yhdessä kunnassa.

Asiakasvaikutukset:

Asiakasnäkökulmasta ympäristötoimen tehtävien siirtäminen edistäisi ns. yhden luukun periaatteen toteutumista. Ympäristötoimen tehtävien siirtämisen seurauksena käyntiasiakkaiden asiointimatkat saattaisivat pidentyä. Asiakaspalvelunäkökulma kuitenkin huomioitaisiin riittävästi siten, että itsehallintoalueille perustettaisiin paikallisia toimipisteitä. Asiointi myös siirtyy jatkossa enenevässä määrin sähköiseksi.

Ehdotus 2. Järjestämisvastuu rakennusvalvontatoimen tehtävistä

Itsehallintoalueille siirretään järjestämisvastuu nykyisistä kuntien rakennusvalvontatoimen tehtävistä siten, että itsehallintoalueet perustavat alueelleen yhden tai useamman rakennusvalvontayksikön, jotka rahoitetaan täysimääräisesti rakennusvalvonta- ja toimitusmaksuilla. Yksikön vähimmäiskoosta, osaamisvaatimuksista ja tehtävistä laaditaan tarvittavat säädökset siirtymäaikaan.

Toiminnalliset vaikutukset:

Rakennusvalvontatoimen järjestämisvastuun siirrolla itsehallintoalueille olisi monia puoltavia seikkoja. Suuremmilla yksiköillä on tarkoitus muodostaa rakennusvalvonnalle vahvempi rooli laajentuneen toiminta-alueen ja asiantuntemuksen avulla. Eri ammattiryhmistä koostuvat yksiköt kykenisivät tarjoamaan monipuolisempaa ammatillista osaamista ja palvelua asiakkaille. Ne myös kykenisivät erikoistumaan ja hankkimaan erityisosaamista.

Suuremmilla yksiköillä olisi riittävät resurssit seuraamaan jatkuvia säädösmuutoksia, kehittämään toimintaansa sekä yhdenmukaistamaan käytäntöjään ja tulkintojaan. Rakennusvalvonnan toiminnan ennakoitavuus paranisi ja asiakkaiden kohtelu tasapuolistuisi. Edelleen pyritään toiminnan tehostumiseen ja lupaprosessin nopeutumiseen.

Rakennusvalvonnan suurempi yksikkökoko mahdollistaa myös yhtenäisten prosessien ja sähköisen asioinnin käyttöönoton ja kehittämisen, mitä kautta kustannussäästöjä on mahdollista saada myös jatkossa. Kesäkuussa 2015 valmistui työryhmän selvitys suuremmiksi yksiköiksi koottavan uusimuotoisen rakennusvalvontatoimen vaihtoehtoisista toiminta- ja organisointimalleista ja niiden vaikutuksista.

Mikäli kunnista siirrettäisiin itsehallintoalueille rakennusvalvonnan lisäksi ympäristönsuojelun, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävät, muodostaisi tehtävien siirto kunnista yhtenäisen kokonaisuuden, millä saavutettaisiin synergiaetuja. (mm. valmiusasiat, asiantuntemuksen hyödyntäminen, turvallisuus, terveys, sähköiset palvelut). Tehtävien siirto edellyttää kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyön varmistamista muutostilanteessa sekä rakennuslupamenettelyyn kuuluvan oikeusharkinnan huomioon ottamisen tehtävien järjestelyssä.

Taloudelliset vaikutukset:

Tehtävien siirto mahdollistaisi yhdenmukaisemmat maksuperusteet ja rakennusvalvontatoimen rahoittamisen rakennusvalvontamaksuilla. Rakennusvalvontatoimen keskittämisen tuomalla osaamisen ja resurssienkäytön tehostamisella voidaan vaikuttaa rakentamisen laatuun ja sitä kautta rakennetun ympäristön elinkaarenaikaisiin energian käytön ja ylläpidon kustannuksiin merkittävästi. Rakennusvalvonnalla voidaan tuottaa lisäarvoa koko rakennusalueelle painottamalla toimenpiteet suunnittelun alkuvaiheisiin ja kiinnittämällä hankkeeseen ryhtyvän huomio kokonaisvaltaisiin elinkaareen vaikuttaviin ratkaisuihin.

Asiakasvaikutukset:

Ympäristö- ja rakennusvalvontatoimen asiantuntemus ja osaaminen paranevat, asiakkaat saivat palvelunsa yhtenäisesti ja samanlaisella prosessilla. Ehdotus yhtenäistäisi säännösten tulkintaa ja soveltamista ja tehostaisi toimialan digitalisointia. Asioinnin siirtyessä jatkossa enenevässä määrin sähköiseksi voidaan asiointimenettelyjä edelleen sujuvoittaa. Paikallinen asiantuntemus on tarpeen varmistaa asioiden käsittely esim. paikallisilla toimipisteillä.

Ehdotus 3. Erityisryhmille tarkoitettujen asuntohankkeiden puoltaminen

Tietyissä tapauksissa olisi perusteltua, että valtion tukemassa asuntotuotannossa asuntohankkeiden toteuttamista koskevan puollon antaisi kunnan sijasta itsehallintoalue. Näin on varsinkin erityisryhmäasuntoja koskevien hankkeiden osalta, sillä niillä on vahva kytkentä maakunnille siirtyviin sote-asioihin ja olisi perusteltua, että erityisryhmien (esim. huonokuntoiset vanhuksat, vammaiset sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujat) palveluista jatkossa päättävä taho vastaisi myös heidän asumisensa organisoinnista.

On todennäköistä, että itsehallintoalueet ja niiden omistamat yhtiöt alkavat jatkossa rakennuttaa valtion tukemia asuntoja omaan omistukseensa, varsinkin erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja. Etenkin tässä tilanteessa olisi perusteltua, että hankkeen puoltamisesta päättäisi itsehallintoalue, ei kohteen sijaintikunta.

Ehdotus 4. Öljyvahinkojen jälkivalvonnan siirto kunnista itsehallintoalueille

Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) mukaan pelastustoimi vastaa torjunnasta omalla alueellaan (maalla, saaristossa ja rannikolla) ja kunta vastaa jälkitorjunnasta. Jälkitorjunnalla tarkoitetaan niitä ei-kiireellisiä torjuntatoimenpiteitä, jotka tehdään sen jälkeen, kuin öljyn leviäminen on estetty.

Itsehallintoalueilla on jo päätetty osoittaa pelastustoimen tehtävät. Itsehallintoalueita on jonkin verran vähemmän kuin pelastustoimen alueita. Selvityshenkilö Tarastin asettamiskirjeessä todetaan, että itsehallintoalueille osoitettavien pelastustoimen tehtävien osalta tulee ottaa huomioon mahdolliset tarpeet järjestää tehtävät laajemmalla alueella eli pelastustoimenalueita saattaa tulla vähemmän kuin 18.

Monet kunnat kokevat jälkitorjuntatehtävän haastavana. Jälkitorjunta voidaan järjestää kunnissa eri tavoin, esim. yhteistyönä pelastustoimen tai muiden kuntien kanssa. Ison alusöljyvahingon käytännön järjestämisestä ei ole vielä kokemusta. Jälkitorjunta saattaa tällöin ulottua usean kunnan alueelle. Jälkitorjuntavastuut joudutaankin miettimään alueellisesti ja ne tulee kirjata öljyvahinkojen torjuntalain mukaisiin torjuntasuunnitelmiin.

Tästä syystä voidaan harkita myös jälkitorjunnan siirtämistä itsehallintoalueille.

Ehdotus 5. Jätehuollon tehtävien siirtäminen itsehallintoalueille

Maakuntien itsehallintoalueille ehdotetaan siirrettäväksi nykyisin kunnan vastuulle säädettyjen yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen liittyvät tehtävät. Siirron kohteena on sekä jätehuollon järjestämiseen liittyvät kunnan viranomaistehtävät että kunnan operatiiviset palvelutehtävät. Jätehuoltotehtäviä siirrettäessä on ehdottomasti siirrettävä koko jätehuollon järjestämisvastuu sekä kunnallisten jätehuoltolaitosten jätteenkäsittelytoimintojen omistus itsehallintoalueille. Asukkaiden yhdyskuntajätehuollon sujuva toteutus edellyttää, että jätehuolto voidaan järjestää sidosyksikköasemassa olevan tahon kanssa. Itsehallintoalueet voivat jatkossa siirtää operatiiviset palvelutehtävät omistamiensa yhtiöiden tai laitosten tehtäväksi.

Laadukkaiden ja monipuolisten yhdyskuntajätehuoltopalvelujen järjestäminen jätelain edellyttämällä tavalla vaatii väistämättä ylikunnallista yhteistyötä. Kuntien jätehuollon yhteistyöalueita on tällä hetkellä 34 (<http://www.jly.fi/jly2.php?treeviewid=tree1&nodeid=2>), eli noin kaksinkertaisesti itsehallintoalueiden määrään nähden. Nykyisten jätelaitosalueiden ja itsehallintoalueiden rajaukset eivät ole yhteneväisiä. Tehtävien siirtäminen itsehallintoalueille edellyttää siten todennäköisesti jätelaitosten nykyisten aluerajausten olennaista tarkistamista.

Kunnat tai kuntien jätelaitokset ovat sitoutuneet pitkäaikaisillakin sopimuksilla tiettyihin keräys- tai käsittelyjärjestelmiin (esim. jätteen energiahyödyntäminen). Muutos voi johtaa näiden sopimusten purkautumiseen ja tästä mahdollisesti seuraaviin sanktioihin.

Kunnalliset jätelaitokset ovat nykyisin kuntien omistamia. Jätelaitokset ovat toimialueellaan tehneet paljon investointeja keräysjärjestelmiin ja jätteen käsittelyyn. Näiden omistusten siirtäminen itsehallintoalueille muun toiminnan mukana on olennaista toimivan jätehuollon järjestämiseksi, mutta vaatii paljon selvitystyötä.

Jotta kaikki näkökohdat jätehuoltovastuun siirtämisestä saataisiin selville, asiaa tulisi käydä läpi yhdessä sidosryhmien kanssa ja tehdä perusteellinen vaikutusten arviointi.

Kunnallinen jätehuolto (operatiivinen toiminta ja jätehuoltoviranomainen) rahoitetaan kokonaisuudessaan jätemaksuilla. Ainoastaan valvontaviranomainen (yleensä ympäristönsuojeluviranomainen) ja vanhojen kaatopaikkojen jälkihoito kustannetaan verovaroilla. Voimavarojen parantamiseksi ympäristöministeriö on sitoutunut jätehuollon valvonnan muuttamiseen maksulliseksi.

Ehdotus maakuntien liitoista itsehallintoalueille siirtyvistä tehtävistä

Ehdotus 1. Maakuntien liittojen maakunnan suunnittelua ja maakuntakaavoitusta koskevat tehtävät

Itsehallintoalueille siirretään maakuntien liitoille kuuluvat alueidenkäytön suunnittelun tehtävät. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakuntien liitot vastaavat maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakuntakaavoituksessa ratkaistaan alueiden käytön valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset asiat.

Alustavat vaikutukset

Maakuntakaavoituksessa sovitetaan yhteen valtakunnalliset, maakunnalliset ja paikalliset tavoitteet ja ratkaistaan maakunnalliset ja seudulliset maankäyttökysymykset. Itsehallintoalueet tulevat vastaamaan alueellisista kehittämistehtävistä, joihin maakuntatason kaavoitus ja muu maakunnan suunnittelu kuuluvat elimellisenä osana. Maakuntakaavoituksen ja muiden maakunnan suunnittelutehtävien siirtäminen itsehallintoalueille on näin ollen perusteltua. Tehtäväsiirrolla voidaan varmistaa, että maakunnille nykytilanteessa kuuluvat alueiden kehittämistehtävät ja alueidenkäytön suunnittelun tehtävät muodostavat toisiaan tukevan, saman organisaation vastuulle kuuluvan tehtäväkokonaisuuden.

Ehdotus ELY-keskuksista itsehallintoalueille siirtyvistä tehtävistä

Ehdotus 1. ELY-keskuksille kuuluvat kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämisen ja ohjaustehtävät (n. 110 htv).

Alustavat vaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ELY-keskukset edistävät ja ohjaavat kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Keskeisiä toimintamuotoja ovat kuntakaavoja koskevat viranomaisneuvottelut, kuntien kanssa vuosittain käytävät kehittämiskeskustelut sekä kaavoja koskevat lausunnot. Nämä tehtävät ovat pääosin luonteeltaan alueen kehittämis- ja edistämistehtäviä, jotka hallituksen linjauksen mukaisesti sopivat siirrettäväksi itsehallintoalueille.

Itsehallintoalueille on siirtymässä maakuntien liitoista maakunnan suunnittelun ja maakaavoituksen tehtävät. Kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämisessä ja ohjauksessa on mahdollista saavuttaa lisää vaikuttavuutta ja nykyistä parempaa yhdenmukaisuutta, mikäli kuntakaavoitusta ohjaavan maakuntakaavan laatiminen ja kuntakaavoituksen edistämisen ja ohjaustehtävät kuuluisivat saman organisaation vastuulle.

Vaikuttavuuden ja synergiaetujen saavuttaminen on kuitenkin mahdollista vain, mikäli maakuntien liittojen ja ELY-keskusten alueidenkäytön asiantuntemus pystytään yhdistämään optimaalisella tavalla ja varmistamaan tehtävien laadukkaaseen hoitamiseen tarvittava asiantuntemus ja riittävät voimavarat, jotka ovat nykytilanteessa varsin niukat osassa maakuntien liittoja ja useimmissa ELY-keskuksissa. Jotta mahdollisilla tehtäväsiirroilla voitaisiin edistää alueidenkäytön suunnittelun hyvää laatua kunnissa, tulisi organisaatiota ja toimintatapoja koskevilla ratkaisuilla varmistaa korkeatasoinen asiantuntemus ja kuntien yhdenvertainen kohtelu.

Tehtäväsiirron kannalta kielteistä olisi se, että kuntien alueidenkäytön suunnittelun ohjaus- ja edistämistehtävien siirtäminen itsehallintoalueille merkitsisi kuntakaavoituksessa tarvittavan, nykytilanteessa ELY-keskuksista saatavan monialaisen ympäristötuntemuksen eriytymistä eri organisaatioihin. Tämä toisi lisähaasteita eri sektoreiden näkemysten yhteensovittamiselle kaavoituksessa, jonka merkitys kuntien strategisen suunnittelun välineenä on kasvava. Eriyksen ongelmallista olisi, mikäli ELY-keskusten Y- ja L-vastuualueiden tehtävät eriytyisivät eri organisaatioihin.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asianmukaisen huomioon ottamisen ja kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi valtion hallinnon tehtäviin olisi hyvä jatkossakin kuulua kuntien alueidenkäytön suunnittelun valvontakeinot merkitykseltään valtakunnallisissa asioissa esim. ehdotettavassa valtakunnallisessa lupa-, valvonta- ja asiantuntijaviranomaisessa.

Ehdotus 2. ELY-keskuksille kuuluvat vesihuollon edistämistehtävät ja hajajätevedet (n. 10 htv)

Kunta vastaa alueensa vesihuollon kehittämisestä ja vesihuoltolaitokset (kunnallinen tai yksityinen laitos tai osuuskunta) vastaavat laitospohjaisesta vesihuollosta ja kehittämisestä. ELYt nykyään edistävät ylikunnallista vesihuollon (seudullinen tai alueellinen vesihuollon kehittämissuunnitelma, viemärointi ja vedenhankinta) kehittämistä, joka soveltuisi IHA alueella hoidettavaksi tiiviissä yhteistyössä maankäytön suunnittelun kanssa.

Yhdyskuntajätevesiä säätelee direktiivi yhdyskuntajätevesien käsittelystä. Tässä asetetaan puhdistamokohtaiset vaatimukset, joiden toimeenpanon valvonnasta ja raportoinnista jäsenvaltio vastaa.

Haja-asutuksen jätevesien toimeenpanon edistäminen on tarkoituksen mukaista järjestää osana ympäristönsuojelutehtäviä joko kunnissa tai IHA alueilla.

Ehdotus 3. ELY-keskuksille kuuluvat kuntien rakennustoimen järjestämisen edistämisen ja ohjaustehtävät (n. 3 htv).

Alustavat vaikutukset

Tehtyjen ehdotusten mukaisesti kuntien rakennusvalvontatoimi siirrettäisiin itsehallintoalueelle järjestettäväksi, johon tämä tehtävä integroituu. Samalla voidaan varmistaa toimialan riittävä ohjaus.

Ehdotus 4. ELY-keskuksille kuuluvat tehtävät rakennusperintöavustuksista (n. 7 htv)

Alustavat vaikutukset

ELY-keskusten E-vastuualueelta on siirtymässä itsehallintoalueille merkittäviä rahoitustehtäviä, mikä mahdollistaa synergiaetujen saavuttamisen valtion muiden avustusten ja rakennusperintöavustusten välillä. Rakennusperinnön säilyttämistä edistävillä avustuksilla on myös kytkentää alueidenkäytön suunnitteluun, mitä koskevat ELY-keskusten tehtävät esitetään siirrettäväksi itsehallintoalueille.

Ehdotus 5. ELY-keskuksille kuuluvat maastoliikenne-, vesiliikenne- ja ulkolain mukaiset tehtävät (n. 4 htv)

ELYlle kuuluvat ulkoilulain, maastoliikennelain ja vesiliikennelain mukaiset tehtävät voitaisiin siirtää itsehallintoalueille lukuun ottamatta maastoliikennelain tarkoittaman alueellisen kielto- tai rajoitusasian käsittelyä silloin kuin se koskee luonnolle tai muulle ympäristölle aiheutuvan haitan ehkäisemistä. Tehtävä on perusteltua säilyttää jatkossakin valtion viranomaisella muiden luonnonsuojelun tehtävien tavoin.

Vesiliikennelain tarkoittamissa alueellisissa kielto- ja rajoitusasioissa toimivalta on jaettu Liikenneviraston kanssa. Jos Liikenneviraston toimivalta asiassa säilyy, on tehtävä tarkoituksenmukaista säilyttää kokonaisuudessaan valtion viranomaisten vastuulla.

Elyjen ja kuntien ulkoilulain, maastoliikennelain ja vesiliikennelain mukaisten tehtävien keskittämisestä itsehallintoalueille voitaisiin saavuttaa synergiaetuja, mikäli kunnan ympäristötoimen tehtävät siirtyisivät myös itsehallintoalueille.

Ehdotus 6. ELY-keskuksille kuuluvat ylikunnalliset ilmoitukset, lausunnot, raportit ja suunnitelmat (n. 10htv)

Itsehallintoalueille siirretään ELY-keskuksille kuuluvat tehtävät niiden ilmoitusten, lausuntojen, raporttien ja suunnitelmien käsittelemisestä ja laatimisesta, joihin ei liity merkittävää kansallista tai kansainvälistä intressiä.

Näitä tehtäviä on alustavasti ainakin seuraavat:

- Vesilain mukaiset ilmoitukset: (ruoppaus, vedenotto, ojitus)
- Alueellisten jätesuunnitelmien valmistelu (jätelaki 88 §)
- Alueellinen ympäristön tila -katsaus
- Muut mahdolliset alueelliset suunnitelmat,
- Ylikunnalliset meluilmoitukset
- Ilmansuojelun seurantaan liittyvät tehtävät

Siirrettävät tehtävät tarkentuvat jatkovalmistelussa.

Ehdotus 7. ELY-keskuksille kuuluvat tehtävät vesien tilan seurannasta (35-45-htv)

Vesien- ja merenhoitoon liittyvän seurannan tavoitteena on saada yhtenäinen ja monipuolinen kokonaiskuva pintavesien, pohjavesien ja meren tilasta. Seuranta antaa tietoa luonnonolojen ja laaja-alaisen ihmisen toiminnan vaikutusten pitkäaikaiskehityksen selvittämiseksi ja seurantatietoa käytetään myös moniin muihin alueellisiin tilan ja erilaisiin arviointeihin. Tilanarviointiin on käytetty ns. valtion harjoittamaan seuranta (ELYt ja tutkimuslaitokset) että myös velvoitetarkkailuaineistoja ja myös kuntien seuranta-aineistoja.

ELYjen vesiseurannat on vuoden 2016 alusta lähtien ulkoistettu ja toiminta on kilpailutettu (näytteenotto ja analyysipalvelut) aina vuoteen 2018 saakka. Seurantojen uudelleen tarkastelu (ja mahdollisesti uusi kilpailuttaminen) tapahtuu vuonna 2018. Seurantaohjelman suunnittelu tulee säilyttää kuitenkin keskitettynä ja näin taataan EU linjausten toteuttaminen ja valtakunnallinen yhteneväisyys.

Kunnilla on paljon erilaista ympäristötilanseuranta. Pohjavesien laadun ja määrän tiedot ovat jo kuntien käytettävissä sillä kuntien luvittamien toimintojen ja vesihuoltolaitosten raakavedenseuranta ja tarkkailutiedot kootaan kunnissa.

Siinä yhteydessä, että myös kuntien seurantatehtävät siirretään IHA alueille, on mahdollista tarkastella myös valtion seurantojen siirtoa. Paikallistuntemuksella on suuri merkitys myös seurantojen kehittämisessä. Muussa tapauksessa siirtoa ei voi tehdä.

Alustavat vaikutukset

ELY-keskuksille kuuluvat vesien tilaa koskevat seurannat on ulkoistettu. Sopimukset ovat voimassa vuoden 2018 loppuun asti. Sopimuksen arvo on noin 35-45 htv:ta. Vesien tilan seuranta täydentää kuntien ympäristön tilan seurannan tehtäviä, jotka siirtyvät ympäristötoimen tehtävien mukana itsehallintoalueiden tehtäviksi. Nämä seurannat palvelevat myös maakuntakaavoitusta.

Ympäristöministeriön ehdotus valtion tehtävien järjestämisestä

Ehdotus: Valtakunnallinen ympäristöllisiä menettelyjä tarkasteleva lupa-, valvonta- ja asiantuntijaviranomainen

Uudelle valtion viranomaiselle siirretään AVlen Y-vastuualueen lupatehtävät, ELYjen Y-vastuualueella olevat luonnonsuojelua, YVA-menettelyä, ympäristönsuojelua sekä vesien- ja merenhoitoa koskevat lupa-, valvonta ja toimeenpanotehtävät, sekä kaikki Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tehtävät (TUKES). Tällöin valtionhallinnossa yksi viranomainen vastaisi keskeisten ympäristöllisten lupien käsittelystä eli niin ennakko- kuin jälkivalvonnasta. Yhden luukun periaate toteutuisi merkittävässä määrin koskien keskisuurten ja suurten toimintojen lupamenettelyjä. Yhden luukun palvelun ytimen muodostaisivat nykyiset ympäristövaikutusten arviointimenettelylain, ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain, kemikaaliturvallisuuslain ja luonnonsuojelulain mukaiset päätökset. Jatkovaiheessa voisi selvittää mahdollisuutta siirtyä yhdenmukaiseen menettelyyn.

Ehdotuksen perustelut:

Ympäristöasiat on laaja kokonaisuus ja vaatii monenlaista erityisasiantuntemusta muun muassa vesitalousasioista (rakentaminen, säännöstelyt, vedenotto, pohjavesiasiat, ojitus, järjestely ym.) teollisuudesta, energiantuotannosta, jätehuollosta, eläinsuoja-asioista, kaivosasioista, turvetuotantoasioista, satamista, lentokentistä, korvausasioista, hallintopakoista sekä luonnonsuojeluasioista. Koska edellä mainittujen asioiden käsittely vaatii syvällistä ammattitaitoa, niiden käsittelyyn pitää olla käytettävissä parhaat asiantuntijat toiminnan sijaintipaikasta riippumatta. Ympäristöä ja päästöjä koskevien direktiivien ohjaava vaikutus lupa- ja valvontamenettelyissä ja niiden tulkintaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö korostavat asiantuntemuksen kokoamisen tarvetta, jotta varmistetaan ympäristölainsäädännön oikea ja mahdollisimman yhdenmukainen toimeenpano eri puolilla maata.

Tästä syystä ympäristölupa- ja valvontatehtävät on jatkossakin tarkoituksenmukaista jakaa kahdelle hallinnon tasolle, itsehallintoalueille ja valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle. Yksinkertaisemmat, pienemmät ja vähemmän ympäristövaikutuksia omaavat toiminnot, joissa merkittävimmät ongelmat ovat paikallista asiantuntemusta edellyttäviä kysymyksiä, voidaan luvittaa itsehallintoalueilla, joka samalla toimii valvontaviranomaisena. Sen sijaan keskisuuret ja sitäkin suuremmat laitokset, joiden ympäristövaikutukset ulottuvat laajemmalle alueella ja joiden lupa- ja valvonta-asioden käsittely edellyttää enemmän teknistä, juridista ja taloudellista sekä monipuolisempaa luonnontieteellistä osaamista, on tarkoituksenmukaista sijoittaa viranomaiseen, jossa laajemman asiantuntemuksen varaaminen käsittelyä varten on merkittävästi helpompaa. Yksittäinen itsehallintoalue tuskin usein käsittelisi esimerkiksi sellutehtaan, kaivoksen tai suuren polttolaitoksen ympäristölupaa. Viranomaisten yhdistäminen saattaisi avata myös mahdollisuuden yhdenmukaista menettelyyn. Siihen voisivat alustavasti arvioiden soveltua ainakin ympäristövaikutusten arviointimenettelylain, ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain, kemikaaliturvallisuuslain ja luonnonsuojelulain mukaiset päätökset.

Luvanvaraisia toimintoja on Suomessa tällä hetkellä noin 14 700. Niistä kuntien toimivaltaan kuuluu noin 7700 ja valtion lupaviranomaisen toimivaltaan noin 7000 laitosta. Ympäristönsuojelun kannalta merkittävimpiä ympäristövaikutuksia aiheuttavat toimialat, kuten perusteollisuus,

suurimmat energiantuotantolaitokset, kaivokset, turvetuotanto, jätteenpoltto, satamat ja lentoasemat kuuluvat valtion lupaviranomaisen toimivaltaan. Paraikaa valmistellaan muutoksia luvanvaraisuuteen ja myös selvitetään mahdollisuutta korvata luvanvaraisuutta osittain ilmoitusmenettelyllä, joka olisi lupamenettelyä joustavampi tapa käsitellä laitosten ympäristökysymyksiä. Muutosten jälkeenkin on todennäköistä, että lupa- ja ilmoitusmenettelyissä on edelleenkin merkittävä määrä laitoksia.

Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvien toimintojen (noin 1000 laitosta) lupa-asioiden käsittelyn on katsottu kuuluvan valtion lupaviranomaiselle, koska laitosten ympäristövaikutukset voivat olla merkittäviä ulottuen osin jopa Suomen rajojen ulkopuolelle. Laitosten lupa-asioiden käsittelyyn liittyy laajat toistuvat tietojen toimittamisvelvoitteet Euroopan komissiolle. Nämä velvoitteet on yksinkertaisempaa hoitaa valtion viranomaisten toimesta.

Keskisuurissa ja suurissa hankkeissa lupamenettelyn ja päätösten sisällön yhdenmukaisuus on tärkeää oikeusturvan ja tasapuolisuuden toteutumisen kannalta. Tämän turvaaminen on haasteellista, jos näiden laitosten lupa-asiat ja lupien valvonta jaettaisiin 18 tai vaikka 13 itsehallintoalueelle. Samoin vaikeaa on voimavarojen tehokas ja joustava käyttäminen, jos merkittäviä ympäristövaikutuksia omaavien laitosten luvitus ja valvonta jaetaan itsehallintoalueille. Jos keskeiset valtion lupaviranomaiset yhdistetään, voidaan lupia myöntää huomattavasti nykyistä paremmin ja selvästi nykyistä tehokkaammin. Yhdistämisen avulla pystytään tasoittamaan nykyisiä alueellisia eroja lupahakemusten käsittelyajoissa. Eri erityisalojen vahvan asiantuntemuksen kokoaminen yhteen lisää synergiahyötyjä ja tuo mahdollisuuden ennakkoon huomioida asioita laajemmin. Näin vaikuttavuus ja ympäristönsuojelun korkean tason ylläpito pystytään myös turvaamaan.

Myös kuntasektorilla eri lakien mukaiset viranomaiset on järjestetty monin eri tavoin. Ympäristöministeriön tavoitetilassa kuntatasolle jäävät tehtävät tulisi keskittää mahdollisimman pitkälle uusille itsehallintoalueille siten, että mahdollisimman monet ympäristön käyttöä ja rakentamista koskevat luvat myönnettäisiin tämän viranomaisen toimesta.

Valtakunnallinen virasto toimisi myös luonnonsuojelulain mukaisena yleisen edun valvojana ja lupaviranomaisena suhteessa yksityisiin toimijoihin nähden. Luonnonsuojelulainsäädännön valvonta ja toimeenpano ovat pitkälle oikeusharkintaisia ja valtion viranomaisen tehtävä. Lainsäädännön toimeenpanoon liittyy yleisen edun valvontaa ja budjettivaikutuksia, joiden vuoksi se ei sovellu hyvin alueelliselle itsehallintoviranomaiselle. EU:n luonnonsuojelulainsäädännön toimeenpanotehtävät ja raportointi komissiolle ovat vaativa kokonaisuus, joka soveltuu paremmin valtion viranomaiselle.

Virasto toimisi samalla myös yleisen edun valvojina vesien ja meren hyvän tilan saavuttamisessa ja ylläpitämisessä. Suomi on jäsenvaltiona vastuussa vesienhoito- ja merenhoitosuunnitelmien laatimisesta, niiden raportoinnista EU-komissiolle ja toteuttamisesta. Koska molemmat laaja-alaiset suunnittelujärjestelmät perustuvat puitedirektiiveihin on varmistettava, että suunnitelmia laadittaessa täytetään usean muunkin vesiin liittyvän tai vaikuttavan direktiivin vaatimukset (mm. yhdyskuntajätevesidirektiivi, nitraattidirektiivi, juomavesidirektiivi, IED eli teollisuuden päästödirektiivi, uimavesidirektiivi, luonto- ja lintudirektiivit). Valtioneuvosto hyväksyy suunnitelmat ja niitä laadittaessa ja toteutettaessa vaaditaan erittäin monialaista ja syvää asiantuntemusta, joka voidaan varmistaa yhtenäisesti vain valtion viranomaistyönä. Vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelussa tarvitaan viranomaisten välistä yhteistyötä. Merenhoitosuunnitelman laatimistehtävä jakautuu kolmen ministeriön välille. Samalla myös sidosryhmien ja kansalaisten näkemykset huomioidaan. Tämä vaatii alueellista toimintaa ja luonnontieteelliseen tietoon pohjautuvaa puolueetonta lähestymistapaa eri tavoitteiden

yhteensovittamiseksi ja hyväksyttävyyden varmistamiseksi. Lainsäädännön valvonnan lisäksi EU komissio valvoo ja tarkistaa vesien- ja merenhoidon toimeenpanoa ja raportoi sen parlamentille määrävuosin.

Toiminnalliset vaikutukset

Asioiden käsittelyn tulee olla riippumatonta, asiantuntijuuteen perustuvaa laillisuusharkintaa, jossa maan eri osissa toimivat toiminnanharjoittajat voivat olla varmoja siitä, että lupapäätökset ovat mahdollisimman yhdenmukaiset. Päätösten poikkeamien tulee perustua toiminnasta aiheutuvien päästöjen ja haitoille altistuvien kohteiden läheisyydestä ja häiriöherkkyydestä perustuviin tosiseikkoihin. Päätöksenteossa on samalla huolehdittava asianosaisten ja haitankärsijöiden oikeusturvasta.

YVA, lupa ja valvonta muodostavat jatkumon ja tiiviin kokonaisuuden. Asiakkaan näkökulmasta hankkeen läpivienti ja toteutus on sujuvampaa, jos viranomaisyhteistyö toimii tiiviisti. Läheisesti YVA-, lupa- ja valvontamenettelyihin liittyvät mm. jätelain, luonnonsuojelulain, vesilain, vesien- ja merenhoidon, kaivoslain, kemikaaliturvallisuuslain tehtävät tulisi säilyttää valtion vastuulla.

Ympäristöministeriön ehdotuksella luodaan yhden luukun palveluperiaate keskisuurten ja suurten toimintojen ympäristö- ja vesitalousasioiden hoidolle valtion viranomaisessa, kun keskitetään samaan paikkaan näiden asioiden keskeisten eri viranomaisten tehtävät, mm. YVA-, luvitus- ja valvontatehtävät sekä näihin oleellisesti liittyvät muut mm. luonnonsuojelulain, jätelain ja vesien- ja merenhoidon, kaivolain ja kemikaalilain tehtävät.

Keskisuurten ja suurten toimintojen ympäristö- ja vesitalousasioissa monen erityyppisen erityisasiantuntemuksen tarve on suuri. Näiden asioiden ympäristöasioiden kokonaisuuden hoitaminen valtiolla tarjoaa joustavan mahdollisuuden erityisasiantuntemuksen lainaamisen toisille alueille yli sektorirajojen. Yhteiskunnan vastuiden ja riskien näkökulmasta on tärkeää, että voidaan jo ennakollisesti hoitaa keskisuurten ja suurten laitosten luvitus laadukkaasti, tasavertaisesti sekä ennen kaikkea sujuvalla prosessilla. Ehdotetulla ratkaisulla ympäristölupien käsittelyaikoja voidaan luultavasti merkittävästi lyhentää. Lupavaiheen asiantuntemuksen turvaamisella vähennetään myös muutoksenhaun tarvetta hallinto-oikeuksiin. Lisäksi voidaan minimoida valtion vastuut mahdollisissa onnettomuustilanteissa. Tämä luo myös kestävä pohjan yritystoiminnalle ja talouskasvulle.

Pienten toimintojen ympäristö- ja vesitalousasioissa yhden luukun palveluperiaate syntyy itsehallintoalueille, kun sinne siirretään kuntien ympäristönsuojelutoimi, ympäristöterveydenhuolto, rakennusvalvonta sekä ELYjen ja maakuntien liittojen maankäytön ohjaukseen liittyvät asiat. Näissä asioissa myös yksittäinen kansalainen tai pienyritys voi luottaa saavansa yhdenvertaista palvelua.

ELYjen ja AVlen Y-vastuualueiden henkilökehitys vuodesta 2015 vuoden 2019 alkuun

ELY –keskuksissa on ympäristöministeriön toimialan tehtävissä tällä hetkellä noin 580htv, joista itsehallintoalueille on ympäristöministeriön ehdotuksessa tarkoitus siirtää suorita htv:ita noin 150. AVlen Y-vastuualueella on 130 htv. ELYjen ja AVlen henkilökehitys on vähenevä. Jäljelle jäävien voimavarojen jakaminen keskisuurten ja suurten ympäristö- ja vesitalousasioiden hoidossa itsehallintoalueille ei olisi järkevää. Tämä voisi merkittäväällä tavalla vaarantaa lupien yhdenmukaisen käsittelyn maan eri osissa, lisätä ympäristöriskien vaaraa sekä pidentää lupien käsittelyaikoja valitusten ja voimavarojen puutteessa.

Lisäksi on huomioitava, että AVlen Y-vastuualueilla on vesitalousasioita käsittelevien henkilöiden määrä vain noin 30-50 henkilöä. Vesitalousasioiden lupakäsittely vaatii erityisasiantuntemusta. Tätä erityisasiantuntemusta on jäljellä koko maassa enää erittäin vähän, minkä vuoksi riittävän asiantuntemuksen turvaaminen edes neljälle ympäristölupavastuualueelle on ollut haasteellista.

Jatkoselvitystarpeet

Ehdotukset ovat tässä vaiheessa alustavia. Tehtävien siirtoon liittyvät vaikutukset sekä lainsäädännönmuutostarpeet on selvitettävä perusteellisesti. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että ympäristötoimen toimialaan kuuluu vesilain mukaisia tehtäviä, joihin liittyvien asioiden vastuuministeriönä toimii oikeusministeriö. Jos ympäristötoimen tehtävät siirrettäisiin kunnilta itsehallintoalueille kokonaisuudessaan, tarkoittaisi tämä myös vesiasioihin liittyvien tehtävien siirtymistä itsehallintoalueille. Tältä osin asiassa tulisi selvittää myös oikeusministeriön kanta.

Edellä kuvattujen tehtäväalueiden osalta kyse ei ole nykyisten tehtävien siirtämisestä sellaisenaan. Tämän vuoksi erityislakeihin tarvittavien muutosten valmistelussa tulee tarkastella tehtävien siirtojen ohella myös näiden tehtävien muutostarpeita, mikä voi edellyttää erittäin laajamittaisten muutosten tekemistä eri lakeihin.

Kaikki esitetyt henkilötyövuodet ovat suuntaa-antavia ja täsmentyvät valmistelun edetessä.

Jatkovalmistelussa olisi syytä huomioida myös Uudenmaan sekä metropolialueen erityispiirteet ja -tarpeet. Alue poikkeaa merkittävästi muista itsehallintoalueista mm. väestömäärän ja -rakenteen, kasvun, kaupungistumisasteen ja talouden osalta. Siksi asuntomarkkinoiden, joukkoliikenteen ja yhdyskuntarakenteen seudullinen hallinta edellyttävää erityisiä toimia. Näistä syistä voisi olla perustelua, että metropolialueella olisi muista itsehallintoalueista poikkeavia tehtäviä ja rakenteita.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voisiko itsehallintoalueiden tehtäviin kuulua myös valtion tukemien ARA-asuntojen tuotanto- ja ylläpitotehtäviä tietyiltä osin sekä asunto-olojen seudullisen kehittämisen ja asuntopolitiikan strategisen suunnittelun tehtäviä. Valtion tukemien asuntohankkeiden hakemusten osalta tulee jatkovalmistelussa ratkaista, miten toimivallanjako itsehallintoalueiden ja kuntien välillä tehdään: antaaako puollon itsehallintoalue vai kunta, molemmat, olisiko itsehallintoalueella "otto-oikeus" kuntiin toimitettuihin hankehakemuksiin vai siirryttäisiinkö puoltomenettelystä lausuntomenettelyyn, jolloin lausunnon voisivat halutessaan antaa sekä itsehallintoalue että kunta.

ELY-keskusten erikoistumis/keskittämistehtävät ovat pääosin valtakunnallisia, näitä tulee vielä tarkastella erikseen.

YKSI VALTION VIRANOMAINEN

Valtakunnalliset
alueidenkäyttötavoitteet

YVA
9 htv

Äristönsuoja
+valvonta
225 htv

non
ojelu,
vonta

esien- ja
renhoito,
alvonta
90 htv

ve

äristö
vat
htv

TUKES
vos-, kemikaaliluvat
ja valvonta,
kennustuotteet

MK-
liitto

Ma ka

n tehtävät
110htv

46

240

110 htv

90 htv

et
10 htv

illeg

Amic

23

ITSEHALLINTOALUE

Alueen kehittämis- ja

Maakunnan
Suunnittelu,

...äytön

...pitoa



suunnitelma

ain mukaiset tehtävät 4 htv

35-45htv
oistettu)

htv
e-veuel

(5)

J

Pysyvät/
Uudet

KUNNAT

Maankäyttö

Valtion tukema
asuntotuotanto

Öljyvahinkojen
iäkitorunta

olto

Ympäristötoimi
675 htv

Rakenius
valvonta

ELY-HTV -tilanne

31.12.2015, vyöryttämätön

Kaikki HTV –määrät suuntaa-antavia