

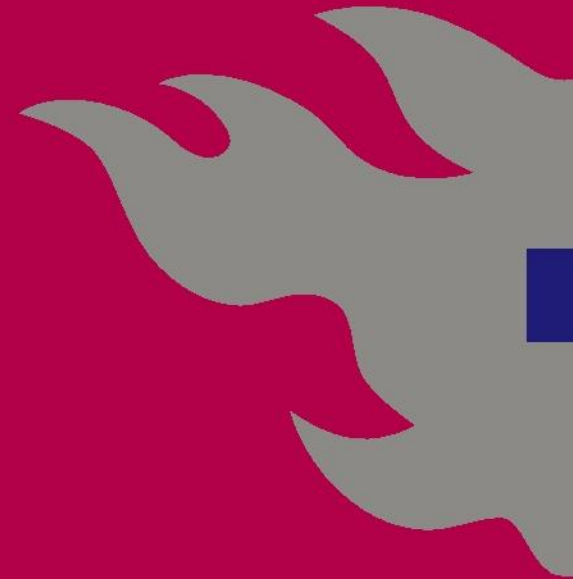


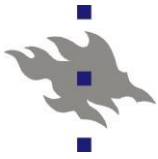
HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

HELSUS
Kestävyystieteen instituutti

Ympäristöhallinto pysyvässä muutoksessa

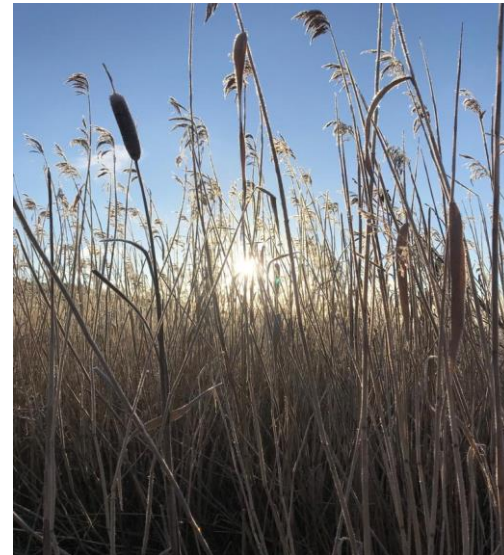
Prof. Kai Kokko
4.9.2025





Sisällys

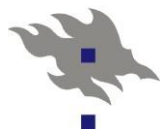
- **Ympäristöhallinnon uudistamisen historiaa ja kritiikkiä**
- **Ympäristönsuojelu yleisinä etuina ja niiden turvaaminen ympäristöhallinnossa**
- **Valtion aluehallintouudistus 2026**





Valtion ympäristöhallinnon uudistamisen historiaa

- **Alueelliset ympäristökeskukset** aloittivat vuonna 1995, ja ne korvattiin vuoden 2010 alusta **Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla**.
- **Vesioikeudet** lakkautettiin vuonna 2000, ja niiden tilalle tulivat **ympäristölupavirastot**.
- Ympäristölupavirastojen sijaan tulivat vuonna 2010 **aluehallintovirastot**.
- Vuonna 2018 yritettiin ympäristöhallinnon uudistamista maakuntahallintouudistuksen yhteydessä.
- Vuoden 2026 alusta ELY-keskukset ja aluehallintovirastot korvataan **Lupa- ja valvontavirastoilla**. Osin tehtäviä siirtyy myös **Elinvoimakeskuksille**.



Vuoden 2018 maakuntahallintouudistuksen kritiikki

- *Vuoden 2018 uudistuksessa ei ollut riittävää yleisten ympäristöetujen valvontaa.*
 - Perustuslaissa, EU-oikeudessa ja ympäristöoikeuden sektorilaeissa tunnustetut erilaiset yleiset edut ansaitsevat avoimen punninnan lupamenettelyssä ja tarvittaessa muutoksenhakumenettelyssä.
 - *Vuonna 2018 ehdotettu järjestelmä olisi jättänyt yleisten etujen valvonnan sekä hallinnon tasoittain että sektoreittain puutteelliseksi.*

(Kuusiniemi ja Määttä 2018).
- *Muutoksenhakutuomioistuin ei voi pyytää puolueetonta lausuntoa lupapäätöksen tehneeltä viranomaiselta, minkä vuoksi mm. on tarpeen, että lupaviranomaisen toiminnasta erotetaan vähintään yleisiä ympäristöetuja valvova yksikkö.* (Oma havainto).



Ympäristönsuojelu yleisenä etuna

- *Yksityinen etu* viittaa tietyn yksityisen henkilön tai tahon intressiin, omaan parhaaseen.
- *Yleinen etu* ei ole pelkistettävissä vain yksityisten tahojen intresseihin, vaan se ilmentää jotain jakamatonta, yhteisölle kuuluvaa hyvää.
- *Kenelläkään ei ole oikeutta määrätä (disponoida) yleisestä edusta*: vaikka tietyn viranomaisen lakisääteisenä tehtävänä on turvata tiettyä yleistä etua, tuolla viranomaisella ei ole toimivaltaa määrätä, että tuosta edusta luovutaan jonkin toisen edun hyväksi.
- Ympäristölainsäädännön yhteydessä, kuten vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa, *yleisen edun käsitteestä ei tulisi puhua yksikössä*.

(Lähde: K. Kuusiniemi ja T. Määttä 2018:

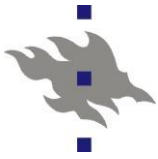
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-180839.pdf>)



ELY-keskuksen rooli yleisien etujen valvojana muutoksenhaussa

■ ELY-keskuksen lausuntotehtävä (KHO 2019:166)

- ELY-keskuksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle 4.12.2018 antamassa lausunnossa ja katselmuksessa viitatussa Suomen ympäristökeskuksen 27.8.2019 julkaisemassa Suomen vesien tila -arviossa olevat uusimmat Kallaveden ekologista tilaa koskevat tutkimustulokset osoittavat, että *Kallaveden ekologinen tila on jo nyt – vaikka Kallaveteen kohdistuva kuormitus säilyisi nykyisellä tasolla – vaarassa kasviplankton-laatutekijän osalta heikentyä tyydyttävään tilaan*, kun tarkastellaan sen kaikkia osatekijöitä eli a-klorofyllipitoisuutta, kokonaisbiomassaa, haitallisten sinilevien osuutta kokonaisbiomassasta ja kasviplanktonin trofiaindeksiä (TPI).



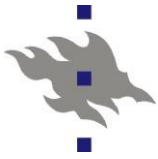
KHO:n perustelut

- Arvioitaessa ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaisia luvan myöntämisen esteitä ratkaisevia ovat toiminnasta ja muusta kuormituksesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset. *Merkitystä ei lain mukaan ole esimerkiksi toiminnan hyödyllisyydellä yleiseltä kannalta tai sen tuottamalla taloudellisella tuloksella.*
- Näin ollen toiminnasta yhdessä muun kuormituksen kanssa olisi *vaarana aiheutua* ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohdassa *tarkoitettu kielletty seuraus.*



KHO:n ratkaisu

- Kaikki edellä lausuttu ja asiassa saatu selvitys kokonaisuutena huomioon ottaen asiassa ei voida riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei tällä sijoituspaikalla ja lupahakemuksessa ilmoitetulla tuotantomäärällä koko sen elinkaaren aikana ennalta arvioiden aiheutuisi jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna ympäristönsuojelulain 49 §:n 2 kohdassa *kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lainkohtaa tulkitaan unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.*
- Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset on kumottava ja Finnulp Oy:n lupahakemus hylättävä.



Uusi Lupa- ja valvontavirasto 2026

- Lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan uuteen monialaiseen virastoon.
- Yleisesti ottaen Valviran, aluehallintovirastojen sekä ELY-keskusten ympäristöön liittyvät tehtävät siis yhdistyvät.
- Virastolla on valtakunnallinen toimivalta. Tavoite: alueellinen läsnäolo ja toimintakyky turvataan.



Aluehallintovirastojen nykyiset toimipaikat

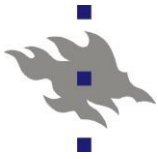
Lähde: avi.fi



Tehtäväjaosta



- **Lupa- ja valvontavirastoon** siirtyvät AVI:en ympäristölupavastuualueen tehtävien lisäksi ELY –keskusten Y –vastuualueen ympäristönsuojelutehtävät.
 - ympäristö-toimiala, johon sisältyy ympäristönsuojelun, *luonnonsuojelun*, rakentamisen ja vesien- ja merenhoidon *lupa-, ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtäviä*, vesitalousasioiden lupa- ja valvontatehtäviä, alueidenkäytön tukemis- ja valvontatehtäviä sekä ympäristövaikutusten arviointiin liittyviä tehtäviä ja muita ympäristön käyttämistä ja suojelua koskevia tehtäviä.
- Viraston **ympäristöosaston yleisen edun valvontayksikölle** kuuluvat ympäristölainsäädäntöön perustuvat *yleisien etujen valvontatehtävät*.
- Ympäristöministeriön hallinnonalan osalta **elinvoimakeluihin** siirtyvät *luonnon monimuotoisuuden hyvän tilan edistämistehtävät*, kulttuuriympäristön hoito ja ympäristöhankkeiden toteuttaminen, alueidenkäytön, ilmastotyön, vesien ja meren hyvän tilan edistäminen sekä ympäristökasvatus.



Lopuksi

- On erittäin tärkeää, että Lupa- ja valvontaviraston yleisiä ympäristöetuja valvova yksikkö saa riittävät henkilöstö- ja muut resurssit ja se toimii aidosti itsenäisenä!
- Voi olla haaste käytännössä, kun esim. luonnonsuojelun valvonta ja rahoitus on eri viranomaisessa.

