



LAUSUNTO
14.6.2005

Asia: Lausunto Ympäristöministeriölle Professori Ekroosin selvityksestä valtion ympäristölupahallinnon kehittämiseksi

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa Ari Ekroosin selvityksestä. Yhdistys on lausunnossaan pyrkinyt analysoimaan Ekroosin selvitystä lähinnä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen näkökulmasta. Kunnan ympäristönsuojeluviranhaltija ja -viranomainen toimivat ympäristönsuojeluviranomaisista kaikkein lähimpänä ”kenttää”, toiminnanharjoittajia ja haitankärsijöitä, ja muutokset ympäristölupahallintoa koskevassa lainsäädännössä vaikuttaisivatkin merkittävästi juuri kunnan viranomaisen käytännön työhön.

Luvanhakukynnys ja normiohjaus

Ympäristöluvanvaraisten laitosten luparajoissa olisi paikoin tarkistamisen varaa, kuten Ekroos esittää. Lupavelvollisten toimintojen muuttaminen ilmoituskäytännön piiriin ei kuitenkaan helpottaisi lupaviranomaisten työtaakkaa, sillä käytännössä ilmoitusmenettelyt ovat lähes yhtä työläitä kuin lupaprosessit. Ilmoitusmenettelyssä joudutaan lisäksi toimimaan rajoitetun määräajan puitteissa, mistä aiheutuu kiirettä asian viranomaiskäsitteilyyn. Jos ilmoitusmenettelyllä korvattaisiin ”pienimmät luvat”, muutos vaikuttaisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työhön, mutta tuskin työtä helpottavalla tavalla, kuten Ekroos esittää. YSV ry katsoo, että ilmoitusmenettelyyn siirtymisen sijaan normiohjausta tulisi kehittää siten, että siitä saataisiin tukea lupa- ja ilmoitusmenettelyyn sekä yhdenmukaisempia käytäntöjä. Normiohjauksessa ei kuitenkaan voida ottaa huomioon paikallisia ympäristöolosuhteita ja myös siksi sen ottaminen käyttöön lupa- ja ilmoitusmenettelyjä täysin korvaavana ympäristönsuojelun ohjauskeinona olisi arveluttavaa. Joustavalla normiohjauksella (kuten malliluvat) sen sijaan voitaisiin merkittävästi tukea paikallista viranomaista. YSV ry korostaa, että paikallinen ympäristönsuojeluviranhaltija on keskeisessä roolissa ympäristöongelmien ennaltaehkäisyssä, sillä hänellä on arvokas tieto ja tuntemus paikallisista olosuhteista.

Ekroos esittää, että muutoksenhakua ilmoituspäätöksestä ei olisi tarpeen järjestää, ja että haitankärsijät voisivat sen sijaan vaatia viranomaiselta lupamenettelyn käynnistämistä haittojen ehkäisemiseksi tai käyttää jälkivalvonnan mahdollisuutta. YSV ry pitää tätä ehdotusta erittäin kyseenalaisena: jälkivalvonta on tavallisesti viranomaiselle monin kerroin työläämpi prosessi kuin haittojen ehkäiseminen ennalta.

Ympäristönsuojelulakia valmisteltaessa naapuruussuhdelain mukainen imissiolupa muutettiin ratkaistavaksi ympäristölupana. Aiemmin tällaiset tapaukset ratkaistiin osana rakennuslupaa. Ekroos esittää selvityksessään siirtymistä osittain takaisin vanhaan käytäntöön ja mahdollisesti vielä aiempaa laajemmassa mittakaavassa. Jos tavoitteena on nykyistä parempi ympäristönsuojelun taso ja toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu, päätösvallan siirto ympäris-

tönsuojelun asiantuntijoilta rakennusvalvonnan tai kaavoituksen puolelle tuskin toisi tilanteeseen ainakaan parannusta. Kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvonnan resurssit ovat vähäiset ja ne myös vaihtelevat eri kunnissa huomattavasti. Ongelmaksi ympäristönsuojelun kannalta tulisivat myös ristiriitatilanteet, joissa jo nyt politiikalla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon. Kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaiset ovat yleensä kunnissa ympäristönsuojeluviranomaista voimakkaammin poliittisesti ohjattuja. Sijoituspaikan ratkaisun siirtäminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten päätösten yhteyteen tarkoittaisi lähinnä sitä, ettei suuressa osassa kuntia toiminnan ympäristövaikutuksia tai naapurustolle aiheutuvia haittoja selvitetäisi lainkaan.

Ekroos ei ole selvityksessään millään lailla huomionut, että lupamaksut muodostavat tällä hetkellä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ainoan tulonlähteen. Lisäksi lupa-asiat ja -maksut ovat helposti mitattavina poliittisesti arvostetuina osa ympäristönsuojeluviranomaisen työstä. Jos kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätösvaltaa suuresti karsittaisiin ja näin tulot huomattavasti vähenisivät, on selvää, etteivät kuntien nykyisessä taloudellisessa tilanteessa myöskään ympäristönsuojeluviranomaisen nykyisinkin jo puutteelliset resurssit tulisi säilymään entisellään. Ympäristönsuojelun valvonnan saattaminen maksulliseksi edesauttaisi valvonnan tehostamista ja nykyisten voimavarojen säilymistä ja toivottavasti myös lisäämistä. Samaa päämäärää tukisivat pakolliset valvontasuunnitelmat.

Valtion ympäristölupaviranomainen

Yksi valtion ympäristölupaviranomainen selkeyttäisi tilannetta nykyiseen kahden lupaviranomaisen järjestelmään nähden. Lupa- ja valvontaviranomaisen erottaminen toisistaan ei kuitenkaan välttämättä toisi kustannus- tai resurssisäästöjä. Seurauksena olisi helposti siirtyminen sisäisten lausuntojen viidakkoon, jossa lupaviranomainen pyytäisi valvojalta lausuntoa ja toisinpäin, ja kummatkin joutuisivat yhtäläillä tutustumaan samoihin asiakirjoihin. Lupa- ja valvontaviranomaisen erottaminen toisistaan tarkoittaisi nähdäksemme sitä, että jokaista toimijaa varten tulisi hallinnossa olla kaksi samat asiat tuntevaa tahoa. Vaikka lupa- ja valvontaviranomaisen täydellinen erottaminen olisi yleisten oikeusperiaatteiden mukaista, se toisi toimintaan byrokratiaa eikä edesauttaisi asioiden nopeaa ja tehokasta käsittelyä, vaikka objektiivisuutta muutos kenties lisäisikin. YSV ry painottaa, että lupa- ja valvonta-asioiden erottaminen toisistaan vaatisi ympäristöhallintoon huomattavia lisäresursseja.

Nykyisellään kuntien kontaktit ympäristölupavirastoihin ovat olemattomat. Ympäristölupavirastot toimivat kuntiin nähden edelleen vanhalla suljetulla oikeusistuintyyllillä. Näiden laitosten muuttaminen valtion ainoiksi lupaviranomaisiksi edellyttäisi huomattavaa muutosta virastojen nykyiseen toimintatapaan, jotta kaikki yhteys valtion ja kuntien ympäristölupaviranomaisten väliltä ei katkeaisi. Neuvonta ja kuntien ohjaaminen ei siis voisi jäädä selvityksessä esitetyllä tavalla ainoastaan valtion valvontaviranomaisena toimivien alueellisten ympäristökeskusten tehtäväksi.

Kuntien ympäristölupatoiminnan suuntaviivoista

Ekroosin selvityksessä on virheellinen käsitys lupa-asioihin käytettävästä työajasta kunnissa, lupa-asiat kun nykyiselläänkin muodostavat vain vähäisen osan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tehtävistä. YSV ry korostaa, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työhön kuuluu lupa- ja ilmoituskäsittelyn lisäksi runsaasti muitakin tehtäviä, kuten laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta säädetään. Selvityksen sivulla 23 esitetty arvio lupa-asioihin kunnissa käytettävästä työajasta ei siis pidä paikkaansa. Kunnissa lupa-asioihin käytettävä ai-

ka on usein huomattavastikin alle selvityksessä esitetty 20-30 % työajasta. Kuntia työllistävät merkittävimmin etenkin erilaiset valitustapaukset sekä lausunnonanto ja osallistuminen kaa-voitukseen ja rakennusvalvontaviranomaisen päätöksiin. Esitetyt muutokset kuntien lupa-asioiden määrän vähentämiseksi eivät siis juurikaan vaikuttaisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen resursseihin. Korkeintaan vähenevät tulot ja tehtävät aiheuttaisivat paineita henkilöstöresurssien vähentämiseen, mikä osaltaan johtaisi siihen, että entistä suurempi osa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen mittavasta työkentästä jäisi hoitamatta. Kunnan mahdollisuutta siirtää hankalaksi koettu lupa-asia valtion viranomaisen päätettäväksi olisikin tehtävien karsintaa paljon parempi vaihtoehto.

Merkittävänä parannuksena kuntien nykytilanteeseen YSV ry ehdottaa myös pakkotoimenpiteitä koskevan lainsäädännön tarkistamista. Nykyisin hankalat pakkotoimenpidetapaukset työllistävät kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia kohtuuttomasti ja tulisikin tutkia vaihtoehto, jossa pakkokeinoja vaativien ns. ”venyvien tapausten” hallintomenettely voitaisiin tarvittaessa siirtää toiselle viranomaistaholle hoidettavaksi.

Ympäristönsuojeluviranomaisten osaamista ja resursseja voidaan parantaa seudullisella yhteistyöllä. Usein yhteistyö käytännössä on kuitenkin tarkoittanut sitä, että yksi yhteinen viranhaltija hoitaa yksin koko laajan seudullisen alueen. Tällaisella yhteistyöllä ei saavuteta muita kuin pieniä taloudellisia etuja.

Ympäristölupahallinnon uudistaminen siten, että kuntien, ja etenkin pienten kuntien, ympäristölupatehtäviä eri keinoin vähennettäisiin, vaikuttaisi, kuten aiemmin on jo todettu, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tuloihin ja arvostukseen. Muutos johtaisi helposti tilanteeseen, jossa ainakaan pienemmissä kunnissa ei olisi enää ketään hoitamassa ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä. Nykyisellään näissä kunnissa asioita hoidetaan erilaisilla yhdistelmävi-roilla ja kuntien yhteisillä viranhaltijoilla, mikä aiheuttaa sen, että ympäristönsuojelun tehtäviä ei pystytä asianmukaisesti hoitamaan. Kahta tai useampaa virkaa hoitava henkilö ei millään voi hallita muiden tehtävien lisäksi ympäristönsuojelun laajaa kenttää, samoin eivät yhden henkilön resurssit ole riittävät usean kunnan ympäristönsuojelun vaativien moninaisten tehtävien hoitamiseen. Ekroosin esittämällä muutoksilla saavutettaisiin tilanne, jossa pienet kunnat edelleenkin voisivat, niin halutessaan, olla täysin välittämättä ympäristönsuojelusta. Ympäristönsuojeluasioiden integroituminen osaksi kuntien koko toimialaa on vielä kaukainen haave ja ympäristöasioiden edes jonkinlainen huomioon ottaminen tällä hetkellä kunnallisessa päätöksenteossa on seurausta kunnan ympäristönsuojelua hoitavien viranhaltijoiden päätäväisestä työstä.

Vaikka selvityksen tarkoituksena on ollut nimenomaan valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen, kohdistuu esitetyistä toimenpiteistä huomattavan suuri osa kunnan ympäristölupaviranomaisen toimintaan ja sen järjestämiseen. Kunnat hoitavat Suomessa niin huomattavan osan ympäristönsuojelun viranomaistoiminnasta, että kuntasektorin kehittäminen ja sille valtionhallinnosta annettava tuki ja ohjaus ansaitsee kokonaan oman huolellisen ja kuntia kuulevan selvityksensä. Ekroosin selvityksessä on paitsi huomattavasti yliarvioitu ympäristölupiin kunnissa käytettäviä resursseja, myös jätetty huomioimatta monta asiaa, joilla helposti ja kustannustehokkaasti voitaisiin valtion suunnalta tukea kunnan viranomaisia. Kuntien ympäristönsuojeluviranhaltijoiden arvostusta ja osaamista edesauttaisi, jos viranhaltijoiden koulutus- ja pätevyysvaatimukset määriteltäisiin selkeästi laissa. Myös erillisen vain ympäristönsuojeluasioita hoitavan lautakunnan ja viranhaltijan vaatimus edistäisi päätösten riippumattomuutta ja ympäristönsuojelun huomioon ottamista kunnallisessa päätöksenteossa.

Valtion ympäristöhallinnon kunnille antamaa tukea voisi kehittää tiivistämällä yhteistyötä ja mm. antamalla kuntien asiantuntijoille paremmat mahdollisuudet osallistua valtion järjestämiin koulutuksiin. Mallipäätöksien ja neuvonnan avulla voitaisiin ympäristölupapäätösten tasoa yhdenmukaistaa vaivattomasti. Tällä hetkellä valtionhallinnosta kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille tarjottu tuki ja neuvonta on ollut hyvin sattumanvaraista ja lähes täysin kunnan viranhaltijoiden oman aktiivisuuden varassa. Mallia kuntien tukemiseen voisi ottaa ympäristöterveydensuojelun kunta- ja lääniorganisaation yhteistyöstä sekä STM:n paimenkirjeistä, joilla useissa kunnissa onkin ollut vaikutusta ympäristöterveydenhuollon resurssien lisääntymisenä.

YSV ry pitää Ekroosin esityksiä oikeansuuntaisina. Vaikka raportti otsikon mukaan koskee lähinnä valtion viranomaisia, otetaan siinä kuitenkin voimakkaasti kantaa kuntia koskettaviin asioihin. Kuntien osalta selvityksessä on puutteita. Selvitystyötä tulisikin jatkaa, unohtamatta nk. Mansikkamäen raporttia, ja työhön tulisi ottaa mukaan kuntien edustajia, myös YSV ry on tarvittaessa käytettävissä.

Tämä lausunto on käsitelty ja hyväksytty ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n hallituksen kokouksessa 14.6.2005.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n hallituksen puolesta,

Sini-Pilvi Saarnio
puheenjohtaja

Vilja Tähtinen
sihteeri

Tiedoksi: Suomen Kuntaliitto