



LAUSUNTO
16.3.2007

**Asia: LAUSUNTO YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄN JA -HALLINNON UUDISTAMIS-
PROJEKTIN VÄLIRAPORTEISTA**

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry on seurannut ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamisprojektin etenemistä ja osallistunut hankkeeseen mm. antamalla lausunnon siihen liittyvästä selvitystyöstä (SYLKY). YSV ry on pahoillaan siitä, ettei ympäristöministeriö ole katsonut tarpeelliseksi pyytää yhdistykseltä lausuntoa väliraporteista. YSV ry pitää nyt vireillä olevia muutoksia kuitenkin jäsenistönsä kannalta erittäin merkittävinä ja siksi yhdistys on päättänyt antaa väliraporteista ympäristöministeriölle seuraavan lausunnon.

Muutospaineet

Ympäristöhallintoon kohdistuu voimakkaita muutospaineita. Valtiohallintoa tehostetaan tuottavuusohjelman avulla ja kuntien viranomaisiin kohdistuu PARAS-hankkeen ja ympäristöterveysvalvontaa koskevien periaatepäätösten vuoksi seudullistamisaineita.

Vaikka väliraporttien perustana olevien selvitysten tarkoituksena on ollut nimenomaan valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen, kohdistuu esitetyistä toimenpiteistä huomattavan suuri osa kunnan ympäristölupaviranomaisen toimintaan ja sen järjestämiseen.

Ympäristölupamenettelyn keventäminen

Keventämisen keinot

Projekti I:n tavoitteena on ollut kehittää keventämistoimenpiteistä tasapainoinen kokonaisuus, jossa toiminnan tehostuminen saadaan aikaiseksi heikentämättä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja lisäämättä olennaisesti jälkivalvonnan tarvetta. Ensisijaisiksi keventämisvaihtoehtoiksi esitetään lupakynnyksien nostamista, normiohjauksen kehittämistä, ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjen laajempaa käyttöönottoa, lupien uusimis- ja tarkastusmenettelyjen kehittämistä, ympäristöjärjestelmien hyödyntämistä, mallilupien ja erilaisten ohjeiden kehittämistä sekä jälkivalvonnan keinojen kehittämistä. Lähtökohtana on saavuttaa suurimmalta osin keventämistoimenpiteiden avulla valtionhallinnolta edellytetty kokonaistuottavuussäästötavoite 25-35 henkilötyövuotta, jolloin muilla keinoin saavutettu tuottavuuden lisääntyminen voitaisiin ohjata valvontaan.

Väliraportissa todetaan, ettei keventämisessä käytettävää keinovalikoimaa ole vielä tässä vaiheessa hyväksytty ja että siihen voi tulla vielä oleellisiakin muutoksia. YSV ry pitää tätä hyvänä asiana, sillä keinovalikoiman todellisia vaikutuksia ympäristöön ja työmäärään on todellakin

tarpeen vielä arvioida nykyistä tarkemmin. YSV ry pitää tärkeänä, että lupajärjestelmän muutokset toteutettaisiin pikkuhiljaa ja vaiheittain, jotta niiden vaikutusta työmäärään voitaisiin paremmin arvioida ja seurata. Suuren muutosmäärän kiireinen läpivieminen johtaa kaaokseen, joka haittaa niin toiminnanharjoittajia kuin viranomaisiakin.

Lupakynnyksen nostaminen ja toimivaltajako

Nykyisen ympäristönsuojelulain lupakynnyksien nostaminen tulee kohdistumaan pääosin kuntien toimivallassa oleviin toimintoihin. Jotta toimenpiteestä aiheutuva kustannussäästö kuitenkin kohdistuisi valtionhallintoon, on tarkoitus muuttaa valtion ja kunnan viranomaisten tehtäväjako. YSV ry katsoo, että väliraportin tieto muutoksen vaikutuksista kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työmäärään on varsin puutteellinen. YSV ry haluaa jälleen kerran korostaa, mikä projekti II:n väliraporttiinkin on kirjattu, että kuntien nykyiset ympäristönsuojeluviranomaisten voimavarat ovat niukat eikä niiden kehitys ole ollut tyydyttävä. Tämän vuoksi on luonnollista, että muutoshanke herättää kunnallisissa viranhaltijoissa ristiriitaisia tunteita. Muutosten todellisia vaikutuksia kuntatasolle ei kukaan osaa tässä vaiheessa vielä ennustaa, vaikka väliraporttiin onkin kirjattu tavoite, että toimivaltajaossa säilytettäisiin nykyisen työmäärän jakoon perustuva tasapaino.

YSV ry:n näkemyksen mukaan eräiden toimintojen osalta lupakynnyksen nostaminen voidaan toteuttaa, mutta muutoksen vaikutuksia tulee tarkasti seurata eikä niitä pidä etukäteen yliarvioida. Lupakynnyksen nostamisella laskennallisesti saatava lupamäärien vähentyminen saattaa osaltaan kompensoitua sillä, että lupavelvollisuuden perusteeksi muodostuukin jatkossa naapurussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus.

Lupakynnyksen nostaminen tulee merkittävästi lisäämään jälkivalvonnan tarvetta. Ympäristöriskien ja ympäristönsuojelutyön tehokkuuden näkökulmasta toimintojen valvonnassa työn tulisi kuitenkin ehdottomasti painottaa ennaltaehkäisyyn eikä jälkivalvontaan.

Luparajan alarajalla olevat toiminnot ovat usein jäljessä ympäristönsuojelutasoltaan muista alan toimijoista. Ikävän usein näiden toiminnanharjoittajien arvoitkaan eivät tue ympäristönsuojelun huomioimista toiminnassa. Lupakynnyksen nostaminen ei vaikuta näiden toimintojen olemassaoloon eikä poista niiden ympäristövaikutuksia eikä niiden työllistävyyttä kunnissa. Nämä pienet toiminnot ovat usein valvonnallisesti hankalia naapurivalituskohteita, joilla ei ole ympäristönsuojelulainsäädäntöä tuntevaa henkilöstöä, mikä taas heijastuu viranomaisvalvojan resurssitarpeeseen.

YSV ry katsoo, että lupakynnyksen nostamisen työmäärää vähentävään vaikutukseen on edellä esitetyt epävarmuustekijät huomioiden suhtauduttava varauksellisesti. YSV ry huomauttaa, että ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon mukaiset lupaharkinnat ovat monessa kunnassa vielä kesken. Toisaalta suurelta osin kuitenkin pienehköt, mahdollisesti lupakynnyksen nostamisen jälkeen ”poistuvat” toiminnot on jo ehditty luvittaa. Kunnissa todellisten työmääräsäästöjen syntyminen on varsin kiistanalaista.

Normiohjaus

Normiohjauksen lisääminen on mahdollista lähinnä toimialoilla, jotka ovat volyyymiltään suuria ja tekniikaltaan suhteellisen muuttumattomia. Tällaisia toimialoja ovat eläinsuojat, jakeluasemat, pienet polttolaitokset, kivenmurskaus ja -louhinta sekä asfalttiasemat. YSV ry pitää tavoit-

tetta normiohjaukseen siirtymisestä hyvänä. Normien valmisteleminen on kuitenkin vaativa tehtävä ja se vie paljon aikaa ja resursseja. YSV ry:n näkemyksen mukaan normien valmistelun lisäksi - tai sen sijaan - tulisi pohtia myös erityyppisten räätälöityjen valvontaohjeiden mahdollisuutta.

Soveltamistavasta riippuen normiohjauksen vaikutus toiminnan tehostumiseen tulee vaihtelevaan suuresti. Toisaalta normiohjaukseen siirrettäväksi esitettyjen eläinsuojien ja murskausosien kohdalla naapurustoon ja polttoaineen jakeluosien kohdalla pohjavesiolosuhteisiin liittyvä tapauskohtainen harkinta olisi normiohjauksen jälkeenkin tarpeen, eikä normiohjauksella siten vähennettäisi oleellisesti em. toimintojen lupien käsittelyyn kuluva työmäärää. Toisaalta normiohjaus kuitenkin positiivisella tavalla yhtenäistää lupien sisältöä ja helpottaa valmistelijan tiedonhakuvaihetta. Väli raportissa on esitetty, että toiminnanharjoittaja voisi aina halutessaan valita myös lupamenettelyn. YSV ry:n näkemyksen mukaan lupamenettelyyn siirtyminen pitäisi olla mahdollista myös muun asianosaisen tai viranomaisen niin vaatiessa. Tämäkin tulisi vaikuttamaan lähinnä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työmäärään.

Ilmoitusmenettelyssä toiminnan aloittaminen mahdollistuu määräajassa ilmoituksen jättämisestä. Viranomaiselle jää ilmoitusmenettelyssä lyhyt aika asian selvittämiseksi ja mahdollisen kuulemisen järjestämiseksi. Puutteelliset asiakirjat ja niiden täydentäminen saattavat jopa tehdä kuulemisen järjestämisen mahdottomaksi. Lyhyt reagointiaika muodostaa ongelman etenkin useissa pienemmissä kunnissa, joissa on vain yksi tai kaksi viranhaltijaa. Tällaisissa tapauksissa vuosilomat, sairauslomat ja vastaavat saattavat aiheuttaa tilanteita, joissa viranomaiselle jää erittäin lyhyt aika toimenpiteille. Ilmoitusmenettely on käytännössä varsin työllistävä ja toimiminen määräajan puitteissa tekee järkevän työtehtävien ajoittamisen ja saapuneiden asiakirjojen asianmukaisen (hallintolaki) käsittelyjärjestyksen mahdottomaksi. YSV ry:n näkemyksen mukaan tulisi ainakin harkita mahdollisuutta, että ilmoituksenvaraista toimintaa ei voisi aloittaa ennen kuin viranomainen on tehnyt päätöksensä. Vähintäänkin epätäydellisten hakemusten kohdalla määräajan laskeminen pitäisi voida aloittaa vasta siitä, kun hakemus on sisällöltään riittävä eli ilmoitusmenettelyn kriteerit täyttävä.

Rekisteröintimenettelyssä toimivaltainen viranomainen eli alueellinen ympäristökeskus tekisi merkinnän rekisteriin. Merkintä pitäisi tehdä määräajassa. Menettelyssä ympäristölupaa tai ilmoitusta ei tarvittaisi, jos toiminta täyttäisi rekisteröintimenettelylle asetetut ehdot. YSV ry:n näkemyksen mukaan tämän menettelyn asianmukainen järjestäminen edellyttää, että merkintäpäätöksen tekemällä viranomaisella on oltava mahdollisuus arvioida luvan tarvetta mm. naapurussuhdelain perusteella. Väli raportissa esitetty menettely siirtäisi ainakin väliaikaisesti päätöksenteon taholle, joka ei enää jatkossa lainkaan käsittelee lupa-asioita ja tilanne edellyttäisi siten rekisteröinti-ilmoituksen lähettämistä erikseen myös kuntaan tarkistettavaksi.

Raportissa esitetään, että rekisteröinti-ilmoitus jätettäisiin suoraan kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, ”kun riittävät tietotekniset edellytykset ovat myöhemmin olemassa”. YSV ry suhtautuu kriittisesti valtion ja kuntien ympäristöhallinnon yhteisesti kehitettävään tietotekniikkaan viitaten huonoihin kokemuksiin, joita on saatu kunta-VAHTIn käytössä. Pienemmissä kunnissa tietotekniikkaan varatut resurssit ovat hyvin vähäiset ja mahdollisuus valtion hallinnossa kehitettävien ja käytettävien tietotekniikkaratkaisujen soveltamiseen vaatisi lisäresursseja ja taloudellista panostusta myös kuntien tietotekniikkapuolelle. YSV ry:n näkemyksen mukaisesti rekisteröintimenettelyä voidaankin asianmukaisesti soveltaa vasta kun tietotekniset valmiudet ovat riittävät asian käsittelemiseksi kokonaisuudessaan kunnissa.

Lupien uusiminen ja tarkistaminen sekä rajapinnat muuhun lainsäädäntöön

Nykyinen ympäristölupamenettely on muutostilanteissa turhan raskas. Tulevaisuudessa uusien lupien määrä vähenee ja lupien uusintapäätösten määrä kasvaa. Lupien uusimis- ja tarkistamismenettelyn keventäminen onkin tavoitteena hyvä ja tarpeellinen. Menettelyn tehostuminen varmistetaan rätälöidyillä lomakkeilla ja ohjeilla. Väkiraportissa esitetyt kriteerit nopealle uusimismerkinnälle ovat myös kannatettavia.

YSV ry pitää ympäristöluvan ja maa-ainesluvan yhdistämistä hyvänä tavoitteena. Tarkasteluun tulisi ottaa myös mm. ympäristönsuojelulainsäädännön ja kemikaalilainsäädännön rajapinta. Näitä ja muita lainsäädännön rajapintoja pohtimaan voitaisiinkin asettaa erikseen oma työryhmänsä.

Hallinnon uudistaminen

Hallintoprojektin väkiraportissa esitetään valtion ympäristöhallintoa muutettavan siten, että luvitus keskitettäisiin ympäristölupavirastolle ja kuntiin. Alueelliset ympäristökeskukset toimisivat jatkossa valvontaviranomaisina. Toiminnanharjoittajien kannalta muutos saattaisi olla selkeyttävä, mutta paikallistuntemukseen viraston vieminen kauemmas toiminnoista vaikuttaisi negatiivisesti. Toisaalta uusi järjestelmä korostaisi entisestään kunnallisen ympäristönsuojeluhenkilöstön tärkeyttä nimenomaan paikallisten ympäristöolosuhteiden erityisasiantuntijana.

Hallintouudistuksen vaikutusta ympäristönsuojelun yleiseen tasoon on vaikea arvioida. Tämän vuoksi YSV ry toteaa vain, että toimivan järjestelmän varmistamiseksi valtion ja kuntien viranomaisten yhteistyön on oltava tiivistä. Ohjaus ei voi jäädä vain alueellisten ympäristökeskusten tehtäväksi. Lupien ja valvonnan laadun takaamiseksi kuntien on saatava ylemmältä valvovalta viranomaiselta riittävästi muutakin tukea, mm. valtiolle suunnatut koulutukset tulee avata myös kuntien viranhaltijoille.

Lupa- ja valvontaviranomaisen erottaminen toisistaan ei toisi kustannus- tai resurssisäästöjä. Eriyttämisen seurauksena voi olla siirtyminen sisäisten lausuntojen viidakkoon, jossa lupaviranomainen pyytäisi valvojalta lausuntoa ja toisinpäin, ja kummatkin joutuisivat yhtälailla 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 valvontiasioiden erottaminen toisistaan vaatisi ympäristöhallintoon huomattavia resursseja. YSV ry:n näkemyksen mukaan tulisikin selvittää onko nykyisessä järjestelmässä valvonnan objektiivisuudessa havaittu ongelmia ja vasta tämän jälkeen selvittää lupa- ja valvontiasioiden erottamista tarkemmin. Valvonnan tehostamisen yhdeksi keinoksi YSV ry on jo aiemmin esittänyt nykyisin raskaan hallintopakomenettelyn keventämistä.

Menettelyjen tehostaminen

Toimiva sähköinen asiointi helpottaisi ja nopeuttaisi päätöksentekoa. Samoin valtion ja kunnan yhteinen toimiva ”parannettu VAHTI-tyyppinen järjestelmä”, joka kehitettäisiin sekä valtion et-

tä kuntien lähtökohdat huomioon ottaen. Väliraportissa on esitetty hyvin optimistisia käsityksiä sähköisten tietojärjestelmien käytöstä. Erityisesti kuntiin tulevat hakemukset ovat tälläkin hetkellä täysin puutteellisia, hakija ei kykene kirjoittamaan hakemustaan edes paperille - saati sitten sähköisesti. Myös kokemukset VAHTI-järjestelmästä ovat olleet kuntien kannalta niin huonoja, ettei sähköinen asiointi kokemusten valossa näytä tuovan tehostusta hakemusten tai ilmoitusten käsittelyyn ainakaan lähitulevaisuudessa.

Sähköinen järjestelmä tukisi myös valvonnan järjestelmällisyyttä ja sen saattamista maksulliseksi. Maksullisuuden myötä viranomaisen resurssipulaan saataisiin helpotusta. Työn tehostamista helpottaisivat myös parempilaatuiset hakemukset ja ilmoitukset, ts. tietyillä aloilla toiminnanharjoittajien lainsäädännön tuntemusta ympäristönsuojelun alalla tulisi parantaa, mikä edellyttäisi toiminnanharjoittajien laajempaa kouluttamista ja panostusta teollisuuden palveluksessa työskentelevien ympäristöasiantuntijoiden resursseihin.

Lopuksi

YSV painottaa lopuksi, kuten SYLKY-raportista antamassaan lausunnossa, että väliraporteissa ei ole riittävästi arvioitu toimenpide-esitysten vaikutuksia. Oman tarkastelunsa vaativat mm. esitysten vaikutukset ympäristön tilaan ja haitankärsijöiden / asianosaisten / kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin. Selvityksessä ei myöskään arvioida riittäväällä tavalla eri toimenpiteiden vaikutuksia henkilötyövuosiin.

Kuntien osalta selvityksessä on puutteita: arviot kuntien tilanteesta perustuvat liikaa olettamuksiin. YSV ry katsoo, että kuntia koskevien esitysten vaikutuksien arvioiminen tulee lisätä osaksi väliraportissa I esitettyjä lisäselvityksiä.

Em. kuntaselvityksen tulee ottaa huomioon meneillään olevat muutoshankkeet (mm. PARAS, YTAKE) sekä aiemmin laadittu nk. Mansikkamäen raportti. Selvitystyöhön tulee ottaa mukaan erityyppisten kuntien edustajia. Selvityksessä tulee arvioida myös millaista valtionhallinnolta saatavan tuen ja ohjauksen tulee kuntiin päin olla. Lisäksi, jotta keventämisehdotusten vaikutuksia kuntien ympäristöhallintoon voitaisiin arvioida, olisi tarpeen selvittää kunnissa nykyisin erityyppisiin ympäristönsuojelutehtäviin kuuluva aika. Kunnissa ympäristöviranomaista työllistävät merkittävästi muiden kuin ilmoitus- ja lupavelvollisten ympäristöön vaikuttavien toimien valvonta, valitustapausten selvittely, pakkokeinojen käyttö, lausunnot esim. kaavoista ja muiden viranomaisten lupakohteista jne.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n hallituksen puolesta,

Sini-Pilvi Saarnio
puheenjohtaja

Mari Pihlaja-Kuhna
sihteeri

Tiedoksi: Suomen Kuntaliitto