



LAUSUNTO  
25.10.2005

**Asia: Lausunto Tekniset ja muut palvelut -valmisteluryhmälle kunta- ja palvelurakennemuutostushankkeesta**

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi kunta- ja palvelurakennemuutostushankkeessa. Yhdistys ottaa lausunnossaan kantaa asiaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen näkökulmasta.

**Ympäristönsuojeluviranomainen kunnan hallinnossa**

Ympäristönsuojelun viranomaistehtävät ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä, viranomaisen tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että asukkaille taataan terveellinen, viihtyisä ja luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö. Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) korostaa ennaltaehkäisyä, yhteistyötä kaikilla tasoilla ja läheisyysperiaatetta. Ympäristönsuojelutyö alkoi kehittyä myöhään, vasta 1980-luvun lopulla, jolloin hallintoa Suomessa ei enää haluttu kasvattaa. Tästä johtuen kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien hoitamiseen ei suurimmassa osassa kunnista ole varattu riittäviä resursseja. Ympäristönsuojeluviranomainen onkin siten aina tehnyt työtään kustannustehokkaasti moneen muuhun hallinnonalaan verrattuna. Palvelut ovat olleet laadukkaita, vaikka valtiolta ei tukea tai ohjeistusta ole juuri saatukaan.

**Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa**

Kunnan ympäristönsuojeluviranhaltija ja -viranomainen toimii ympäristönsuojeluviranomaisista kaikkein lähimpänä "kenttää", toiminnanharjoittajia ja haitankärsijöitä, ja muutokset kunta- ja palvelurakennetta koskevassa lainsäädännössä vaikuttavat merkittävästi ympäristönsuojeluviranomaisen työhön ja heidän tuottamiinsa palveluihin.

YSV ry toteaa, että eri hallinnon tahoilla tehdään paraikaa selvityksiä, jotka tullevat vaikuttamaan voimakkaasti kuntien ympäristönsuojelutehtäviin. Päällekkäisiä selvityksiä tehdään osittain eri näkökulmista. Riskinä onkin voimavarojen hukkaan heittäminen, sillä hankkeiden yhteensovittamista ei YSV ry:n käsityksen mukaan ole organisoitu. Tästä johtuen esim. valtion ympäristölupahallinnon uudistuksessa ei tulisi tehdä lopullisia ratkaisuja ennen kuin kuntarakennemuutostushankkeen tulokset ovat käytettävissä. Myös YTAKE-hankkeista ja muista seutuyhteistyömalleista saadut kokemukset ja muodostetut yhteistyöverkot tulee ottaa huomioon.

Kuntien ympäristönsuojelun virkamiehet Suomessa ovat korkeasti koulutettuja asiantuntijoita, jotka ovat innostuneita tärkeästä työstään. Uupumus ja resurssipulasta johtuva lakisääteisten tehtävien laiminlyönti ovat kuitenkin jo näkyvissä, sillä uusia säädöksiä laadittaessa työmäärää ei ole osattu arvioida oikein tai sitä ei ole arvioitu lainkaan. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten erityistehtäviin liittyvä lainsäädäntö on kahdeksankertaistunut vuodesta 1986 vuoteen 2003. EU:n direktiivien kautta kansalliseen lainsäädäntöön tulee koko ajan ympäristönsuojelua koskevia uusia lakeja ja asetuksia. Samanaikaisesti kuntien ympäristönsuojelutehtävät ovat lisääntyneet, kuntien ympäristönsuojeluun osoittamat resurssit ovat vähentyneet valtaosassa kunnista. Henkilöstö- ja talousresurssit ovat

vähentyneet etenkin pienissä, alle 15 000 asukkaan kunnissa. Kuntarakenneuudistuksessa on otettava huomioon, että ympäristönsuojelutyöhön erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa tulee pikaisesti saada ympäristönsuojelun ammattilaisten lisäresursseja. Työvoiman tarve on kartoitettava asiantuntevasti, huomioiden asukasluvun lisäksi alueen maantiede ja luonnon erityispiirteet ja tämän jälkeen on harkittava tehokkaan, mutta riittävän paikallistuntemuksen mahdollistavan toiminta-alueen oikea koko.

#### Toiminta-alueiden kasvattamisen riskit ja saavutettavat edut

Kuntalainen ja pienyrittäjä on tottunut ottamaan ympäristöasioissa yhteyttä nimenomaan kunnalliseen ympäristönsuojeluviranhaltijaan. Viranhaltijan paikallistuntemus on edesauttanut merkittävästi asioiden asiantuntevaa hoitoa Suomessa. Ajautuminen suurempiin yksikköihin voi vaarantaa kallisarvoisen paikallistuntemuksen. Myös tarkastusmatkojen pidentyminen on uhka, sillä se tulee johtamaan tilanteeseen, jossa viranhaltija ei enää jalkaudu maastoon tutustua asiaan käytännössä, vaan lausuntoja ja päätöksiä aletaan tehdä enenevästi pelkkien asiakirjojen perusteella. Tämä tulee auttamatta johtamaan ympäristön tilan heikkenemiseen. Ympäristönsuojeluasioiden integroituminen osaksi kuntien koko toimialaa on vielä saavuttamaton tavoite, mutta ympäristöasioiden edes jonkinlainen huomioon ottaminen tällä hetkellä kunnallisessa päätöksenteossa on seurausta kunnan ympäristönsuojelua hoitavien viranhaltijoiden päättäväisestä työstä.

YSV ry näkee mahdollisuuksia ympäristönsuojeluviranomaisen työn seudullistamisessa, jos sillä mahdollistetaan pienissä kunnissa yksin toimivien viranhaltijoiden erikoistuminen ja siten tiedon tason kasvattaminen sekä mahdollisuus ympäristön edistämisen ja valistustyöhön, joka nykyisin sen lakisääteisyystyöstä huolimatta jää usein pienissä kunnissa resurssipulan takia toteuttamatta. Edellä mainittujen etujen saavuttaminen edellyttää perusteellista resurssikartoitusta, jossa huomioidaan kattavasti ilmoitus- ja lupamenettelyn lisäksi kaikki nykyinsäädännön edellyttävät ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät. Kartoituksessa tulee arvioida realistisesti myös ennako- ja jälkivalvontaan sekä ympäristönsuojelun edistämisen ja valistustyöhön tarvittavat resurssit. Kuntarakenneuudistuksessa pakkoyhteistyöhön ajautumista tulee kuitenkin välttää, sillä se voi johtaa kunnan luottamusmieselimissä ja viranhaltijoissa vastarintaan ja työn tehokkuuden tyhjäksi.

Palvelua tuottavalle alueelle tulee saada riittävä joukko eri ympäristönsuojelualojen asiantuntijoita, jotta jonkinlainen erikoistuminen mahdollistuu koko alueen erityispiirteiden mukaan ja työn tekeminen saadaan näin mahdollisimman asiantuntevaksi ja tehokkaaksi. Paikallinen harkinta tulee turvata päätöksenteossa. Laajan lainsäädännön hallitseminen muodostuu ongelmaksi liian pienissä yksiköissä. Kuntaliiton näkemys vähintään 20 000–30 000 asukkaan yksiköstä saattaisi ratkaista pienten kuntien yksinäisten viranhaltijoiden nykyongelmia vaativien laaja-alaisten tehtävien hoidossa. Liian suurissa yksiköissä taas välimatkat ja hallinnollinen byrokratia kasvavat kohtuuttomaksi ja työtehtävien mielekkyyttä kärsii tehtävien samankaltaisuudesta ja toistuvuudesta.

Ympäristöhallintoon suunniteltujen muutosten, kuten valtion ympäristölupahallinnon uudistuksen vaikutukset kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työhön

Ympäristöluvanvaraisten laitosten luparajoissa olisi paikoin tarkistamisen varaa. Lupavollisten 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 viranomaiskäsittelyyn. 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 ohjauksena olisi arveluttavaa. Joustavalla normiohjauksella (kuten malliluvat) sen sijaan voitaisiin merkittävästi tukea paikallista viranomaista. YSV ry korostaa, että paikallinen ympäristönsuoje-

luviranhaltija on keskeisessä roolissa ympäristöongelmien ennaltaehkäisyssä, sillä hänellä on arvokas tieto ja tuntemus paikallisista olosuhteista ja toimintojen ympäristövaikutuksista. YSV korostaa myös, että jälkivalvonta on tavallisesti viranomaiselle monin verroin työläämpi ja kalliimpi prosessi kuin haittojen ehkäiseminen ennalta jo kaavoitusvaiheessa tai esim. luvittamalla.

Ympäristölupien, maa-aineslupien jne. lupamaksut muodostavat tällä hetkellä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ainoan tulonlähteen. Lisäksi lupa-asiat ja -maksut ovat helposti mitattavia ja siksi poliittisesti arvostetuina osa ympäristönsuojeluviranomaisen työstä. Jos kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätösvaltaa suuresti karsittaisiin ja tulot näin huomattavasti vähenisivät, on selvää, että kuntien nykyisessä taloudellisessa tilanteessa myös ympäristönsuojeluviranomaisen resurssit tulisivat entisestään pieneneväksi. Ympäristönsuojelun valvonnan saattaminen maksulliseksi sen sijaan edesauttaisi valvonnan tehostamista ja nykyisten voimavarojen säilymistä ja toivottavasti myös lisäämistä. Samaa päämäärää tukisivat pakolliset valvontasuunnitelmat.

Lupa- ja valvontaviranomaisen tai yleis- ja erityislainsäädännön tehtävien erottaminen toisistaan ei välttämättä toisi kustannus- tai resurssisäästöjä, vaikka näin on usealla taholla esitetty. Seurauksena olisi helposti siirtyminen sisäisten lausuntojen viidakkoon, jossa viranomaisen pyytäisi toiselta lausuntoa ja toisinpäin, ja kummatkin joutuisivat yhtälailla tutustumaan samoihin asiakirjoihin. Samoin paikallistuntemuksen menettäminen on riski, mikäli tehtäviä irrotetaan toisistaan. 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.

YSV ry korostaa, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työhön kuuluu lupa- ja ilmoituskäsittelyn lisäksi runsaasti muitakin tehtäviä, kuten laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta säädetään. Kunnissa lupa-asioihin käytettävä aika on usein huomattavastikin alle professori Ari Ekroosin selvityksessä (2005) esitetty 20–30 % työajasta. Kuntia työllistävät merkittävimmin etenkin erilaiset valitustapaukset sekä lausunnonanto ja osallistuminen kaavoitukseen ja rakennusvalvontaviranomaisen päätöksiin. Mikäli lupa-asiat siirrettäisiin kunnilta pois, tulisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kuitenkin perehtyä lupa-asiaan perusteellisesti lausunnon antamiseksi. 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 joustavasti siirtää hankalaksi koettu lupa-asia valtion viranomaisen päätettäväksi olisikin tehtävien karsintaa paljon parempi vaihtoehto. Lisäksi alueellisten ympäristökeskusten asemaa seudullisten ympäristöselvitysten, ympäristön tilan seurannan ja ympäristövalvonnan koordinoijina tulee kehittää.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisiin arvoista ja osaamista edesauttaisi, jos viranomaisiin koulutus- ja pätevyysvaatimukset määriteltäisiin selkeästi laissa. Päätösten riippumattomuuden ja ympäristönsuojelun laajan huomioon ottamisen edistämiseksi tulisi myös selvittää erillisen, vain ympäristönsuojeluasioita hoitavan lautakunnan (tai muun instanssin, esim. asiantuntijakollegion) perustamisen mahdollisuuksia. Varsinkin seudullisessa yksikössä tämä olisi perusteltua.

Valtion ympäristöhallinnon tuki kunnan ympäristöhallinnolle

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. Laissa ympäristöhallinnosta (55/1995) 4 §:ssä määrätään alueellisen ympäristökeskuksen tehtäväksi tukea ja edistää ympäristöhallinnon tehtävien hoitoa kunnissa. Jo nykyinen laki siis edellyttää kuntien tukemista. Tällä hetkellä valtionhallinnosta kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille tarjottu tuki ja neuvonta on kuitenkin 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. Mallipäätöksien ja neuvonnan avulla voitaisiin ympäristölupapäätösten tasoa yhdenmukaistaa vaivattomasti. Kuntien asiantuntijoille tulee myös saada nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua valtion järjestämiin koulutuksiin.

Valtion ympäristöhallinnon kunnille antamaa tukea tulee kehittää mm. tiivistämällä yhteistyötä eri tasojen (ministeriö, SYKE, aluehallinto, kunnat) välillä. Erityisesti sekä lupiin että luonnon ja muun ympäristön seurantaan liittyvien paikka- ja päästötietojen hyväksikäyttö kaikilla tasoilla tulisi taata. SYKE:n roolia kuntia tukevana tietolähteenä ja koordinaattorina tulee myös kehittää. Yhtenäinen neuvonta ja ympäristönsuojelun ohjauksen koordinointi aluekeskusten ja kuntien suuntaan olisi tarpeen. Lisäksi ympäristönsuojelun yleistä kehittämistä kaikilla tasoilla edesauttaisivat valtion määrätietoiset tavoitelinjaukset (esim. Ruotsin mallin mukaan, ks. <http://www.miljomal.nu/index.php>), joita sitten seurattaisiin esim. vuosittain kaikilla tasoilla, alueilla ja kunnissa soveltuvin osin. Tällainen kansallinen ympäristönsuojelun painopisteajattelu edesauttaisi koko hallinnossa ympäristönsuojelutehtävien priorisointia ja tehostaisi kiireellisten ympäristönsuojelutoimenpiteiden toteutusta.

#### Kommentit Vesa Valpasvuon (17.10.2005) kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvän kunnan ympäristönsuojeluviranomaista koskevan lainsäädännön kehittämistarpeisiin

YSV ry katsoo, että esityksen yleinen osaa pitää paikkansa, lukuun ottamatta kohtaa, jossa esitetään kuntien ympäristönsuojelulain mukaisten lupien käsittelyyn kuluva työaika. YSV ry huomauttaa, että Valpasvuon listaamista laeista puuttuu kokonaan luonnonsuojelulaki.

YSV ry haluaa jälleen kerran painottaa, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työajasta suurin osa ei kulu ympäristölupaa edellyttävien toimintojen valvontaan ja hallintomenettelyihin. Kuntia työllistävät merkittävimmin edellä lausunnossa mainitut erilaiset valitustapaukset sekä lausunnonanto ja osallistuminen kaavoitukseen ja rakennusvalvontaviranomaisen päätöksiin. Ei-luvanvaraiset, kuten nitraatti- ja hajajätevesiasetuksen mukaiset toiminnot aiheuttavat runsaasti valvontatyötä. Yleisten valvontatehtävien hoitoon kuluva aikaa ja sen edellyttämiä henkilötyövuosia on vain hyvin hankala arvioida etenkin, kun ajankäytön seurantaa ei yleisesti tehdä ja valvontasuunnitelmat eivät ole pakollisia. Lupien ja ilmoitusten määrien laskennan helppous verrattuna muun valvonnan, lausunnon antojen ja valitustapausten käsittelyyn ei saisi johtaa siihen että niiden osuutta työajasta ylikorostetaan.

#### Ympäristönsuojelulaki

YSV ry katsoo, että teoriassa valtion ja kunnan ympäristöviranomaisien tehtävien joustava siirto viranomaiselta toiselle on kannatettava, jos sen seurauksena pystyttäisiin varmistamaan, että kutakin asiaa käsittelee parhaiten asiaan perehtynyt taho, ja jos sillä varmistettaisiin asian käsittelyn riippumattomuus. Vaarana kuitenkin on, että siitä seuraisi asian/asiakkaan pallottelu kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä. Lisäksi, jotta valvontatöiden osuutta voitaisiin edes jossakin määrin arvioida, olisi tärkeää, että laeissa olisi selkeästi määrittä eri viranomaisen lakisääteiset valvontatehtävät

## Alueympäristöasiantuntijatoiminta

YSV ry saaman käsityksen mukaan aluearkkitehtitoimintaa on etenkin pienissä kunnissa pidetty onnistuneena ja tarpeellisena työmuotona ja se soveltuisi myös ympäristönsuojeluviranomaistehtävien hoitoon, etenkin tiedottamisen, edistämisen ja valistuksen osalta. Vastaavan tyyppistä toimintaa on harjoitettu joissain kunnissa ostopalveluina (esim. nk. haja-asetuksen jätevesiasetuksen täytäntöönpanossa)

## Valvonnan maksullisuus

YSV ry kannattaa valvonnan maksullisuuden käyttöön ottoa ympäristönsuojelutyössä. Maksullinen valvonta kuitenkin edellyttäisi valvonnan, kuten tarkastusten luokittelua, määrän- ja tarpeen arviointia (muillekin kuin lupavelvollisille laitoksille) ts. valvontasuunnitelmiin saattamista lakisääteiksi. YSV kuitenkin korostaa, että ohjeistus valvontasuunnitelmiin laadintaan em. tarkastustarpeiden arviointiin pitäisi olla yhtenäistä ja tulla kuntiin valtion taholta. YSV ry toteaa, että maksullisuuden toimeenpano vaatii ainakin aluksi lisäresursseja.

## Maastoliikennelaki ja vesiliikennelaki

YSV ry kannattaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen poistamista maasto- ja vesiliikennelain valvojana, jolloin tehtävien järjestäminen voidaan kohdentaa sopivalle viranomaiselle kunnassa. Pääosa em. lakien tarkoittamien toimintojen valvonnasta soveltuu ympäristönsuojeluviranomaista paremmin esim. teknisille asiantuntijoille, mikä tulisi laissa erikseen täsmentää. Mikäli laissa viranomaista ei ole erikseen määritelty, kaatuvat tämän tyyppiset tehtävät ympäristönsuojeluviranomaisen hoidettavaksi. Muutos ei kuitenkaan poistaisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen mahdollisuutta antaa esim. lausuntoja nimenomaan ympäristönsuojeluasiantuntemusta vaativille toiminnoille. YSV ry toteaa, että lakimuutokset kyseisten lakien kohdalla olisivat kuitenkin melko kosmeettisia, sillä lakien mukaisia tehtäviä hoidetaan kunnissa muihin tehtäviin verrattuna erittäin vähän.

## Jätelaki

YSV ry kannattaa valvontaviranomaisten selkeyttämistä jätelakiin. YSV ry korostaa, että muutos ei merkittävästi lisää alueellisten ympäristökeskusten työtaakkaa, sillä jätelaissa ei erityisesti ole nimetty sellaisia tehtäviä, jotka edellyttäisivät varsinaisia valvontatoimia alueelliselta ympäristökeskukselta. Esityksessä mainituista jätteenkäsittelylaitosten valvonnasta ja luvituksesta määrätään ympäristönsuojelulaissa.

YSV ry:lle jää epäselväksi, mitä tehtäviä kunnille jäisi lakimuutoksen jälkeen. Esim. tarkoittaisiko edellä mainittu lakimuutos sitä, että järjestettyyn jätteenkuljetuksen liittyvät maksujen kohtuullistamispäätökset tehtäisiin alueellisessa ympäristökeskuksessa ja samoin mm. se, kuka valvoisi paikallisia jätehuoltomääräyksiä. Lakimuutoksen yhteydessä tulisi selvittää kenelle jäisi oikeus käyttää lain 9 ja 10 luvun mukaisia työkaluja.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n hallitus on käsitellyt ja hyväksynyt tämän lausunnon 25.10.2005.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n hallituksen puolesta,

Sini-Pilvi Saarnio  
puheenjohtaja

Vilja Tähtinen  
sihteeri