



LAUSUNTO
31.10.2006

Asia: Lausunto SYLKY-selvityksestä

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry on tutustunut selvitykseen ympäristölupajärjestelmän yksinkertaistamisesta ja yksinkertaistamisen keinoista (SYLKY) ja käyttää ympäristölupajärjestelmän kehittämispäivän seminaarissa 12.10.2006 tarjottua mahdollisuutta kommentoida selvitystä.

Ympäristöhallinnon monet muutospaineet

Ympäristöhallintoa koskevia muutoshankkeita on tällä hetkellä vireillä Suomessa useita. Vaikka selvityksen tarkoituksena on ollut nimenomaan valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen, kohdistuu esitetyistä toimenpiteistä huomattavan suuri osa kunnan ympäristölupaviranomaisen toimintaan ja sen järjestämiseen. Kuntien osalta selvityksessä on puutteita: arviot kuntien tilanteesta perustuvat liikaa oletuksiin. YSV ry katsoo, että selvityksessä esitetyt kuntia koskevat esitykset tulee arvioida erillisessä huolellisessa selvityksessä perusteellisemmin huomioon ottaen myös muut muutoshankkeet (mm. PARAS, YTAKE) kunnallisella rintamalla. Selvitystyössä ei saa unohtaa nk. Mansikkamäen raporttia. Työhön tulee ottaa mukaan erityyppisten kuntien edustajia. Selvityksessä tulee arvioida myös millaista valtionhallinnolta saatavan tuen ja ohjauksen tulee kuntiin päin olla.

Tehostamistavoista

Ympäristöluvanvaraisten laitosten luparajoissa on paikoin tarkistamisen varaa, kuten selvityksessä esitetään. 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. Selvityksessä on esitetty, että ilmoituksen voisi jättää jopa vain 14 päivää ennen toiminnan aloittamista. Näin lyhyt reagointiaika viranomaiselle on ympäristöhallinnon resurssipulan takia täysin mahdoton ajatus. Myös lupaharkinta-ajaksi ko. 14 vuorokautta on täysin riittämätön.

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 sen sijaan voitaisiin merkittävästi tukea viranomaisia. Normiohjauksella voi kuitenkin olla varsin työllistävä vaikutus, kuten esim. nitraattiasetuksen suhteen Suomessa on käynyt. Kunnallinen, paikallinen ympäristönsuojeluviranhaltija on Suomessa keskeisessä roolissa ympäristöongelmien ennaltaehkäisyssä, sillä vain hänellä on arvokas tieto ja tuntemus paikallisista ympäristöolosuh-

teista. Paikallisen viranomaisen työn tukeminen joustavalla normiohjauksella, esim. malliluville, on siten ensiarvoisen tärkeää ja myös tehokasta ympäristönsuojelua.

Selvityksessä esitetään, että muutoksenhakua ilmoituspäätöksestä ei olisi tarpeen järjestää, ja että haitankärsijät voisivat sen sijaan vaatia viranomaiselta jälkivalvonnan käyttämistä. YSV ry pitää tätä ehdotusta erittäin kyseenalaisena: jälkivalvonta on tavallisesti viranomaiselle monin kerroin työlämpi prosessi kuin haittojen ehkäiseminen ennalta.

Ympäristönsuojelun valvonnan saattaminen maksulliseksi edesauttaisi valvonnan tehostamista ja nykyisten voimavarojen säilymistä ja toivottavasti myös lisäämistä. Samaa päämäärää tukisivat pakolliset valvontasuunnitelmat. 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.

Selvityksessä esitetään, että osa ympäristöluvista voitaisiin ratkaista kunnallisessa kaavoituksessa. YSV ry näkee, ettei kaavoittajien ammattitaito missään tapauksessa takaa ympäristönsuojelun parempaa tasoa saati toiminnanharjoittajien tasapuolista kohtelua. Kuntien kaavoituksen resurssit ovat vähäiset ja ne myös vaihtelevat eri kunnissa huomattavasti. Kaavoitus on prosessina hidaskäyttöinen. Ongelmaksi ympäristönsuojelun kannalta tulisivat myös ristiriitailanteet, joissa jo nyt politiikalla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon. Kaavoittajat 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.

Selvityksessä on tehty esitys maa-ainesasioiden siirrosta yhden luvan piiriin. Selvityksessä ei kuitenkaan ole tarkasteltu tarkemmin kuinka suuri osa luvista siirtyisi kunnista aluekeskukseen. Mikäli selvityksen esitys toteutettaisiin, siirtyisi maa-ainestenoton luvitus monen kunnan kohdalla täysin valtion lupaviranomaiselle.

YSV ry painottaa, että työnjako aluekeskusten ja kuntien välillä pilaantuneiden maa-alueiden suhteen on tällä hetkellä selkeä, eikä siihen tule tehdä muutoksia. Maaperän pilaantuminen on oma laaja erityisosaamista vaativa alansa, eikä kuntien viranhaltijoiden asiantuntemusta tule esittää laajennettavaksi jälleen yhden osa-alueen kohdalla ilman, että siihen olisi erittäin painavia syitä. Ympäristön tilan kannalta on tehokkaampaa, että erityisasiantuntijat hoitavat maaperän pilaantumiseen liittyvät valvontatehtävät, kuten aiemminkin. Mikäli kunnassa löytyisi erityisasiantuntemusta ja resursseja, on sitäpaitsi jo tämänhetkisen lainsäädännön perusteella mahdollista hakea toimivallan siirtoa ko. asioissa kunnalle.

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 siirtymisen 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.

Mallia kuntien tukemiseen voisi ottaa ympäristöterveydensuojelun kunta- ja lääniorganisaation yhteistyöstä sekä STM:n paimenkirjeistä (sovellusohjeita, pohjia valvontasuunnitelmille jne.), joilla useissa kunnissa onkin ollut vaikutusta mm. ympäristöterveydenhuollon resurssien lisääntymisenä.

Sähköinen asiointi

Selvityksessä on esitetty 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.

Kuntien toiminta

Selvityksessä on esitetty, että lupakynnyksen nosto *vapauttaisi* resursseja erityisesti kunnissa. Vapauttaminen on kuitenkin terminä varsin harhaanjohtava. Lupakynnyksen nosto yms. siirtäisi työn painopistettä ennakovalvonnasta jälkivalvontaan. Myös kohta, jossa todetaan, että suurimmat *säästöt* syntyisivät kunnissa, on harhaanjohtava - syntyy harhakuva, että tekijöitä kunnissa voitaisiin vähentää! Lupakynnyksen noston ym. toimenpiteiden johdosta kuntien lupakäsittelyyn käytetty työmäärä saattaisi ehkä laskennallisesti vähentyä, mutta työmäärä ilmoitusten käsittelyssä ja jälkivalvonnassa kasvaisi. Lisäksi kuntien luvitettavaksi ja valvottavaksi tulisi aiempaa suurempia laitoksia. Lupakynnyksen muutosten vaikutukset tulisikin arvioida perusteellisemmin, jotta voitaisiin arvioida sen vaikutusta työmäärään. On myös erittäin arvelluttavaa, että kuntien nykyiseen resurssipulaan selvitys ei ota kantaa kuin sivulauseessa.

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. Kunnissa lupa-asioihin käytettävä aika on usein huomattavastikin alle selvityksessä esitetyn 21 %. Oikeampi prosentuaalinen luku on luultavasti 10-15% luokkaa.

Kuntia työllistävät merkittävimmin etenkin erilaiset valitustapaukset sekä lausunnonanto ja osallistuminen kaavoitukseen ja rakennusvalvontaviranomaisen päätöksiin. Esitetyt muutokset kuntien lupa-asioiden määrän vähentämiseksi eivät siis juurikaan vaikuttaisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen resursseihin. Korkeintaan vähenevät lupatulot ja -tehtävät aihe-

uttaisivat paineita henkilöstöressurssien vähentämiseen, mikä osaltaan johtaisi siihen, että en-
tistä suurempi osa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen mittavasta työkentästä jäisi hoita-
matta.

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

Ympäristölupahallinnon uudistaminen siten, että kuntien, ja etenkin pienten kuntien, ympäris-
tölupatehtäviä eri keinoin vähennettäisiin, vaikuttaisi, kuten aiemmin on jo todettu, kunnan
ympäristönsuojeluviranomaisen tuloihin ja arvostukseen. Muutos johtaisi helposti tilantee-
seen, jossa ainakaan pienemmissä kunnissa ei olisi enää ketään hoitamassa ympäristönsuoje-
luun liittyviä tehtäviä. Nykyisellään näissä kunnissa asioita hoidetaan erilaisilla yhdistelmävi-
roilla ja kuntien yhteisillä viranhaltijoilla, mikä aiheuttaa sen, että ympäristönsuojelun tehtä-
viä ei pystytä asianmukaisesti hoitamaan. Kahta tai useampaa virkaa hoitava henkilö ei mil-
lään voi hallita muiden tehtävien lisäksi ympäristönsuojelun laajaa kenttää, samoin eivät yh-
den henkilön resurssit ole riittävät usean kunnan ympäristönsuojelun vaativien moninaisten
tehtävien hoitamiseen. Selvityksessä on esitetty ratkaisuksi noin 30 000-50 000 asukkaan
työkenttää, joka toisi parannusta tilanteeseen. Esitys lienee tehokkaan resurssienkäytön kan-
nalta oikean suuntainen, mutta asukasluvun lisäksi työkentän laajuuden arvioinnin tulee poh-
jautua myös luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntarakenteeseen. Kuntien kohdalla riittävien re-
surssien räätälöinti vaatii tarkemman selvityksen, jossa pohjana on käytettävä selvitystä vi-
ranhaltijoiden nykyisestä ajankäytöstä ja suoritteista.

Lopuksi

Selvityksessä ei ole lainkaan arvioitu toimenpide-esitysten vaikutuksia. Oman tarkastelunsa
vaativat mm. esitysten vaikutukset ympäristön tilaan, haitankärsijöi-
den/asianosainten/kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin ja resurssitarpeeseen. Selvityksessä
ei myöskään arvioida lainkaan henkilötyövuosiarviointien virhemarginaaleja. Selvityksessä
on esitetty varsin tarkkoja spekulatiivisia lukuja henkilötyövuosisäästöistä. YSV ry katsoo,
että myös tämä matemaattinen tarkastelu vaatii tarkemman oman jatkoselvityksensä.

On erikoista, että esim. ympäristöterveyslainsäädännön alalla ollaan menossa vahvasti yhä
pienempien toimintojen luvittamiseen erityyppisillä päätöksillä - ympäristönsuojelulainsää-
dännön alalla suunta näyttää olevan aivan päinvastainen. YSV ry katsoo, että tämä ristiriita
tulisi selvittää tarkemmin ennenkuin ympäristönsuojelun alalla lupakynnysten nostokeskuste-
lua edes jatketaan.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n hallituksen puolesta,

Sini-Pilvi Saarnio
puheenjohtaja

Mari Pihlaja-Kuhna
sihteeri

Tiedoksi: Ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto