Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto 624/03/2018

1.10.2018

Kuuleminen eduskunnan ympäristövaliokunnassa 2.10.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 3 §:n muuttamiseksi (HE 94/2018 vp)

Kuntaliitto on ollut mukana lakimuutoksia valmistelevissa ministeriön työryhmissä ja kiinnittää lausunnossaan huomiota ainoastaan sellaisiin seikkoihin, joihin haluaa erityisesti eduskunnan kiinnittävän huomiota.

Yleistä ympäristönsuojelulainsäädännön keventämisestä ja sujuvoittamisesta

Hallituksen esitysluonnos laeiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta on jatkumoa vuonna 2011 aloitetulle monivaiheiselle ympäristönsuojelulain kokonaisuudistukselle. Uudistuksen tavoitteita ovat linjanneet Kataisen ja edelleen Sipilän hallitusohjelmakirjaukset ympäristösäätelyn keventämisestä ja sujuvoittamisesta. Tavoitteena on ollut lupamenettelyjen tehostaminen, keventäminen ja nopeuttaminen. Toimintoja on pudotettu luvanvaraisuudesta kokonaan, siirretty rekisteröintimenettelyihin, luovuttu lupien määräaikaistarkistuksista, yhdistetty lupakäsittelyjä ja yksilöity viranomaisen neuvontavelvoitetta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan joukkoon on mahtunut tarpeellisia, hallintoa sujuvoittavia mutta samalla ympäristönsuojelun tason ylläpitäviä uudistuksia, kuten maa-ainesluvan ja ympäristöluvan yhdistäminen ja eräiden vakiintuneiden ympäristövaikutuksiltaan vähäisten toimintojen pudottaminen luvanvaraisuudesta. Muutosten määrä on kuitenkin ollut lukuisa, uudistuksen kesto pitkä ja tahti kiihtyvä. Huolen aiheena onkin epäilys kokonaisuuden hallinnasta eli siitä, tulevatko jatkuvassa uudistustyössä arvioitua kattavasti muutosten kokonaisvaikutukset hallintoon, ympäristön tilaan ja asianosaisten oikeusturvaan.

Ympäristönsuojelun tasosta ei yleisesti haluta luopua eikä empiiristä evidenssiä ole siitä, että maan kilpailukyky edellyttäisi ympäristönormien höllentämistä. Kuntaliiton käsityksen mukaan motiivi ympäristöhallinnon sujuvoittamiselle, kuten nyt esitetylle uudelle ilmoitusmenettelylle, lähtee toiminnanharjoittajien esiin tuomasta valtion ympäristöhallinnon prosessien raskaudesta, kuten aluehallintovirastojen (AVI) pitkistä lupakäsittelyajoista, AVIen ja ELY-keskusten korkeiksi koetuista lupa- ja valvontamaksuista ja valtion viranomaisten keskinäisessä ja asiakkaan kanssa käytävässä vuoropuhelussa ilmenneistä puutteista. Näitä ongelmia ei yleisesti ilmene kuntien ympäristöhallinnossa. Näin ollen Kuntaliitto suhtautuu kriittisesti ympäristöhallinnon sujuvoittamiseen ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisia hallintomenettelyjä lisäämällä ja yksilöimällä. Esityksen mukainen uusi ilmoitusmenettely on esimerkki hallinnon sujuvoittamiseksi kehitetystä uudesta hallintomenettelystä, jolla ratkaistavaksi esitetyt ongelmat olisivat tosiasiassa paremmin ratkaistavissa hallintokulttuurin muutoksilla ja riittävällä resursoinnilla. Esityksen mukainen uusi ilmoitusmenettely lisäisi jo ennestään lukuisaa menettelyjen joukkoa ympäristönsuojelulaissa ja olisi omiaan lisäämään asianosaisten sekaannusta ja toimeenpanon monimutkaisuutta.

Valtion ympäristöhallinnon menettelyjen sujuvoittamiseen tähtäävä, jatkuvasti uusiutuva ympäristölainsäädäntö, tulee sovellettavaksi myös kuntien ympäristöhallintoon, mutta ilman asianmukaista toimeenpanon tukea, kuten systemaattista koulutusta ja neuvontaa. Kuntien ympäristöhallinto koetaan sujuvaksi ja käsittelymaksut kohtuullisiksi. Lupien käsittelyajat usein hyvin niukoistakin resursseista huolimatta, ovat kunnissa noin puolet valtion käsittelyaikoja lyhyempiä. Kunnissa ympäristöllisiin menettelyihin liittyvät viranomaiset tarjoavat palveluita lähellä asiakasta yhdeltä luukulta. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiselle on sen 30-vuoden olemassa olon aikana jatkuvasti siirtynyt uusia tehtäviä ilman rahoitusperiaatteen noudattamista, kuten tässäkin hallituksen esitysluonnoksessa jälleen esitetään mm. maatalouden ympäristövalvonnan osalta. Maatalouden ympäristövalvonta sopii toimialana hyvin kuntien toimivaltaan, mutta vaatii lisäresursointia niissä kunnissa, joihin tehtävälisäykset kohdistuvat. Sujuvan ympäristöhallinnon turvaamiseksi tehtävien siirroissa on ehdottomasti noudatettava rahoitusperiaatetta. Kuntien uudet tehtävät tulee rahoittaa täysimääräisesti.

www.kuntaliitto.fi
www.kommunforbundet.fi

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
Y-tunnus 0926151-4

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
FO-nummer 0926151-4

Yleistä esityksen vaikutusten arvioinnista

Esitys liittyy muihin samanaikaisesti vireillä oleviin esityksiin, jotka liittyvät olennaisesti ilmoitusmenettelyyn. Näistä eläinsuoja-asetus ja ilmoitusmenettelyyn liittyvät ympäristönsuojeluasetuksen muutokset ovat olleet ministeriön lausuntopyynnöillä aikaisemmin. Erityisen haasteellista onkin tehdä vaikutusten arviointi ja resurssitarvearviointi tässä tilanteessa. Yleiseen ilmoitusmenettelyyn siirtymisen merkittävimmät vaikutukset liittyvät viranomaisten toimivaltasuhteisiin suunniteltuihin muutoksiin ja niiden myötä työn vähenemiseen valtion viranomaisissa ja lisääntymiseen kunnissa. Tehtävien siirtyessä valtiolta kuntaan myös niihin liittyvät käsittely- ja valvontamaksut siirtyvät kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Valtiolta siirrettäisiin kuntien toimivaltaan sahat (noin 70 kappaletta) sekä eläinsuojat (noin 650 kappaletta).

Esitys siirtäisi lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn kokonaisuudessaan arviolta 3700-3800 eläinsuojaa ja 250-300 muuta toimintoa. Ympäristönsuojelulain ja -asetuksen muutosten olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019, josta alkaen muutokset koskisivat uutta perustettavaa toimintaa, niin menettelyn kuin valvonnankin osalta. Soveltamisalaan kuuluvien olemassa olevien toimintojen valvonta siirtyisi valtiolta kuntaan vuoden siirtymäajalla, eli 1.1.2020.

Kuntaliitto katsoo, että uudet tehtävät sopivat luonteeltaan hyvin kunnan toimialaan ja kunnilla on hyvä osaaminen uusien tehtävien hoitamiseen, mutta edellyttää rahoitusperiaatteen noudattamista. Resurssitarvevaikutukset kohdistuvat erityisesti pieniin maatalousvaltaisiin kuntiin.

Kuntaliitolla ei ole ollut mahdollista arvioida Suomen ympäristökeskuksen tekemää vaikutusten arviointia. ELY-keskusten eläinsuojien valvontaan tekemät henkilötyövuodet tuntuvat alamitoitetuilta, kun otetaan huomioon, että ELY-keskuksissa on eläinsuojien valvontaa vakituisesti osallistuvia asiantuntijoita keskusten internetsivujen mukaan 30-40 henkilöä. Henkilötyömäärää ei muutenkaan voi pitää verrannollisena kun 13 ELY-keskuksen nyt kyseessä olevat tehtävät siirretään 170 kuntien ympäristönsuojeluyksikköön. Varsinkin tietyissä kunnissa, kuten Kauhavalla, Salossa, Kuopiossa, Seinäjoella, Kokkolassa ja Pohjois-Savon kuntayhtymässä joudutaan tehtävien lisäyksen myötä mahdollisesti lisähenkilökunnan rekrytointeihin. Henkilöstökulut tulee muutenkin arvioida tasapuolisesti valtion maksamien palkkojen mukaan, koska vaativimpien tehtävien siirtyessä valtiolta kuntiin, kasvavat myös vaativuusarviointiin perustuvat palkkakulut.

Ympäristönsuojelun valvonta on riskiperusteista. Vaikutuslaskelma, joka perustuu siihen, että kohde valvottaisiin vain kerran neljässä vuodessa perustuu valtion omaan käytäntöön. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset arvioivat valvonta tarpeen itsenäisesti siten, että ympäristönsuojelulain edellytykset täyttyvät. Joka vuosi tulee tarkistaa muun muassa vuosiraportit. Lisäksi valvontatyötä lisää se, että käsitellään naapurihuomautuksia, arvioidaan toiminnan muutoksia jne. Valvontatyöksi pitää laskea uuden kohteen mukana tuleva työaikaa kuluttava valvonta kokonaisuudessaan.

Vaikutusarvioinnissa ei ole myöskään huomioitu sahojen ympäristönsuojelutehtävien siirtymistä kuntien vastuulle, vaikka ne huomioitiin kuntien kustannuksia vähentävinä, kun ne siirtyivät kunnilta valtiolle vuonna 2017 (584/2017). Tällöin edellisen kerran siirrettiin eläinsuojia valtiolta kuntien toimivaltaan. Kustannusvaikutuksia ei syntynyt muun muassa siksi, että sahat siirtyivät samalla valtion toimivaltaan.

Vaikutustenarvioinnin erillisneuvotteluissa ympäristöministeriön, valtiovarainministeriön sekä Kuntaliiton kanssa on päästy noin 700.000 euron kustannuslisäykseen kunnille. Tätä voi pitää varsin alimitoitettuna, koska se perustuu pitkälti siihen, että kaikki kunnat nostavat ympäristönsuojelun taksansa täysimääräisiksi. Kuntaliiton mielestä kuntien vapaaehtoiset taksat ovat osa kuntien ohjaus- ja elinvoimavälineistöä. Siirrettäessä tehtäviä valtiolta kunnille ei tule voida olettaa, että kaikkien kuntien tulisi nostaa taksojaan tältä osin, jotta kustannukset eivät siirtyisi veroäyriin. Erillisneuvotteluissa esiin tullut keino siirtää myös kustannuslisäys valtionosuuksiin on myös ongelmallinen, koska kustannusvaikutukset kohdistuvat maa-talousvaltaisiin kuntiin. Kuntaliiton mukaan oikeudenmukaisin keino olisi kohdistaa kustannusten kompensointi sellaisiin kuntiin, joiden tehtävät kasvavat kaikkein eniten. Tämä voitaisiin toteuttaa myös siirtymäajan kohdennettuna tukena.

Kuntaliiton omien laskelmien mukaan kuntien kustannukset lisääntyvät lakimuutoksen johdosta 2,6 - 4,9 miljoonaa euroa, riippuen laskentaoletuksista, erityisesti brutto- vai nettotietojen käytöstä. Laskelman pohjana ovat kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvan Tilastokeskuksen Kuntataloustilaston tiedot ympäristön huollon kustannuksista vuonna 2016 (viimeisin valmistunut tilastovuosi). Laskelmassa on oletuksena käytetty seuraavia Kuntaliiton kuntien ympäristönsuojelun hallintokyselyn 2017 tietoja:
- Lupa ja valvonta 58 % ympäristön huollosta (vastaava osuus 56 % HE 84/2017:ssä, jossa käytetty vuoden 2013 kyselyn tietoja).
- Eläinsuojien lupa- ja valvontatehtävät 34 % kaikesta lupa- ja valvontatoiminnasta. Täten eläinsuojien lupa- ja valvontatoiminnan osuus koko ympäristön huollon kustannuksista on noin 20 %, yhteensä 14,1 (netto) - 19,6 (brutto) miljoonaa euroa.

Ilmoitusmenettely ja sen ero ympäristölupaan

Kuntaliiton näkemyksen mukaan ilmoitusmenettelyn ja ympäristöluvan hallinnollinen taakka on sama. Vain työn painopiste muuttuu jonkin verran. Esitetty ilmoitusmenettely ei sisällöltään vastaa ilmoittamista vaan on eräänlainen lupakäsittely. Näin ollen viranomaistoiminnan kustannuksissa ei tule säästöjä. Ennakollisen arvioinnin vähentyessä jälkivalvonnan painoarvo toiminnan reunaehtojen määrittelyssä lisääntyy. Ilmoitusmenettelyssä on muun muassa vastaava neuvonta- ja ohjaamisvelvoite kuin ympäristöluvissa, lausuntomenettely on vastaava, kuuleminen ja tiedoksianto tulee järjestää vastaavasti kuin lupamenettelyssä lisäksi ilmoitusmenettelyyn tulee myös liittää täydentäviä määräyksiä tarvittaessa ympäristönsuojelulain 52 §:n vaatimalla tavalla. Ympäristöluvan laajassa kuulemismenettelyssä toiminnalle on saatu sosiaalinen hyväksyntä ja toiminnan ja toimintaympäristön erityispiirteiden huomioon ottamisen johdosta lupaan on asetettu kohtuulliset ja toiminnan todellisiin riskeihin perustuvat lupamääräykset. Lopputulemana ympäristölupa onkin koettu hyvänä ja tarpeellisena viranomaispalveluna.

Aito ilmoitusmenettely palvelisi esitettyjä tavoitteita, jos siihen siirrettäville toiminnoille ei olisi tarpeen ennakkoon asettaa tapauskohtaisia reunaehtoja. Nyt esitetyissä toiminnoissa näin ei näyttäisi olevan. Toimintojen siirtäminen ehdotettuun ilmoitusmenettelyyn ei välttämättä kevennä ennakollista lupamenettelyä vaan voi jopa joissakin tilanteissa turhaan jäykistää sitä.

Toiminnan aloitusoikeus

Keskeisenä erona ympäristölupaan esitetyssä ilmoitusmenettelyssä on toiminnan aloitusoikeus 120 päivän kuluttua, mikä käytännössä määrittelee asian käsittelyyn varatun ajan. Laissa määriteltävä käsittelyaika ja aloitusoikeus ilman viranomaispäätöstä on ongelmallinen. Riskinä toiminnan aloittamisessa ilman viranomaishyväksyntää voi olla toiminnanharjoittajan ja haitankärsijän oikeusturvan ja ympäristön yleisen edun kärsiminen.

Kuntien nykyisiin ympäristölupien keskimääräisiin käsittelyaikoihin peilaten, suuressa osassa kuntia ilmoituspäätös todennäköisesti saataisiin tehtyä 120 päivässä riippuen toki kuulemisajan pituudesta. Kaikissa kunnissa ja kaikissa tapauksissa 120 päivää ei kuitenkaan ole mahdollinen varsinkaan, jos päätös tehdään toimielimessä. Vaikeissa tapauksissa viranomaisesta riippumattomista syistä, ympäristöluvan käsittelyn kesto voi olla kunnissakin huomattavastikin pidempi kuin 120 päivää. Pyrkimys siihen, että ilmoitus käsitellään määräajassa voi hidastaa muiden lupavelvollisten toimintojen käsittelyä. Jos käytettävissä oleviin resursseihin ei tule lisäystä, tarkoittaisi määräajan asettaminen sitä, että laissa määriteltäisiin asioiden käsittelyn priorisointi. Ylipäätään asian käsittelyaika tulee laskea siitä hetkestä, kun viranomaisella on käytettävissään riittävät tiedot päätöksentekoa varten.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnan viranomaisen asioiden käsittelylle laissa määritelty kesto puuttuu itsehallinnollisen kunnan oikeuteen määritellä toimivaltaansa kuuluvien asioiden käsittelyn priorisointi ja puuttuu siten kunnan talouden suunnitteluun ja toiminnan toteuttamiseen.

Lakimuutosten asianmukainen toimeenpano edellyttää, että muutosten taustalle valmisteltavat uudet asetukset ja asetusmuutokset annetaan lakimuutosten kanssa samanaikaisesti. Siirtymäsäännökset on tehtävä selkeiksi.

Toiminnot

Eläinsuojat

Eläinsuojat ehdotetaan siirrettäväksi ilmoitusmenettelyyn ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten toimivaltaan on tarkoitus siirtää nykyään valtion lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluvia eläinsuojia. Kunnissa on vaihtelevasti resursseja ottaa vastaan nykyisin valtion toimivaltaan kuuluvien eläinsuojien ilmoitusten käsittelyä ja valvontaa. Kunnilla on riittävä asiantuntemus hoitaa maatalouden ympäristövalvontaa ja toiminnan kannalta on järkevää, ettei ilmoituskäsittelyä ole sekä kunnissa että valtiolla, mutta varsinkin pienet maatalousvaltaiset kunnat, joihin tehtävälisäykset merkittävimmin kohdistuvat, tarvitsevat lisäresursseja.

Sahalaitokset

Ilmoitusmenettelyyn ehdotetaan siirrettäväksi sahalaitokset, joiden tuotantokapasiteetti on vähintään 20 000 m^3 sahatavaraa vuodessa. Sahalaitokset siirrettiin syksyllä 2014 valtion lupaviranomaisen käsiteltäväksi ja nyt ne oltaisiin siirtämässä ilmoitusmenettelyyn ja takaisin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Sahalaitosten siirto edestakaisin viranomaisten välillä haittaa toiminnan valvonnan jatkuvuutta eikä sahalaitoksia tulisi siirtää takaisin kuntiin. Jos kuitenkin kuntien tehtäviä lisätään, tulee tehtävien siirrossa noudattaa rahoitusperiaatetta.

Ilmoitusmenettelyn johdosta esitetyt muut ympäristönsuojelulain muutokset

Esitysluonnoksen mukaan ympäristönsuojelumääräykset eivät koske ilmoituksenvaraista toimintaa. Moniin ilmoitusmenettelyyn siirrettäviin toimintoihin liittyy esimerkiksi öljysäiliöiden säilyttämiseen liittyvä maaperän pilaantumisen vaara tai jätevesien esikäsittelytarpeita. Jos ilmoitusmenettelyssä on täydentävien määräysten antamisen mahdollisuuden ulkopuolelle jätetty edellä mainitut asiat, eikä niistä ole myöskään säädetty toimialakohtaisessa asetuksessa, tulisi harkita onko ilmoituksenvaraisen toiminnan ulosrajaaminen ympäristönsuojelumääräysten soveltamisesta perusteltua sujuvoittamisen kannalta.

Maksullisuus on tarkoitus laajentaa koskemaan myös ilmoitusten käsittelyä ja ilmoituksenvaraisen toiminnan säännöllistä valvontaa, mutta tulee muistaa, että perittävillä maksuilla ei kateta kaikkia toiminnan kustannuksia, esimerkiksi mikroyritysten maksujen kohtuullistaminen vaikuttaa kertyvään tuottoon.

Uusitun ympäristönsuojelulain kokonaisuudesta tulisi säännönmukaisesti järjestää koulutusta ja antaa asiantuntijatukea myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille

Toiveissa olisi ikuisesti jatkuvien ympäristönsuojelulain muutosten sijaan voimassa olevien muutosten toimeenpanon seuranta ja niiden toimivuuden ja vaikutusten kokonaisarvio.

Marko Nurmikolu
lakimies, Suomen Kuntaliitto