

Eläinsuojien ympäristövalvonta

– selvitys valvonnan selkeyttämismahdollisuuksista

Antti Salminen

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN
RAPORTTEJA 26 | 2013

Eläinsuojien ympäristövalvonta

– selvitys valvonnan selkeyttämismahdollisuuksista

Antti Salminen

Helsinki 2013

Suomen ympäristökeskus



SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 26 | 2013
Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Taitto: Liisa Lamminpää

Julkaisu on saatavana ainoastaan internetistä : www.syke.fi/julkaisut | helda.helsinki.fi/syke

ISBN 978-952-11-4215-4 (PDF)
ISSN 1796-1726 (verkkokj.)

SISÄLLYS

1 Johdanto	5
1.1 Selvityksen tavoitteet.....	6
2 Tausta	7
2.1 Eläinsuojan ympäristövaikutukset	7
2.2 Eläinsuojan ympäristövaikutusten vähentäminen	8
2.2.1 Eläinsuojan ympäristölupa	10
2.2.2 Viljelijätukijärjestelmä.....	11
2.2.3 Eläinsuojien valvonta.....	13
3 Aineisto ja menetelmät	16
4 Tulokset ja niiden tarkastelu	18
4.1 Eläinsuojien ympäristövalvonnan nykytilanne ja sen arviointi	18
4.1.1 Valvonnan nykytilannetta arvioivien tulosten tarkastelu.....	22
4.2 Eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämiskeinojen arviointi	25
4.2.1 Valvonnan selkeyttämiskeinoja arvioivien tulosten tarkastelu	32
4.3 Muiden tuloksissa toistuvien teemojen tarkastelu.....	36
4.4 Valvontojen päällekkäisyyden tarkastelu	38
5 Ehdotuksia eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämiseksi	41
6 Johtopäätökset	44
Lähteet.....	46
Liite 1. Eläinsuojien ympäristövalvonta	47
Kuvailulehti	50
Presentationsblad.....	51
Documentation page	52

1 Johdanto

Eläinsuojien valvonnasta puhuttaessa saattaa helposti syntyä mielikuva kotieläinten pitoon kohdistuvasta eläinsuojelun valvonnasta. Eläinten pidosta, hoidosta, kohtelusta ja hoidosta säädetään eläinsuojelulaisissa (1996/247) ja eläinsuojeluasetuksessa (1996/396). Lisäksi eläinlajikohtaisia asetuksia ja määräyksiä on annettu sekä valtioneuvoston että maa- ja metsätalousministeriön toimesta. Eläinsuojat oheistoimintoinen ovat kuitenkin muidenkin lakisääteisten valvontojen kohteina, joista säädetään sekä yhteisöainsäädännössä että kansallisessa lainsäädännössä. Koska kotieläintuotannosta aiheutuu merkittävässä määrin erityyppisiä ympäristövaikutuksia, keskeisimpiä eläinsuojia kokevia säädöksiä ovat ympäristönsuojelulaki (YSL 86/2000), ympäristönsuojeluasetus (YSA 169/2000) sekä valtioneuvoston nitraattiasetus (931/2000). Tässä selvityksessä käsitellään eläinsuojien aiheuttaman ympäristökuormituksen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi kohdistettujen määräysten noudattamisen valvontaa.

Selvitystyössä kartoitettiin mahdollisuuksia eläinsuojien ympäristövalvonnan toimivuuden kehittämiseksi. Hallinnon resurssien tehokkaan käytön kannalta ei tunnu järkevältä, että useita valvontakäyntejä niihin liittyvine raportointeineen toteutetaan lyhyellä aikavälillä erikseen sekä viljelijätuki- että ympäristölupatarkastajien toimesta samoilla alueilla ja jopa samoilla tiloilla. Turhan usein toistuvat valvontakäynnit aiheuttavat myös häiriötä toiminnanharjoittajille. Erityisen usein tilakäyntejä saattaa nykyisellään kohdentua eläinsuojan ympäristöluvan omaaville, viljelijätukia hakeneille tiloille. Lisäksi esimerkiksi täydentävien ehtojen valvontaan otetulla tilalla valvotaan osin täysin samoja toimintoja ja säännöksiä, joskin eri tavoin ja toisesta näkökulmasta, kuin eläinsuojan ympäristöluvan määräaikaistarkastuksen yhteydessä. Toistuvat, ainakin näennäisesti epätarkoituksenmukaista toistoa sisältävät valvonnat koettelevat toiminnanharjoittajien kärsivällisyyttä, mikä puolestaan ei ole omiaan parantamaan osapuolten välistä yhteisymmärrystä ja valvonnan yhteydessä vallitsevaa ilmapiiriä. (Salminen 2009, 41 & 43.) Erityisesti pyrittiinkin selvittämään keinoja eläinsuojien ympäristövalvonnan tehostamiseksi ja mahdollisten päällekkäisyyksien poistamiseksi. Selvitystyön pohjalta tehtiin ehdotuksia valvonnan selkeyttämiseksi ja valvontojen yhteensovittamiseksi sekä arvioitiin näiden ehdotusten mahdollisen toteuttamisen vaikutuksia eläinsuojien ympäristövalvonnan tasoon ja kustannustehokkuuteen sekä toiminnanharjoittajiin.

Selvitystyö toteutettiin ympäristöministeriön toimeksiannosta. Hankkeen tukena toimi aiheeseen sidoksissa olevien tahojen edustajista muodostettu ohjausryhmä, jossa oli edustettuna Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Suomen Kuntaliitto, Suomen ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä ympäristöministeriö. Hankkeen aikana kolmesti kokoontuneen ohjausryhmän asiantuntemus tarjosi tärkeän tuen selvityksen etenemiselle. Ohjausryhmän ulkopuolista asiantuntijatietoa kerättiin viljelijätukien valvontaan ja eläinsuojien ympäristölupavalvontaan perehtyneille hallinnon

edustajille kohdistetuilla kyselyillä ja haastatteluilla. Tällä tavoin saatiin huomioitua kokemukset nykyisistä käytännöistä, mahdollisesti syntyneet kehitysideoita sekä näkemykset yhdistetystä valvonnasta.

Maatalouden viljelijätukien ja eläinsuojan ympäristölupajärjestelmän valvontakäytäntöjen yhdistämisestä on käyty keskustelua pitkään. Lisäksi ympäristötukijärjestelmän tehokkuutta ympäristönsuojelun välineenä on kritisoitu ja ympäristölupajärjestelmän vaatimustasoa on tuon tuostakin haluttu muuttaa suuntaan tai toiseen. Selvityksen tekemiseen olikin käytettävissä runsaasti tausta-aineistoa. Aihepiiriin liittyen ja sitä sivuten on myös tehty erilaisia selvityksiä ja arviointoja. Näistä lähteistä saatiin kerättyä jo tehtyjä havaintoja nykyisistä valvontakäytännöistä ja ehdotuksia valvonnan uudistamiseksi.

Selvitystyössä pyrittiin keräämään tietoa, jota voidaan jatkossa hyödyntää valvontaohjelmien ja -suunnitelmien laadinnassa, tarkastustiheyden määrittelyssä sekä uuden ympäristönsuojelulain ja -asetuksen valvontaa koskevien kohtien valmistelussa. Selvityksellä pyrittiin palvelemaan myös hallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteita ja päätavoitteena olikin kerätä aineistoa sekä ympäristönsuojelun että resurssienkäytön kannalta tehokkaan eläinsuojien ympäristövalvonnan kehittämiseksi.

1.1

Selvityksen tavoitteet

Selvityksen tavoitteena oli siis selvittää eläinsuojien ympäristövalvontaa ja erityisesti ympäristölupien ja viljelijätukien valvonnan päällekkäisyyttä. Selvitystyössä pyrittiin löytämään vastaukset erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Onko eläinsuojien ympäristölupavalvonnan ja viljelijätukien valvonnan sisällöissä tai käytännöissä päällekkäisyyksiä?
- Millaisia ovat ympäristövalvonnan ja tukivalvonnan yhteneväisyydet ja erot?
- Miten eläinsuojien ympäristölupavalvontaa ja viljelijätukien valvontaa voitaisiin sovittaa yhteen?
- Onko eläinsuojien ympäristövalvontaa tarpeen selkeyttää?
- Miten eläinsuojien ympäristövalvontaa tulisi selkeyttää?

2 Tausta

2.1

Eläinsuojan ympäristövaikutukset

Kotieläintuotannon vesistöihin kohdistuva ravinnekuormitus on pääosin hajakuormitusta, mutta pistemäisiäkin päästöjä syntyy päivittäisten tuotantokäytäntöjen ja erilaisten häiriötilanteiden seurauksena. Ravinteita huuhtoutuu pelloilta vesistöihin erityisesti keväisin ja syksyisin. Ilmastonmuutoksen myötä runsassateiset jaksot ovat yleistyneet myös kesäisin. Kesäisin paikallista kuormitusta saattaa syntyä myös säilörehun puristenesteen ja lannan levityksen vuoksi. Pelloilta ravinteita poistuu valumavesiin liuenneina ja kiintoaineksena. Pintavalunnan ja ojien virtauksen mukana ravinteet kulkeutuvat vesistöihin ja lopulta Itämereen. Vesistöjen rehevöitymistä aiheuttavat ravinteista eniten fosfori ja typpi. Etenkin fosforikuormituksen kasvun ehkäiseminen on sisävesistöjen kannalta tärkeää. Meressä taas ennen kaikkea typen aiheuttama kuormitus lisää rehevöitymistä. Maatalouden pohjavesiin kohdistuvan vaikutuksen riski kasvaa niillä pohjavesialueilla, joilla on runsaasti kotieläintuotantoa. Yleisin maataloudesta pohjavesille aiheutuva haitta on nitraattipitoisuuden kasvaminen. Lisäksi pohjavesiin saattaa päätyä maataloudesta myös haitallisia mikrobeja. (Mikkola ym. 2002 19–22; Lötjönen ym. 2004, 12 & 19–22.)

Yleisimmin maatalouden päästöt mielletään vesiensuojelun ongelmaksi, mutta maataloudesta aiheutuu muunlaistakin ympäristökuormitusta. Maatalouden päästöt ilmakehään ovat pääasiassa ammoniakkipäästöjä. Suomen ammoniakkipäästöistä maatalouden on arvioitu aiheuttavan noin 90 %. Ammoniakkia haihtuu lannankäsittelyn yhteydessä. Typen ja rikin oksideja taas syntyy fossiilisten polttoaineiden käytöstä. Typen ja rikin oksidien sekä ammoniakkin päästöt aiheuttavat maaperän ja vesistöjen happamoitumista. Maataloudesta aiheutuu myös kasvihuonekaasujen päästöjä. Hiilidioksidia vapautuu ennen kaikkea energiantuotannon yhteydessä. Metaania syntyy märehittäjien ruoansulatusprosessissa sekä lannankäsittelyn yhteydessä. Dityppioksidia vapautuu ilmakehään lannanvarastoinnin seurauksena. Ammoniakki- ja metaanipäästöt ovat pienentyneet eläinmäärien vähenemisen myötä. Tuotantoyksiköiden suureneminen ja tuotannon keskittyminen kuitenkin korostavat päästöjen merkitystä paikallisesti. Dityppioksidipäästöt ovat vähentyneet muuttuneiden lannoituskäytäntöjen myötä. Haihtuvan rikkivedyn vuoksi kotieläintaloudesta aiheutuu myös hajuhaittoja. (Mikkola ym. 2002, 19–22.) Uuden eläinsuojan tai vanhan eläinsuojan laajennuksen sijoittaminen aiheuttaa usein ongelmallisia tilanteita juuri hajuvaikutusten vuoksi. Ympäristöministeriön suositukset eläinsuojien vähimmäisetäisyyksistä edellyttävät tiettyjä minimietäisyyksiä muun muassa hajuvaikutusten vähentämiseksi, jotta naapureille ei aiheutuisi pysyvää kohtuutonta räsitystä naapuruussuhdelain (Laki eräistä naapuruussuhteista 26/1920) tarkoittamalla tavalla. (Ympäristöministeriö 2010, 104.)

Edellä mainittujen lisäksi eläinsuojista oheistoimintoinen aiheuttaa ympäristövaikutuksia muun muassa jätteiden, melun ja maisemavaikutusten muodossa. Lisäksi erilaisista häiriötilanteista ja onnettomuuksista, kuten esimerkiksi liete- tai polttoainesäiliön rikkoutumisesta, voi aiheutua ympäristöä ja ihmisten hyvinvointia haittaavaa kuormitusta. Rakennettu ympäristö ja maan viljelyskäyttöön ottaminen vaikuttavat aina alueen alkuperäiseen ekosysteemiin. Eläinsuojat sekä niihin liittyvä laidunnus ja peltoviljely muodostavat jo itsessään ympäristövaikutuksen. Alkuperäisen ekosysteemin kannalta vaikutus on aina haitallinen, mutta biodiversiteetin kannalta vaikutus voi olla myös positiivinen. Monet eliölajit hyötyvät hoidetuista viljelysympäristöistä ja useat lajit ovat niistä lähes täysin riippuvaisia. Maatalouden rakennemuutoksen seurauksena viljelysympäristöjen monimuotoisuus on kuitenkin vähentynyt esimerkiksi piennaralueiden hoitamattomuuden, metsälaidunnuksen vähenemisen ja kokonaisten pientilojen autioitumisen myötä. Koska ihminenkin on osa ekosysteemiä, ei ole mielekasta tarkastella ympäristövaikutuksia ja ympäristön kestävyyttä pelkästään luonnontilaisten ekosysteemien valossa. (Lindgren 2000, 104–107; Lötjönen ym. 2004, 19–22 & 32; Salminen 2009, 8.)

2.2

Eläinsuojan ympäristövaikutusten vähentäminen

Eläinsuojien ja koko maataloussektorin aiheuttamaa ympäristökuormitusta voidaan merkittävästi vähentää muuttamalla toimintamenetelmiä ja käytäntöjä BAT:n (Best Available Technique) eli parhaan käytettävissä olevan tekniikan mukaiseksi. Myös rakennusten rakenteellisilla parannuksilla, kuten esimerkiksi lanta- ja rehuvarastojen kattamisella, voidaan saada huomattavia ympäristökuormitusta vähentäviä saavutuksia. (Mikkola ym. 2002.)

Maatalous on ihmiskunnalle välttämätön maankäytön muoto, jolla on perinteisesti turvattu ravinnonsaanti kasvaneille ihmispopulaatioille. Kestävän käytön periaatteiden toteuttamiseksi ja ympäristövaikutusten vähentämiseksi tarvitaan yhteiskunnallisia ohjauskeinoja. Ympäristökuormitusta vähentävät menetelmät päätyvät harvemmin yleisiksi käytännöiksi ilman yhteiskunnan ohjausta toisin kuin tuotantoa tehostavat ja toimijan taloudellista kasvua edistävät ratkaisut. Kestävä luonnonvarojen käyttö on aina kompromissiratkaisu ja toteutettava ympäristöpolitiikka sijoittuikin ympäristön rajoittamattoman hyväksikäytön ja totaalisen suojelun välimaastoon. (Lötjönen ym. 2004 31–34; Sairinen ym. 1999, 176–184; Salminen 2009, 8.)

Perinteisesti ympäristönsuojelun ohjauskeinot on jaettu oikeudellisiin ja hallinnollisiin ja informatiivisiin ohjauskeinoihin, mutta näiden rinnalla käytetään myös taloudellista ohjausta ja suunnitteluohjausta. Oikeudellisiin ja hallinnollisiin ohjauskeinoihin ovat esimerkiksi suunnitelmat sekä erityyppiset lupa- ja ilmoitusmenettelyt. Lupamenettelyillä, kuten esimerkiksi ympäristöluvilla, ohjataan ympäristöön merkittävästi vaikuttavia toimintoja. Taloudellisilla ohjauskeinoilla, kuten esimerkiksi maatalouden ympäristötuilla, ympäristönsuojelun tehostamiseen pyritään asettamalla toiminnanharjoittajille taloudellinen kannustin, joka voi olla ominaisuudeltaan negatiivinen tai positiivinen. Informatiivisilla ohjauskeinoilla välitetään tietoa toiminnanharjoittajien lisäksi myös kuluttajille. Informaatio-ohjauksen piiriin kuuluvat tiedotuksen ja koulutuksen ohella myös erilaiset sertifiointi- ja ympäristömerkintäjärjestelmät. (Sairinen ym. 1999, 176–184; Ekroos ym. 2002, 26–34.)

Ympäristönsuojelulaki (YSL 86/2000) tuli voimaan 1.3.2000. Tällöin saatettiin kansallisesti voimaan myös IPPC-direktiivi (96/61/EY), joka velvoitti EU:n jäsenmaat integroimaan teollisuuspäästöjä koskevan lupajärjestelmän. Eläinsuojista se koskee sika- ja siipikarjatiloihin, joissa on enemmän kuin 40 000 siipikarjapaikkaa, 2 000 paikkaa tuotantositioille (yli 30 kg:n painoisille) tai 750 emakkopaikkaa. Direk-

tiiviiin liittyvät myös eri toimialojen parhaan käyttökelpoisen tekniikan asiakirjat eli BREF-asiakirjat (BAT Reference Document), jotka sisältävät tietoa muun muassa parhaista käyttökelpoisista ratkaisuista toimialoittain. Suomen kansallinen parhaan käyttökelpoisen tekniikan asiakirja sisältää kuvaukset parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta sika- ja siipikarjataloudessa, nautakarjataloudessa sekä turkistarhauksessa. (Ympäristöministeriö 2010, 18–19.) Ympäristönsuojelulain lähtökohtana on ensisijaisesti ennaltaehkäistä ympäristön pilaantumista ja selkeyttää ympäristöä pilaavan toiminnan valvontaa. Laki ei kuitenkaan kata yksin kaikkea ympäristönsuojelua koskevaa lainsäädäntöä, vaan sen rinnalla toimii myös muita lakeja. Lain keskeinen tavoite on ympäristöä pilaavan toiminnan kaikkien vaikutusten huomioon ottaminen päätöksenteossa. Ympäristönsuojelulaki sisältää säännöksen ympäristön pilaamisen ehkäisemisen periaatteista. Nämä periaatteet ohjaavat itse lain lisäksi norminantoa ja lain nojalla annettujen säännösten tulkintaa. Ympäristönsuojelulaki määrittelee myös toiminnanharjoittajien yleiset velvollisuudet. (YSL 86/2000; Ekroos ym. 2002, 469–480; Ympäristöministeriö 2010, 17–18 & 21–22.)

Ympäristönsuojelulaissa on myönnetty valtioneuvostolle ja ympäristöministeriölle valtuutus antaa asetuksia. Valtioneuvosto voi asetuksella antaa säännöksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamiseksi (VNA 931/2000) koskee koko maataloutta ja kaikkia viljelijöitä tilan kotieläinten määrään ja pinta-alaan katsomatta. Asetus säätelee lannan varastointia, lannoitteiden levitystä ja lannoitemääriä. Nitraattiasetus (VNA 931/2000) edellyttää lannan ja virtsan varastointitiloilta sellaista kokonaistilavuutta, että niihin voidaan varastoida 12 kuukauden aikana kertynyt lanta lukuun ottamatta eläinten laidunnuksen yhteydessä laitumelle jäävää lantaa. Lantavarastojen kokonaistilavuuteen luetaan mukaan varsinaisen lantavaraston lisäksi viljelijöiden yhteiset varastot, asianmukaiset eläinten jaloittelualaueet ja pihattotyypiset kuivikepohjat. Lannan varastointitilojen ja lantakourujen on oltava vesitiiviitä. Lantalan tyhjennyksen ja lannan siirron aikana ei saa tapahtua vuotoja. Asetusta valvotaan ympäristönsuojelulain nojalla. Lisäksi valtioneuvosto voi asetuksella säätää päästöjen vähentämiseksi tarpeellisista menetelmistä, laitteista, rakennuksista ja rakennelmista sekä toimintojen sijoittumiseen liittyvistä ympäristönsuojeluvaatimuksista. Ympäristöministeriö voi asetuksella säätää muun muassa jätevesien ja talousjäteveden puhdistuslaitteista ja menetelmistä ottaen erityisesti huomioon valtakunnalliset vesiensuojelun tavoitteet. Laki antaa mahdollisuuden myös siihen, että kunnanvaltuusto voi kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta antaa kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä, jotka koskevat muuta kuin tämän lain mukaan luvanvaraista toimintaa. (YSL 86/2000.) Tietyn eläinmäärän ylittävä eläinten pito on luvanvaraista toimintaa. (Ympäristöministeriö 2010, 24.) Ympäristönsuojelulaki ei sisällä yleistä ympäristön pilaamiskieltoa, vaan pilaamisen sallittavuus ratkaistaan ensisijaisesti lain mukaisessa lupamenettelyssä. Lakiin on sisällytetty kolme ehdotonta kieltoa, joista poikkeamiseen ei voi saada lupaa. Nämä kiellot ovat maaperän, pohjavesien ja meren pilaamiskiellot. (YSL 86/2000.)

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä pyritään edistämään erilaisten hankkeiden toteutuksen aiheuttamien vaikutusten huomioon ottamista jo suunnitteluvaiheessa ja päätöksenteossa. Menettelyä sovelletaan kansallisella tasolla hankkeissa, joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi. (YVA-laki 468/1994.) Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioitavista hankkeista ja niiden muutoksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa (YVA-asetus 713/2006). YVA-menettelyä voidaan soveltaa suunnitteilla oleviin eläinsuojiiin, koska siinä voidaan vertailla vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja, mikä on ympäristöluvassa vain rajoitetusti mahdollista (Ympäristöministeriö 2010, 35–36). Myös jo olemassa olevien eläinsuojien toiminnanmuutos- tai laajennushankkeissa YVA-menettely on toimiva väline. Menettelyä

voidaan kuitenkin käyttää toiminnaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan vain todella suurien eläinsuojien suunnittelun ohjaukseen, sillä YVA-asetuksen (713/2006) hankeluettelon mukaan YVA-menettelyä sovelletaan eläinsuojiiin, joissa kasvatetaan yli:

- 85 000 kananpoikaa tai 60 000 kanaa,
- 3 000 sikaa (paino yli 30 kg/yksilö) tai
- 900 emakkoa.

Eläinsuojan ympäristölupajärjestelmän ja viljelijätukijärjestelmän valvontakäytännöt ovat tämän selvityksen ensisijaisen tarkastelun kohteena, joten näitä kahta erityyppistä ohjauskeinoa on tarkasteltu tarkemmin kahdessa seuraavassa alaluvussa.

2.2.1

Eläinsuojan ympäristölupa

Ympäristölupamenettely on ennakkovalvontamenetelmä, jossa lupaviranomainen tekee tapauskohtaisesti päätöksen kyseessä olevan toiminnan sallittavuudesta. Lupamenettelyssä arvioidaan ennakolta toiminnan vaikutukset ympäristöön. Ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi ympäristölupaan sisällytetään lupamääräyksiä ja -ehtoja (Ekroos ym. 2002, 490–491 & 505–520). Ympäristöluvanvaraisuus perustuu ympäristönsuojelulakiin ja sen nojalla annettuun ympäristönsuojeluasetukseen. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalle toiminnalle on haettava ympäristölupa. Ympäristönsuojeluasetuksessa säädetään myös eläinsuojien luvanvaraisuudesta. (YSL 86/2000; YSA 169/2000.)

Eläinsuojien luvanvaraisuus perustuu ensisijaisesti tuotantoeläinten lannan fosforimäärään ja sen aiheuttamaan vesistökuormitukseen. Lannan fosforimäärien määrittämiseen käytetään tuotantoeläinakohtaisia eläinyksikkökertoimia, joilla kerrotut tuotantoeläinten yksikkömäärät puolestaan määräävät eläinsuojan luvanvaraisuuden. Fosforin ohella myös lannan sisältämän typen ympäristövaikutukset otetaan huomioon. Lisäksi huomioitavia seikkoja luvanvaraisuutta ja lupaehtoja harkittaessa ovat muun muassa hajuhaitat, käytetyt rakennetekniset ja tuotantotekniikat sekä eläinsuojan sijoittuminen häiriöille altistuviin kohteisiin nähden. Tällaisia kohteita ovat muun muassa naapurit, pohjavesialueet tai maisemallisesti arvokkaat alueet. Esimerkiksi maakuntakaavassa alue voidaan merkinnällä osoittaa kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tällaiseksi tärkeäksi alueeksi. Pienikin eläinsuoja voi siis esimerkiksi sijaintinsa vuoksi olla luvanvarainen, vaikkei ympäristönsuojeluasetuksessa määritetty eläinmäärä täytyisikään. (Mikkola ym. 2002 22–24; Ympäristöministeriö 2010, 24–25.)

Ympäristönsuojeluasetuksessa on säädetty toimivaltainen viranomainen. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset ovat toimivaltaisia luvanvaraisista pienimpien eläinsuojien suhteen. Isoimpien eläinsuojien ympäristöluvat valmistellaan ja käsitellään aluehallintovirastoissa ja valvonnasta vastaavat elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet (Y-vastuualueet). Eläinsuojan luvanvaraisuus ja toimivaltainen viranomainen määräytyvät seuraavasti:

Eläinsuoja tarvitsee ympäristöluvan jos seuraava eläinmäärä ylittyy:

- Lypsylehmä 30 kpl
- Lihanauta 80 kpl
- Täysikasvuinen emakko 60 kpl
- Lihasika 210 kpl
- Hevonen tai poni 60 kpl
- Uuhi tai vuohi 160 kpl
- Munituskana 2700 kpl
- Broileri 10 000 kpl
- Tai muu eläinsuoja joka lannantuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaa 210 lihasialle tarkoitettua eläinsuojaa (YSL 28 § ja YSA 1 §).

Aluehallintovirastossa (AVI) käsitellään lupa-asiat koskien eläinsuojia, joissa on vähintään:

- Lypsylehmä 75 kpl
- Lihanauta 200 kpl
- Täysikasvuinen emakko 250 kpl
- Lihasika 1 000 kpl
- Munituskana 30 000 kpl
- Broileri 40 000 kpl
- Tai muu eläinsuoja joka lannantuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaa 1000 lihasialle tarkoitettua eläinsuojaa (YSL 31 § ja YSA 6-7 §).

Eläinsuojan ympäristöluvan piiriin kuuluu itse eläinsuojan ohella eläinten tuottaman lannan varastointi sekä rehunvalmistus ja sen varastointi tuotantorakennuksen yhteydessä. (YSL 86/2000; YSA 169/2000.) Lupaharkinnassa huomioidaan myös lannan levitykseen käytettävissä oleva peltopinta-ala. Lisäksi ympäristölupaan sisällytetään ehtoja ja määräyksiä polttonesteiden ja muiden kemikaalien varastoinnista. Ympäristölupa on ensisijaisesti toistaiseksi voimassaoleva, mutta se voi olla myös määräaikainen. Eläinsuojille toistaiseksi voimassa olevana myönnetyssä luvassa on yleensä kymmenen vuoden päähän määrätty tarkistamisvelvollisuus, jollei ole ollut tarpeen määrätä muuta. (Ympäristöministeriö 2010, 29.) Ympäristölupajärjestelmää on toisinaan julkisuudessa kritisoitu aiheettomasti ympäristövaikutusten ja siten ympäristön pilaamisen sallimisesta. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa, sillä ympäristöluvassa määrätään tuotannossa käytettävät menetelmät toiminnan ympäristövaikutukset hyväksyttävälle tasolle rajoittaviksi ja ympäristön pilaantumista ehkäiseviksi. Myönnetty ympäristölupa ei siis anna oikeutta ympäristön pilaamiseen, vaan lakeja ja asetuksia on noudatettava siitä huolimatta. (Mikkola ym. 2002, 22–24; Salminen 2009, 11).

2.2.2

Viljelijätukijärjestelmä

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan ensisijaisena tavoitteena on turvata elintarvikkeiden kohtuuhintainen saatavuus. Yhteismarkkinoiden hintatason seurauksena tuottajien saama korvaus ei kata tuotannon kuluja. Tuotannon mahdollistamiseksi maatalouden tuotannonharjoittajia tuetaan kaikissa jäsenmaissa budjettivaroin. Viljelijätukijärjestelmä sisältää useita erilaisia tukimuotoja, jotka taas jakautuvat EU:n kokonaan rahoitamiin suoriin tukiin, EU:n ja kyseisen jäsenmaan yhteisesti rahoitamiin tukiin ja kansallisiin tukiin. Kansallisilla tuilla pyritään tasaamaan maantieteellisistä olosuhteista ja maatalouden erilaisista kansallisista erityispiirteistä aiheutuvia jäsenmaiden välisiä tuotannon kannattavuuden eroja. Esimerkiksi EU-osarahoitteinen luonnonhaittakorvaus (LFA-tuki) ei yksistään huomioi

suomalaisia olosuhteita riittävästi. Maan vaihtelevien viljelyolosuhteiden vuoksi Suomi on lisäksi jaettu seitsemään päätukialueeseen tukien porrastamiseksi. Kansalliset tuet eivät saa olla ristiriidassa Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan kanssa. (Maa- ja metsätalousministeriö 2011; Maaseutuvirasto 2012.)

Tukien saamiseksi on asetettu ehtoja maan kasvukunnon ylläpitämiseen, ympäristönhoitoon, ihmisten, eläinten ja kasvien terveyteen sekä elintarviketurvallisuuteen liittyen. Kunkin tukimuodon tukiehtojen lisäksi asetetut täydentävät ehdot ovat suorien tukien ja ohjelmakauden 2007–2013 ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen saannin edellytys. Täydentävät ehdot muodostuvat hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista sekä kaikkia viljelijöitä joka tapauksessa sitovaan lainsäädäntöön perustuvista lakisääteisistä hoitovaatimuksista. Vuotuisten viljelijätukien lisäksi maksetaan myös rakennetukia, jotka lukeutuvat maaseudun kehittämistukiin. Niiden tavoitteena on parantaa maatalouden tuottavuutta, kehittää maatalouden rakennetta sekä edistää sukupolvenvaihdoksia. Toiminnanharjoittajalla on mahdollisuus hyödyntää useita erilaisia eläinperusteisia ja peltoalaan perustuvia tukimuotoja ja viljelijä voikin hakea omaan toimintaansa kulloinkin soveltuvia tukia. Viljelijätuet maksetaan pinta-alan, tuotantoeläinyksikön tai tuotetun määrän mukaan. (Maa- ja metsätalousministeriö 2011; Maaseutuvirasto 2012.)

Taloudellisilla ohjauskeinoilla voidaan lisäksi täydentää muita ohjauskeinoja sekä ohjata toimintaa, johon esimerkiksi pelkkä ympäristölupamenettely ei sovellu. Taloudellisin ohjauskeinoin ohjausta toteutetaan antamalla toiminnanharjoittajille taloudellinen kannustin tavoitteen toteuttamiseen. (Ekroos ym. 2002, 30–31.) Taloudellisista ohjauskeinoista tärkein ympäristönsuojelun väline on viljelijöille vapaaehtoinen maatalouden ympäristötukijärjestelmä, joka on ollut Suomessa käytössä vuodesta 1995 (Ympäristöministeriö 2010, 15). Maatalouden ympäristötukien tavoitteena on vähentää ympäristöön ja erityisesti pinta- ja pohjavesiin sekä ilmaan kohdistuvaa kuormitusta kasviraivanteiden hyväksikäyttöä lisäämällä, vähentää torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvia riskejä, huolehtia maatalousympäristöjen luonnon monimuotoisuudesta sekä eläin- ja kasvilajeista sekä hoitaa maatalousmaisemia. Ympäristötuella korvataan viljelijöiden tulonmenetyksiä ja lisääntyneitä tuotantokustannuksia, jotka syntyvät ympäristövaikutusten huomioimisesta viljelykäytännöissä. Ympäristötuet jakaantuvat kaikille viljelijöille tarkoitettuihin perus- ja lisätoimenpiteisiin sekä niitä tehokkaampia ympäristönsuojelu- ja ympäristönhoitotoimia edellyttäviin erityistukimuotoihin. Osa tukirahoituksesta tulee Euroopan unionilta ja osa kansallisena rahoituksena. Ympäristötukijärjestelmään liittyminen on toiminnanharjoittajalle vapaaehtoista. Ympäristötukijärjestelmään on tukikaudella 2007–2013 sitoutunut yli 90 % viljelijöistä, mikä puolestaan kattaa noin 95 % Suomen peltoalasta. (Maaseutuvirasto 2012.)

Maataloustukien valvontaa hallinnoi maa- ja metsätalousministeriön alainen Maaseutuvirasto, Mavi. Tukiehtojen noudattamisen käytännön valvonnasta vastaavat ELY -keskusten elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueet (E-vastuualueet). Kehittämishankkeiden ja investointitukien tarkastusta suorittavat Maaseutuviraston alueellisesti sijoitetut henkilöt. (Maaseutuvirasto 2012.) Hallinnollista, kaikkiin tukihakijoihin kohdistuvaa valvontaa toteuttavat kuntien maaseutuelinkeinoveranomaiset. Esimerkiksi joidenkin tukien ehtona on tietty ikäedellytys ja tällöin kunta tarkastaa hakemustietoja käsitellessään vaatimuksen toteutumisen (Maaseutuvirasto 2011, 5). Koko tukijärjestelmä tavoitteineen ja ehtoineen on monimutkainen kokonaisuus, jonka kuvaileminen kaiken kattavasti ei tämän selvityksen puitteissa ole tarkoituksenmukaista. Hyvän käsityksen tukijärjestelmästä saa perehtymällä aihepiiriin esimerkiksi Maaseutuviraston verkkosivuilla (<http://www.mavi.fi/fi/index/viljelijatuet.html>).

Eläinsuojien valvonta

Maatalouden kunkin osa-alueen valvontakäytännöistä ja toimivaltaisista viranomaisista on säädetty kutakin toimintoa koskevassa lainsäädännössä. Kuten tämän selvityksen johdannossa jo lyhyesti mainittiin, pelkästään eläinsuojia oheistoimintoinen valvotaan eri näkökulmista useiden eri tahojen toimesta. Yksittäisen tuotannonharjoittajan harjoittamat kaikki tuotantosuunnat ja toiminnot ovatkin sitten jo varsin useiden valvontakokonaisuuksien kohteina. Kun vielä eri lainsäädäntöjen puitteissa toteutettujen valvontakäytäntöjen kohdetilat ja valvontatiheydet määräytyvät erilaisen periaatteiden mukaisesti, saattaa valvontakokonaisuus tuntua kaikkea muuta kuin selkeältä.

Seuraavassa on lueteltu joitakin muiden kuin ympäristöviranomaisten eläinsuojiin kohdistamia säädettyjä valvonta- ja ohjauskäytäntöjä. Eläinsuojelua ja eläintauteja koskevan lainsäädännön lupa- ja valvontaviranomaisia ovat kuntien eläinlääkärit, läänineläinlääkärit, terveydensuojeluviranomaiset ja Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Polttonesteiden ja muiden kemikaalien varastointia valvovat pelastusviranomaiset ja jossain määrin myös eläinsuojien ympäristölupatarkastajat. (Ympäristöministeriö 2010, 37–38.) Eläinten perusteella maksettavien viljelijätukien valvontaa suorittava tarkastaja tarkastaa tilalla olevat eläimet ja niihin liittyvät asiakirjat. Nautojen, sikojen, lampaiden ja vuohien rekisteröintijärjestelmät on rakennettu ensisijaisesti vakavien eläintautien torjumiseksi. Merkitsemis- ja rekisteröintivelvollisuus koskee myös sellaisia tiloja ja eläintenpitäjiä, jotka eivät hae mitään eläintukia, mutta joilla on hallinnassaan yksikin nauta, sika, lammas tai vuohi. (Maaseutuvirasto 2011, 18.)

Eläinsuojien rakennus- ja laajennushankkeisiin tarvitaan aina kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta haettava rakennuslupa (MRL 132/1999). Maa- ja metsätalousministeriön asetuksissa ja niiden liitteinä annetuissa rakentamismääräyksissä ja -ohjeissa säädetään eläinsuojien tuettavaa rakentamista koskevista rakentamismääräyksistä ja suosituksista. Määräykset ja ohjeet sisältävät yleiset suunnitteluperiaatteet sekä tarkemmat määräykset ja suositukset tuotantosuunnittain. Eläinsuojien ja niiden toimintoihin liittyvien muiden rakennelmien, kuten esimerkiksi lantaloiden, tulee olla edellä mainittujen säädösten mukaisesti rakennettuja. Lupaharkinnassa voidaan antaa myös tiukempia määräyksiä kuin rakentamismääräyksissä ja -ohjeissa on edellytetty. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen ratkaisee, tarvitaanko ennen rakennuslupan myöntämistä muita lupia, kuten esimerkiksi poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua. Myös ympäristönsuojeluviranomaiset osallistuvat eläinsuojien rakennuslupien tarkasteluun, koska sijoituspaikan hyväksyttävyyttä arvioidaan ympäristölupamenettelyn ohella myös rakennuslupamenettelyssä. Kotieläintuotannon sijaitessa asema- tai yleiskaavoitetulla alueella eläinsuojien sijoittamista ohjataan kaavoituksella, kuten muutakin rakentamista. (Ympäristöministeriö 2010, 32; Maa- ja metsätalousministeriö 2011.)

Ympäristönsuojelulain valvontaviranomaisia ovat siis kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset ja ELY-keskusten Y-vastuualueet. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille kuuluvat ympäristölainsäädännön mukaiset tehtävät myös tiloilla, jotka eivät ole ympäristölupavelvollisia.

Koska eläinsuojien ympäristöluvuissa on myös lupaehtoja, jotka perustuvat ympäristönsuojelulain sijasta jätelakiin (Jätelaki 1072/1993), eläinsuojien ympäristölupavalvonta käsittää jossain määrin myös jätelain valvontaa. Valtion alueellisen hallinnon ja kunnan toimivalta on osittain rinnakkaista. Valvontaviranomaisten toimivalta on yhtenevä, mutta sen sijaan lupatoimivalta on laissa jaettu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että toimivaltaiset lupaviranomaiset eivät voi ratkoa toistensa lupa-asioita. (Pennanen 2006, 10–13; Ympäristöministeriö 2010, 37.)

Eläinsuojien ympäristölupien valvontaa suoritetaan säännöllisesti määräaikaistarkastuksin. ELY-keskusten Y-vastuualueiden suorittaman valvonnan tiheys määräytyy lupavelvollisen laitoksen, tässä tapauksessa eläinsuojan, saamasta valvontaluokituksesta. Eläinsuojat kuuluvat pääsääntöisesti valvontaluokkaan kolme tai neljä. Valvontaluokitus ei koske kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten myöntämiä ympäristölupia, eikä siten myöskään kuntien toteuttamaa valvontaa. Ympäristölupien valvontaohjeen (Ympäristöministeriö 2012, s.10) mukaiset valvontaluokat ovat:

- luokka 1. tarkastetaan vähintään kerran vuodessa
- luokka 2. tarkastetaan vähintään kerran kahdessa vuodessa
- luokka 3. tarkastetaan vähintään kerran kolmessa vuodessa
- luokka 4. tarkastetaan otantaperusteisesti osa luokkaan kuuluvista laitoksista kerran lupakaudessa.

Ympäristönsuojelulain 95 §:n mukaan ELY-keskuksen on laadittava valvontasuunnitelma, jonka perusteella ELY-keskus laatii valvontaohjelman (Ympäristöministeriö 2012, s.9). Vuosittaisessa valvontakertomuksessa on esitettävä, kuinka valvontasuunnitelman tavoitteet on saavutettu (Ympäristöministeriö 2012, s.20). Myös osa kunnista ja useiden kuntien muodostamista yhteistoiminta-alueista noudattaa näitä käytäntöjä.

Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta on olennainen osa ympäristönsuojelun lupa- ja valvontajärjestelmää. Ympäristönsuojeluviranomaisten toteuttama laillisuusvalvonta kattaa käytännön valvonnan lisäksi toimet, joiden avulla valvontaviranomaisen tulee toimia havaituissa säädösten tai päätösten vastaisessa tilanteessa. Valvontaviranomaisen on välittömästi ryhdyttävä näihin toimenpiteisiin laillisen tilan palauttamiseksi. Viranomaisen toimenpiteen voimakkuus määräytyy havaitun rikkomuksen laadun ja suuruuden ohella myös toiminnanharjoittajan asennoitumisen perusteella. Varsinkin lievissä tapauksissa viranomaisen on mahdollista aikaansaada haluttu vaikutus neuvontaa ja ohjausta käyttäen. Valvontaviranomainen voi myös huomauttaa vähäisestä velvoitteen laiminlyömisestä tai kehottaa korjaamaan havaitun epäkohdan ilman välitöntä hallintopakon käytön tai sanktion uhkaa. Vastaavasti hallintopakkomenettely voidaan käynnistää rikkomuksen merkittävyyden ollessa vähäinenkin, mikäli rikkomukset ovat toistuvia tai toiminnanharjoittaja niskoittelee muulla tavoin. Hallintopakkotoimenpiteiden käyttöä harkittaessa tulee myös rikosilmoituksen tarve arvioida samassa yhteydessä. Edellä lueteltujen käytännön toimien lisäksi valvontaan kuuluvaksi luetaan myös valvonnan suunnittelu ja toteutetuista tarkastuksista raportointi. Ympäristöluvanvaraisten toimintojen tarkastuksista laaditut pöytäkirjat tallennetaan VAHTI-järjestelmään, joka on osa ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaista tietojärjestelmää. (Pennanen 2006, 18–35; Ympäristöministeriö 2010, 38–39.)

Myös toiminnanharjoittajilla on raportointivelvollisuuksia, sillä ympäristöluvis- sa määrätään tiettyjen tietojen vuosittaisesta raportoinnista valvontaviranomaisille sähköisesti tai postitse. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi eläin- ja lantamäärät sekä jätehuoltoa ja pohjavesi- tai vesistötarkkailua koskevat tiedot. Lisäksi IPPC-direktiivin mukaisten eläinsuojien osalta tulee raportoida vuosittaiset ammoniakkipäästöt ja päästötietojen määrityskeinot. Päästötieto voi perustua mittaukseen, laskentaan, arvi- oon tai kansallisesti sovittuihin päästökertoimiin. Myös määräaikais- ja häiriöraport- tien sekä vaikutustarkkailuraporttien tarkastaminen on keskeinen osa lupavalvontaa. (Ympäristöministeriö 2010 39–40.)

Viljelijätukijärjestelmän vaatimusten noudattamista valvotaan ELY-keskusten E-vastuualueiden toimesta. Aluehallintovirastojen läänineläinlääkärit osallistuvat täydentävien ehtojen valvontaan eläinvalvonnan osalta. Koska esimerkiksi täyden- tävät ehdot sisältävät myös kaikkia viljelijöitä sitovaan lainsäädäntöön perustuvia lakisäateisiä hoitovaatimuksia, ympäristölainsäädännön ja tukiehtojen vaatimusten

mukaiset valvonnat kohdistuvat osittain samoihin toimintoihin. Tästä syystä tukivalvonnan yhteydessä valvotaan jossain määrin myös ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

EU-säädökset velvoittavat jäsenmaata valvomaan vuosittain tietyn vähimmäismäärän EU-rahoitteisia tukia hakeneista tukiehtojen noudattamisen osalta. Suomessa velvoite määritellään kunkin elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen osalta vuosittain. Velvoitetta on nostettava, jos valvonnassa havaittujen puutteiden seurauksena aiheutuu seuraamuksia yli EU-säädöksissä asetettujen rajojen. Myös erityyppisistä tukimuodoista johtuen tukien paikanpäällä tehtävien valvontojen tiheydet ja kohdentumiset yksittäisille tiloille vaihtelevat. Esimerkiksi peltotukia hakeneista tiloista on valvottava vuosittain vähintään 5 %. Täydentävien ehtojen osalta vastaava luku on 1 % ja eri eläintukien osalta 5 % tai 10 % tukimuodosta riippuen. EU-komission asetuksen mukaan valvottavista tiloista 20–25 % on valittava satunnaisotannalla ja loput riskinarvioinnin perusteella. Haettujen tukien maksamisen edellytyksenä on valvonnan vähimmäismäärän suorittaminen. Maataloustukien hallinnoinnin, valvonnan ja raportoinnin apuna käytetään peltolohkokisteriä, joka on osa EU:n edellyttämää yhdenmukaista hallinto- ja valvontajärjestelmää. Varsinainen tukien käsittely ja laskenta, valvonta-asioiden käsittely, raportointi sekä maatilatietojen hallinnointi suoritetaan maatalouden tukisovelluksella. (Maaseutuvirasto 2012.)

Sanktioina valvonnoissa todettuihin puutteellisiin tai laiminlyönteihin ovat huomautukset tuen hakijalle ja vähennykset perustoimenpide- ja erityistukiin. Lisätoimenpiteissä todetut rikkeet voivat johtaa koko lisätoimenpidetuen menetykseen. (Maaseutuvirasto 2012.) Puutteet eläinten merkitsemisessä tai eläintietojen ilmoittamisessa nautaeläinrekisteriin saattavat johtaa siirtokiellon antamiseen joko yksittäisille eläimille tai koko karjalle (Maaseutuvirasto 2011, s. 18). Valvonnan järjestämiskäytännöistä johtuen yksittäinen tila saattaa välttyä tukivalvonnoilta varsin pitkään tai joutua tarkastuksen kohteeksi hyvinkin usein. Lisäksi täydentävien ehtojen tarkastuksia saatetaan joutua tekemään samalle tilalle useasti saman vuoden aikana.

3 Aineisto ja menetelmät

Selvitystyön tausta-aineiston runkona toimivat ympäristöministeriön laatimat eläinsuojien ympäristölupia koskevat ohjeistukset ja vastaavasti Maaseutuviraston viljelijätukioppaat. Näiden ja lainsäädännön ohella tämän selvityksen tausta-aineistona käytettiin aihepiiriä käsitteleviä tai sitä sivuavia erityyppisiä selvityksiä ja tutkimuksia. Kirjallisuuden pohjalta pyrittiin ennen kaikkea vertailemaan eläinsuojien ympäristölupavalvonnan ja viljelijätukien valvonnan sisältöjä sekä käytäntöjä mahdollisimman kattavasti ja siten havaitsemaan valvonnoissa mahdollisesti ilmenevät päällekkäisyydet. Valvontojen päällekkäisyyksien selvittämisen ohella pyrittiin keräämään tietoa eläinsuojien nykyisen ympäristövalvonnan riittävydestä, selkeyttämisestä tarvitsevista kokonaisuuksista sekä yksittäisistä epäkohdista. Keskeisenä tavoitteena oli myös kartoittaa kehittämis ehdotuksia työskentelymenetelmien sekä valvontakäytäntöjen parantamiseksi ja ennen kaikkea suunnitelmallisuuden lisäämiseksi.

Kirjallisen materiaalin lisäksi aineistoa haluttiin kerätä myös muista lähteistä. Selvityksen alkuperäisenä toteutusajatuksena oli kerätä tutkimusaineistoa haastatteleamalla viljelijätukivalvontaan sekä eläinsuojien ympäristölupien valmisteluun ja valvontaan perehtyneitä hallinnon edustajia melko suppealla otannalla. Haastatteluja oli tarkoitus toteuttaa sekä henkilökohtaisesti paikanpäällä käymällä että kirjallisesti sähköpostin välityksellä. Tämä vain muutaman aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen edellä mainittua henkilöstöä sekä Maaseutuvirastoa koskeva haastattelukokonaisuus ei kuitenkaan tuottanut merkittävässä määrin informaatiota, koska vastausaktiivisuus osoittautui todella huonoksi. Loppujen lopuksi tällä tavoin hankitusta aineistosta hyödynnettiin ainoastaan Maaseutuvirastosta saadut vastaukset.

Koska selvityksessä haluttiin kartoittaa molempien ohjausjärjestelmien osalta erityisesti käytännön valvonnoista saatuja kokemuksia ja huomioita, oli lähestymistapa aihepiiriin parissa työskentelevien kuulemiseksi mietittävä uudelleen. Uudeksi aineistonhankintamenetelmäksi valittiin verkkokysely, joka välitettiin viljelijätukivalvontaan sekä eläinsuojien ympäristölupien valmisteluun ja valvontaan perehtyneelle henkilöstölle ympäristöministeriöön, kaikkien ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueille sekä kaikkiin aluehallintovirastoihin Lapin aluehallintovirastoa lukuun ottamatta. Kaikkiaan saatekirje ja linkki verkkokyselyyn välitettiin sähköpostitse 148 henkilölle. Kyselyssä käytetyt, mutta uudelleen muotoillut, kysymykset olivat sisällöltään ensimmäisen haastattelukierroksen kysymyksiä vastaavia. Kyselylomake (liite 1) sisälsi kaksikymmentä kysymystä, joista viisi oli avoimia ja loput monivalintatehtäviä. Monivalintakysymyksistä kahteen vastattiin asteikolla 1 – 5 (liite 1, kysymykset 2 ja 17) ja loppuihin vaihtoehdoilla ”Kyllä”, ”Ei” tai ”En osaa sanoa”. Monivalintakysymysten suureen osuuteen päädyttiin suurehkon otoskoon tuottaman aineiston käsiteltävyyden mahdollistamiseksi. Koska aihe tiedettiin monitahoiseksi ja useisiin suuntiin viitattavaksi, avoimien kysymysten avulla pyrittiin keräämään mahdollisimman hyvin todellista tilannetta kuvaavia tietoja, mielipiteitä ja ajatuksia monivalintakysymysten

tuottaman aineiston täydentämiseksi. Avoimet kysymykset muotoiltiin mahdollisimman vähän johdatteluviksi. Vastajille taattiin vastausten käsittely anonyymeinä ja ainoa taustoittava kysymys koskikin vastaajan edustamaa organisaatiota. Kysely oli avoinna vastattavaksi 10.1.2013–24.1.2013.

Hankkeen ohjausryhmässä syntyneen ajatuksen myötä myös kuntien ympäristöviranomaisten näkemyksiä eläinsuojien ympäristövalvonnasta päätettiin kartoittaa. Koska viljelijätukien käytännön valvontaa ei suoriteta kuntien toimesta, toteutettiin tämä kysely yllä kuvailtua kyselyä hieman suppeampana. Avoimista kysymyksistä jätettiin kunnille suunnattuun kyselyyn ainoastaan kysymys, johon vastaamalla vastaaja saattoi halutessaan täsmentää monivalintakysymysten vastauksia (liite 1, kysymys 20). Monivalintakysymysten osalta molemmat kyselyt vastasivat toisiaan sillä erotuksella, että kunnille suunnatussa kyselyssä ei luonnollisestikaan kysytty vastaajan edustamaa organisaatiota. Tämäkin kysely toteutettiin verkossa ja vastaukset käsiteltiin anonyymeinä. Vastaanottajalista koostettiin Suomen Kuntaliitossa siten, että kutakin kuntaa tai usean kunnan yhteistoiminta-aluetta edusti vain yksi toimivaltainen ympäristönsuojeluviranomainen. Suomen Kuntaliiton edustaja välitti 207 kunnalliselle ympäristöviranomaiselle saatekirjeen sekä linkin verkkokyselyyn sähköpostitse. Tämä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille suunnattu kysely oli avoinna vastattavaksi 14.1.2013–29.1.2013.

Kyselyiden vastausajan lähestyessä loppuaan, lähetettiin otoksiin kuuluville henkilöille muistutusviesti. Kyselyillä kerätyn aineiston analysointiin käytettiin sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä. Monivalintakysymysten vastauksia voitiin tarkastella tilastollisin menetelmin, kun taas avointen kysymysten vastauksia oli tarkasteltava myös pintaa syvemältä.

Kaikki läpikäytyt avointen kysymysten vastaukset litteroitiin ja purettiin teema-alueittain valikoidusti tiivistäen. Tässä yhteydessä purettiin myös alkuperäisellä haastattelukierroksella saadut Maaseutuviraston vastaukset. Tarkastelu eteni selvittämällä, mitkä seikat toistuvat vastauksissa useimmin ja montako kertaa sisällöltään samantyyppiset vastaukset esiintyvät kyseisen teeman kohdalla. Tulosten tarkastelussa tätä aineistoa voitiin hyödyntää syventämään ja täydentämään monivalintakysymysten vastausten tuottamaa informaatiota.

Molempien kyselyiden monivalintakysymysten vastauksista muodostuvat aineistot muokattiin taulukkomuotoisiksi ja kunkin kysymyksen vastausten jakautumista esittäville arvoille määritettiin kysymyksen muodosta riippuen joko prosenttiosuudet tai keskiarvot ja mediaanit. Tämän jälkeen kuntien ja valtion viranomaisten näkemysten jakautumista päästiin vertailemaan keskenään ja tarkastelemaan selvityksen tuloksia kokonaisuudessaan.

4 Tulokset ja niiden tarkastelu

Alkuperäisen aineistonhankintamenetelmän tuloksiin nähden vastausaktiivisuus kyselyiden suhteen oli loppujen lopuksi yllättävänkin suuri. Valtion viranomaisten näkemyksiä kartoittavan kyselyn vastausprosentiksi muodostui 55, vastaavan luvun ollessa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten osalta 41.

Edellisen luvun lopussa selostetulla tavalla taulukoitujen tulosten havainnollistamiseksi on ne esitetty tässä raportissa kuvaajina. On syytä muistaa, että Maaseutuvirastosta avoimella haastattelulomakkeella saatuja vastauksia ei erilaisen muotonsa vuoksi ole tarkasteltu edempänä olevissa kuvaajissa. Sen sijaan tulosten tarkastelussa ja johtopäätösten teossa Maaseutuviraston vastaukset luonnollisestikin on huomioitu. Kuvaajissa on tarkasteltu kyselyihin vastanneiden valtion ja kuntien viranomaisten vastauksia rinnakkain joko prosenttiosuuksina tai keskiarvoina esitettyinä. Alueellisen tarkastelun sijasta valtion viranomaisten vastausten taustamuuttujalähtöistä vaihtelua päätettiin etsiä ja tarkastella vastaajien edustaman organisaation perusteella, joten valtion viranomaisten vastauksista suodatettiin erilleen ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien vastaukset. Näistä vastauksista raportissa on lähemmin tarkasteltu ainoastaan niitä, joissa merkittäviä eroavaisuuksia eri vastuualueiden edustajien näkemysten välillä oli havaittavissa. Nämä on esitetty edempänä b-kuvaajissa edellä selostettuja kuvaajia vastaavasti. Vastausaktiivisuudessa eri vastuualueilla ei ollut suurtakaan eroa. E-vastuualueiden vastausprosentti oli 52 ja Y-vastuualueiden 59.

Monivalintakysymysten tulokset on esitetty ja niitä on alustavasti tarkasteltu osaluueittain jaoteltuna kahdessa ryhmässä seuraavissa alaluvuissa (alaluvut 4.1 & 4.2). Tuloksia on tarkasteltu lähemmin kutakin osa-alueita käsittelevään alalukuun liittyvässä alaluvussa (alaluvut 4.1.1 & 4.2.1). Näiden tulosten tarkastelussa on tarkasteltu ja hyödynnetty myös avointen kysymysten tuottamaa informaatiota. Yleisemmin avoimissa vastauksissa esiintyneiden ja selvitystyön aihepiiriin olennaisesti liittyvien muiden teemojen tarkastelua on jatkettu alaluvussa 4.3. Eläinsuojien ympäristölupavalvonnan ja viljelijätukien valvonnan sisältöjen sekä käytäntöjen eroja ja yhtäläisyyksiä, eli mahdollista valvontojen päällekkäisyyden ilmenemistä, on tarkasteltu alaluvussa 4.4.

4.1

Eläinsuojien ympäristövalvonnan nykytilanne ja sen arviointi

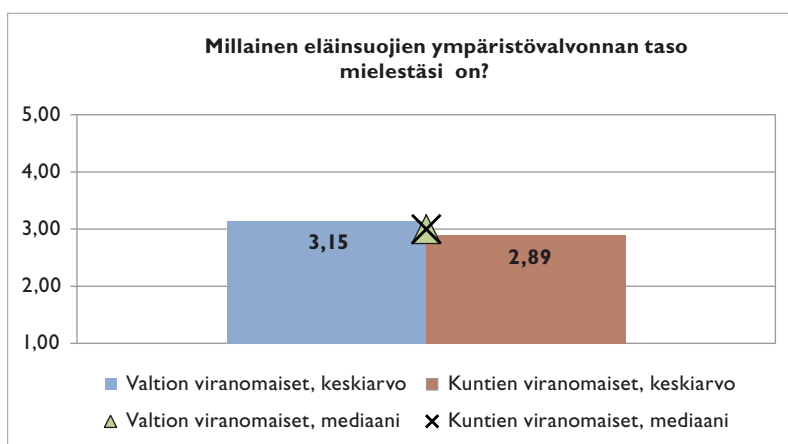
Kuten tämän selvityksen nimikin jo antaa ymmärtää, eläinsuojien ympäristövalvonnan kehittämistarve on tunnettu tosiasia. Vaikka lähtökohdat selvitystyötä aloitettaessa tunnettiinkin kohtalaisen hyvin, katsottiin tarpeelliseksi selvittää näkemyksiä myös nykytilanteesta. Kyselyiden ensimmäisillä kysymyksillä pyrittiinkin selkiyttää

mistä kaipaavien seikkojen lisäksi kartoittamaan näkemyksiä eläinsuojien nykyisen ympäristövalvonnan riittävydestä, tasosta sekä tasapuolisuudesta.

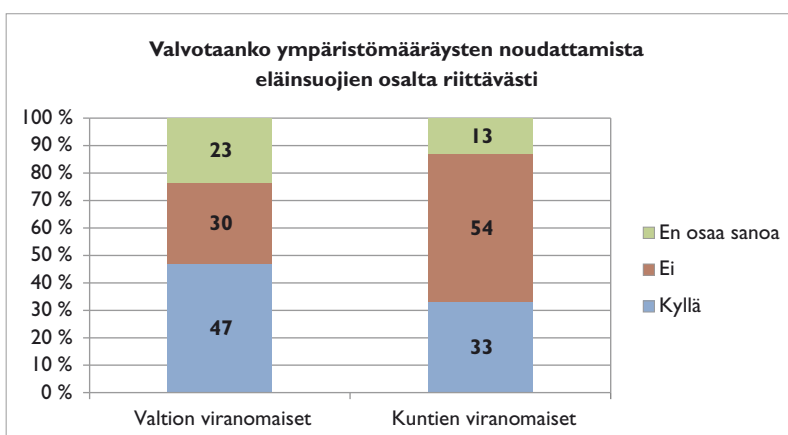
Eläinsuojiiin kohdistuvan ympäristövalvonnan nykyinen taso sai toteutetuissa kyselyissä keskinertaiset arvosanat asteikolla 1–5. Valtion viranomaisten vastauksista laskettiin keskiarvo 3,15 ja kuntien viranomaisten vastauksista hieman alempi 2,89 (kuva 1). Molemmissa kyselyissä mediaani osui arvoon 3.

Mielipiteet tarkasteltavan ympäristövalvonnan tasosta eivät siis juurikaan eronneet valtion ja kuntien viranomaisten vastauksissa. Myös ELY-keskusten E- ja Y-vastualueiden edustajien antamat arviot olivat keskenään samoilla linjoilla keskiarvojen ollessa 3,27 (E-vastualue) ja 3,06 (Y-vastualue) ja mediaanien ollessa jälleen 3.

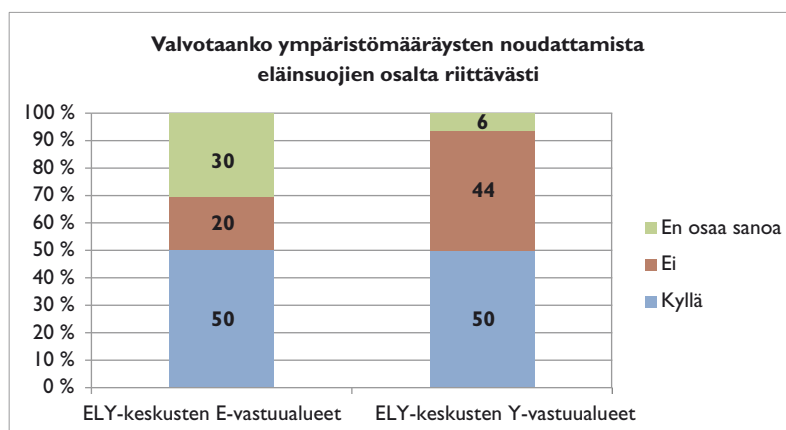
Valvonnan riittävyyden suhteen selkeitä näkemyseroja sen sijaan oli havaittavissa. Valtion viranomaisten vastauksiin nähden kuntien edustajien näkemykset olivat huomattavasti negatiivisempia, sillä 54 prosenttia kuntien edustajista piti eläinsuojien ympäristövalvontaa riittämättömänä (kuva 2a). Sekä ELY-keskusten E- että Y-vastualueiden vastaajista täsmälleen puolet oli sitä mieltä että ympäristömääräysten noudattamista valvotaan riittävästi (kuva 2b). Huomattavan suuri osa E-vastualueen edustajista ei kuitenkaan ollut ottanut kantaa asiaan.



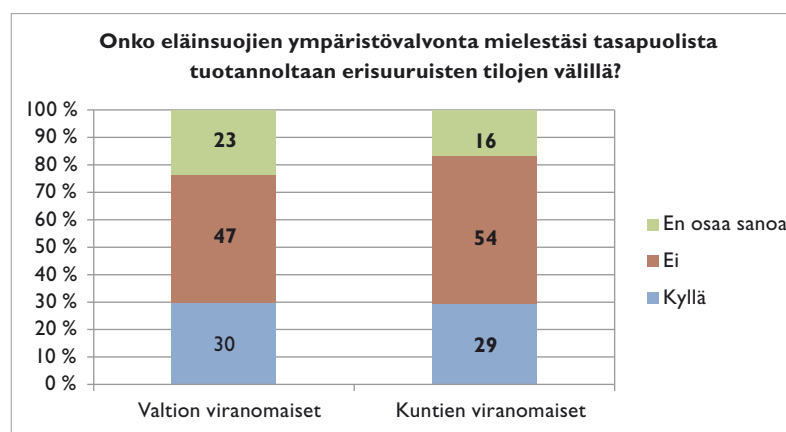
Kuva 1. Valtion ja kuntien viranomaisten asteikolla 1–5 (1 = erittäin huono, 5 = erittäin hyvä) arvioimasta ympäristövalvonnan nykytasosta lasketut keskiarvot ja mediaanit.



Kuva 2a. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristövalvonnan riittävydestä prosenttiosuuksina esitettyinä.



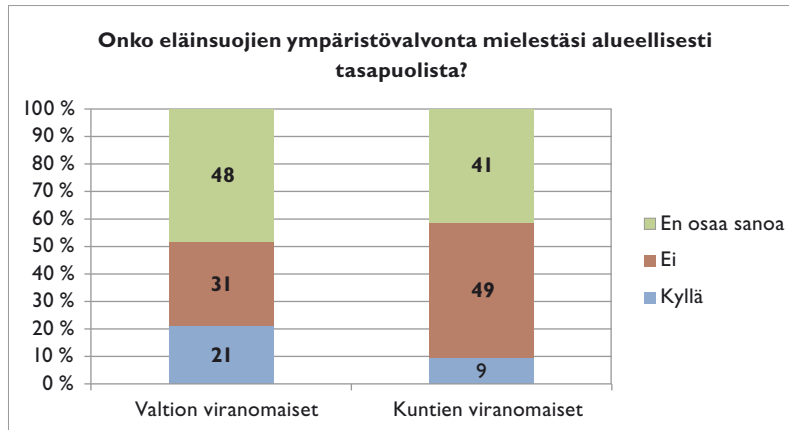
Kuva 2b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien näkemykset eläinsuojien ympäristövalvonnan riittävydestä prosenttiosuuksina esitettyinä.



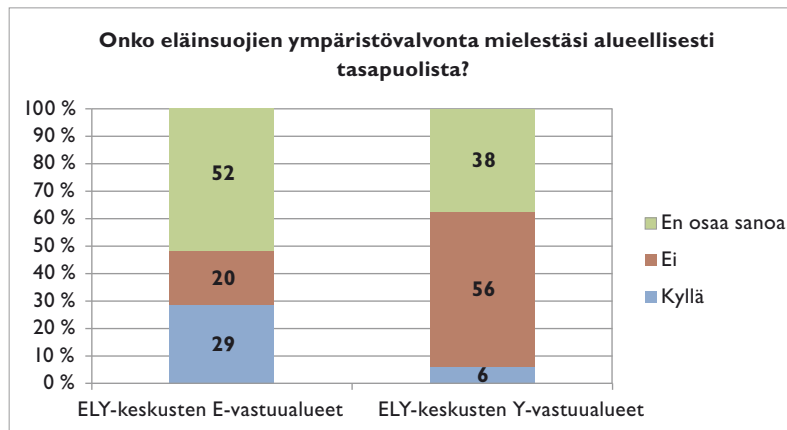
Kuva 3. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristövalvonnan tasapuolisuudesta tuotannoltaan erisuuruisten tilojen välillä prosenttiosuuksina esitettyinä.

Molempien kyselyiden perusteella eläinsuojien ympäristövalvonnan tasapuolisuudessa näyttäisi olevan parantamisen varaa monessakin mielessä, sillä sekä valtion että kuntien viranomaisten vastaukset kysymykseen tuotannoltaan erisuuruisten tilojen välisestä valvonnan tasapuolisuudesta olivat samansuuntaisia (kuva 3). Kielteisten näkemysten hallitsevan suuri osuus oli molemmissa vastaajaryhmissä selkeä.

Valtion ja kuntien viranomaisten vastauksissa valvonnan alueellisista tasapuolisuutta koskevaan kysymykseen oli jonkin verran enemmän vastaajaryhmien välistä hajontaa kuin edellisissä, mutta yleinen näkemys valvonnan epätasapuolisuudesta oli havaittavissa myös näistä vastauksista (kuva 4a). ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden näkemykset poikkesivat selvästi toisistaan. Y-vastuualueiden vastaajista peräti 56 prosenttia katsoi valvonnan olevan alueellisesti epätasapuolista, kun taas E-vastuualueiden edustajista 31 prosenttia piti valvontaa tältä osin epätasapuolisena (kuva 4b). Tämän kysymyksen kohdalla E-vastuualueiden vastaajista 52 prosenttia ei ollut ottanut asiaan kantaa.

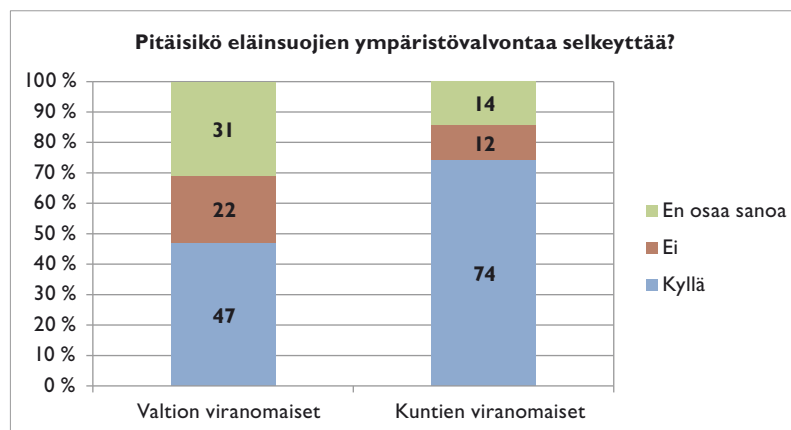


Kuva 4a. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristövalvonnan alueellisesta tasapuolisuudesta prosenttiosuuksina esitettynä.

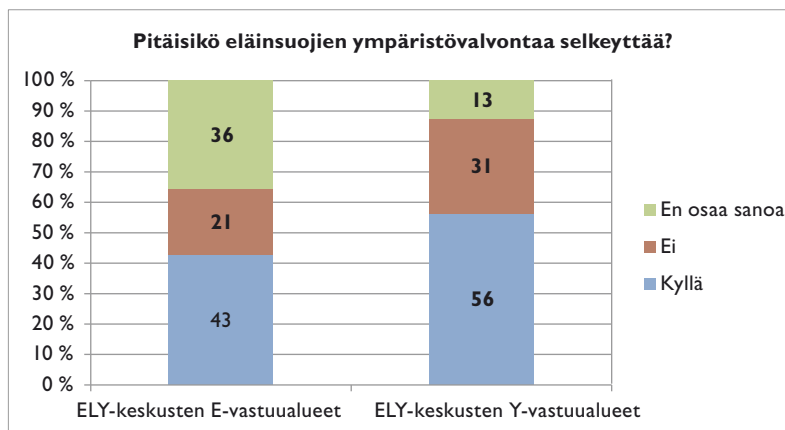


Kuva 4b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien näkemykset eläinsuojien ympäristövalvonnan alueellisesta tasapuolisuudesta prosenttiosuuksina esitettynä.

Kyselyn vastausten valossa eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämistä näytettäisiin kaivattavan erityisen voimakkaasti kuntasektorilla, sillä kunnista saatujen myönteisten vastausten osuus selkeyttämistarvetta selvittävään kysymykseen oli peräti 74 prosenttia (kuva 5a). Myös valtion viranomaisten vastauksista myönteisten vastausten määrä oli merkittävä, sillä vastaava osuus oli 47 prosenttia. Huomattavaa kysymykseen saaduissa valtion viranomaisten vastauksissa oli suurehko, 31 prosentin kantaa ottamattomien vastausten osuus. Valtion viranomaisten vastauksista erilleen suodatetuista ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien vastauksista voitiin havaita merkittävän osan kantaa ottamattomista vastauksista tulleen E-vastuualueilta (kuva 5b).



Kuva 5a. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämistarpeesta prosenttiosuuksina esitettynä.



Kuva 5b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien näkemykset eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämistarpeesta prosenttiosuuksina esitettynä.

4.1.1

Valvonnan nykytilannetta arvioivien tulosten tarkastelu

Kyselyiden tulokset antavat varsin kattavan kokonaiskuvan eläinsuojien ympäristövalvonnan nykyisestä tilanteesta. Molempien kyselyiden osalta saavutettua vastausprosenttia voidaan pitää hyvänä ja valtion viranomaisten kohdalla erittäin hyvänä. Selvityksen alkuperäisen toteutustavan mukaisen tiedonkeruumenetelmän osakseen saama heikko vastakaiku vaikuttaa tässä valossa oudolta. Syitä tällöin ilmenneeseen vähäiseen vastausintoon on varmasti monia. Mahdollista kuitenkin on, että vastaavien suuren otoskoon on katsottu varmasti takaavan vastaajien anonyymiyden.

Huomattavan suuri osa ELY-keskusten E-vastuualueen edustajista ei ollut ottanut kantaa ympäristövalvonnan nykykäytäntöjen toteutusta käsitteleviin kysymyksiin. Myös ympäristönsuojeluun suoranaisesti kuulumattomat valvonnan ominaispiirteet, kuten esimerkiksi tasapuolisuus oli tässä vastaajaryhmässä koettu ilmeisen vieraksi. Todennäköisesti tähän on ainakin joidenkin vastaajien kohdalla yksinkertaisesti syytä omaa toimenkuvaa sivuavan, mutta kuitenkin vieraan alan käytäntöjen, hallinnon ja lainsäädännön huono tuntemus, mikä on täysin luonnollista. Ympäristövalvonnan kehittämistä sekä viranomaisten välistä tiedonkulkua ja yhteistyötä käsitteleviä aihealueita, joita tarkastellaan selvityksen alaluvussa 4.2.1, oli käsitelty E-vastuualueen edustajien vastauksissa huomattavasti enemmän.

Vastausaktiivisuus näkyi prosenttilukujen ohella myös itse vastauksissa, sillä valtaosa avoimista vastauksista oli sisällöltään erittäin harkittuja ja informatiivisia. Suurta vastausintoa voidaan jo itsessään pitää tuloksena ja merkinä valvonnan kehittämisen tarpeellisuudesta. Monissa vastauksissa oli kiitelty kyselyn tuomaa mahdollisuutta kentällä työskentelevien tuoda julki kokemuksiaan ja siten mahdollisesti edes jossain määrin vaikuttaa tuleviin uudistuksiin.

Valvonnan nykytilanteesta kokonaisuudessaan on kuitenkin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta antaa yleispätevää ja kaikkia osapuolia tyydyttävää lausuntoa. Syy tähän on itsessään yksi tämän selvityksen yhteydessä tehdyistä havainnoista eli valvonnan toteutuksen vaihtelevuus. Valvontakäytännöt vaihtelevat suuresti erityisesti kunnissa ja kuntien yhteistoiminta-alueilla, mutta myös ELY-keskusten välillä on huomattavia eroavaisuuksia. Suomen kotieläintalous on jakautunut alueellisesti epätasaisesti. Maaseutuviraston mukaan pääosa viimeisen vuosikymmenen aikana rakennetuista eläinsuojista sijoittuu Pohjanmaalle, Savon maitoalueelle ja Varsinais-Suomen - Pirkanmaan alueille ja keskittyminen suurten teurastamoiden läheisyyteen jatkuu edelleen voimakkaana etenkin sika- ja siipikarjatalouden osalta. Alueelliset erot valvontakäytännöissä selittyvät osittain näistä syistä, koska maan eri osat ovat eri tilanteissa eläinsuojien määrien ja valvontatarpeiden suhteen.

Myös ympäristölupien sisällössä, muodossa sekä vaatimuksissa ja toisaalta hyväksyttävissä ratkaisuisissa on huomattavaa vaihtelua. Edellä mainitun kaltainen vaihtelu ympäristölupapäätöksissä aiheuttaa ympäristöluvan tulkintavaikeuksia niin toiminnanharjoittajille, kuin valvojillekin. Lisäksi tästä aiheutuu huomattavaa alueellista epätasapuolisuutta. Vaihtelevan sisällön ja muodon ohella ympäristölupien vaikeaselkoisuus ilmenee kyselyn vastauksissa myös toisessa yhteydessä. Yleisesti ottaen ympäristölupien rakenteen katsotaan olevan turhan monimutkainen. Lupien olennaisin osa eli lupamääräykset hukkuvat tekstin paljouteen ja säädösviittausten joukkoon. Tämäkin aiheuttaa tulkintavaikeuksia sekä toiminnanharjoittajille että valvontaa suorittaville.

Pääsääntöisesti ympäristövalvonnan ongelmana ei näyttäisi niinkään olevan itse valvonnan taso vaan suunnitelmallisen toteutuksen ja ohjauksen puute. Yleistäen ja tiivistetysti valvonnan voidaan katsoa olevan riittävää ja tasokasta eläinsuojissa, joihin valvontaa kohdistetaan, mutta valitettavasti valvontaa on nykyisin resursein mahdollista kohdentaa aivan liian harvoihin eläinsuojiiin.

Monissa kunnissa valvontaa toteutetaan vuosittain laadittujen valvontasuunnitelmien mukaisesti hyvinkin tehokkaasti. Erityisesti pienissä kunnissa ja laajoilla yhteistoiminta-alueilla resurssit kuitenkin ovat monesti täydellisen riittämättömät eläinsuojien tehokkaaseen valvontaan. Tällöin ei välttämättä ehditä suorittamaan edes ympäristölupavelvollisten eläinsuojien määräaikaivalvontoja, saati sitten toteuttamaan ympäristövalvontaa eläinsuojissa, joilta ympäristölupia ei vaadita. Useissa kuntien viranomaisten avoimissa kyselyvastauksissa valvontaa kuvailtiin sanoilla olematon ja vaatimaton. Usean kunnan kaikki ympäristönsuojeluviranomaisen käytännön tehtävät voivat pahimmassa tapauksessa olla yhden henkilön hoidettavana. Monissa kunnissa oman lisänsä ympäristönsuojelutehtävien toteutuksen kirjoon tuovat osa-aikaiset työsopimukset, yhdistelmävirat tai ostopalveluina toteutetut tehtävät. Yleisin syy ympäristövalvonnan huomattavasti vaihteleviin toteutustapoihin löytyy taloudellisista tekijöistä, mutta vaihtelua lisäävät myös vuosien saatossa vakiintuneet erilaiset käytännöt, henkilöstön asennoituminen ja valitettavasti jossain määrin myös vallitsevat poliittiset olosuhteet.

Kyselyiden tulosten valossa myös ELY-keskuksissa valvontaresurssit ovat yleisesti ottaen alimitoitettuja tehokaan valvonnan mahdollistamiseksi. Resurssipulasta johtuen henkilöstö on ylityöllistettyä, mikä johtaa työuupumukseen ja pahimmillaan jopa vastuun pakoiluun tai laiminlyönteihin. Henkilöstön vähyydestä johtuen lakisääteisiä viranomaistehtäviä on jouduttu toteuttamaan jopa työllistämisvaroin palkat-

tua lisähenkilöstöä käyttäen. Useissa ELY-keskuksissa valvontaa ei ehditä tekemään valvontasuunnitelmien mukaisesti edes määräaikaistarkastusten osalta, joten eläinsuojien ympäristövalvontaa tehdään useilla alueilla lähes ainoastaan laiminlyönti-ilmoitusten seurauksena. Osa ELY-keskuksista on tehnyt keskusten välistä yhteistyötä valvonnassa ja pyrkinyt samalla löytämään yhtenäisiä valvontakäytäntöjä ja yhteistyömuotoja. ELY-keskuksen henkilöstön käyttöä toisen ELY-keskuksen tehtävien tukena ei kuitenkaan pitkällä aikavälillä jatkuvana nähdä toimivana ratkaisuna, koska tällöin henkilöstöresurssit ovat poissa tukea antavan keskuksen omista toiminnoista.

Kyselyn vastauksista ilmenee selkeästi myös ympäristövalvonnan ja ympäristölupajärjestelmän tehokkuutta sekä vaikuttavuutta heikentävä ongelma. Keinot valvonnan yhteydessä havaittuihin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin puuttumiseksi ovat tehottomia. Uhkasakko on määrältään liian pieni pelote, jotta laiminlyönteihin ja piittaamattomuuteen taipuvainen toiminnanharjoittaja sen pelossa huolehtisi toimintansa kokonaisvaltaisesta asianmukaisuudesta. Muitakaan hallintopakkomennettelyjä ei käynnistetä kovin herkästi, koska niistä saatava hyöty koetaan turhan pieneksi laiminlyöntien vakavuuteen ja pitkäkestoisen prosessin vaatimiin resursseihin nähden. Luonnollisesti ongelman syntyyn vaikuttaa hyvin pitkälti yksittäisten toiminnanharjoittajien asennoituminen. Valvonta koetaan turhaksi, koska samat toiminnanharjoittajat jäävät kiinni laiminlyönneistä valvontakerrasta toiseen. Tämä puolestaan on vähentänyt motivaatiota eläinsuojien tehokkaan ympäristövalvonnan toteuttamiseksi.

Tuloksista voidaan todeta tiedonkulun puutteiden ja ongelmien heikentävän huomattavasti sekä eläinsuojien ympäristövalvonnan, että viljelijätukien valvonnan tehokkuutta. Alueellisten ja vastuualueiden välisten rajojen ylittävät tiedonannot ja -pyynnöt tuottavat vain harvoin toivottua tulosta. Havaituista epäkohdista ilmoittaminen yli vastuurajojen on lisäksi vaikeaa, koska toimivaltaiseen viranomaiseen ei saada yhteyttä tai pahimmassa tapauksessa selvyyttä toimivaltaisesta viranomaisesta ei edes ole. Koska jokainen hoitaa nyt vain omaa tehtäväänsä, kokonaisuus ja loppujen lopuksi myös kustannustehokkuus kärsivät. Tulosten valossa monilla kuntien viranomaisillakin näyttää olevan epäselvyyttä ELY-keskusten vastuualueiden välisestä roolijaosta. Kun vielä Y-vastuualueiden valvomat ympäristöluvat valmistellaan aluehallintovirastoissa, voidaan tilanteen sekavuutta toiminnanharjoittajien näkökulmasta vain arvailla.

Tiedonkulun ja yhteistyön puutteiden lisäksi resurssien käytön tehokkuutta heikentävät teknisten sovellusten puutteet ja niiden rajoitetut käyttöoikeudet. Ympäristöhallinnon VAHTI-järjestelmää arvostellaan kyselyn vastauksissa yleisesti kankeaksi käyttäen ja sinne viedyt tiedot nähdään puutteellisina tai jopa epäluotettavina. Lisäksi tukivalvonnan parissa työskentelevillä ei ole oikeutta käyttää järjestelmää edes raporttien lukemiseen. Vastaavasti ympäristönsuojeluviranomaisilla ei ole pääsyä Tukisovellukseen.

Vastausten mukaan ELY-keskusten sisäinen toimivuus vaihtelee huomattavasti keskuksittain. Monissa ELY-keskuksissa on havaittavissa huomattavaa vastuualueiden välistä kitkaa. Vastuualueiden tavoitteiden erilaisuudesta johtuen ainakin osassa ELY-keskuksissa Y-vastuualueiden edustajat kokevat muiden vastuualueiden edustajien suhtautuvan heihin alentuvasti asioita vaikeuttavana tekijänä. Tällainen ilmiö ei ole omiaan ylläpitämään henkilöstön työmotivaatiota eikä kehittämään vuorovaikutteisuutta saati sitten tehokasta yhteistyötä. Edellisten kaltaisten havaintojen vastapainoksi joissakin vastauksissa kuvailtiin oman ELY-keskuksen sisäistä, vastuurajat ylittävää yhteistyötä mutkattomaksi ja tiedonkulkua toimivaksi. Valitettavasti tämän tyyppiset vastaukset edustivat tulosten vähemmistöä.

Kyselyiden tulosten valossa eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämistä näytettäisiin viranomaisten keskuudessa pääsääntöisesti pidettävän tarpeellisena ja jopa suotavana. Toisaalta joissakin vastauksissa koettiin selkeyttämisyritysten aina lisäneen sekaannusta entisestään ja uudistusten johtaneen resurssien pienenemiseen ja

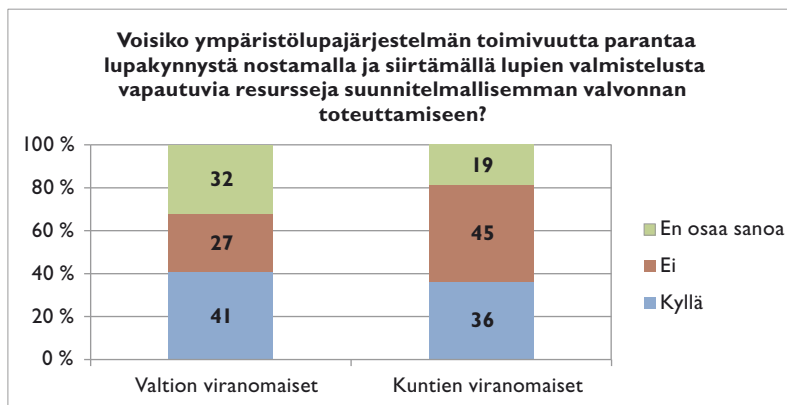
vääränlaiseen kohdentumiseen. Vain hyvin harvoissa vastauksissa eläinsuojien ympäristövalvonnan katsottiin olevan toimiva kokonaisuus nykyisellään ja valvonnan toteutuksen olevan suunnitelmallista sekä tehokasta.

4.2

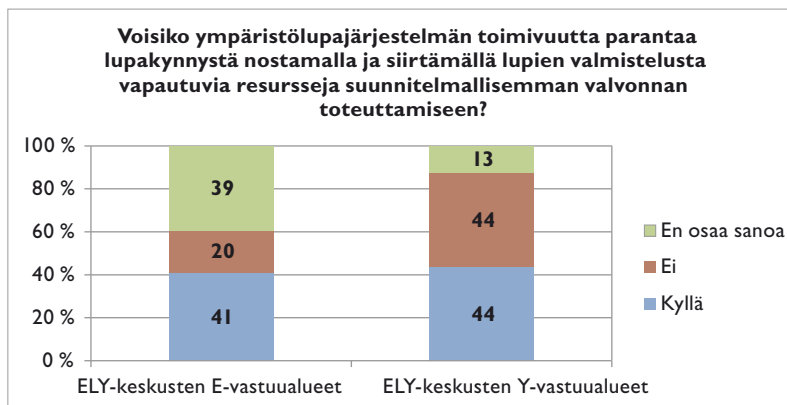
Eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämiskeinojen arviointi

Seuraavassa on esitetty tulokset kyselyihin vastanneiden eräistä mahdollisista selkeyttämiskeinoista tekemistä arvioista. Monivalintakysymyksissä esille nostettujen keinojen arvioinnin ohella pyrittiin avoimilla kysymyksillä kartoittamaan ehdotuksia ja näkemyksiä myös muista selkeyttämismahdollisuuksista. Avointen vastausten tuloksia on käsitelty tämänkin aihealueen osalta tulosten tarkastelun yhteydessä.

Eläinsuojien ympäristölupien kokonaisvaltaista lupakynnysten nostoa ja siten lupien valmistelusta vapautuvien resurssien kohdentamista valvontaan ei kyselyiden vastausten mukaan ainakaan yksiselitteisesti nähdä toimivana ratkaisuna valvonnan tehostamiseksi. Kuntien ja valtion viranomaisten mielipiteet jakautuivat eri tavoin, kuntien edustajien ollessa jossain määrin kielteisemmällä kannalla (kuva 6a). Vastanneista valtion viranomaisista 32 prosenttia eli lähes kolmasosa ei ollut ottanut kantaa asiaan. Valtion viranomaisten vastauksista erilleen suodatetuista ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien vastauksista voitiin havaita merkittävän osan kantaa ottamattomista vastauksista olevan lähtöisin E-vastuualueilta (kuva 6b).



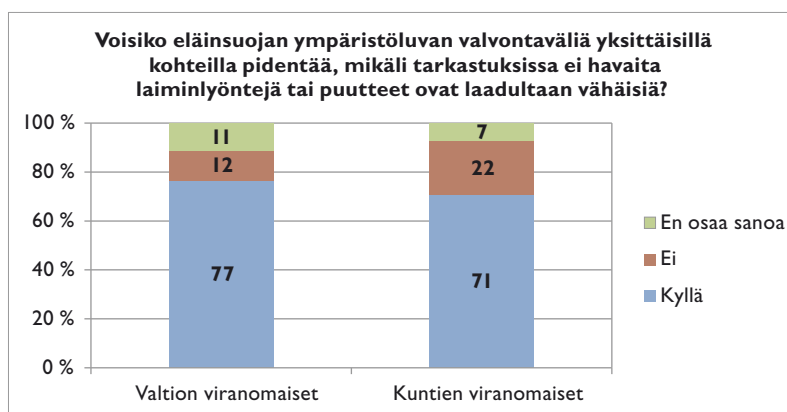
Kuva 6a. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristölupakynnysten nostamisesta ja resurssien siirrosta lupavalmistelusta valvontaan prosenttiosuuksina esitettynä.



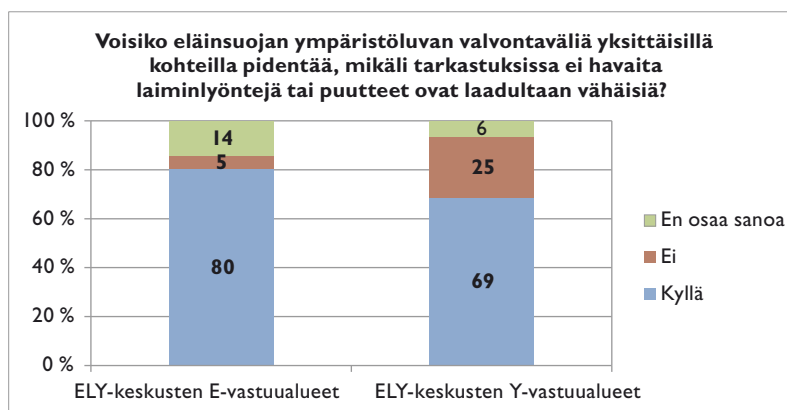
Kuva 6b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien näkemykset eläinsuojien ympäristölupakynnysten nostamisesta ja resurssien siirrosta lupavalmistelusta valvontaan prosenttiosuuksina esitettynä.

Y-vastuualueiden myönteiset ja kielteiset vastaukset jakautuivat täsmälleen tasan, olleen molemmissa tapauksissa 44 prosenttia. Tarkastelunäkökulmasta ja vastaajaryhmästä riippumatta tämän kysymyksen vastauksista ei voitu havaita ainoastaan yhtä selkeästi hallitsevaa näkemystä.

Ympäristölupien valvontaohjeen (Ympäristöministeriö 2012, 10) valvontaluokkien mukaisten valvontavälien pidentämisestä eläinsuojien ympäristölupavalvonnassa kyselyihin vastanneet viranomaiset sen sijaan ovat olleet hyvinkin pitkälti yhtä mieltä. Molempien kyselyiden vastaajien selkeän enemmistön mielestä tarkastuksissa puhtain paperein selvinneiden eläinsuojien osalta määräaikaistarkastusten väliä voitaisiin pidentää (kuva 7a). Vastanneista valtion viranomaisista tätä mieltä oli 77 prosenttia ja kuntien edustajista 71 prosenttia. Kummassakin kyselyssä kantansa asiaan oli osannut ilmaista huomattavan suuri osa vastanneista. Myös ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien antamat vastaukset olivat keskenään pitkälti samansuuntaisilla linjoilla (kuva 7b). E-vastuualueiden vastaajista peräti 80 prosenttia ja Y-vastuualueiden vastaajista 69 prosenttia oli vastannut myönteisesti. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristölupavalvonnan mahdollisesta riskinarviointi- ja otantaperusteisuudesta olivat melko myönteisiä (kuva 8). Tuloksissa ei ollut havaittavissa mainittavaa eroa kyselyiden välillä, sillä valtion ja kuntien edustajien vastaukset jakautuivat samansuuntaisesti. Sen sijaan jonkin asteista vastaajaryhmien sisäistä näkemysten jakautumista tuloksissa oli havaittavissa, sillä kielteisiäkin näkemyksiä oli kohtalaisen runsaasti. Valtion viranomaisista 59 prosenttia ja kuntien viranomaisista 52 prosenttia oli vastannut myönteisesti.



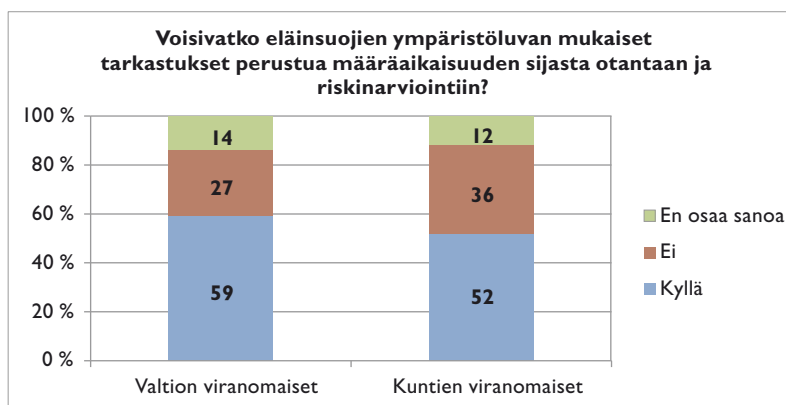
Kuva 7a. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristölupien valvontavälien pidentämisestä yksittäisillä kohteilla prosenttiosuksina esitettynä.



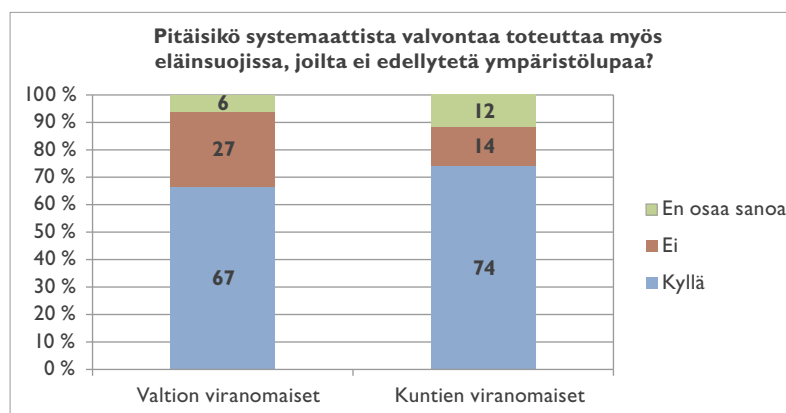
Kuva 7b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien näkemykset eläinsuojien ympäristölupien valvontavälien pidentämisestä yksittäisillä kohteilla prosenttiosuksina esitettynä.

Huomattavaa vastauksissa on molemmissa vastaajaryhmissä asiasta vallinnut selkeä mielipide suuntaan tai toiseen, sillä kantaa oli jälleen osattu ottaa kiitettävästi. Sekä ELY-keskusten E- että Y-vastuualueiden vastaukset olivat jakautuneet keskenään lähes identtisesti ja noudattivat siis kaikkien vastanneiden valtion viranomaisten vastausten jakautumista. Avoimissa vastauksissa tarkennuksia vastauksiin ei juuri ollut, eikä mielipiteiden jakautumista joko riskinarvioinnin tai otannan puolesta voitu havaita. Muutamissa vastauksissa ympäristölupien tarkastusten todettiin jo nyt perustuvan riskinarviointiin, koska ongelmatapauksiksi tiedettyjä eläinsuojia valvotaan jo nyt enemmän kuin keskimäärin. Toisen toistuvan näkemyksen mukaan valvonta taas perustuu jo nyt pelkkään satunnaisotantaan toteutettavan valvonnan vähyyden vuoksi.

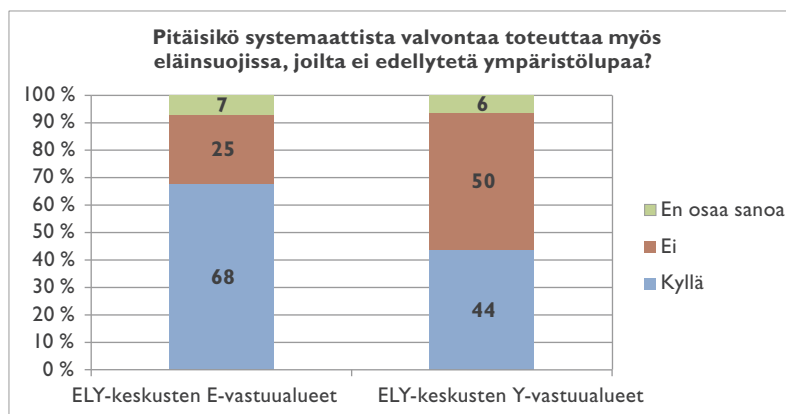
Viranomaiset näkevät suunnitelmallisen valvonnan toteutuksen pääsääntöisesti varsin tarpeellisena asiana myös eläinsuojissa, joilta ei vaadita ympäristölupaa. Kyselyihin vastanneiden valtion ja kuntien edustajien näkemykset olivat jakautuneet pitkälti samansuuntaisesti ja molemmissa ryhmissä myönteisten vastausten osuus oli huomattava (kuva 9a). Molemmissa kyselyissä kantansa asiaan oli osannut ilmaista huomattavan suuri osa vastanneista. Valtion viranomaisten vastauksissa mielenkiintoista on ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien vastausten jakautuminen, sillä viimeksi mainituilta vastuualueilta saaduista vastauksista kielteisten vastausten osuus peräti oli 50 prosenttia (kuva 9b).



Kuva 8. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristölupavalvonnan riskinarviointi- ja otantaperusteisuudesta.

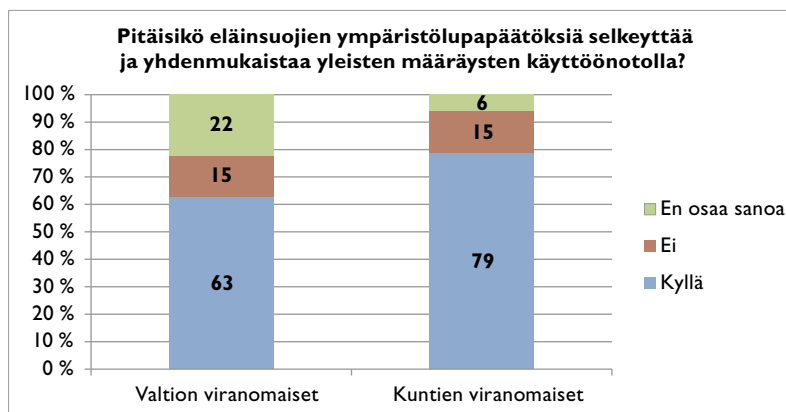


Kuva 9a. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset systemaattisen valvonnan tarpeesta myös eläinsuojissa, joilta ei vaadita ympäristölupaa.

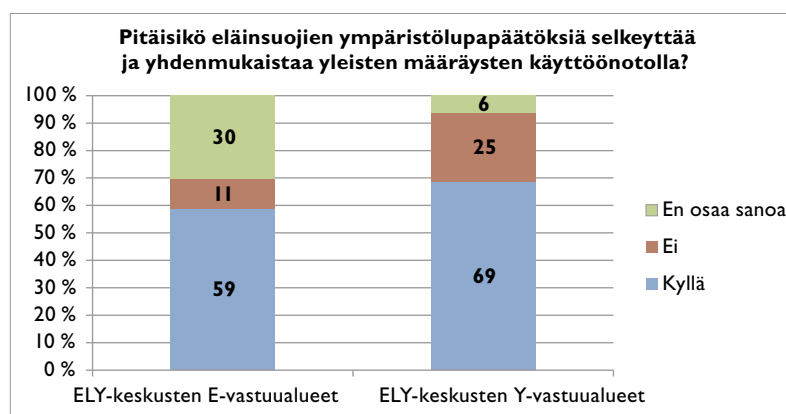


Kuva 9b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien näkemykset systemaattisen valvonnan tarpeesta myös eläinsuojissa, joilta ei vaadita ympäristölupaa.

Keskenään yhdenmukaisia ja selkeitä ympäristölupapäätöksiä näytettäisiin yleisesti kaivattavan ympäristönsuojelusektorilla. Kyselyiden vastausten valossa yleiset määräykset tulisi ottaa käyttöön lupien valmistelussa, sillä sekä kuntien että valtion viranomaisten vastauksista selkeä enemmistö oli tämän asian osalta myönteisiä (kuva 10a). Valtion viranomaisten vastauksista erilleen suodatetuista ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien vastauksista voitiin havaita myönteisyyttä asiaa kohtaan esiintyvän runsaasti molemmilla vastuualueilla (kuva 10b). Jälleen voitiin havaita merkittävän osan kantaa ottamattomista vastauksista tulleen E-vastuualueilta.



Kuva 10a. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset lupapäätösten selkeyttämisestä ja yhdenmukaistamisesta yleisten määräysten käyttöönotolla.

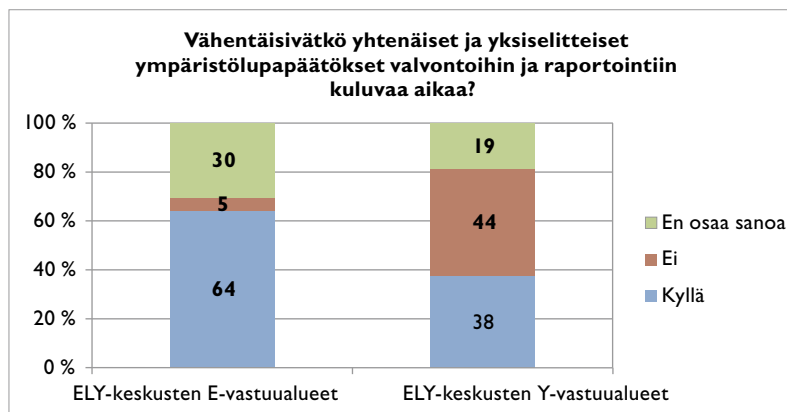


Kuva 10b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien näkemykset lupapäätösten selkeyttämisestä ja yhdenmukaistamisesta yleisten määräysten käyttöönotolla.

Edellä käsitellyn kysymyksen teemaa, eli ympäristölupapäätösten yhdenmukais-
tamista, jatkettiin kysymällä yhtenäisten ja yksiselitteisten lupapäätösten aikaa sääs-
tävästä vaikutuksesta valvontoihin ja raportointiin. Kyselyiden vastausten perusteella
ajankäytön tehostuminen eläinsuojien ympäristövalvonnassa voisi lupapäätösten
selkiytymisen myötä olla mahdollista. Sekä valtion että kuntien viranomaisten vas-
tauksista enemmistö oli myönteisiä (kuva 11a). Yllättävää kyllä, ELY-keskusten Y-
vastuualueiden edustajista 44 prosenttia oli vastannut tähän kysymykseen kielteisesti
ja vain 38 prosenttia myönteisesti (kuva 11b). E-vastuualueilta tulleista vastauksista
taas 64 prosenttia oli myönteisiä, kantaa ottamattomien vastausten osuuden ollessa
jälleen 30 prosenttia.

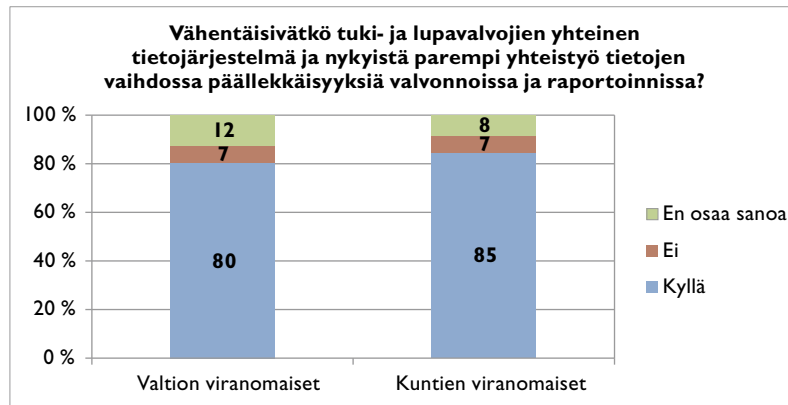


Kuva 11a. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset yhtenäisten ja yksiselitteisten ympäristölupapäätösten aikaa säästävästä vaikutuksesta käytännön valvontatyössä ja raportoinnissa.

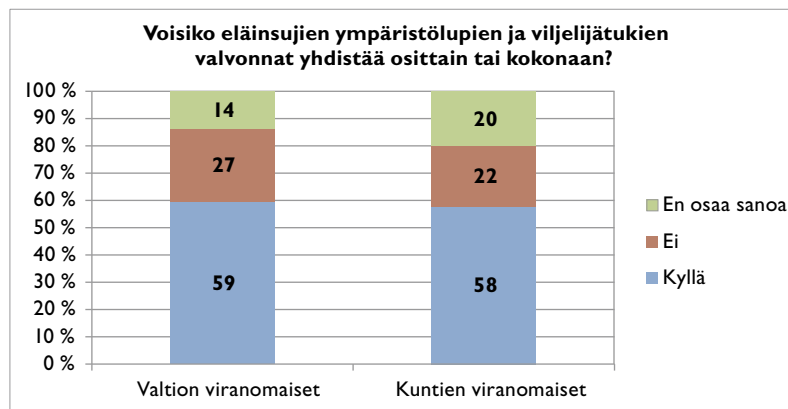


Kuva 11b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien näkemykset yhtenäisten ja yksiselitteisten ympäristölupapäätösten aikaa säästävästä vaikutuksesta käytännön valvontatyössä ja raportoinnissa.

Kyselyiden tuloksista oli yksiselitteisesti havaittavissa vastaajien halukkuus yhteis-
työn parantamiseen ja tarve tuki- ja lupavalvonnan yhteisen tietojärjestelmän kehittä-
miseen. Tietojen vaihdon ja yhteisen tietojärjestelmän merkitys resurssien käytön
tehokkuudelle nähtiin hyvin yleisesti positiivisena sekä valtion että kuntien viran-
omaisten vastauksissa. Vastanneista valtion edustajista 80 prosenttia ja kuntien edus-
tajista peräti 85 prosenttia oli sitä mieltä, että edellä mainituilla keinoilla valvonnan
ja raportoinnin päällekkäisyyksiä voitaisiin vähentää (kuva 12). Vastanneiden ELY-
keskusten edustajien näkemykset jakautuivat lähes identtisesti E- ja Y-vastuualueilta
saaduissa vastauksissa.



Kuva 12. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset valvontojen päällekkäisyyksien vähentämistä tuki- ja lupavalvojen yhteisen tietojärjestelmän käyttöönoton sekä nykyistä paremman tietojen vaihdon myötä.



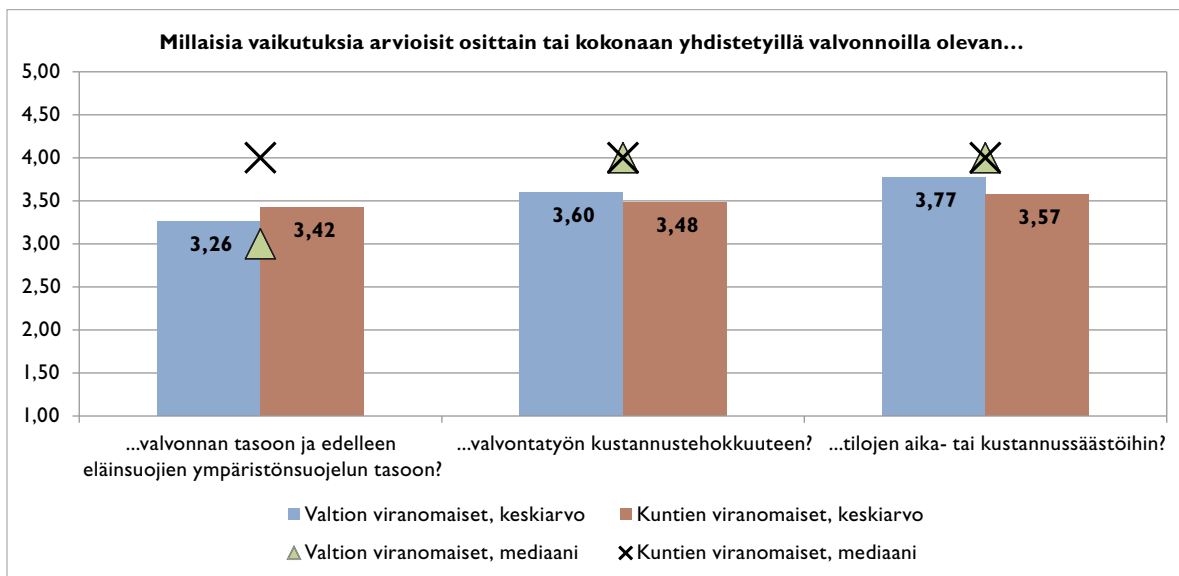
Kuva 13. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristölupien ja viljelijätukien valvontojen yhdistämisen mahdollisuudesta.

Vaikka kysymykseen valvontojen osittaisesta tai kokonaisvaltaisesta yhdistämisestä saatiin kohtalaisesti kielteisiäkin vastauksia, eläinsuojien ympäristölupien ja viljelijätukien valvontojen yhdistämistä ainakin osittain ei ilmeisesti nähty täysin mahdottomana ajatuksena. Valtion viranomaisista 59 prosenttia ja kuntien viranomaisista 58 prosenttia oli vastannut kysymykseen yhdistämisestä myönteisesti (kuva 13). Vastanneiden ELY-keskusten edustajien näkemykset jakautuivat E- ja Y-vastuualueilta saaduissa vastauksissa keskenään samansuuntaisesti.

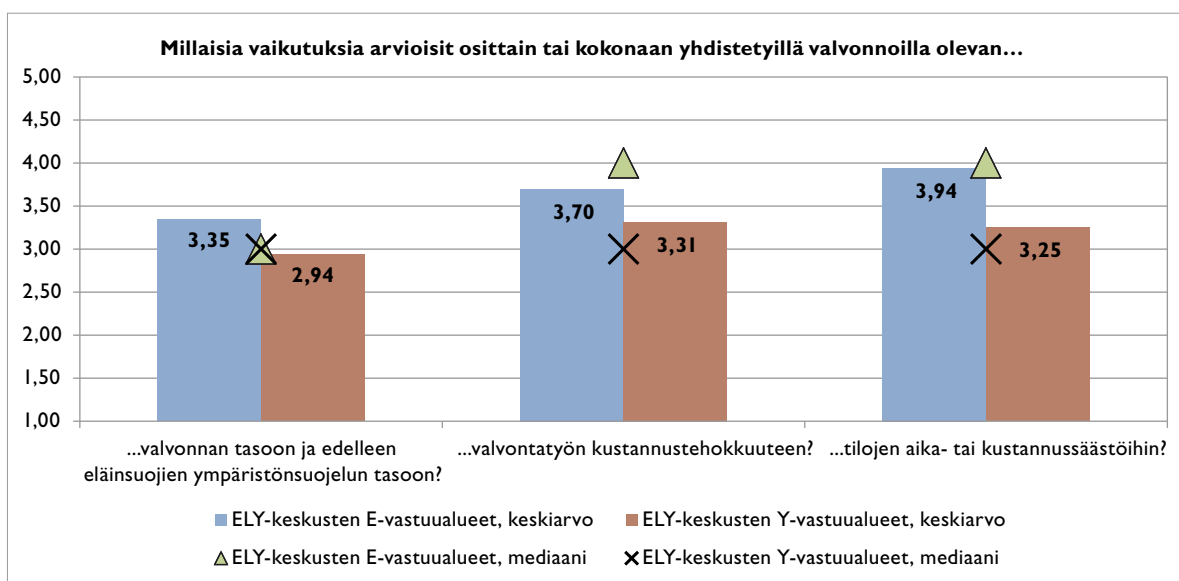
Kyselyissä tiedusteltiin valtion ja kuntien viranomaisilta myös arvioita osittain tai kokonaan yhdistettyjen valvontojen vaikutuksista. Arviointikriteereinä olivat valvonnan taso ja edelleen ympäristönsuojelun taso, valvontatyön kustannustehokkuus sekä toiminnanharjoittajien aika- tai kustannussäästöt. Arviointi tehtiin asteikolla 1–5, jossa 3 edustaa nykytasoa (1 = erittäin negatiivisia vaikutuksia, 5 = erittäin positiivisia vaikutuksia).

Molempien vastaajaryhmien näkemykset olivat keskimäärin melko samansuuntaisia (kuva 14a). Kyselyihin vastanneet arvioivat valvontojen yhdistämisestä syntyvien vaikutusten ja siten myös saavutettavien hyötyjen jäävän melko vähäisiksi. Kuntien edustajien arviot olivat keskimäärin valtion edustajien arvioita hieman optimistisempia. Ainoastaan vaikutukset valvonnan kustannustehokkuuteen oli valtion viranomaisten toimesta arvioitu hieman positiivisimmiksi. Lasketuista mediaaneista voitiin havaita vastanneilla valtion edustajilla hieman yleisemmin olleen negatiivisia

näkemyksiä valvontojen yhdistämisen vaikutuksista valvonnan ja ympäristönsuojelun tasoon. Huomattavasti voimakkaampia näkemyseroja havaittiin tarkasteltaessa valtion viranomaisten vastauksia vastaajaryhmittäin. Valtion viranomaisten vastauksista erilleen suodatetuista ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien vastauksista voitiin havaita Y-vastuualueilta saatujen arvioiden olevan kaikkien kolmen arviointikriteerin osalta E-vastuualueilta saatuja arvioita keskimäärin huomattavasti negatiivisempia (kuva 14b). Valvontojen yhdistämisen oli keskimäärin arvioitu jopa hieman alentavan eläinsuojien ympäristövalvonnan ja ympäristönsuojelun tasoa nykytasosta.

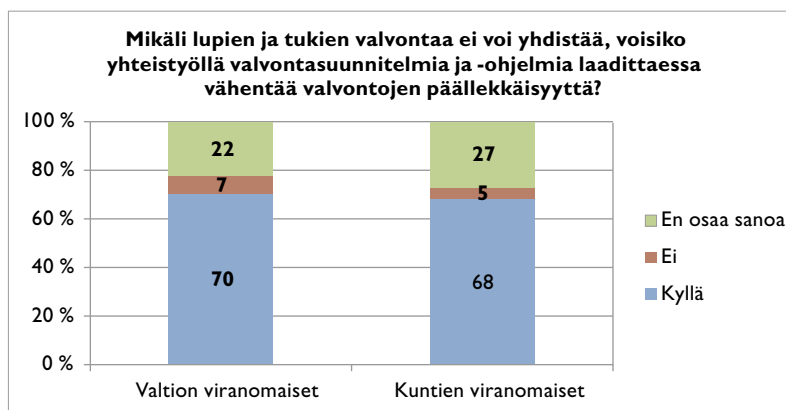


Kuva 14a. Valtion ja kuntien viranomaisten asteikolla 1–5 (1 = erittäin negatiivisia, 5 = erittäin positiivisia) yhdistettyjen valvontojen vaikutuksista tekemistä arvioista lasketut keskiarvot ja mediaanit.



Kuva 14b. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden edustajien asteikolla 1 – 5 (1 = erittäin negatiivisia, 5 = erittäin positiivisia) yhdistettyjen valvontojen vaikutuksista tekemistä arvioista lasketut keskiarvot ja mediaanit.

Kyselyihin vastanneet valtion ja kuntien viranomaiset olivat pääsääntöisesti katso-
neet yhteistyön valvontasuunnitelmien ja -ohjelmien laadintavaiheessa vähentävän
pällekkäisyyttä valvontatyössä, vaikkei itse ympäristö- ja tukivalvontoja voisi
yhdistää (kuva 15). Valtion edustajista 70 prosenttia ja kuntien edustajista 68 pro-
senttia oli vastannut myönteisesti aiheesta koskevaan kysymykseen. Kielteisten nä-
kemysten osuus oli molemmissa vastaajaryhmissä hyvin vähäinen, mutta sen sijaan
yllättävän suuri osa vastaajista ei ollut osannut valita kantaansa. Vastaajaryhmien
lähempi tarkastelu ei tuonut asiaan lisävalaistusta, sillä näkemysten jakautuminen
oli samansuuntaista vastaajien edustamiin tahoihin katsomatta.



Kuva 15. Valtion ja kuntien viranomaisten näkemykset yhteistyön merkityksestä valvontasuun-
nitelmien ja -ohjelmien laadintavaiheessa, mikäli ympäristötukien ja viljelijätukien käytännön valvon-
taa ei ole mahdollista yhdistää.

4.2.1

Valvonnan selkeyttämiskeinoja arvioivien tulosten tarkastelu

Kyselyiden vastausten taatusti leimaa-antavin ominaisuus oli huoli resurssien riit-
tävydestä. Vastauksissa resurssien todettiin olevan pääsääntöisesti jo nyt alimitoi-
tettuja. Huoli vallitsevan, jatkuviin säästöihin tähtäävän suuntauksen jatkumisesta
ja siitä väistämättä aiheutuvasta ympäristönsuojelun tason laskusta oli ilmeinen.
Ympäristövalvonnan resurssien leikkausten sijaan resurssien riittävyys tulisi taata
nykyistä tehokkaamman valvonnan mahdollistamiseksi, sillä pitkällä aikajänteellä
tehokkaampi ja suunnitelmallisesti toteutettu valvonta on paitsi vaikuttavuudeltaan
myös kustannuksiltaan tehokkaampaa.

Ennakovalvontamenetelmäksi luettavana myös ympäristölupamenettely oli tä-
män selvityksen tarkastelun kohteena ja useat kyselyiden monivalintakysymyksistä
koskivatkin eläinsuojien ympäristölupia. Ympäristölupamenettelyn ja ympäristölu-
papäätösten kiistanalaisuus ja merkitys valvonnan osana ja ympäristönsuojelun väli-
neenä ilmeni myös useimmissa avoimissa vastauksissa. Tulosten valossa eläinsuojien
ympäristövalvonnan ohella myös ympäristölupamenettelyä ja itse ympäristölupia
tulisi monilta osin selkeyttää ja ajanmukaistaa. Eläinsuojien ympäristöluvat tulisi
suunnitella omana kokonaisuutenaan, ilman että teollisuus- tai jätetuolelta haetaan
malleja lupakäytäntöihin.

Alaluvussa 4.1.1 esitettyihin ympäristöluvuissa ilmeneviin epäkohtiin kyselyiden
vastauksissa yleisemmin ehdotettuja selkeyttämiskeinoja on käsitelty seuraavissa
kappaleissa. Yleisesti ratkaisuksi ympäristölupien ulkoasun ja sisällön kansallisen
yhteneväisyyden varmistamiseksi ehdotettiin kaikkia ympäristölupaviranomaisia,
eli myös kuntien viranomaisia, koskevaa toimintamallia. Tätä varten olisi luotava
kullekin tuotantoalalle ja -suunnalle virallinen lomakepohja, jossa olisi määrätty
paikat kaikille lupatiedoille kuten esimerkiksi määräyksille ja ehdoille. Alueelliset,

paikalliset sekä tapauskohtaiset huomiot ja erityisvaatimukset tulisi kirjata vastaavasti määrätyille paikoilleen määrätyssä muodossa. Tällä varmistettaisiin lupapäätösten yhtenevä sisältö sekä ulkoasu ja mahdollistettaisiin lupapäätöstä vastaavan valvontalomakkeen käyttö lupavalvonnan toteutuksessa. Käytännön valvontaan kuuluva aika vähenisi, mikäli suurin osa huomioista voitaisiin kirjata monivalintalomakkeen tapaan valmiille lomakepohjalle. Myös valvonnasta raportointi tietojärjestelmään nopeutuisi huomattavasti tällaisen käytännön myötä. Mikäli tietojärjestelmiin tallennettu ympäristölupa- ja valvontatieto olisi enimmäkseen taulukkomuotoista, myös seuranta- ja tutkimustehtävien toteutus helpottuisi huomattavasti aineiston käsittelyvyyden parantuessa. Ympäristölupien osalta on jo vuosia keskusteltu sähköisen lupahakemuksen mahdollisuudesta. Maaseutuviraston mukaan sähköistä lupajärjestelmää on kokeiltu muun muassa teollisuudessa, mutta edes pilottivaihetta ei ole toteutettu eläinsuojien osalta. Järjestelmän kehittämistä ja käyttöönottoa tulisi harkita vahvasti. Eläinsuojien ympäristölupien hakijoita tulisi kannustaa täyttämään lupahakemuksensa sähköisessä lupajärjestelmässä mahdollisimman pitkälle itse ja myös valvonnan raportointi tulisi yhdistää samaan järjestelmään.

Edellisen kaltaisten muutosten toteuttamisen edellytyksenä olisi kansallisen toimintamallin ulottuminen myös ympäristölupien sisällön laatuun ja muotoon, mikä muuttaisi ympäristölupajärjestelmän luonteeltaan enemmän normiohjauksen kaltaiseksi. Tämä edellyttäisi esimerkiksi asetusta, jossa olisi säädetty vaadituista ja hyväksyttävistä toimenpiteistä ja ratkaisuista ympäristölupavelvollisissa eläinsuojissa. Seuraavassa esitetyt ehdotukset olivat yleisimpiä kyselyiden vastauksissa. Lupamääräysten tulisi olla selkeitä eikä niihin saa sisältyä tulkinnanvaraisuuksien mahdollisuutta. Ympäristölupapäätöksiin tulisi sisällyttää myös helposti todettavissa tai mitattavissa olevat raja-arvot ja indikaattorit ja lupamääräysten ehdot täytettäviä vaihtoehtoisia toteutusvaihtoehtoja olisi rajoitettava. Ympäristölupien selkeys helpottaisi valvonnan suorittamisen ohella myös toiminnanharjoittajaa määräysten toteuttamisessa. Toisaalta liiallinen pikkutarkkuus määräysten valvonnassa katsottiin monissa vastauksissa epätarkoituksenmukaiseksi. Liian pikkutarkkuuden välttäminen selkeiden raja-arvojen valvonnassa voi olla vaikeasti toteutettavissa ja tältä osin kaikkia osapuolia tyydyttävän ratkaisun löytäminen ei välttämättä tule olemaan helppoa. Yhtenäisissä lupapäätöksissä riskinä on se, että ympäristölupamenettelyssä tarpeen oleva paikallisiin olosuhteisiin liittyvä harkinta vaarantuu. Mikäli asioita yksinkertaistetaan liikaa, jokaisessa luvassa toistetaan vain samat muodollisuudet eikä ympäristövaikutusten arviointia suoriteta tapauksen vaatimalla tavalla. Ympäristöluvan hakeminen pakottaa toiminnanharjoittajan itsensä ainakin jossain määrin miettimään ovatko asiat kunnossa. Mikäli ympäristölupa supistuu vain listaksi määräyksiä, se jätetään helposti lukematta nykyistäkin herkemmin eikä eläinsuojassa toteutettujen ratkaisuiden asianmukaisuuttakaan välttämättä juuri mietitä.

Useasti vastauksissa toistunut kehitysehdotus oli käyttöönottotarkistuksen sisällyttäminen ympäristölupamenettelyyn koko maassa. Ehdotusten mukaan eläinsuojille, joille on myönnetty uusi ympäristölupa, tulisi tehdä tarkastus ennen laajennetun tai uuden tuotannon aloittamista. Tarkastuksissa havaittujen puutteiden tulisi olla todistetusti korjattuja ennen uuden ympäristöluvan mukaisen toiminnan aloittamisen sallimista. Tällöin määräaikaistarkastusten tiheyttä voitaisiin laskea tai valvonta voisi perustua otantaan ja riskinarviointiin määräaikaisuuden sijasta. Valvonnan suorittaminen nopeutuisi jatkossa ja myös raportointiin kuuluva aika vähenisi käytännön myötä, mikäli eläinsuojien asiat todistettavasti ovat olleet kunnossa lupakauden alkaessa. Kuten luvussa 4.2 (kuva 8) todettiin, kyselyihin vastanneiden viranomaisten näkemykset eläinsuojien ympäristölupavalvonnan mahdollisesta riskinarviointi- ja otantaperusteisuudesta olivat melko myönteisiä. Mikäli eläinsuojille tehtäisiin yllä kuvatun kaltainen käyttöönottotarkastus, jatkovalvonnan riskinarviointi- ja otantaperusteisuus saisi todennäköisesti vielä varauksettomamman kannatuksen. Riskin-

arviointiperusteisia valvontaotantoja suunniteltaessa tulisi huomioida riskialttiiden tuotantosuuntien ohella myös eläinsuojien valvontahistoria, jottei valvonta osu jatkuvasti samoille, mahdollisesti täysin asianmukaisesti asiansa hoitaneille tiloille. Vastaavasti osan valvottavista eläinsuojista tulisi riskinarviointiin perustuvan otannan ohella olla satunnaisotannalla poimittuja, jottei valvontaa suoritettaisi ainoastaan tiettyjä tuotantosuuntia harjoittavilla tiloilla.

Resurssien siirtoa ympäristölupien valvonnasta järjestelmällisemmän valvonnan toteutukseen, eli eläinsuojien ympäristölupien lupakynnysten nostoa kautta linjan, ei tulosten mukaan sellaisenaan nähdä hyvänä ratkaisuna. Lupakynnysten päivittämistä tuotantosuunnasta riippuen suuntaan tai toiseen sen sijaan pidetään tärkeänä. Monissa vastauksissa nykyisten eläinyksikkökertoimien avulla määritettyjä lupakynnyksiä pidettiin osin turhan matalina varsinkin otettaessa huomioon tuotannossa käytettävän tekniikan ja menetelmien kehittyminen. Toisaalta viranomaisten vastauksissa ilmeni yleisesti näkemys ongelmien ilmenemisen korreloimattomuudesta harjoitettavan toiminnan kokoon nähden eli huoli vallitsevasta tilanteesta eläinsuojissa, joilta ei edellytetä ympäristölupaa. Tällaisia eläinsuojia koskemaan kaivattaisiinkin kipeästi esimerkiksi asetusta ympäristönsuojelun vähimmäistoimenpiteistä, joiden toteuttaminen tulisi myös osoittaa toimivaltaiselle ympäristöviranomaiselle. Tällä hetkellä lainvoimaista säädöstä ei ole ja useat ympäristönsuojeluviranomaiset soveltavatkin parhaansa mukaan Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjetta (Ympäristöministeriö 2010) varmistaakseen ympäristönsuojelun tavoitteiden toteuttamisen mahdollisimman yhdenmukaisin menetelmin. Ratkaisuksi vähimmäistoimenpiteiden toteuttamisen todistamiseen esitettiin joissakin kyselyvastauksissa erityyppisiä ympäristöjärjestelmiä ja -sertifikaatteja, joihin sitoutumalla toiminnanharjoittaja voisi osoittaa eläinsuojassa toteutetun ympäristönsuojelun tason. Valvonta perustuisi tällöin pitkälti omavalvontaan ja ulkopuolisen tarkastajan toimesta tekemään auditointiin. Muutamissa vastauksissa käytäntöä ehdotettiin toiminnanharjoittajille mahdollisuudeksi vapautua myös ympäristölupavelvollisuudesta.

Kuten jo alaluvussa 4.1.1 mainittiin, viranomaisten rooli ja toimivaltarajojen epäselvyydet koettiin vastauksissa yleisesti valvonnan suunnitelmallisuutta ja vaikuttavuutta heikentäviksi tekijöiksi. Kyselyn vastausten mukaan nykyistä selkeämmät ohjeet valvojille ja selkeämpi tehtävänjako eri viranomaisten kesken parantaisivat tilannetta huomattavasti. Nykyisen käytännön mukainen järjestely, jossa ympäristöluvat valmistellaan aluehallintovirastoissa ja lupien valvontaa suoritetaan ELY-keskusten toimesta, olikin vastauksissa yleisesti arvioitu paitsi sekavaksi myös ympäristönsuojelun tason kannalta entistä huonommaksi. Myös epäilyksiä nykyjärjestelyn resurssitehokkuudesta ilmeni vastauksista. Yleisesti vastauksissa oltiin sitä mieltä, että ympäristölupien valmistelun ja valvonnan tulisi tapahtua saman viraston toimesta, kuten vuoteen 2010 asti tapahtuikin. Vaihtoehtoinen näkemys asian järjestämiseksi oli, että lupien valmistelu ja ympäristölupien sekä viljelijätuki-en valvonnan suunnittelu ja ohjaus tulisi keskittää samoihin alueellisiin virastoihin. Tällöin molempien valvontojen suorittaminen voitaisiin toteuttaa alueellisesti yhden vastuualueen toimesta ilman päällekkäisyyksiä. Tämä olisi kuitenkin erittäin iso kokonaisuus, jonka toteuttaminen olisi mahdollista ainoastaan vaiheittain pitkällä aikavälillä ja vasta ympäristölupajärjestelmän toimivuuden parannuttua nykyisestä.

Jottei asia menisi liian yksinkertaiseksi, tulee muistaa ympäristövalvonnan ja -lupien asema myös kunnissa. Jo monesti edellä mainittu vaihtelevuus kuntien ympäristönsuojelutehtävien järjestämisessä näkyi kyselyiden vastauksissa myös ehdotetuissa selkeyttämiskeinoissa. Useissa sekä kuntien että valtion viranomaisten vastauksissa ehdotettiin nykyään kunnissa toteutettavan ympäristölupien valmistelun ja lupavalvonnan toimivallan siirtämistä valtion viranomaisille. Perusteluina mainittiin useimmin resurssiongelmat, mutta valtion viranomaisten vastauksissa myös puolueellisuuteen ja epäpätevyYTEEN kunnallisissa viranomaistehtävien hoidossa viitattiin yleisesti. Ympäristölupatehtävien siirto valtion viranomaisille mahdollistaisi kunnille

resurssien kohdentamisen ympäristövalvonnan toteuttamiseen eläinsuojissa, joilta ympäristölupaa ei vaadita. Toisaalta useissa kunnissa näyttäisi esiintyvän halukkuutta huolehtia alueellaan kaikista ympäristöluvista tai ainakin kaikista IPPC-direktiivin (96/61/EY) mukaisen tason ulkopuolelle jäävän tuotannon ympäristöluvista ja niihin liittyvästä valvonnasta. Ympäristölupien valmistelun ja lupavalvonnan tehtävien siirtoa kunnille oli perusteltu useimmin aluehallintovirastojen lupavalmistelun liian pitkällä kestolla ja lupien liian kalliilla hinnoilla, ELY-keskusten toteuttaman valvonnan alueellisesti ja ajallisesti epätasaisella jakautumisella sekä kuntien viranomaisten hyvällä paikallistuntemuksella.

Kyselyiden avoimissa vastauksissa nostettiin yleisesti esille eräs eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämiseen läheisesti liittyvä asiakokonaisuus, jonka kehittämisen tärkeys oli havaittavissa jo monivalintakysymysten vastauksista. Kyseessä ovat vastuualojen välisten ja alueellisten rajojen ylittävän tiedonkulun ongelmat ja vuorovaikutuksen puute. Esimerkiksi tukivalvonnan yhteydessä havaituista ympäristönsuojelulain vastaisista puutteista tai laiminlyönneistä ilmoittamista ympäristönsuojeluviranomaisille pidettiin yhteisen tietojärjestelmän puuttuessa vaikeasti toteutettavana ja tiedon päätymistä toimivaltaiselle viranomaiselle liian epävarmana. Kuitenkin ilmoittamisvelvollisuudesta mainitunkaltaisissa asioissa on säädetty ympäristönsuojelulaissa (YSL 86/2000, 22 §). Tiedonkulkuun ja vuorovaikutteisuuteen liittyvistä parannustarpeista ja kehittämiskokeiluista raportoidaan jatkuvasti miltei alalla kuin alalla, mutta käytännössä tiedonkulun ongelmat eivät ainakaan tämän selvityksen tulosten valossa ole ympäristövalvonnan osalta vähentyneet. Useissa kyselyvastauksissa ainoastaan teoriassa tai osan henkilöstön osalta toteutettavat vuorovaikutusta lisäävät käytännöt ja kokeilut tuntuivat herättävän yleistä suuttumusta. Kentällä työskentelevien viranomaisten kasvotusten käytävää keskustelua esimerkiksi teemapäivillä kaivataan yleiseksi käytännöksi, jotta vastuualueiden väliset esteet vähitellen ainakin pienenisivät. Koska enemmän ja parempaa yhteistyötä eri tahoilla asian parissa toimijoiden ja myös vain yhteistä rajapintaa omaavien tahojen kesken tarvitaan, muiden toimijoiden tunteminen tai tietäminen ei ainakaan pahentaisi asiaa. Kuten jo alaluvussa 4.1 todettiin, tiedonkulun ja yhteistyön puutteiden lisäksi resurssien käytön tehokkuutta heikentävät teknisten sovellusten puutteet ja niiden rajoitetut käyttöoikeudet. Koska ympäristöhallinnon VAHTI-järjestelmä koetaan kankeaksi käyttää ja sinne viedyt tiedot nähdään puutteellisina, pitäisi järjestelmän käytettävyyttä ehdottomasti kehittää. Kyselyiden vastauksissa peräänkuulutettiin yleisesti yhteistä sekä maatalouden viljelijätukien valvonta-asiat että maatalouden ympäristövalvonta- ja ympäristölupa-asiat kattavaa tietojärjestelmää tietojen vaihtoa helpottamaan. Mikäli yhteisen tietojärjestelmän toteuttaminen ei ole mahdollista, tulisi tietojen vaihto yli vastuurajojen turvata vähintään rajoitetuilla käyttöoikeuksilla erillisiin tietojärjestelmiin viranomaisen edustamaan vastuualueeseen katsomatta. Esimerkiksi, jos tukivalvonnan yhteydessä tarkastettu eläinmäärä voitaisiin suoraan ilmoittaa toimivaltaisille ympäristöviranomaisille tai nämä itse pääsisivät Tukisovelluksen kautta tarkistamaan todelliset eläinmäärät, ympäristöviranomaisten työmäärä vähenisi näiden eläinsuojien osalta. Tämän kaltainen järjestely myös tehostaisi valvontaa nykyisestä, koska toiminnanharjoittajien raportointien eläinmäärien oikeellisuutta ei käytännössä voida todentaa eläinsuojien ympäristölupavalvonnan yhteydessä.

Luvussa 4.2 todettiin näkemysten ympäristölupien ja viljelijätukien valvontojen osittaisesta tai kokonaisvaltaisesta yhdistämisestä olevan melko myönteisiä, vaikka kielteisyyttäkin asiaa kohtaan esiintyi kohtalaisesti. Avoimissa vastauksissa kannottoja perusteltiin puolin ja toisin, mutta suurin osa kielteisyydestä kohdistui valvontojen kokonaisvaltaiseen yhdistämiseen. Täysin kielteisiä vastauksia perusteltiin järjestelmien toisistaan eroavilla tavoitteilla ja siten myös valvottavien asioiden sekä valvontojen pääsääntöisellä erilaisuudella. Yhdistämissuunnitelmilla epäiltiin

myös haettavan ainoastaan säästöjä ja pelättiin tukivalvojen jo ennestään suuren ja monimutkaisen valvontataakan kasvua. Yhdistämisen uskottiin lisäävän valvontaan kuluva kokonaisaika ja pahentavan entisestään jo nyt vallitsevaa ongelmaa riittävän suuren ammattitaitoisen tukivalvojajoukon löytämiseksi. Näiden tekijöiden summana arveltiin tarkastusten tason laskevan ja myös toiminnanharjoittajien kokeman sekaannuksen kasvavan huomattavasti.

Kokonaisvaltaisen yhdistämisen sijaan ympäristölupien ja viljelijätukien valvontojen osittaiseen yhdistämiseen suhtauduttiin huomattavasti myönteisemmin ja sillä katsottiin saavutettavan myös positiivisia vaikutuksia. Yleisimmin osittaisen yhdistymisen ehtona nähtiin yhteistyön lisäämisen valvontasuunnitelmien ja -ohjelmien laadintavaiheessa, mistä katsottiin olevan hyötyä myös valvontojen yhdistämisen jäädessä toteutumatta. Tukivalvontojen otantojen toteutuksen sijoittumisen kesään ja itse tukivalvontojen painottumisen kesään ja syksyyn katsottiin kuitenkin vähentävän suunnitteluyhteistyöstä saatavaa hyötyä, koska eläinsuojien ympäristölupavalvontaa voidaan toteuttaa vuodenajasta riippumatta. Selvityksen tulosten valossa tukivalvojat voisivat tarkistaa ja raportoida lupavalvonnan asioita osittain tai kokonaan sekä tuki-että lupavalvontojen sattuessa samalle kaudelle. Ratkaisu olisi toimiva myös lupavalvonnassa mahdollisesti annettujen huomautusten jälkivalvonnan suhteen. Yhdistetty valvonta edellyttäisi tukivalvojen koulutusta ympäristölainsäädännön suhteen tai ainakin osaamisen tason tarkistusta. Kaikilla ELY-keskusten tukivalvojilla ei olisi tarvetta olla valmiuksia yhdistettyjen valvontojen suorittamiseen, vaan jokaisessa ELY-keskuksessa ainoastaan osan valvoista tulisi hallita yhdistettyjen valvontojen suorittaminen. Lisäksi koulutautumisen tulisi perustua vapaaehtoisuuteen. Ennen valvojen kouluttamista ja yhdistettyjen valvontojen aloittamista lupajärjestelmän käytäntöjen tulisi selkiytyä ja yhtenäistyä edellisissä kappaleissa esitetyn suuntaisesti ja organisaation tulisi olla nykyistä toimivampi. Osittaisen yhdistämisen ratkaisuksi esitettiin useissa vastauksissa molempien valvontojen ohjauksen ja suunnittelun keskittämistä yhteen organisaatioon, kuten esimerkiksi Maaseutuvirastoon tai aluehallintovirastoon. Osittain yhdistetyillä valvonnoilla yksittäisille tiloille kohdistuvien valvontakertojen määrä vähenisi ainakin jossain määrin. Osittainen yhdistäminen ainakin tiedonvaihdon suhteen olisi järkevä etenemistie tässä kokonaisuudessa.

4.3

Muiden tuloksissa toistuvien teemojen tarkastelu

Kyselyiden tuloksena saatiin runsaasti sisällöltään hyvinkin kattavaa aineistoa liittyen koko maataloussektorin ympäristöasioihin ja valvontaprosesseihin. Selvityksen rönsyilyä välttämiseksi ja raportin tiiviiden nimissä kaikkea tästä aineistosta ei ollut mahdollista hyödyntää selvitysraportin sisällön tuottamisessa. Seuraavassa on tarkasteltu vastauksissa yleisimmin esiintyneitä aihepiiriin läheisesti liittyviä teemoja.

Erittäin yleisesti tuloksissa toistuvan näkemyksen mukaan valitettavan suuri osa toiminnanharjoittajista suhtautuu kansallisen ympäristölainsäädännön määräyksiin edelleen huomattavasti leväperäisemmin kuin viljelijätukijärjestelmän ehtoihin. Useissa vastauksissa ehdotettiin, että ympäristönsuojelulain ja siten myös ympäristöluvan määräysten noudattamisen tulisi olla ehtona tukien saamiselle. Vastauksissa arveltiin, että viljelijä- ja investointitukiin kohdistuvien sanktioiden pelossa toiminnanharjoittajat kiinnittäisivät enemmän huomiota lainsäädännön noudattamiseen ja ympäristönsuojelun todelliseen tasoon toiminnassaan.

Viljelijätukijärjestelmää on laajalti kritisoitu liian monimutkaiseksi sekä erityisesti valvonnan toteutuksen kannalta raskaaksi ja valvontakäytäntöjen rationalisointia onkin vuosien saatossa mietitty useiden työ- ja toimintaryhmien toimesta. Kyselyiden vastauksissakin edellä mainitun kaltaista kritiikkiä tukijärjestelmän monimutkaisuudesta ilmeni yleisesti.

Radikaaleimmissa vastauksissa todettiin, että koko tukijärjestelmä tulisi uudistaa kauttaaltaan siten, että olisi ainoastaan yksi tiivis kansallisen lainsäädännön ja olosuhteet huomioiva EU-tukijärjestelmä ilman liian useita ja vaikeasti valvottavia toteutusvaihtoehtoja. Tällöin ei yksittäiselle tilalle enää pääsisi muodostumaan useiden tukimuotojen muodostamaa tilkkutäkkiä, jonka valvonta voi pahimmillaan kestää useita päiviä. Tällöin yhdellä käynnillä saataisiin toteutettua tilan koko valvontavelvoite ja myös ympäristöluvan määräaikaistarkastukset.

Astetta maltillisemmissa vastauksissa ehdotettiin, että tukimuotoja tulisi vähentää huomattavasti. Erityisesti vain pientä osaa toiminnanharjoittajista koskevien tukimuotojen katsottiin lisäävän kohtuuttoman paljon valvontataakkaa ja siten myös valvonnan kustannuksia tukien tuomaan hyötyyn nähden. Nyt tukijärjestelmässä todettiin olevan aivan liikaa monimuotoisia, työläästi valvottavia lisätoimenpiteitä, joista johtuen valvontakokonaisuudet ovat monimutkaisia ja aikaa vieviä. Samoista syistä turhan pienille erillisille lohkoille ei tulisi monien vastaajien mielestä myöntää tukia.

Myös tuettavien toimenpidekokonaisuuksien tulisi kyselyiden vastausten valossa olla nykyistä selkeämmin määriteltyjä. Tukehtoja tulisi siis tiukentaa vähentämällä vaihtoehtoisia toteutusvaihtoehtoja, jotta valvontakokonaisuus helpottuisi. Esimerkiksi lannan ravinteiden hyödyntämisen osoittamisen osalta vaihtoehtoiset mahdollisuudet vain monimutkaistavat valvontakokonaisuutta. Ainoaksi hyväksyttäväksi osoituskeinoksi vastauksissa esitettiin lanta-analyysiä.

Kyselyihin vastanneet katsoivat tukiehtojen valvonnan ja ympäristövalvonnan jättävän huomattavia vesiensuojellisia riskejä mahdollistavia porsaanreikiä, joita toiminnanharjoittajien epäiltiin yleisesti myös hyödyntävän. Esimerkiksi maanäytteiden oikeellisuuden valvonnan katsottiin puuttuvan viljelijätukivalvonnasta. Valvontoihin ehdotettiin pistokokeen luonteista kontrollointia maanäytteiden oton oikeellisuudesta, jotta viljelyalan sijaan pientareelta otettavien näytteiden runsaaksi epäilty määrä vähenisi. Lannanlevityksen toteutuksen, eli esimerkiksi todellisten lannanlevityslahkojen ja -ajankohtien, valvontaa erityisesti vesistöjen ja pohjavesialueiden läheisyydessä peräänkuulutettiin useissa kyselyvastauksissa.

Ympäristövalvonnan mahdollinen muuttuminen maksulliseksi tuomittiin kyselyvastauksissa pääsääntöisesti negatiiviseksi asiaksi eläinsuojien ympäristövalvonnan toteutettavuuden ja myös vaikuttavuuden kannalta. Asiaa kommentoineista viranomaisista vain kolme prosenttia näki maksullisuudessa jotain positiivista. Heidän näkemyksensä mukaan toiminnanharjoittajat valmistautuisivat maksullisiin tarkastuksiin paremmin ja huolehtisivat määräysten noudattamisesta paremmin välttääkseen kalliit lisätarkastukset. Vastanneista kuusi prosenttia arveli maksullisuuden vaikutusten valvontaan jäävän merkityksettömiksi eli peräti 91 prosenttia maksullisuussuunnitelmia kommentoineista katsoi ympäristövalvonnan maksullisuudella olevan negatiivisia vaikutuksia. Maksullisuuden katsottiin lisäävän hallinnollista työtä, mikä puolestaan suurelta osin söisi maksullisuuden tuomat edut. Kerätyistä maksuista hallinnollisten kulujen vähentämisen jälkeen jäljelle jäävän osuuden kohdentumista valvonnan tehostamiseen epäiltiin yleisesti. Jotta valvonnan maksullisuus olisi perusteltua, valvontaan tulisi sisältyä nykyistä enemmän neuvontaa ja opastusta. Tämä ei puolestaan ole mahdollista nykyisillä resursseilla. Kaikkein yleisimmin vastauksissa katsottiin valvontailmapiirin muuttuvan entistä negatiivisemmäksi ja siten itse valvonnan toteuttamisen kaikin puolin hankalammaksi. Useat vastanneet tuntuvat kokevan ilmapiirin jo nykyisellään olevan aivan liian usein vihamielistä ja toisinaan suorastaan uhkaavaa. Maksullisen luvan valvonnan maksullisuus nähtiin vastauksissa ristiriitaisena asiana, koska valvontamaksun tulisi sisältyä jo nyt kohtuuttoman kalliiksi mielletyn luvan hintaan. Maksullisuuden katsottiin myös lisäävän epätasapuolisuutta tuotannoltaan erisuuruisten tilojen välillä, koska tilan koko ja tuotannon suuruus eivät välttämättä määritä valvontoihin kuluvan ajan määrää.

Valvontojen päällekkäisyyden tarkastelu

Vaikka eläinsuojien ympäristölupien määräykset ja viljelijätukijärjestelmän tukiehdot sisältävätkin osittain samankaltaisia asioita ja myös niiden valvonnoissa esiintyy jossain määrin ajallista sekä sijainnillista päällekkäisyyttä, on syytä muistaa myös näiden kahden erillisen järjestelmän eroavaisuudet. Viljelijätukijärjestelmään kuuluu useita, oman historiansa omaavia tukimuotoja, joiden valvonnan piirteissä ei yhtäläisyyksiä ympäristölupavalvontaan edes teoriassa ole olemassa. Kokonaisuutena viljelijätukien valvonta koskee huomattavasti suurempaa osaa maatalouden toiminnanharjoittajista kuin eläinsuojien ympäristölupien valvonta. Kuten raportin alaluvuissa 2.2.1 ja 2.2.2 jo todettiin, toisiaan tukevista ominaisuuksistaan huolimatta ympäristölupajärjestelmän ja viljelijätukijärjestelmän perimmäiset tavoitteet eroavat huomattavasti toisistaan. Luonnollisesti tavoitteiden eroavaisuudet heijastuvat myös toteutettaviin valvontoihin. Eroavaisuuksia on valvonnassa havainnoitavien asioiden ja valvontamenetelmien lisäksi myös itse valvontojen luonteissa. ELY-keskusten Y-vastuualueiden ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten suorittaman ympäristövalvonnan näkökohdat liittyvät ennen kaikkea ympäristön- ja vesiensuojelun toteutumisen tasoon. ELY-keskusten E-vastuualueiden suorittamassa tukivalvonnassa taas huomioidaan tukiehtojen täyttyminen. Havaituista puutteellisuuksista seuraa sanktioita tuen hakijalle, mutta havaittujen puutteiden vaikutuksiin vesistöihin, pohjavesiin tai hajuhaittojen syntymiseen ei tukivalvonnan puitteissa sen enempää puututa toisin kuin ympäristönsuojeluviranomaisten toteuttamassa ympäristövalvonnassa. Ympäristönsuojelulaisissa (YSL 86/2000, 22 §) on määrätty tukivalvonnan puitteissa toteutuvan ympäristönsuojelulain nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta. Samassa yhteydessä on myös määrätty kyseisten säännösten noudattamisessa havaituista puutteista ilmoittamisesta ympäristönsuojeluviranomaisille näiden toimivaltaan kuuluvia toimenpiteitä varten. Tukivalvontaa tiukan aikataulun mukaisesti suoritettaessa ei kuitenkaan ole mahdollista havaita kaikkia mahdollisesti tapahtuneita ympäristönsuojelulain vastaisia laiminlyöntejä, koska tukivalvontaan kuuluvaksi määrättyjen tarkastusten suorittaminen jo itsessään vaatii valvontaa suorittavalta runsaasti huomiota ja aikaa. Ympäristö- ja ympäristölupavalvontaan liittyy esimerkiksi laiminlyöntien korjauskehotusten määräämisen tai hallintopakmenetelyjen käynnistämisen ohella olennaisesti myös toiminnanharjoittajien opastusta ja neuvontaa. Viljelijätukivalvonnan toteutuksessa huomioidaan toiminnanharjoittajan toteuttamien toimenpiteiden ja ilmoitusten vastaavuutta jätettyihin tukihakemuksiin ja tästä syystä tukivalvonta sisältää huomattavasti lupavalvontaa enemmän konkreettista mittaamista ja laskemista. Tavoitteiden ja valvontakäytäntöjen toteutuksen eroavaisuuksista johtuen ympäristövalvontojen suorittajilta vaaditaankin erityyppistä koulutusta ja ammattitaitoa kuin tukivalvontoja suorittavilta.

Keskeisimmät ja yleisimmin eläinsuojan ympäristölupavalvonnan yhteydessä tarkastettavat lupamääräykset on lueteltu edempänä olevan taulukon vasemmassa sarakkeessa (taulukko 1). Valvottavia viljelijätukien vaatimuksia, joissa päällekkäisyyttä tai rinnakkaisuutta ympäristölupavalvonnan suhteen esiintyy, on kerätty saman taulukon oikeanpuoleiseen sarakkeeseen. Huomioitavaa on, että molempien järjestelmien puitteissa valvotaan huomattavasti useampia määräyksiä ja ehtoja. Esimerkiksi jo pelkästään viljelijätukien täydentävien ehtojen valvontaan lukeutuu paljon muita tarkastettavia vaatimuksia. Ympäristölupiin taas voi useasti sisältyä runsaastikin esimerkiksi toiminnan sijainnista aiheutuvia tapauskohtaisia määräyksiä.

Taulukko 1. Keskeisimpiä eläinsuojan ympäristölupavalvonnan yhteydessä tarkastettavia seikkoja ja niiden suhteen päällekkäisiä tai rinnakkaisia viljelijätukivalvonnassa tarkastettavia asioita.

Ympäristönsuojeluviranomaisten toimesta valvotaan muun muassa:	Viljelijätukivalvonnassa valvottavia asioita, joissa on päällekkäisyyttä ympäristölupavalvonnan suhteen:
<ul style="list-style-type: none"> • lantavarastojen tilavuus ja tiiviys • lannan levitykseen käytettävissä oleva peltoala • lannan levityksen toteutus ja siitä raportointi • kotieläinten jaloittelualueiden ja kulkuväylien pinnoitus • rehun varastointi • maitohuoneen pesuvesien ja muiden jätevesien käsittely • jätehuollon toteutus • polttoainevarastojen kunto ja säiliöiden suojaus • eläinsuojan ja sen oheistoimintoihin kuuluvien rakenteiden toteuttaminen lupahakemuksen mukaisesti • tilan eläinmäärä 	<ul style="list-style-type: none"> • lantavarastojen tilavuus ja tiiviys • lannan levityksen toteutus • kotieläinten jaloittelualueiden ja kulkuväylien pinnoitus • rehun varastointi säilörehuvarastojen puristenesteiden talteenoton suhteen • tilan eläinmäärä

Maaseutuviraston mukaan jaloittelualueita ja kulkuväyliä rakennetaan pinnoitettuna melko vähän. Pääsääntöisesti jaloittelualueet ovat lihanautoilta tarkoitettuja niin sanottuja suppeita jaloittelualueita. Kulkuväyliä taas ei juuri koskaan varsinaisesti pinnoiteta mitenkään. Vaatimuksena on laitumelle päästettävien eläinten kulkuväylien toteuttaminen siten, että lanta voidaan kerätä talteen. Kulkuväylien merkitys on kaiken kaikkiaan vähäinen, koska pääosa lypsykarjasuojista rakennetaan pihattoina eikä eläimiä päästetä laitumelle. Näin ollen päällekkäisyyttä valvonnassa on siis lähinnä lannan käsittelyn ja varastoinnin, säilörehuvarastojen puristenesteiden talteenoton sekä eläinmäärän suhteen.

Kuten raportissa jo aiemmin mainittiin, muualla kuin luvanvaraisen toiminnan harjoittamisalueella toteutettava määräaikais- ja häiriöraporttien tarkastaminen on keskeinen osa lupavalvontaa ja tätä käytäntöä noudatetaan myös eläinsuojien ympäristölupavalvonnassa. Viljelijätukien ehtojen noudattamisen valvontaa taas on käytännössä mahdollista suorittaa ainoastaan paikanpäällä. Tästä syystä ja aiemmin kuvailtujen valvontojen toteuttamisen eroista johtuen eri valvontoihin paikanpäällä kuluva aika eroaa huomattavasti. Eläinsuojan ympäristöluvan paikanpäällä toteutettavan määräaikaistarkastuksen toteutukseen kuluu keskimäärin yhdestä kahteen tuntia, kun taas tilan tukivalvonta saattaa pahimmillaan vaatia jopa useiden työpäivien ajallisen panostuksen. Tarkasteltaessa valvontojen päällekkäisyyttä, joidenkin edellä tarkasteltujen päällekkäisten ja rinnakkaisten valvonnan osien (taulukko 1) piirteisiin on myös syytä kiinnittää tarkempaa huomiota. Käsite eläinsuojan ympäristölupavalvonta on jossain määrin harhaanjohtava, sillä määräaikaistarkastuksen yhteydessä varsinaisessa eläinsuojassa ei pääsääntöisesti käydä lainkaan. Esimerkiksi tilan eläinmäärä kuuluu ympäristöluvan valvontaviranomaiselle sähköisesti tai postitse vuosittain raportoitavien tietojen piiriin, eikä eläinmääriä siis määräaikaistarkastuksen yhteydessä käydä laskemassa. Eläinten perusteella maksettavien tukien valvonnassa taas tarkistetaan muun muassa jokaisen eläinyksilön merkintä ja sen vastaavuus kyseisen tuotantoeläinlajin rekisteriin. Vastaavasti ympäristöluvan määräaikaistarkastuksen yhteydessä ei yleensä suoriteta käytännön peltovalvontaa. Valvontojen eroavaisuuksista johtuen eläinsuojien ja viljelijätukien valvonnassa toteutuu loppujen lopuksi päällekkäisyyden sijasta pikemminkin rinnakkaisuutta.

Eläinsuojien ympäristölupien ja viljelijätukien valvonnan yhdistämistä nykykäytäntöjen mukaisia valvontakäyntejä yhdistämällä on aiemmin selvitetty muun muassa Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimesta. Kyseisessä selvityksessä on

muun muassa tarkasteltu samoille tiloille toteutuneiden tuki- ja lupavalvontojen sekä teoriassa mahdollisten yhdistettyjen valvontojen lukumääriä tietyllä aikavälillä Pohjois-Pohjanmaalla. Lisäksi eri tukimuotojen ja ympäristöluvan valvontakäytäntöjen eroavaisuuksia ja yhteneväisyyksiä selvittämällä on tarkasteltu lupavalvonnan yhdistämismahdollisuuksia vaihtoehtoihin tukimuotojen valvontoihin. (Orjasniemi 2010.)

Orjasniemen (2010) selvityksessä on eläinsuojien ympäristövalvonnan osalta keskitytty ainoastaan Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen suorittamaan ympäristölupavalvontaan ja vuosittaista sijainnillista päällekkäisyyttä viljelijätukien valvontojen kanssa todettiin toteutuneen vain harvoin. Vuonna 2010 Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen valvomia eläinsuojan ympäristölupia oli yhteensä 212 kappaletta. Teoriassa yhdistettyä valvontaa olisi ollut mahdollista toteuttaa 21 eläinsuojassa. Todellisuudessa näistä eläinsuojista vain viiteen oli kyseisenä vuonna suunniteltu ympäristöluvan määräaikaistarkastus. Myöskään valvontojen sisällöissä ja toteutuksessa ei juuri havaittu päällekkäisyyksiä. (Orjasniemi 2010.) Mikäli kuntien ympäristölupavelvollisiin ja myös pienempiin eläinsuojiin kohdistama ympäristövalvonta olisi huomioitu, samoihin eläinsuojiin kohdistunutta tuki- ja ympäristövalvontaa eli sijainnillisesti päällekkäistä valvontaa olisi voitu havaita enemmän. Raportoitu tieto kuntien toteuttaman eläinsuojien ympäristövalvonnan määristä on kuitenkin erittäin vaikeasti kerättävissä laajalta alueelta.

Vaikka Pohjois-Pohjanmaalla toteutettu selvitys (Orjasniemi 2010) onkin luonteeltaan alueellinen, ovat sen tulokset jossain määrin sovellettavissa myös aluetasoa laajemmin mietittäessä ympäristövalvonnan selkeyttämis- ja tehostamismahdollisuuksia. Tästä syystä valvontojen sijainnillisen päällekkäisyyden toteutumisen kar-toittamista ei turhan toiston välttämiseksi tässä selvityksessä toteutettu.

5 Ehdotuksia eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämiseksi

Tässä selvityksessä ei tehty varsinaisia ehdotuksia uusiksi viranomaisten toimivaltarajoiksi eikä alueellisen hallinnon organisaatiovaihtoehdoiksi, koska se vaatisi huomattavan laajamittaista viranomaisten välistä keskustelua. Selvityksen tulosten valossa ympäristövalvonnan toteutuksen kehittämistä kunnissa tulisi kuitenkin ehdottomasti tarkastella lähitulevaisuudessa tarkemmin. Kyselyiden vastauksissa ehdotettuja viranomaisten toimivaltarajoja sekä ympäristövalvonnan ja viljelijätukien valvonnan hallinnon ja toteutuksen vaihtoehtoisia viranomaistahoja tarkasteltiin alaluvussa 4.2.1. Alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtoja on tarkasteltu ympäristöministeriön aiheesta teettämässä selvityksessä (Rainio R. 2012). Tämän raportin alaluvussa 4.2.1 tarkastellut ehdotukset käyvät ainakin jossain määrin yksiin joidenkin Rainion (2012, 32–45) selvityksessä tarkasteltujen vaihtoehtojen kanssa.

Yhtenä tämän selvityksen lähtötavoitteista oli eläinsuojien ympäristövalvonnan ja viljelijätukivalvonnan yhteensovittamisen mahdollisuuksien selvittäminen. Nykyisen tai sen kaltaisen viljelijätukijärjestelmän valvontavelvoitteen täyttymisen takaamiseksi kokonaisvaltainen valvontojen yhdistäminen ei ole järkevästi perusteltua eikä resurssien tehokkaan käytön nimissä edes mahdollista. ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden toteuttamaa sijainnillisesti päällekkäistä valvontaa on lähinnä vain niiden tilojen osalta, joita valvotaan täydentävien ehtojen osalta. Otannalla kaikista tiloista valitaan tukivalvontaan vain noin prosentin verran, joten ELY-keskuksittain kotieläintiloja tulee suhteellisen vähän valvontaan. Valvontatoimenpiteiden päällekkäisyyttä tai rinnakkaisuutta on vain suojakaistojen, lantaloiden, jaloittelutarhojen ja säilörehuvarastojen puristenesteiden talteenoton suhteen. Lisäksi viljelijätukienvälvonnan ja ympäristövalvonnan näkökulmat poikkeavat toisistaan huomattavasti, kuten aiemmin tässä raportissa on kuvailtu. Täydentävien ehtojen valvontaan kuuluu edellä mainittujen lisäksi paljon muita tarkastettavia vaatimuksia. Päällekkäisyyttä valvontojen sisältöjen suhteen ei näyttäisi muodostuvan nykyistä enempää myöskään tulevalla, vuonna 2014 alkavalla viljelijätukien ohjelmakaudella.

Yhteensovittamisen vaikeutena ovat myös valvontojen erilaiset aikataulut niin valvontatöiden toteutuksen, kuin otantojenkin suhteen. Eläinsuojien ympäristövalvontaa voidaan suunnitella hyvissäkin ajoin etukäteen ja valvontaa voidaan toteuttaa ympäri vuoden. Viljelijätukien valvontaa taas on pääsääntöisesti mahdollista toteuttaa vain kesällä ja syksyllä. Otannat valvontaan otettavista tiloista voidaan aloittaa vasta tuotannonharjoittajien jätettyä tukihakemuksensa keväällä ja suurin osa otannoista tehdään vasta kesä-heinäkuussa, koska viljelijät voivat tehdä muutoksia mm. kylvöaloihinsa kesäkuun puoliväliin saakka. On siis arpaonnesta kiinni, osuuko otanta eläinsuojaan, johon juuri on tehty ympäristöluvan valvontakäynti.

Huomioitaessa ELY-keskusten toteuttaman lupavalvonnan ohella myös kuntien ympäristölupavollisiin ja pienempiin eläinsuojiiin kohdistama ympäristövalvonta, valvontojen sijainnillista päällekkäisyyttä esiintyy kuitenkin enemmän. Tilanne vaihtelee alueellisesti paljonkin, mutta kyselyvastauksista välittyi varsin yleisesti

toiminnanharjoittajien toivomus valvontojen yhdistämisestä edes osittain. Huomion-arvoista onkin toiminnanharjoittajien kokemus valvontapaine erilaisten valvontojen ja erityisesti tukivalvontojen osuessa jatkuvasti samoille tiloille. Valvontojen osittaisella yhdistämisellä vaikuttaisikin olevan kohtuullisen suuri kannatus huomioitaessa kaikki osapuolet ja sidosryhmät toiminnanharjoittajien ja ympäristöhallinnon väliltä.

Osittaisenkin valvontojen yhteensovittamisen edellytyksenä on useiden selkeyttämistoimenpiteiden toteuttaminen eläinsuojien ympäristövalvonnan ja ympäristölupajärjestelmän osalta. Seuraavia selkeyttämisehdotuksia tarkasteltiin tarkemmin ja laajemmin jo alaluvussa 4.2.1.

- kaikkia ympäristölupaviranomaisia, eli myös kuntien viranomaisia, koskeva toimintamalli
- yleisten määräysten käyttöönotto toisi linjakkuutta ympäristölupapäätöksiin
- yleiset määräykset tulisi laatia toimialakohtaisesti ja eläinsuojien osalta myös tuotantosuunnittain selkeiksi ja ilman mahdollisia tulkinnanvaraisuuksia
- eläinsuojien ympäristölupapäätöksissä on ennen lupamääräyksiä turhan pitkä toiminnan esittelyosuus, jota selkeyden lisäämiseksi tulisi lyhentää
- helposti todettavissa tai mitattavissa olevat raja-arvot ja indikaattorit ympäristölupapäätöksiin
- ympäristöluvulle tulisi olla valmis lomakepohja lupien yhteneväisyyden takaamiseksi
- myös valvontaraportit tulisi kirjata vastaavasti monivalintalomakkeen tapaan valmiille lomakepohjalle
- sähköisen lupajärjestelmän käyttöönottoa tulisi edistää ja myös valvonnasta raportointi tulisi yhdistää tähän järjestelmään
- selkeät ohjeet valvojille ja selvä tehtävänjako eri viranomaisten kesken
- selkeät ohjeet ja ratkaisumallit myös toiminnanharjoittajille
- tuntuvat sanktiot tai muut seuraamukset havaittujen rikkomusten johdosta
- lisää ja parempaa yhteistyötä asian parissa toimijoiden kesken ja myös yhteistä rajapintaa omaavien tahojen kesken.
- tietojen vaihdon helpottaminen viranomaisten välillä sekä yhteinen tietojärjestelmä tai käyttöoikeudet yli vastuurajojen erillisiin käyttöjärjestelmiin
- myös eläinsuojilta, jotka eivät ole ympäristölupavervollisia tulisi edellyttää tiettyjä ympäristönsuojelun vähimmäistoimenpiteitä, joiden noudattamista tulisi säännöllisesti valvoa

Mikäli edellä ehdotetut selkeyttämistoimet tai edes osa niistä toteutetaan, seuraavassa kappaleessa ehdotetun kaltainen valvontojen osittainen yhteensovittaminen saattaisi olla toteuttamiskelpoinen vaihtoehto osittain tai kokonaisuudessaan.

Ympäristölupamenettelyyn tulisi koko maassa sisällyttää eläinsuojan käyttöönottotarkastus, joka tehtäisiin ennen laajennetun tai uuden tuotannon aloittamista. Maaseutuviraston mukaan tämän kaltainen käytäntö on ollut käytössä Länsi-Suomen ympäristökeskuksessa jo 2000-luvulla ja käytäntöä toteutetaan edelleen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa. Maaseutuviraston mukaan ongelmana on kuitenkin ollut se, että valvojat eivät ole ehtineet käydä kaikissa eläinsuojissa ennen käyttöönottoa. Käyttöönottotarkastuksissa havaittujen puutteiden tulisi olla todistetusti korjattuja ennen ympäristöluvan myöntämistä ja lainvoimaisuutta. Koska eläinsuojan asiat tällöin todistettavasti ovat olleet kunnossa lupakauden alkaessa, valvonnan suorittaminen nopeutuisi jatkossa ja jälkivalvonta voisisikin perustua otantaan ja riskinarviointiin määräaikaisuuden sijasta. Tätä jälkivalvontaa voitaisiin toteuttaa myös esimerkiksi täydentävien ehtojen valvonnan yhteydessä yhdistettyä valvontaa toteuttamaan kouluttautuneiden tukivalvojen toimesta. Tilalla toteutettava jälkivalvonta voisi olla nykyisestä valvonnasta kevennettyä ja enemmän silmävaraisuuteen perustuvaa. Tällöin ympäristölupavalvonnan yhteyteen olennaisesti liittyvän toiminnan-

harjoittajien opastuksen ja neuvonnan suorittamiselle olisi kuitenkin mietittävä uusi toteutuskanava. Selkeistä laiminlyönneistä raportoitaisiin toimivaltaiselle ympäristöviranomaiselle, jonka toimesta toteutettaisiin laiminlyönnin suuruudesta riippuen joko perinpohjainen ympäristötarkastus tai jälkitarkastus korjauskehotuksen noudattamisen toteamiseksi. Edellä kuvatun kaltaisen yhdistymisen toteutuessa toimivaltaiset ympäristöviranomaiset voisivat kohdentaa resurssejaan ympäristölupavelvollisten toiminnanharjoittajien määräaikaisten raporttien läpikäyntiin ja yleisöilmoitusten tarkistamiseen. Lisäksi tehtäväksi jäisi esimerkiksi tilojen valvontahistorian huomioidaan riskinarviointiin perustuvien ympäristötarkastusten toteuttaminen.

Tulosten perusteella ympäristövalvonnan muuttuminen maksulliseksi vaikeuttaisi toteutuessaan suuresti eläinsuojien valvonnan selkeyttämistä ja osittaistakin yhdistämistä. Yhdistetyssä valvonnassa ajankäytön jakautumisen erittely tukivalvontaan ja maksulliseen lupavalvontaan on työlästä ja vaikeasti toiminnanharjoittajille perusteltavissa oleva asia. Valvonnan yhteydessä havaittujen laiminlyöntien johdosta tehtävän lisävalvonnan maksullisuudelle sen sijaan olisi paremminkin perusteita ja sillä voisi olettaa saavutettavan jopa positiivisia vaikutuksia.

6 Johtopäätökset

Maatalouden yhä jatkuvan rakennemuutoksen myötä yksittäisten kotieläintilojen lukumäärä vähenee ja tilakohtainen tuotanto kasvaa edelleen, eli valvottavien tilojen lukumäärän vähentyessä tilakohtaisen valvonnan vaatima työmäärä vähitellen lisääntyy. Samanaikaisesti kasvinviljely- ja kotieläintuotanto ovat tuotannon tehostumisen myötä eriytyneet voimakkaasti. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja viljelijätukijärjestelmän kehitystä tulevilla ohjelmakausilla voi vain arvailla, mutta useat tämän selvitystyön aikana toteutettuihin kyselyihin vastanneista ilmaisivat menettäneensä toivonsa viljelijätukijärjestelmän yksinkertaistumisen ja siten myös valvontatilanteen selkiytymisen suhteen. Maatalouden rakennemuutoksen ja maatalouspolitiikan vaikutuksia eläinsuojien ympäristövalvonnan ja viljelijätukien päällekkäisyyteen voisi spekuloida varmasti loputtomasti. Varmaa kuitenkin on se, että valvonnan tarve ja haasteet suunnitelmallisen ja tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi maataloussektorilla eivät tulevaisuudessa ainakaan vähene. Kuten yhteiskunnan kaikkien alojen toimijoihin, myös maatalouden toiminnanharjoittajiin lukeutuu erilaisia yksilöitä. Vaikka eläinsuojien ympäristövalvonta ja -lupapäätökset määräyksineen olisivat kuinka toimivia kokonaisuuksia, lainsäädännöstä piittaamattomia yksilöitä mahtuu myös toiminnanharjoittajien joukkoon varmasti aina. Selvityksen tulosten valossa muutamat ongelmatapaukset työllistävät ympäristövalvoja toistuvasti kohtuuttoman paljon, koska tehokkaita keinoja havaittuihin laiminlyönteihin nopeasti puuttumiseksi ei ole käytettävissä. Havaittujen rikkomusten johdosta määrättävien seuraamusten tulisikin olla nykyistä huomattavasti tuntuvampia ja määrättävissä viranomaisten rajallisia henkilöstöresursseja vähemmän sitoen.

Selvitystyössä etsittiin vastauksia eläinsuojien ympäristövalvontaa koskeviin kysymyksiin. Kerätystä aineistosta saatiin näitä tiedonaukkoja täyttävän tiedon ohella runsaasti aihealueen tilannetta muutenkin kuvaavaa informaatiota. Kertauksen vuoksi on seuraavassa esitetty tiivistettyinä selvitystyössä saadut keskeisimmät vastaukset alaluvussa 1.1 mainittuihin kysymyksiin.

- Samoillemme kohteille lyhyellä aikavälillä kohdistuvaa eri järjestelmien valvontojen sijainnillista päällekkäisyyttä toteutuu vain harvoin.
- Eläinsuojien ympäristölupavalvonta ja viljelijätukien valvonta eroavat tavoitteiltaan, sisällöiltään ja toteutukseltaan.
- Nykyinen viranomaisten roolijako ja toimivalta on sekava ja huonosti toimiva sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien näkökulmasta.
- Valvontojen eroavaisuuksista johtuen eläinsuojien ja viljelijätukien valvonnassa toteutuu loppujen lopuksi päällekkäisyyden sijasta pikemminkin rinnakkaisuutta.
- Päällekkäisyyttä on lähinnä lannan käsittelyn ja varastoinnin, säilörehuvastosten puristenesteiden talteenoton sekä eläinmäärän valvonnan suhteen ja näidenkin kohdalla eri valvontojen tavoitteet ja käytännön toteutus poikkeavat toisistaan.

- Edellä mainittuja päällekkäisyyksiä voitaisiin vähentää kehittämällä ympäristö- ja viljelijätukivalvontaa suorittavien viranomaisten välistä tietojen vaihtoa muun muassa eläinmäärien valvonnan tulosten ja havaittujen laiminlyöntien suhteen.
- Valtioneuvoston nitraattiasetuksen (931/2000) valvonnan osalta päällekkäisyyksiä olisi mahdollista vähentää tiedonkulun kehittämisen lisäksi parantamalla eri viranomaisten välistä yhteistyötä muutenkin.
- Ympäristö- ja viljelijätukivalvontaa suorittavien tulisi tuntee toinen toistensa valvontavelvoitteet ja näitä ohjaava lainsäädäntö nykyistä paremmin, jotta valvontoja voitaisiin sovittaa yhteen.
- Määräaikaisuuden sijasta eläinsuojien ympäristölupavalvonnan tulisi pohjautua riskinarviointiin ja otantaan, jotta kaiken tyyppiset ja kokoiset eläinsuojat saataisiin mukaan valvontaan. Tällöin asianmukaisesti hoidettuihin eläinsuojoihin kohdistuvien ”turhien usein toistuvien” valvontojen määrä vähenisi.
- Ympäristövalvonnan selkeyttämiseksi myös itse eläinsuojan ympäristölupamenettelyä ja lupapäätöksiä tulisi selkeyttää.
- Jotta ympäristövalvonnan selkeyttäminen ja valvontojen yhteensovittaminen parantaisi ympäristönsuojelun ohjauskeinojen vaikuttavuutta, tulisi havaittuihin laiminlyönteihin puuttumisen olla nykyistä yksinkertaisempaa.
- Valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamiseksi (VNA 931/2000) ei yksistään ole riittävä eläinsuojien ympäristövaikutusten hallintaan. Sen rinnalle tulisi antaa toiminnan laajuuteen katsomatta kaikkia eläinsuojia koskeva asetus eläinsuojien ympäristönsuojeluvaatimuksista.

Eläinsuojien ympäristövalvonnan selkeyttämisen ja tehostamisen tarve on selvityksen tulosten valossa kiistämätön. Monitahoisena ja useita hyvinkin erityyppisiä sidosryhmiä koskettavana valvonnan selkeyttämisen toteuttaminen ei kuitenkaan ole aivan yksinkertaista. Selkeyttä on kuitenkin mahdollista parantaa huomattavasti, mikäli itse valvonnan ohella huomioidaan kaikki valtakokonaisuuteen liittyvät tekijät ja osapuolet. Hallinnon uudistusten ja organisaatiomuutosten yleinen ongelma on monesti liiallinen hätiköinti suunnitteluvaiheessa. Tällöin kaikkia osapuolia ja -tekijöitä ei välttämättä osata huomioida riittävästi ja toteutettujen uudistusten toimivuus saattaa olla vähintään kyseenalaista. Kiireessä tehtyjen muutosten ja säästötavoitteiden keskellä unohtuu helposti myös uudistusten kohteena kulloinkin olevan organisaation tai järjestelmän perimmäinen tarkoitus. Korjausten tekeminen jälkikäteen on monesti paitsi vaikeaa myös huomattavan kallista ja säästötavoitteisilla uudistuksilla saatetaankin aiheuttaa yhteiskunnalle moninkertainen lasku. Jatkuvien uudistusten myötä myös henkilöstön motivaatio kärsii ja sidosryhmien kärsivällisyys joutuu koetukselle.

Tähän raporttiin on kerätty keskeisimpiä selvitystyötä tehtäessä esiin nousseita selkeyttämis- ja tehostamiseksi. Toivottavasti niistä on hyötyä eläinsuojien ympäristövalvonnan kehittämistyössä, eikä selkeyttämistyössä mennä ojasta allikkoon. Selkeyttämisessä tuleekin noudattaa kohtuutta ja muistaa, ettei ympäristövalvonta ole ainoastaan pakollinen muodollisuus, vaan sen tarkoituksena on osaltaan varmistaa tuotannon ympäristövaikutusten säilyminen hyväksyttävällä tasolla.

Lähteet

- Ekroos, A., Kumpula, A., Kuusiniemi, K. & Vihervuori, P. 2002: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOY. Helsinki. 560 s.
- Eläinsuojeluasetus (7.6.1996/396).
- Eläinsuojelulaki (4.4.1996/247).
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino, Helsinki. 213 s.
- Jätelaki (1072/1993).
- Laki eräistä naapurussuhteista (26/1920).
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-laki 468/1994).
- Lindgren, L. 2000: Saariston laitumet. Metsähallitus. Oy Edita Ab. Helsinki. 192 s.
- Lötjönen, T., Muuttomaa, E., Koikkalainen, K., Seuri, P. & Klemola, E. 2004: Laajamittaisen luomutuotannon teknologia. Taloudellinen toteutettavuus ja ekologinen kestävyys. Maa- ja elintarviketalous 44. MTT. Data Com Finland Oy. 131s.
- Maa- ja metsätalousministeriö. 6.6.2011: <http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous/tuet.html>. Luettu 19.2.2013.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999).
- Maaseutuvirasto 2011: Pelto- ja eläintukien valvonta. Maaseutuviraston julkaisusarja: Hakuoppaita ja ohjeita. Edita Prima Oy. Helsinki. 35 s.
- Maaseutuvirasto. 7.5.2012: <http://www.mavi.fi/fi/index/viljelijatu.html>. Luettu 19.2.2013.
- Mikkola, H., Puumala, M., Kallioniemi, M., Grönroos, J., Nikander, A. & Holma, M. 2002: Paras käytettävissä oleva tekniikka kotieläintaloudessa. Suomen ympäristö 564. Suomen ympäristökeskus. Edita Prima Oy. Helsinki. 166 s.
- Orjasniemi, T. 2010: Valvontasynergioita eläinsuojien ympäristölupien ja maataloustukien valvonnassa. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus. 14 s. Julkaisematon selvitys.
- Pennanen, J. (toim.) 2006: Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta - erityisesti ympäristönsuojelulain näkökulmasta. Suomen ympäristö 11/2006. Suomen ympäristökeskus. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala. 96 s.
- Rainio, R. 2012: Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 25/2012. 49 s. Verkkajulkaisu: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=14034.1>
- Sairinen, R., Viinikainen, T., Kanninen, V. & Lindholm, A. 1999: Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat. Gaudeamus Oy. Tampere. 294 s.
- Salminen, A. 2009: Ympäristöluvan vaikuttavuus eläinsuojien ympäristönsuojelussa. Pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Bio- ja ympäristötieteiden laitos, Ympäristötiede ja teknologia. 55 s. Verkkajulkaisu: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ju-200908043255>.
- Valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (VNA 931/2000).
- Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-asetus 713/2006).
- Ympäristöministeriö 2010: Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2010. Edita Prima Oy. Helsinki. 112 s.
- Ympäristöministeriö 2012: Ympäristölupien valvontaohje. 22 s. Luettavissa internetissä: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=139749&lan=fi>. Luettu 30.1.2013.
- Ympäristönsuojeluasetus (YSA 169/2000).
- Ympäristönsuojelulaki (YSL 86/2000).

LIITE I

Eläinsuojien ympäristövalvonta

*:llä merkityt kysymykset ovat pakollisia

1. Edustamasi organisaatio *

- Etelä-Pohjanmaan ELY, E-vastuualue
- Etelä-Pohjanmaan ELY, Y-vastuualue
- Etelä-Savon ELY, E-vastuualue
- Etelä-Savon ELY, Y-vastuualue
- Etelä-Suomen AVI
- Hämeen ELY, E-vastuualue
- Hämeen ELY, Y-vastuualue
- Itä-Suomen AVI
- Kaakkois-Suomen ELY, E-vastuualue
- Kaakkois-Suomen ELY, Y-vastuualue
- Kainuun ELY, E-vastuualue
- Kainuun ELY, Y-vastuualue
- Keski-Suomen ELY, E-vastuualue
- Keski-Suomen ELY, Y-vastuualue
- Lapin ELY, E-vastuualue
- Lapin ELY, Y-vastuualue
- Lounais-Suomen AVI
- Länsi- ja Sisä-Suomen AVI
- Pirkanmaan ELY, E-vastuualue
- Pirkanmaan ELY, Y-vastuualue
- Pohjanmaan ELY, E-vastuualue
- Pohjanmaan ELY, Y-vastuualue
- Pohjois-Karjalan ELY, E-vastuualue
- Pohjois-Karjalan ELY, Y-vastuualue
- Pohjois-Pohjanmaan ELY, E-vastuualue
- Pohjois-Pohjanmaan ELY, Y-vastuualue
- Pohjois-Savon ELY, E-vastuualue
- Pohjois-Savon ELY, Y-vastuualue
- Satakunnan ELY, E-vastuualue
- Satakunnan ELY, Y-vastuualue
- Uudenmaan ELY, E-vastuualue
- Uudenmaan ELY, Y-vastuualue
- Varsinais-Suomen ELY, E-vastuualue
- Varsinais-Suomen ELY, Y-vastuualue
- Ympäristöministeriö
- Pohjois-Suomen AVI

2. Millainen eläinsuojien ympäristövalvonnan nykytaso mielestäsi on?

1 2 3 4 5
erittäin huono erittäin hyvä

3. Valvotaanko ympäristömääräysten noudattamista eläinsuojien osalta riittävästi? *

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

4. Onko eläinsuojien ympäristövalvonta mielestäsi tasapuolista... *

Kyllä Ei En osaa sanoa

...tuotannoltaan erisuuruisten tilojen välillä?
 ...alueellisesti?

5. Pitäisikö eläinsuojien ympäristövalvontaa selkeyttää? *

Kyllä Ei En osaa sanoa

6. Jos vastasit edelliseen kysymykseen kyllä, miten valvontaa tulisi selkeyttää? Jos vastasit ei, voit perustella vastaustasi.

1800 merkkiä jäljellä

7. Miten viljelijätukijärjestelmää voisi selkeyttää valvonnan näkökulmasta?

1800 merkkiä jäljellä

8. Voisiko ympäristölupajärjestelmän toimivuutta eläinsuojien osalta parantaa esimerkiksi lupakynnystä nostamalla ja siirtämällä lupien valmistelusta vapautuvia resursseja suunnitelmallisemman valvonnan toteuttamiseen? *

Kyllä Ei En osaa sanoa

9. Voisiko eläinsuojan ympäristöluvan tarkastusväliä yksittäisillä kohteilla pidentää, mikäli tarkastuksissa ei havaita laiminlyöntejä tai puutteet ovat laadultaan vähäisiä? *

Kyllä Ei En osaa sanoa

10. Voisivatko eläinsuojien ympäristöluvan mukaiset tarkastukset perustua määräaikaisuuden sijasta otantaan ja riskinarviointiin, kuten viljelijätukien valvonnat? *

Kyllä Ei En osaa sanoa

11. Pitäisikö systemaattista valvontaa toteuttaa myös eläinsuojissa, joilta ei edellytetä ympäristölupaa? *

Kyllä Ei En osaa sanoa

12. Vähentäisivätkö yhtenäiset ja yksiselitteiset ympäristölupapäätökset käytännön valvontoihin ja raportointiin kuluva aikaa? *

Kyllä Ei En osaa sanoa

13. Pitäisikö eläinsuojien ympäristölupapäätöksiä selkeyttää ja yhdenmukaistaa yleisten määräysten käyttönotolla? *

Kyllä Ei En osaa sanoa

14. Vähentäisikö tuki- ja lupavalvojen yhteinen tietojärjestelmä ja nykyistä parempi yhteistyö tietojen vaihdossa päällekkäisyyttä käytännön valvonnoissa ja raportoinnissa? *

- Kyllä Ei En osaa sanoa

15. Voisiko eläinsuojien ympäristölupien ja viljelijätukien valvonnat yhdistää osittain tai kokonaan? *

- Kyllä Ei En osaa sanoa

16. Jos vastasit edelliseen kysymykseen kyllä, miten valvonnat voitaisiin yhdistää? Jos vastasit ei, voit perustella vastaustasi.

1800 merkkiä jäljellä

17. Millaisia vaikutuksia arvioisit olevan osittain tai kokonaan yhdistetyillä valvonnoilla...

1=erittäin negatiivisia, 5=erittäin positiivisia

	1	2	3	4	5
...valvonnan tasoon ja edelleen eläinsuojien ympäristönsuojelun tasoon?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...valvontatyön kustannustehokkuuteen?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...tilojen aika- tai kustannussäästöihin?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Mikäli lupien ja tukien käytännön valvontaa ei voi yhdistää, voisiko yhteistyöllä valvontasuunnitelmien ja -ohjelmien laadintavaiheessa vähentää päällekkäisten valvontojen toteuttamista? *

- Kyllä Ei En osaa sanoa

19. Minkälaisia vaikutuksia tilojen ja valvojen kannalta olisi valvonnan muuttamisella maksulliseksi?

1800 merkkiä jäljellä

20. Millaisia muita eläinsuojien ympäristövalvontaan ja viljelijätukivalvontaan liittyviä ajatuksia tai ehdotuksia haluaisit tuoda julki? Voit myös tarkentaa vastauksiasi aiempiin kysymyksiin.

2300 merkkiä jäljellä

KUVAILEHTI

Julkaisija	Suomen ympäristökeskus			Julkaisu-aika Elokuu 2013
Tekijä(t)	Antti Salminen			
Julkaisun nimi	Eläinsuojien ympäristövalvonta – selvitys valvonnan selkeyttämismahdollisuuksista			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 26/2013			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.syke.fi/julkaisut helda.helsinki.fi/syke			
Tiivistelmä	<p>Tässä selvityksessä tarkastellaan eläinsuojien ympäristövalvonnan nykytilaa. Selvitystyön tavoitteena oli kartoittaa mahdollisuuksia valvonnan suunnitelmallisuuden parantamiseksi sekä valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi. Erityisesti tavoitteena oli selvittää ympäristölupien ja viljelijätukien valvonnan päällekkäisyyttä.</p> <p>Eläinsuojiin kohdistuvaa ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaa toteutetaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ja ELY-keskusten toimesta. Eläinsuojien luvanvaraisuus perustuu tuotantoeläinten yksikkömääriin ja niiden tuottaman lannan määrään. Lupavalvontaa toteutetaan sekä kuntien että ELY-keskusten toimesta. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille kuuluvat ympäristölainsäädännön mukaiset tehtävät myös niiden eläinsuojien osalta, jotka eivät ole ympäristölupavelvollisia. Eläinsuojat oheistoimintoinen ovat myös muiden lakisääteisten valvontojen kohteina. Eri järjestelmien puitteissa toteutettavat valvonnat kohdistuvat osittain samoihin toimintoihin.</p> <p>Selvityshankkeen tukena toimi viranomaisista ja aiheeseen sidoksissa olevien tahojen edustajista muodostuva ohjausryhmä. Valvonnan nykytilanteen selvittämiseksi aineistoa kerättiin kuntien ja valtion viranomaisille sekä sidosryhmille kohdistetulla kyselyllä ja haastatteluilla. Selvityksessä pyrittiin myös arvioimaan tehtyjen selkeytys-ehdotusten toteuttamisen vaikutuksia.</p>			
Asiasanat	maatalous, eläinsuojat, ympäristönsuojelu, ympäristövalvonta, ympäristövaikutukset, toimivalta, viranomaiset, ympäristöluvat, ympäristötuki			
Rahoittaja/ toimeksiantaja				
	ISBN	ISBN 978-952-11-4215-4 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-1726 (verkkoj.)
	Sivuja 52	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja				
Julkaisun kustantaja	Suomen ympäristökeskus (SYKE), PL 140, 00251 Helsinki			
Painopaikka ja -aika				

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Finlands miljöcentral			Datum Augusti 2013
Författare	Antti Salminen			
Publikationens titel	Eläinsuojien ympäristövalvonta – selvitys valvonnan selkeyttämismahdollisuuksista (Miljöövervakningen av djurstallar – utredning av möjligheterna att skapa klarhet i övervakningen)			
Publikationsserie och nummer	Finlands miljöcentrals rapporter 26/2013			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig på internet: www.syke.fi/publikationer helda.helsinki.fi/syke			
Sammandrag	<p>I denna utredning granskas den nuvarande situationen inom miljöövervakningen av djurstallar. Utredningsarbetets mål var att kartlägga möjligheterna att förbättra planmässigheten inom övervakningen samt förenhetliga övervakningspraxis. Målet var i synnerhet att utreda hur övervakningen av miljötillstånd och odlarstödet överlappar varandra.</p> <p>Laglighetsövervakningen enligt miljölagstiftningen om djurstallar genomförs av miljöskyddsmyndigheterna i kommunerna och av ELY-centralerna. Tillståndsplikten för djurstallar grundar sig på antalet enheter med produktionsdjur och den mängd gödsel de producerar. Tillståndsövervakningen genomförs av både kommunerna och ELY-centralerna. De kommunala miljöskyddsmyndigheternas uppgifter enligt miljölagstiftningen omfattar också djurstallar som inte kräver miljötillstånd. Djurstallar jämte sidoverksamhet är också föremål för annan lagstadgad övervakning. Övervakningarna som utförs inom olika system riktar sig delvis mot samma verksamheter.</p> <p>Utredningsprojektet stöddes av en styrgrupp bestående av myndigheter och representanter för aktörer med anknytning till ärendet. För att utreda dagsläget inom övervakningen samlades material in genom enkäter och intervjuer riktade till kommunala och statliga myndigheter samt intressentgrupper. I samband med utredningen försökte man också bedöma effekterna av genomförandet av de föreslagna åtgärderna för att skapa klarhet.</p>			
Nyckelord	lantbruk, djurstallar, miljöskydd, miljöövervakning, miljöeffekter, befogenhet, myndigheter, miljötillstånd, miljöstödet			
Finansiär/ uppdragsgivare				
	ISBN	ISBN 978-952-11-4215-4 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-1726 (online)
	Sidantal 52	Språk finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution				
Förläggare	Finlands miljöcentral, PB 140, 00251 Helsingfors			
Tryckeri/tryckningsort -år				

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Finnish Environment Institute		<i>Date</i> August 2013	
<i>Author(s)</i>	Antti Salminen			
<i>Title of publication</i>	Eläinsuojien ympäristövalvonta – selvitys valvonnan selkeyttämismahdollisuuksista (Environmental monitoring for livestock shelters: A survey of the possibilities for harmonised monitoring)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Finnish Environment Institute 26/2013			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	The publication is available in the internet: www.syke.fi/publications helda.helsinki.fi/syke			
<i>Abstract</i>	<p>The survey examines the current state of environmental monitoring for livestock shelters. The survey's aim was to assess ways to harmonise monitoring practices and to make these practices more methodical.</p> <p>The supervision of compliance with the environmental legislation is carried out by the municipalities and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres). The environmental-permit-related obligations for livestock shelters are based on how many head of livestock there are and how much manure they produce. The permit associated monitoring is carried out by the municipalities and the ELY Centres. Surveillance tasks associated with those livestock shelters that are not obliged to obtain an environmental permit are performed by the municipalities. The functions of animal shelters are controlled also under other schemes, with some overlap of the supervision activities.</p> <p>The project was supported by a steering group consisting of authorities' and other stakeholders' representatives. To assess the current state of monitoring, the permit and monitoring authorities were requested to provide information via a questionnaire and interviews. The various impacts of the development proposals prepared on the basis of the information collected were estimated.</p>			
<i>Keywords</i>	Agriculture, livestock housing, environmental protection, environmental monitoring, environmental impact, authority, authorities, environmental permits, agri-environmental support scheme			
<i>Financier/ commissioner</i>				
	ISBN	ISBN 978-952-11-4215-4 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-1726 (online)
	<i>No. of pages</i> 52	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> Public	<i>Price (incl. tax 8 %)</i>
<i>For sale at/ distributor</i>				
<i>Financier of publication</i>	Finnish Environment Institute, P.O.Box 140, FI-00251 Helsinki, Finland			
<i>Printing place and year</i>				



ISBN 978-952-11-4215-4 (PDF)

ISSN 1796-1726 (verkköj.)