

Ari Ekroos

Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen

31.3.2005

HELSINKI 2005

*Julkaisu on saatavana myös Internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 814
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto*

Kannen kuva: Ari Ekroos

Taitto: Seija Malin

*ISSN 1238-7312
ISBN 951-731-362-4 (nid.)
ISBN 951-731-363-2 (PDF)*

Edita Prima Oy

Helsinki 2005

I	Lähtökohdat ja tausta	5
1.1	Selvitystehtävästä	5
1.2	Selvitystehtävän suorittamisesta	5
1.3	Ympäristölupajärjestelmästä ja sen kehityksestä	6
1.4	Ympäristölupahallinnosta	7
1.4.1	Johdantoa	7
1.4.2	Ympäristölupaviranomaiset Suomessa	7
1.4.3	Ympäristölupaviranomaisista eräissä maissa	11
1.5	Eräitä taustatekijöitä ja selvityksiä	13
1.6	Muista ympäristölupalainsäädäntöön liittyvistä lainsäädäntöhankkeista	15
1.7	Ympäristölupien roolista lähitulevaisuudessa	16
2	Ympäristölupahallinto ja sen voimavarat sekä yleiset kehittämistoimet	18
2.1	Valtion ympäristölupahallinnon voimavaroista ja lupamääristä	18
2.2	Valtion ympäristölupahallinnon henkilöstöstä	21
2.3	Kuntien ympäristölupahallinnon voimavaroista ja toiminnasta	23
2.4	Valtionhallinnon alueellistamispyrkimyksistä	24
3	Kyselytutkimuksen tulokset	26
3.1	Johdantoa	26
3.2	Keskeisimmät kysymykset ja niiden vastaukset	27
3.2.1	Kouluarvosanat ympäristölupahallinnolle	27
3.2.2	Valtion ympäristölupaviranomainen	30
3.2.3	Valtion valvontaviranomainen ympäristönsuojeluasioissa	33
3.2.4	Kunnallinen ympäristölupaviranomainen	34
3.2.5	Ympäristöluvan hakukynnys	36
3.3	Johtopäätökset kootusti	37
4	Ympäristölupahallinnon kehittäminen	39
4.1	Ennako- ja jälkivalvonnan järjestämisvaihtoehdot yleisesti	39
4.1.1	Ennakovalvonnasta: luvista ja ilmoituksista	39
4.1.2	Valvonnasta	41
4.2	Yleisiin normeihin perustuvasta ohjauksesta ja luvanhakukynnyksestä	42
4.2.1	Tiettyjä toimintoja koskevasta yleisestä normiohjauksesta	42
4.2.2	Alueidenkäytön ohjausjärjestelmä ja toimintojen sijoittumisen ohjaus	44
4.2.3	Luvanhakukynnyksestä - lähtökohdat ja kyselytutkimus	46
4.2.4	Luvanhakukynnyksistä eräissä maissa	46
4.2.5	Yleisen normiohjauksen esimerkkialat	51
4.2.6	Haitankärsijöiden aseman kehittäminen menettelyllisesti	52

4.3	Kuntien ympäristölupatoiminnan suuntaviivoista	52
4.4	Valtion ympäristölupaviranomainen	54
4.4.1	Lähtökohdat: kyselytutkimus, haastattelut ja oikeusvertaileva selvitys	54
4.4.2	Valtion ympäristölupahallinnon keskittämisen eduista (asiantuntemus, yhdenmukaisuus, tehokkuus)	55
4.4.3	Valtion ympäristölupahallinnon keskittämisen ongelmista ja haasteista (etäisyydet, eriytyminen, voimavarat ja menettely)	56
4.4.4	Johtopäätökset ja ehdotus	57
4.5	Valvonnan järjestäminen	68
4.5.1	Valtion valvontaviranomainen ja sen toimivalta	68
4.5.2	Lupaviranomaisen ja jälkivalvontaviranomaisen yhteistyöstä	70
4.6	Muita kysymyksiä	70
4.6.1	Vesitalousasiat	70
4.6.2	Säännösten muutostarpeet	71
5	<i>Tiivistelmä: kehittämissuhteet</i>	72
Liite 1	Tilastotietoa valtion ympäristölupahallinnosta	75
Liite 2	Tulokset kaikkien vastaajien osalta	76
Liite 3	Haastattelut	88

Lähtökohdat ja tausta

1.1 Selvitystehtävästä

Selvitystyön pääasiallisena tarkoituksena on selvittää ympäristölupahallinnon kehittämistä koskevia erilaisia vaihtoehtoja. Tavoitteena on yleisestä hallinnollisesta näkökulmasta pyrkiä edesauttamaan olemassa olevien ympäristönsuojellusten resurssien ja voimavarojen tehokasta hyväksikäyttöä siten, että voimavarat kohdentuisivat mahdollisimman optimaalisella tavalla luoden edellytyksiä toiminnan yleiselle tehostamiselle olemassa olevin resurssein.

Ympäristönkäytön hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta selvitystyön tavoitteena on ollut myös hahmottaa mahdollisuuksia korvata ennakkovalvontaa suoralla normiohjauksella tai muilla keinoilla lupakynnystä nostamalla. Tarkoituksena on lisäksi selvittää ympäristönsuojelun kannalta tehokasta ennakkovalvonnan ja jälkivalvonnan välistä suhdetta sekä mahdollisuuksia tehostaa jälkivalvontaa.

Keskeisenä tavoitteena on selvittää tarpeet muuttaa ympäristölupaviranomaisten toimivaltaa (ympäristölupavirastot/ympäristökeskukset/kunnat) ennakkovalvonnassa ja jälkivalvonnassa. Ennakkovalvonnan osalta eräänä kysymyksenä on ollut myös yleisesti selvittää mahdollinen tarve muuttaa valtion ja kunnan viranomaisten välistä työnjakoa. Ennakkovalvontaan liittyen tavoitteena on lisäksi ollut hahmottaa mahdollisuuksia tehostaa lupamenettelyä uuden teknologian tuomien keinojen avulla sekä arvioida tähän liittyviä sääntelyä ja käytäntöjä koskevia muutostarpeita. Näkökulma selvitystehtävässä on siis ollut hallinnollinen ja sen kehittämiseen tähtäävä.

Selvitystyön reunaehtoina on otettu huomioon ympäristönsuojelun tason parantamiseen, luvan hakijoiden ja haittojen kärsijöiden oikeusturvaan liittyvät kysymykset sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevat näkökohdat. Lisäksi työssä on pidetty silmällä lupa-asiakkaiden palveluun ja muuhun ympäristönkäytön ohjaukseen liittyviä seikkoja sekä hallinnon kustannustehokasta järjestämistä.

1.2 Selvitystehtävän suorittamisesta

Selvitystehtävän suorittamisen kannalta lähtökohtana on ollut voimassa oleva lainsäädäntö, sen valmistelutyöt sekä aihepiiriä koskeva muu kirjallinen aineisto. Tämän täydentämiseksi sekä uusien näkökulman löytämiseksi tehtiin selvitystyön kuluessa suhteellisen kattava mielipidetiedustelu sekä haastateltiin eri tahojen edustajia.

Selvitystehtävän suorittaminen käsitti neljä päävaihetta: kyselytutkimuksen valmistelu, kyselytutkimuksen toteuttaminen ja siitä saadun aineiston analysointi, täydentävien haastattelujen suorittaminen sekä selvitysraportin laatiminen. Näiden eri vaiheiden aikana oltiin yhteydessä selvitystyön ohjausryhmään valmistellen selvitystyön asianomaista vaihetta sekä esitellen saatuja tuloksia.

Selvitystyö aloitettiin kesäkuussa 2004 laatimalla kyselytutkimuksen kysymykset sekä valmistelemalla kyselytutkimuksen internetissä suorittamista var-

ten tarvittavat ohjelmointityöt ja muut valmistelut. Kyselytutkimus toteutettiin internetissä olleella kyselylomakkeella, joka sisälsi erilaisia monivalintakysymyksiä ("kouluarvosana" ja samaa/eri mieltä) ja mahdollisuuden vapaaseen palautteeseen, 18.6.2004 - 15.8.2004 välisenä aikana ja siitä saatu aineisto analysoitiin elo-syyskuussa 2004. Tämän jälkeen haastateltiin 16 tahoa (yhteensä 21 henkilöä), jotka edustivat ympäristölupaviranomaisia, muita viranomaisia, etutahoja ja ympäristölupa-asiakkaita (Liite 3, haastattelut). Haastattelut, joista saatiin lisäinformaatiota selvitystehtävän suorittamiseksi, toteutettiin 6.9. - 26.10.2004 välisenä aikana. Selvitysraportti laadittiin loppuvuonna 2004 ja sitä täydennettiin vuoden 2004 resurssi- ja lupatiedoilla helmikuussa 2005.

Varsinaisen selvitystyön suoritti Ari Ekroos ja hänen apunaan toimi tekniikan ylioppilas Matias Warsta, joka vastasi myös kyselytutkimuksen vaatimista teknisistä järjestelyistä (ohjelmointi ja muut toimenpiteet sekä tulostulosten käsittely). Selvitystyössä saatuun aineistoon sekä kirjallisuustutkimukseen perustuen Warsta laati selvitystyön kuluessa Teknillisessä korkeakoulussa diplomityönä hyväksytyn opinnäytteenä "Ympäristölupahallinnon kehittäminen".

1.3 Ympäristölupajärjestelmästä ja sen kehityksestä

Ympäristöluvalla tarkoitetaan tässä selvityksessä ympäristönsuojelulain (86/2000) 4-9 luvuissa säänneltyä lupaa, joka tarvitaan ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan. Käsitettä ympäristölupa siis käytetään suppeassa merkityksessä, sillä laajemmassa merkityksessä ympäristölupa tarkoittaa sellaista lupaa, joka tarvitaan fyysisistä ympäristöä muuttavaan toimenpiteeseen, joka voi olla luonteeltaan hyvin monen tyyppinen (esimerkiksi aineen tai energian päästö, maaston tai vesistön muutos, rakentamistoimenpide, jne.). Ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa koskee lähtökohtaisesti ainoastaan päästötyyppejä ympäristön muutostilanteita, joita kutsutaan ympäristönsuojelulaissa ympäristön pilaantumiseksi.

Kun ympäristölupavirastojen tehtäviin kuuluu myös vesilain mukaisten asioiden käsittely, on tässä selvityksessä välttämätöntä tarkastella vesilain mukaisia lupa-asioita osana ympäristölupajärjestelmää, vaikka ne eivät edellä kuvatun suppean ympäristölupakäsitteen piiriin kuulukaan. Vesilain mukaisia aineellisoikeudellisia tai menettelyllisiä kysymyksiä ei kuitenkaan käsitellä laajemmalti kuin on tarpeen lupahallinnon kannalta.

Käsitteellä lupa tarkoitetaan tässä selvityksessä sellaista ennakkollista viranomaismenettelyä, jossa harkitaan toiminnan sallittavuutta ja tämän sallittavuuden edellytyksiä. Selvityksessä tarkastellaan kuitenkin ympäristönsuojelulain mukaisia ennakkovalvontamenettelyjä kokonaisuutena siten, että silmällä pidetään jossakin määrin myös ilmoitusjärjestelmiä. Tämän lisäksi huomion kohteena on ympäristönsuojelulain mukainen jälkivalvonta ja sen suhde ennakkovalvontamenettelyyn viranomaisvalvonnan osalta.

Suomessa ympäristölupajärjestelmä sai nykyisen muotonsa ympäristönsuojelulain tullessa voimaan 1.3.2000 (laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta, 113/2000). Tätä ennen monilta osin vastaavista ympäristöluvista säädettiin menettelyllisesti ympäristölupamenettelylaissa (735/1991, voimaan 1.9.1992), jonka ympäristönsuojelulaki kumosi, sekä aineellisesti terveydensuojelulaissa (763/1994), naapurussuhdelaisissa (26/1920), ilmansuojelulaissa (67/1982) ja jätelaisissa (1072/1993). Ympäristölupamenettelylain mukainen menettely ei kuitenkaan kattanut vesien pilaumisasioita eli vesistön pilaamiskiellosta ja jätevesien vesistöön päästämistä säädettiin muusta ympäristölupamenettelystä erillään vesilaisissa (264/1961). Ennen ympäristölupamenettelylakia ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä säädettiin menettelyllisestikin eriytyneessä lainsäädännössä, jonka aikainen käsite ympäristölupa ei vastaa nykyistä.

1.4 Ympäristölupahallinnosta

1.4.1 Johdantoa

Ympäristölupahallinnolla tarkoitetaan tässä selvityksessä ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisia lupaviranomaisia. Nykyiseen muotoonsa ympäristönsuojelulain ja vesilain (264/1961, lupaviranomaisia koskeva muutos 88/2000) mukaisia lupia koskeva ympäristölupahallinto tuli ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä. Ympäristönsuojelulain mukaisista lupaviranomaisista säädetään ympäristönsuojelulain 31 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 5-7 §:ssä. Ympäristönsuojelulain mukaisia lupaviranomaisia ovat ympäristölupavirastot (3 kpl), alueelliset ympäristökeskukset (13 kpl) ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Tämän hetkinen ympäristölupahallinto on siis vuoden 2004 loppuun mennessä ollut olemassa vajaat viisi vuotta.

Nykyinen ympäristölupahallinto muotoutui aikaisemman hallinnon pohjalta ja sitä koskevassa valmistelussa pyrittiin mahdollisimman paljon olemassa olleisiin hallinnollisiin rakenteisiin perustuen luomaan sellainen ympäristölupahallinto, jolla olisi edellytykset käsitellä tuolloin näköpiirissä olleet ympäristölupatehtävät. Ennen ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä tehtyjä uudistuksia "ympäristölupahallinto" muodostui alueellisista ympäristökeskuksista, jotka oli perustettu vuonna 1995 vesi- ja ympäristöpiireistä ja lääninhallituksista; kuntien ympäristönsuojeluviranomaisista, jotka oli perustettu vuonna 1986; sekä vesioikeuksista. Alueelliset ympäristökeskukset ja kuntien ympäristölupaviranomaiset ratkaisivat ympäristölupamenettelylain mukaisia ympäristölupa-asioita ja vesioikeudet vesilain mukaisia lupa-asioita. Hallintoa valmisteltaessa ei ollut ilmeisestikään mahdollista kiinnittää riittävästi huomiota tehtävien optimaaliseen järjestämiseen, sillä tuolloin keskeiset ongelmat liittyivät muihin hallinnollisiin kysymyksiin.

1.4.2 Ympäristölupaviranomaiset Suomessa

Ympäristölupaviranomaisten toimivallan jaosta säädetään yleisesti ympäristönsuojelulain 31 §:ssä ja tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 5-7 §:ssä. Ympäristölupahallinto on järjestetty siten, että vaativimmat ympäristölupa-asiat kuuluvat valtion ympäristölupahallinnolle ja merkitykseltään vähäisemmät asiat kuntien ympäristölupaviranomaisille.

Ympäristölupavirasto ratkaisee ympäristönsuojelulain 31.1 §:n mukaan ympäristölupahakemuksen, jos toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai asian ratkaiseminen ympäristölupavirastossa muuten on perusteltua toiminnan laatu tai luonne huomioon ottaen; toiminta edellyttää ympäristöluvan lisäksi lupaa vesilain 2_9 luvun nojalla tai vesilaissa säädetyn muun kuin purkujohtoa koskevan tai 10 luvussa tarkoitetun käyttöoikeuden perustamista ja lupahakemukset on 39 §:n mukaan käsiteltävä yhteiskäsittelyssä; tai alueellinen ympäristökeskus on luvan hakija taikka edistänyt merkittävästi hankkeen toteuttamista.

Alueellinen ympäristökeskus ratkaisee muun ympäristönsuojelulain 31.1 §:ssä tarkoitetun lupahakemuksen, jos toiminnan ympäristövaikutukset kohdistuvat huomattavassa määrin toiminnan sijaintikuntaa laajemmalle alueelle tai asian ratkaiseminen alueellisessa ympäristökeskuksessa on muusta syystä perusteltua; lupa on tarpeen ympäristönsuojelulain 28.2 §:n 1 kohdan perusteella; tai lupa on tarpeen ympäristönsuojelulain 29 §:n nojalla.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi kuuluvat muut kuin edellä mainitut lupa-asiat.

Tarkemmat säännökset eri viranomaisissa käsiteltävistä ympäristöluvista laitosluetteloineen on annettu ympäristönsuojeluasetuksen 5 §:ssä (ympäristölupavirasto), 6 §:ssä (alueellinen ympäristökeskus) ja 7 §:ssä (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen).

Ympäristölupahallinnosta on säädetty hallinnon järjestämisen osalta erikseen kaikkia hallintotasoja koskien. Ympäristölupavirastoja koskevat hallinnolliset säännökset: laki ympäristölupavirastoista (87/2000), asetus ympäristölupavirastoista (16/2000) sekä valtioneuvoston päätös ympäristölupavirastoista (128/2000). Alueellisia ympäristökeskuksista on säädetty laissa ympäristöhallinnosta (55/1995) ja sen nojalla annetussa erityisessä valtioneuvoston asetuksessa alueellisista ympäristökeskuksista (950/2004, joka kumosi aiemman asetuksen 57/1995) sekä valtioneuvoston päätöksessä alueellisten ympäristökeskusten toimialueiden rajoista ja toimipaikoista (909/1997). Kuntien ympäristöhallintoa sääntelee laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986).

Ympäristölupavirastot käsittelevät asiat, jotka säädetään kuuluviksi niiden toimivaltaan vesilaisissa; ympäristönsuojelulaisissa; kalastuslaisissa (286/1982), merensuojelulaisissa (1415/1994), Neuvostoliiton kanssa Saimaan ja Vuoksen juoksutussäännöstä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta annetussa laissa (1331/1991) ja patoturvallisuuslaisissa (413/1984); tai muualla lainsäädännössä. Hallinnollisesti ympäristölupavirastot kuuluvat ympäristöministeriön hallinnonalalle, joka ympäristölupavirastoista annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan kehittää ympäristölupavirastojen toimintaa yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Ympäristölupavirastojen lukumäärästä ja alueellisesta toimivallasta säädetään valtioneuvoston päätöksessä ympäristölupavirastoista. Päätöksen 1 §:n mukaan ympäristölupavirastoja on kolme. Länsi-Suomen ympäristölupaviraston, jonka sijaintipaikka on Helsinki, toimialueeseen kuuluvat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Itä-Uudenmaan, Satakunnan, Kanta-Hämeen, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Itä-Suomen ympäristölupaviraston, joka sijaitsee Kuopiossa, toimialueeseen kuuluvat Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen maakunnat. Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston, jonka sijaintipaikka on Oulu, toimialueeseen kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakunnat.



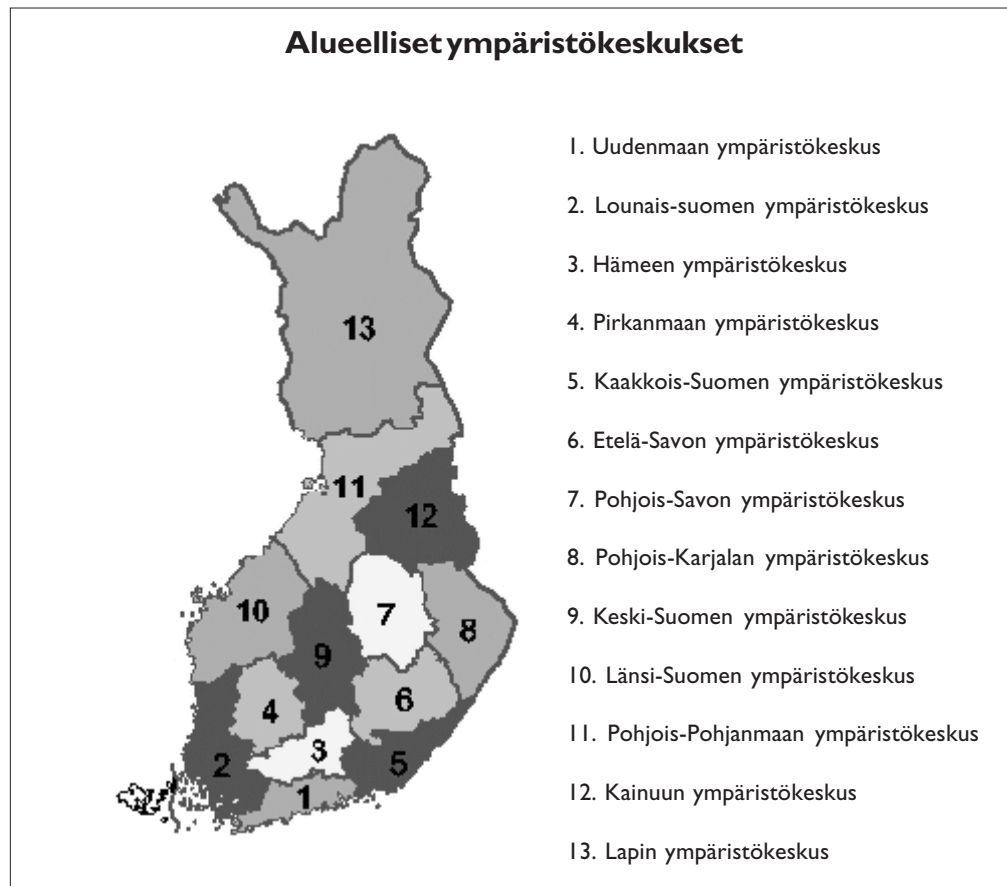
Ympäristölupa-asiat ja muut asiat ratkaistaan istunnossa esittelystä, jossa esittelijänä voi toimia ympäristöneuvos tai esittelijä. Ympäristölupavirasto on pääsääntöisesti päätösvaltainen istunnossaan kolmijäsenenä ja istunnon kokoonpanossa on oltava asioiden laadun edellyttämä tekniikan, luonnontalouden, vesitalouden ja ympäristönsuojelun asiantuntemus. Päätösten tekemiseen ympäristölupa-asioissa osallistuu ympäristölupavirastoissa muodollisesti 3 tai 4 virkamiestä. Eduskunnan hyväksymän ympäristölupavirastoista annetun lain muutoksen (HE 227/2004, YmVM 2/2005) mukaan tietyissä asioissa voitaisiin jatkossa ympäristölupavirastoissa käyttää myös yhden ratkaisijan kokoonpanoa (muutettu 10 a §).

Ympäristölupavirastot toimivat käytännössä jaostoihin tai toimialueisiin jakautuneena. Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on jakaantuneena neljään ratkaisutoiminnan toimialueeseen, jotka jakaantuvat toimialoihin. Itä-Suomen ympäristölupavirasto ja Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto toimivat jakaantuneena kahteen jaostoon. Ympäristölupavirastojen työjärjestykset sisältävät tarkemmat määräykset asioiden käsittelemisestä ympäristölupavirastoissa.

Alueellisten ympäristökeskusten lupatehtävistä säädetään yleisesti valtion ympäristölupahallinnosta annetun lain 4 §:ssä. Tarkemmin ympäristökeskusten ympäristölupatehtävistä säädetään alueellisista ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:ssä. Sen mukaan ympäristölupa-asiat käsitellään ja ratkaistaan erillisessä toimintayksikössä, jolla ei saa olla ympäristölupa-asioiden kanssa ristiriidassa olevia tehtäviä. Säännöksessä on pyritty myös varmistamaan lupa-asioiden käsittelyn riippumattomuutta muista ympäristökeskusten tehtävistä, sillä asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupa-asioissa ratkaisuvallta ei saa siirtää yksikön virkamieheltä ympäristökeskuksen johtajalle tai muulle yksikön ulkopuoliselle virkamiehelle. Ympäristölupa-asiat käsitellään alueellisissa ympäristökeskuksissa näiden asioiden käsittelyä varten muodostetuissa yksiköissä (ympäristölupaosasto, ympäristölupayksikkö, luparyhmä, tms. yksikkö). Ympäristölupa-asiat käsitellään alueellisissa ympäristökeskuksissa esittelystä siten, että ratkaisun tekemiseen osallistuu muodollisesti ottaen esittelevä virkamies ja päätöksen tekevä virkamies. Tarkemmat määräykset asioiden käsittelystä alueellisissa ympäristökeskuksissa on annettu asianomaista ympäristökeskusta koskien sen työjärjestyksessä (valtion ympäristöhallinnosta annetun lain 4 a §).

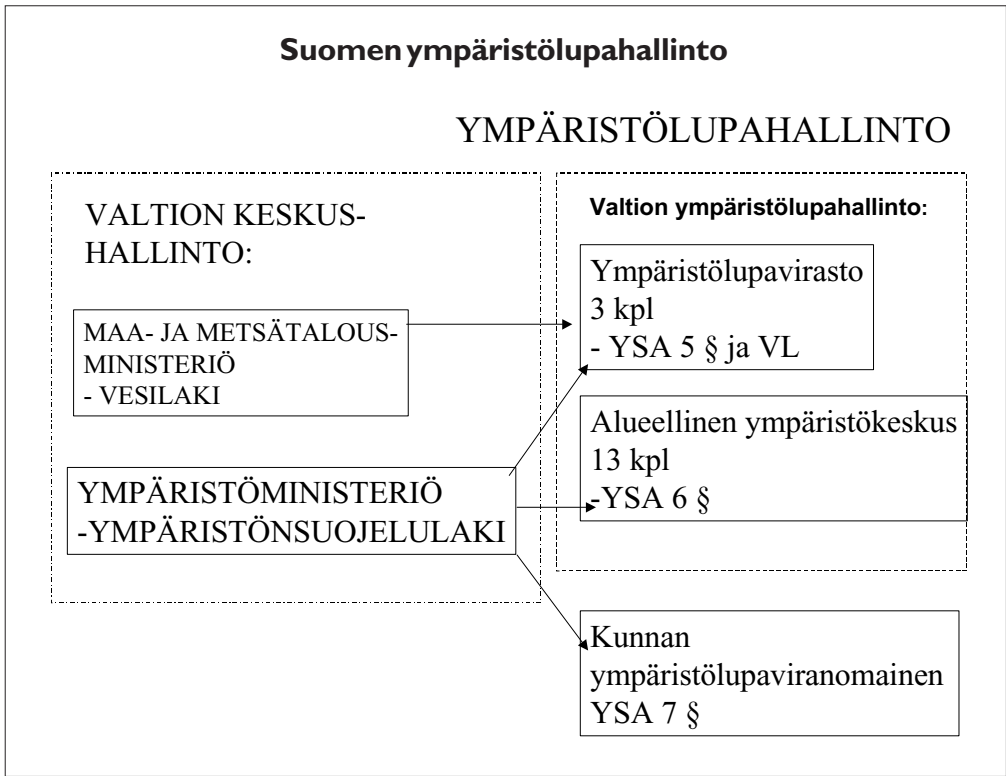
Valtioneuvoston päätös alueellisten ympäristökeskusten toimialueiden rajoista ja toimipaikoista sisältää säännökset alueellisten ympäristökeskusten alueellisesta toimivallasta ympäristölupa-asioissa. Alueellisia ympäristökeskuksia on päätöksen 1 §:n mukaan 13 kappaletta: Uudenmaan ympäristökeskus (toimipaikka Helsinki) muodostuu Uudenmaan liiton ja Itä-Uudenmaan liiton toimialueista; Lounais-Suomen ympäristökeskus (Turku) muodostuu Varsinais-Suomen liiton ja Satakuntaliiton toimialueista; Hämeen ympäristökeskus (Hämeenlinna) muodostuu Hämeen liiton ja Päijät-Hämeen liiton toimialueista; Pirkanmaan ympäristökeskus (Tampere) muodostuu Pirkanmaan liiton toimialueesta; Kaakkois-Suomen ympäristökeskus (Kouvola) muodostuu Kymenlaakson liiton ja Etelä-Karjalan liiton toimialueista; Etelä-Savon ympäristökeskus (Mikkeli) muodostuu Etelä-Savon maakuntaliiton toimialueesta; Pohjois-Savon ympäristökeskus (Kuopio) muodostuu Savon liiton toimialueesta; Pohjois-Karjalan ympäristökeskus (Joensuu) muodostuu Pohjois-Karjalan liiton toimialueesta; Keski-Suomen ympäristökeskus (Jyväskylä) muodostuu Keski-Suomen liiton toimialueesta; Länsi-Suomen ympäristökeskus (Vaasa) muodostuu Etelä-Pohjanmaan liiton, Österbottens förbund - Pohjanmaan liiton ja Keski-Pohjanmaan liiton toimialueista; Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus (Oulu) muodostuu Pohjois-Pohjanmaan liiton toimialueesta; Kainuun ympäristökeskus (Kajaani) muodostuu Kainuun liiton toimialueesta; sekä Lapin ympäristökeskus (Rovaniemi) muodos-

tuu Lapin liiton toimialueesta. Lisäksi Lounais-Suomen ympäristökeskuksella on toimipaikka Porissa, Hämeen ympäristökeskuksella Lahdessa, Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksella Lappeenrannassa ja Länsi-Suomen ympäristökeskuksella Kokkolassa ja Seinäjoella.



Kuntien ympäristöhallinnosta annetun lain 5 §:n mukaan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen), jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Tehtävien hoito on myös mahdollista järjestää kuntien yhteistoimintana kuntalain mukaisesti (kuntalain 2 §:ssä ja 10 luku). Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluvat kuntien ympäristöhallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan muun ohessa ympäristönsuojelulain mukaiset lupatehtävät.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimii kunnan määräämä monijäseninen toimielin eli lautakunta. Kunnat voivat vapaasti päättää mikä lautakunta (ja minkä niminen) ympäristölupatehtävät hoitaa. Varsin usein ympäristölupatehtävät kuuluvat lautakunnalle, jonka nimi on ympäristölautakunta taikka rakennus- ja ympäristölautakunta. Kuntien ympäristöhallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan kunnanvaltuusto voi antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä. Ympäristölupatehtävät on siis mahdollista kokonaisuudessaan taikka osittain siirtää kunnallisella johtosäännöllä viranhaltijan ratkaistavaksi. Lain 7 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijalla, jolle siirretään kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa, tulee olla tehtävän edellyttämä pätevyys. Kuntien ympäristölupapäätökset voidaan tehdä muodollisesti joko kunnallisessa lautakunnassa viranhaltijan esityksestä taikka viranhaltijan toimesta.



1.4.3 Ympäristölupaviranomaisista eräissä maissa

Seuraavassa tarkastellaan ympäristölupaviranomaisorganisaatioiden pääpiirteitä eräissä Euroopan Unionin jäsenmaissa.

Ruotsi

Ruotsissa ympäristölupahallinto on kolmiportainen: luvat myöntää lääninhallitus, alueellinen ympäristöoikeus tai maan hallitus. Ympäristönsuojelun valvonnasta taas vastaa lääninhallitus lupien osalta ja kunnat ilmoitusten osalta. Maan hallitus on toimivaltainen lupaviranomainen Ruotsissa, jos hankkeella on suuria vaikutuksia ympäristöön. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi moottoritie, voimala tai massatehdas. Hallituksen toimivalta koskee ympäristölupa-asioissa lähinnä hankkeen yleistä sallittavuutta. Muutoin ympäristölupatoimivallassa perustana on ympäristölle vaaraa aiheuttavien toimintojen jako A-, B- ja C-luokkaan: A-luokka kuuluu ympäristöoikeuksien toimivaltaan, B-luokka lääninhallitusten toimivaltaan ja C-luokan toiminnoista tulee tehdä kunnallinen ilmoitus.

Miljöbalkin (ympäristökaari) säätämisen yhteydessä lääninhallitusten (länsstyrelse) toimivaltaan kuuluvien lupien käsittelyn hoitavan viranomaisen puolueettomuutta ja riippumattomuutta pyrittiin vahvistamaan siten, että luvan myöntävät oikeudellisen koulutuksen saanut henkilö ja ympäristöasioihin perehtynyt henkilö yhdessä.

Alueelliset ympäristöoikeudet korvasivat Miljöbalkin säätämisen yhteydessä valtakunnallisen lupalautakunnan (koncessionsnämnden) eli päätöksentekoa alueellistettiin. Lisäksi Svean hovioikeuden yhteyteen perustettiin ympäristöylioikeus (miljööverdomstol). Ympäristöoikeuden ratkaisukokoonpano muodostuu puheenjohtajasta ja jäsenestä sekä kahdesta asiantuntijajäsenestä, joilla tulee olla tekninen tai luonnontieteellinen koulutus ja kokemusta ympäristöasioissa. Lisäksi toisella asiantuntijoista pitää olla kokemusta kunnallisesta tasolta tai teollisuudesta. Ympäristöoikeuksia on Ruotsissa yhteensä viisi ja ne on sijoitettu Tukholman, Växjön, Uumajan, Vänersborgin ja Östersundin alioikeuksien yhteyteen.

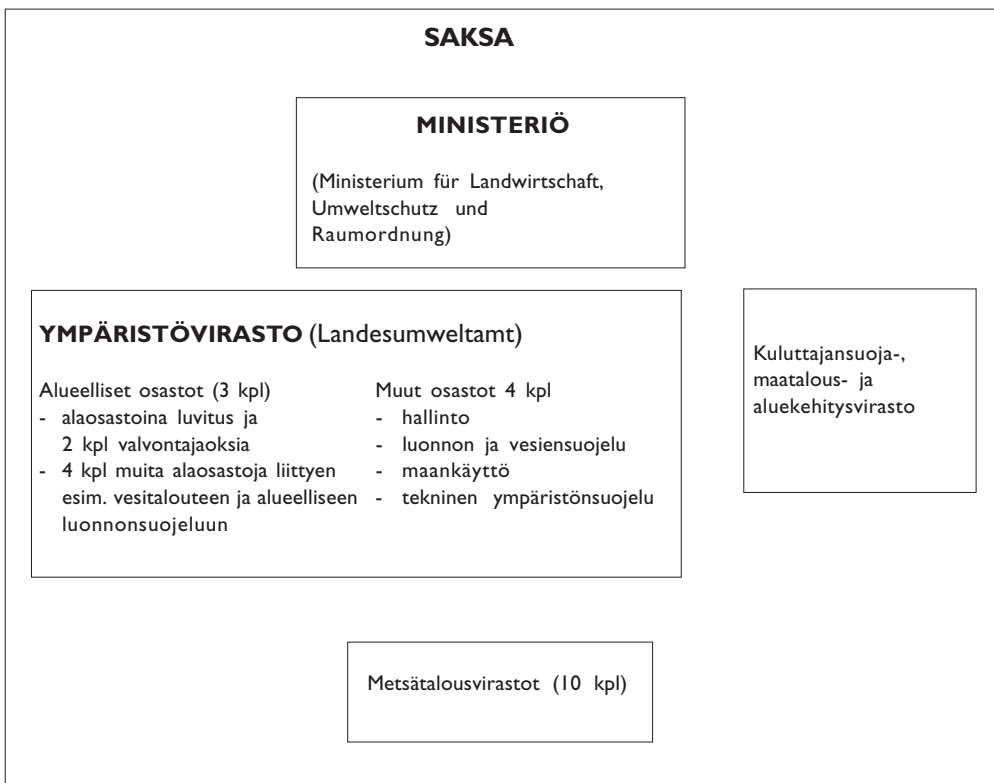
Ruotsin viranomaisorganisaatiokaavio



Saksa

Saksassa liittovaltiotasolla ei ole ympäristölupaviranomaisia. Liittovaltiotasoinen sääntely ei myöskään edellytä tietyn tyyppistä ympäristölupahallintoa, ympäristölupaviranomaissääntely on osavaltiotasolla. Saksassa yksittäisillä osavaltioilla on siis mahdollisuus järjestää ympäristölupahallinto haluamallaan tavalla tiettyjen ehtojen puitteissa, joten viranomaistoimivallanjako voi poiketa osavaltiosta toiseen. Esimerkkinä ympäristölupahallinnosta voidaan käyttää Brandenburgia, jossa ympäristölupatoimivallasta on säädetty osavaltion asetuksessa, Immissionsschutzzuständigkeitsverordnung:ssa. Lupaviranomaistasoja oli kesään 2004 asti kaksi: osavaltion ympäristövirasto (Landesumweltamt, laajemman luvan vaativat toiminnot) ja immissiosuojavirasto (Amt für Immissionsschutz, kevyempi lupamenettely). Immissiosuojavirasto kuitenkin sulautettiin 1.6.2004 alkaen Brandenburgin ympäristövirastoon.

Brandenburgin viranomaisorganisaatio



Tsekki

Tsekissä ympäristölupaviranomaistasoja on kaksi: ympäristöministeriö merkittävimmissä hankkeissa ja alueellinen viranomainen tätä pienemmissä hankkeissa. Ministeriö toimii myös muutoksenhakuviranomaisena alueellisten lupien ja ympäristövalvontaviraston päätöksien osalta. Tsekissä ympäristönsuojelun valvonta on osittain erotettu ympäristölupien myöntämisestä. Tsekissä aluehallinto sekä myöntää että valvoo myöntämiään lupia. Kansallinen ympäristövalvontavirasto, joka on suoraan ministeriön alainen, vastaa kuitenkin maanlaajuisesti muiden lupien valvonnasta. Valvontavirasto on yleinen ympäristöalan lainvalvoja eli se valvoo myös useita muiden määräysten ja lupien noudattamista, kuin "ympäristönsuojelulain" nojalla myönnettyjen lupien. Valvontavirastolla on pääkonttori Prahassa ja kymmenen alueellista yksikköä ympäri maata. Viraston palveluksessa on n. 600 henkilöä.

Edellä esitetyissä maissa, samoin kuin muissakin EU:n jäsenvaltioissa ympäristölupaviranomaisorganisaatioiden yksityiskohdat poikkeavat monelta osin toisistaan, eikä niistä ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä ympäristölupahallinnon organisoimisen suhteen. Ympäristölupahallinnon muotoutumisen kannalta kansallisen hallinto-organisaation yleisellä kehityksellä on yleensä ollut tärkeä merkitys. Eräissä maissa lupa- ja hallintotehtävät on erotettu toisistaan kokonaan tai osittain, toisissa taas ei. Ruotsi on esimerkkinä kahden valtion viranomaisen mallista. Ruotsissa kuntien viranomaisilla ei kuitenkaan ole ympäristölupatoimivaltaa.

1.5 Eräitä taustatekijöitä ja selvityksiä

Ympäristönsuojelulainsäätämisen yhteydessä Eduskunta (EV 100/1999 ja YmVM 4/1999 vp - HE 84/1999 vp) hyväksyi neljä lausumaa, joista yksi koski nimenomaisesti ympäristöhallintoa ja sen tulevaa kehittämistä. Sen mukaan Eduskun-

ta edellytti, että "hallitus seuraa ympäristönsuojelulainsäädännön toimivuutta ja seurannan perusteella tarvittaessa jatkaa lainsäädännön kehittämistä tavoitteena valtion viranomaisten käsittelemien lupa_asioiden kokoaminen yhteen viranomaiseen".

Ympäristöministeriö asetti vuoden 2000 keväällä yhteistyöryhmän seuraamaan lähinnä ympäristölupavirastojen ratkaisutoiminnan riippumattomuutta. Työryhmän loppuraportti "Ympäristölupavirastojen ratkaisutoiminta ja toimintaedellytykset 1.3.2000-31.12.2001" (89/2002) julkaistiin ympäristöministeriön monistesarjassa vuonna 2002 ja tämän jälkeen ympäristönsuojelulain täytäntöönpanon seuranta jatkettiin 12.3.2002 asetetussa laajapohjaisessa työryhmässä, joka antoi raporttinsa "Ympäristönsuojelulain täytäntöönpano" ympäristöministeriölle 30.5.2003. Raportissaan työryhmä muun muassa katsoi, että kahden alueellisen ympäristölupaviranomaisen järjestelmä on toiminut tyydyttävästi (s. 26) ja että lupapäätösten valvonnassa on puutteita resurssien riittämättömydestä johtuen (s. 27). Työryhmä esitti myös ehdotuksia hallinnon ja lainsäädännön kehittämisen jatkotyölle. Nämä ehdotukset koskivat muun ohessa seuraavien kysymysten selvittämistä:

- missä laajuudessa ja millä aikataululla ympäristölupien käsittelyä voidaan siirtää alueellisista ympäristökeskuksista ympäristölupavirastoihin ja teemmään tästä tarvittavat lainsäädäntö- ja muut ehdotukset;
- tarve ja mahdollisuudet tarkistaa valtion ja kunnan toimivallan jakoa ympäristölupa-asioissa;
- mahdollisuudet vähentää lupien määrää nostamalla luvantarvekynnystä ja keventämällä lupamenettelyä erityisesti sellaisten pienten, nykyisin luvanvaraisten toimintojen osalta, joiden toimintaa voidaan valvoa lupaa kevyemmillä menettelyillä, vaarantamatta kuitenkaan ympäristönsuojelutasoa tai haitankärsijöiden asemaa.

Työryhmän mietinnöstä käy myös ilmi, että ympäristölupien käsittely ympäristönsuojelulain mukaisesti oli jokseenkin vakiintunut ja että järjestelmä toimi kohtuullisen hyvin, vaikka kaikkia ongelmia ei ollutkaan pystytty poistamaan koulutuksella ja ohjauksella. Mietinnön esipuheen mukaan tärkeänä pidettiin myös järjestelmän edelleen kehittämistä ja toiminnan rationalisointia.

Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtäviä, voimavaroja ja selviytymisedellytyksiä selvitti Tuusulan kunnan ympäristöpäällikkö Risto Mansikkamäki Ympäristöministeriön toimeksiannosta yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Selvitysmies Mansikkamäen raportti julkaistiin 26.5.2004 (Risto Mansikkamäki: Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat, Selvitys kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtävistä, voimavaroista ja selviytymisedellytyksistä, Suomen ympäristö 704, Helsinki 2004). Selvitysmies Mansikkamäki esittää lupa- ja valvontatehtävien osalta muun muassa seuraavia tuloksia ja johtopäätöksiä:

- kunnissa kolmannes ympäristönsuojelulain nojalla tehdyistä päätöksistä on ollut ympäristölupia;
- ympäristönsuojelulain mukainen päätöksenteko on keskittynyt voimakkaasti tilapäistä melua ja tärinää koskeviin ilmoituksiin (54% päätöksenteosta);
- alueelliset ympäristökeskukset ovat arvioineet ympäristölupien tason alle 10.000 asukkaan kunnissa keskitasoa heikommaksi (ongelmia erityisesti parhaan käyttökelpoisen tekniikan huomioon ottamisessa, päätösten perusteluissa ja riskinarvioinnissa);
- ympäristönsuojelun lupavalvonta on selvityksen perusteella suurimmassa osassa kuntia järjestämättä tai järjestetty puutteellisesti; sekä
- kunnissa tehdään käytettävissä olevien tietojen perusteella runsaasti erilaisia ympäristövalvontaa hyvinkin vähäisin resurssein.

Mansikkamäen selvityksestä käy lisäksi selvästi ilmi, että kuntien ympäristönsuojelun voimavarojen kehitys ei ole ollut tyydyttävä, sekä se, että voimavarat eivät ole vastanneet tarvetta.

Tärkein yksittäinen ylikansallinen velvoite ympäristölupatoiminnan kannalta on niin sanottu IPPC-direktiivi (NDir 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi). Se edellyttää tiettyjen, direktiivin liitteessä I mainittujen, "laitoksien" osalta lupamenettelyä (direktiivin 4-5 artiklat). Direktiivi sisältää myös luvan määritelmän, jolla tarkoitetaan yhden tai useamman kirjallisen päätöksen osaa tai kokonaisuutta, jolla myönnetään lupa käyttää laitoksen osaa tai koko laitosta tietyillä ehdoilla, joilla varmistetaan se, että laitos täyttää direktiivin vaatimukset (2 artiklan 9-kohta). Lupaviranomaisen järjestämisen suhteen direktiivi ei sisällä vaatimuksia, vaan asia jää jäsenvaltion vapaaseen toimivaltaan, vaikka direktiivi sisältääkin toimivaltaisen viranomaisen määritelmän. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan viranomais- tai viranomaisia tai elintä, jonka vastuulla on jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti direktiivistä aiheutuvien tehtävien suorittaminen (2 artiklan 8-kohta).

1.6 Muista ympäristölupalainsäädäntöön liittyvistä lainsäädäntöhankkeista

Vesilain uudistamista varten vuonna 2000 asetettu vesilakitoimikunta jätti Oikeusministeriölle mietintönsä 16.6.2004 (Komiteamietintö 2004:2, Vesilakitoimikunnan mietintö). Mietinnössään vesilakitoimikunta ei ehdota muutoksia vesitaloushankkeiden luvanvaraisuuteen, vaan katsoo, että luvanvaraisuuden ala on tarkoituksenmukainen ja riittävä, jotta vesilain säätämisen jälkeen tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset ja myös vesilainsäädännön uudistamisen tavoitteet voidaan ottaa huomioon.

Vesilakitoimikunnan mietinnössä ei ole tarkasteltu vesilain mukaisten lupien myöntämistä koskevia hallinnollisia kysymyksiä resurssinäkökulmasta taikka taloudellisesta näkökulmasta. Toimikunnan ehdotus ei sisällä viranomaistoimivaltaa koskevia muutosesityksiä ja sen ehdottama järjestelmä näyttäisi muutoinkin olevan siinä määrin nykyisen kaltainen, että ehdotuksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia ympäristö- ja vesilupahallinnon järjestämiseen.

Vesipolitiikan puitedirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY vesipolitiikan puitteista) voimaansaattettiin Suomessa lailla vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004), joka tuli voimaan 31.12.2004. Laki sisältää perussäännökset vesienhoidon järjestämisestä ja sen edellyttämistä menettelyistä. Samassa yhteydessä tehtiin vähäisiä muutoksia myös ympäristönsuojelulakiin (L 1300/2004) ja vesilakiin (L 1301/2004). Lailla vesienhoidon järjestämisestä ei ole organisatorisia vaikutuksia nimenomaan ympäristölupahallintoon, vaikka tulevaisuudessa sen mukaisella suunnittelulla onkin merkittävä vaikutus ympäristölupien ja vesilain mukaisten lupien aineellisoikeudellisessa harkinnassa. Ympäristöhallintoon kokonaisuudessaan lailla on sen sijaan vaikutuksensa, sillä vesienhoidon järjestäminen on pääosin alueellisten ympäristökeskusten tehtävä. Vesienhoitosuunnitelmien laatimiseen tulevana vuosina tarvitaan arvion mukaan viidessä yhteensovittavassa ympäristökeskuksessa kussakin lisää kaksi henkilötyövuotta ja kahdeksassa muussa ympäristökeskuksessa tarvittaisiin kussakin yksi henkilötyövuosi eli yhteensä kahdeksantoista henkilötyövuotta.

Ympäristönsuojelulakiin ja ympäristölupavirastoista annettuun lakiin tehdään eräitä ympäristölupahallinnon menettelymuotoja ja muita seikkoja koskevia muutoksia vuoden 2005 alkupuolella. Tätä koskeva hallituksen esitys tuli hyväksytyksi helmikuussa 2005 (Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympä-

ristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta, HE 227/2004, EV 8/2005 vp).

Ympäristölupahallinnon kannalta keskeisin muutos on se, että ympäristölupavirastojen toimintaa tehostettaisiin ratkaisukokoonpanoja monipuolistamalla. Ympäristölupavirastoista annettuun lakiin lisättiin uusi 10 a §, jonka mukaan ympäristölupavirastoissa voitaisiin ratkaista asioita myös yhden ratkaisijan kokoonpanossa. Tämä tulee kyseeseen lähinnä pienissä ja yksinkertaisissa vesitalousasioissa, joiden vaikutukset ovat vähäisiä, sekä ympäristönsuojelulain mukaisissa ilmoitusasioissa. Lisäksi lakia täydennettiin säännöksellä, joka mahdollistaa esittelijöiden määräämisen määräajaksi istunnon jäsenenä toimivaksi ympäristöneuvokseksi. Näiden muutokset oletetaan nopeuttavan asioiden käsittelyä ja tehostavan ympäristölupalupavirastojen toimintaa merkittävästi ilman, että henkilöstön määrää lisätään Ehdotuksen toteutuminen siirtänee yhden ratkaisijan kokoonpanossa käsiteltäväksi arviolta 25-30 prosenttia kaikista ympäristölupavirastoissa käsiteltävistä lupahakemuksista. Hallituksen esityksessä arvioidaan muutoksen nopeuttavan päätöksentekoa erityisesti pienehköissä lupa- ja ilmoitusasioissa arviolta muutamalla viikolla.

Ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan kannalta tärkeä muutos koskee alueellisten ympäristökeskusten valvontatoimintaa. Ympäristönsuojelulain 95 §:ää uudistettiin siten, että siihen muun ohessa lisättiin uusi 1 momentti, joka koskee valvontasuunnitelman laatimista. Valvontasuunnitelmaa laadittaessa ympäristökeskuksen tulisi olla yhteydessä alueensa kuntiin ja ottaa suunnitelmassa huomioon kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten harjoittama valvonta ja yhteistyö valvonnassa. Suunnitelmassa tulisi muun muassa arvioida toimialueen luvanvaraisten toimintojen riskitasoa ja suhteuttaa valvonta tämän mukaisesti. Valvontasuunnitelman sisällöstä säädettäisiin tarvittaessa tarkemmin ympäristöministeriön asetuksella. Lisäksi ympäristönsuojelulain 95 §:n 2 momentin loppuun lisättiin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksessa voidaan säätää valvontaan liittyvistä toimista valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi.

Euroopan unionissa ei ole valmisteilla sellaisia merkittäviä uudistuksia taikka muutoksia, jotka merkittävästi ja välittömästi vaikuttaisivat Suomen ympäristölupahallintoon. Luonnollisestikin EU:ssa on vireillä useita sellaisia, lähinnä aineellisoikeudellista normistoa koskevia hankkeita, joilla on välillinen vaikutus myös ympäristölupahallintoon.

1.7 Ympäristölupien roolista lähitulevaisuudessa

Näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa ympäristöluvat säilyvät tärkeänä osana ympäristönkäytön ohjausjärjestelmää. Vaikka ympäristöpolitiikassa pyritäänkin nykyisin varsin voimakkaasti etenemään läpäisyperiaatteen (integration principle) mukaisesti myös muilla kuin varsinaisen ympäristönsuojelun alueella, näyttäisi siltä, ettei erilliselle ympäristönsuojelusektorille ole olemassa vaihtoehtoa, vaan perinteinen "command and control" -perustainen ympäristönsuojelu on - ainakin jossakin mittakaavassa - välttämätön osa tehokasta ympäristönsuojelupolitiikkaa. Esimerkiksi vapaaehtoisten keinojen käytön lisääminen, taloudellinen ohjaus (päästökauppa, verot, tuet) taikka integroitu tuotepolitiikka eivät siis näyttäisi mahdollistavan tai edellyttävän perinteisen ympäristölupa-toiminnan täydellistä uudelleenarviointia, vaikka luonnollisestikin muun ohessa edellä mainittujen seikkojen vuoksi, myös ympäristölupatoiminnan painopisteitä ja laajuutta on syytä jatkossa tarkastella.

Tarkastelussa on ilmeisesti syytä arvioida tulevaisuuden haasteita ja niiden ratkaisukeinoja varsin laajasti ympäristöpolitiikan tasolla sekä arvioida käytössä

olevien ja käyttöön otettavien keinojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Pidemmällä aikajänteellä voi olla tarpeen kohdentaa ympäristölupatoiminnan painopisteitä, kun muiden keinojen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta on saatu selvitystä, vaikei tällä hetkellä mikään ei viittaakaan siihen, että ennakkovalvonnalle ja jälkivalvonnalle olisi tietyissä perinteisissä ongelmatilanteissa juurikaan vaihtoehtoja.

2

Ympäristölupahallinto ja sen voimavarat sekä yleiset kehittämistoimet

2.1 Valtion ympäristölupahallinnon voimavaroista ja lupamääristä

Valtion ympäristölupahallinnon eli ympäristölupavirastojen ympäristö- ja vesilupatoiminnan sekä alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupatoiminnan kokonaiskustannukset olivat vuonna 2004 10,6 milj.euroa (10.605.629 •, vuonna 2003: 9.285.091 •). Tästä summasta ympäristölupatulot noin 3 milj.euroa (3.098.571 euroa, vuonna 2003: 2.291.418 •) kattoivat noin 29% (vuonna 2003: n. 25%). Ympäristölupahallinnon kustannuksista valtaosa on välittömiä tai välillisiä työvoimakustannuksia.

Valtion ympäristölupahallinnon sisällä menot jakautuivat siten, että ympäristölupavirastojen kokonaiskustannukset olivat vuonna 2004 noin 5,7 milj.euroa (5.725.252 •, vuonna 2003: 5.301.152 •), joista noin 1,1 milj.euroa (1.141.115 euroa, vuonna 2003: 722.093 •) katettiin lupatuotoilla. Kun taas alueellisten ympäristökeskusten kokonaiskustannukset olivat ympäristölupien osalta vuonna 2004 noin 4,9 milj. • (4.880.377 •, vuonna 2003 3.983.939 •), joista noin 2 milj.euroa (1.957.456 •, vuonna 2003: 1.569.325 •) katettiin lupatuotoilla. Näissä luvuissa (ja laskelmissa jäljempänä) on lähdeaineiston vuoksi ympäristölupavirastojen kustannuksiin sisällytetty myös hallinnolliset kustannukset, kun taas alueellisten ympäristökeskusten osalta huomioon on otettu vain lupatehtäviin käytettyjen henkilötyövuosien kustannukset.

Valtion ympäristölupaviranomaisten henkilötyövuosimäärä oli vuonna 2004 yhteensä noin 151 henkilötyövuotta (YLV 89,44 htv ja AYK 61,36 htv, vuonna 2003 n. 140 henkilötyövuotta, YLV 85 htv ja AYK 55 htv). Kun ympäristölupahallinnon kokonaiskustannukset jaetaan henkilötyövuosilla, saadaan henkilötyövuoden kustannukseksi 70.328 euroa.

Ympäristölupahallinnon henkilötyövuosimäärä jakautui siten, että ympäristölupavirastojen yhteinen henkilötyövuosimäärä vuonna 2004 oli 89,44 henkilötyövuotta (LSY 43,3, ISY 25,6 ja PSY 20,8, vuonna 2003 noin 85,2 hvt, ISY 23,9, LSY 40,5 ja PSY 20,8) ja kustannukset henkilötyövuotta kohden olivat 64.012 euroa (vuonna 2003: 62.366 •). Alueellisten ympäristökeskusten yhteinen henkilötyövuosimäärä vuonna 2004 oli työaikakirjanpidon mukaan ympäristölupien osalta 61,36 henkilötyövuotta (vuonna 2003 noin 54 henkilötyövuotta). Kun kokonaiskustannukset jaetaan henkilötyövuosilla, saadaan henkilötyövuoden kustannukseksi alueellisten ympäristökeskusten osalta 79.533 euroa (vuonna 2003: 73.776 euroa).

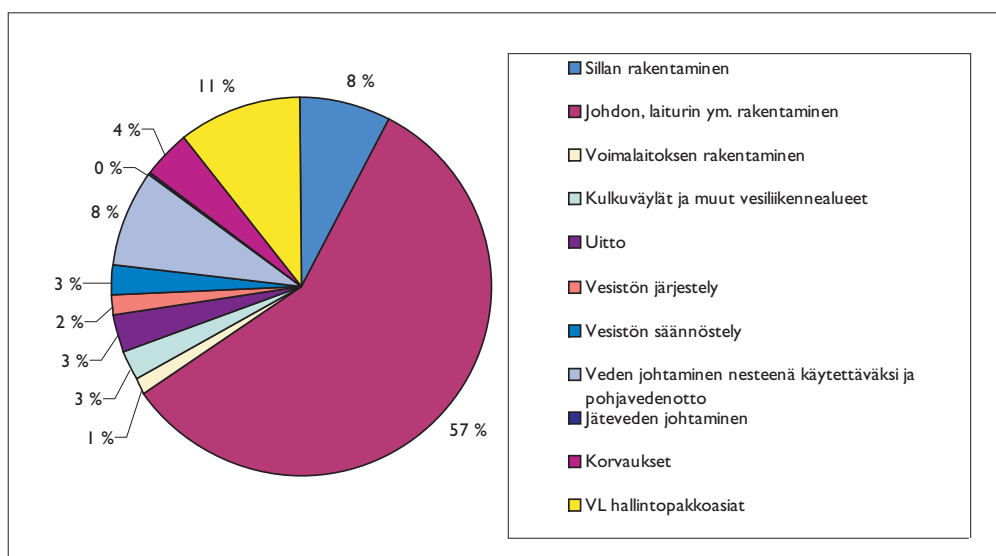
Valtion ympäristölupaviranomaiset tekevät vuositason yhteensä noin 1200-1300 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista lupapäätöstä. Vuonna 2004 lupapäätösten kokonaismäärä oli 1435 (vuonna 2003: 1280), joista 911 kappaletta (2003: 703) oli ympäristönsuojelulain mukaisia ja 524 (2003: 577) vesilain mukaisia päätöksiä.

Ympäristönsuojelulain mukaiset päätökset ovat siis noin 63% kaikista valtion ympäristölupaviranomaisten tekemistä päätöksistä. Kaiken kaikkiaan Suomessa tehdään vuosittain arviolta noin 2800-3000 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista lupapäätöstä. Tähän arvioon sisältyvät valtion viranomaisten teke-

mät noin 1200-1400 lupapäätöstä ja noin 1400-1600 kuntien ympäristölupaviranomaisten tekemää lupapäätöstä. Tämän lisäksi kuntien viranomaiset ratkaisevat arviolta vuosittain 2000 ympäristönsuojelulain mukaista ilmoitusasiaa.

Kaiken kaikkiaan ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan vaativien toimintojen kokonaismäärä on Suomessa arviolta 26.000 kappaletta, joista noin 17.000 (n. 65%) kuuluu kuntien ympäristölupaviranomaisten toimivaltaan ja loput noin 9.000 valtion viranomaisten toimivaltaan. Valtion viranomaisten osalta nämä toiminnot jakautuvat siten, että arviolta 70% kuuluu alueellisille ympäristökeskuksille ja loput 30% ympäristölupavirastoille.

Ympäristölupavirastot tekivät vuonna 2004 yhteensä 794 päätöstä (LSY 346, ISY 258 ja PSY 190, vuonna 2003 yhteensä 762 päätöstä, LSY 348, ISY 236 ja PSY 178), joista 270 (vuonna 2003: 185) oli ympäristönsuojelulain mukaisia asioita (2004/2003 ympäristölupia 223/143, sekahankkeita 39/40, korvausasioita 3/0 ja hallintopakkoasioita 5/2) ja 524 vesilain mukaisia asioita, joista 433 oli vesilain mukaisia lupa-asioita. Vuoden 2004 lopussa ympäristölupavirastoissa oli vireillä 861 (2003 lopussa 768) lupa-asiaa.

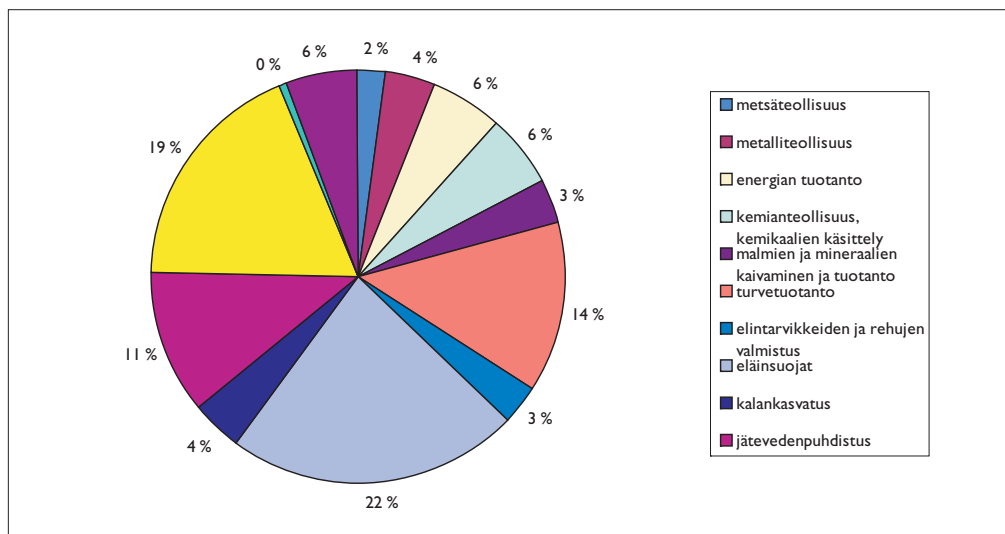


Vesilain mukaisten asioiden jakauma (2004).

Ympäristönsuojelulain mukaiset asiat olivat vuonna 2004 noin 34% (vuonna 2003: 24%) kaikista ympäristölupavirastojen lupapäätöksistä vuonna 2003. Ympäristölupavirastoissa tuli kuitenkin vuonna 2003 vireille 416 ympäristönsuojelulain mukaista asiaa eli noin 54% kaikista vireille tulleista asioista (yhteensä vireille tuli 768 asiaa). Varsinkin vireille tulleet asiat painottuvat selvästi Länsi-Suomen ympäristölupaviraston alueelle, kun kaikista vireille tulleista asioista 58% ja 53% (222 kpl) ympäristönsuojelulain mukaisista asioista tuli vireille sen alueella. Vuonna 2003 Länsi-Suomen ympäristölupavirasto ratkaisi 348 asiaa, joista 49 oli ympäristönsuojelulain mukaisia, eli 45% kaikista ympäristölupavirastojen ratkaisemista asioista ja 26% ympäristönsuojelulain mukaisista asioista. Asioiden käsittely näyttäisi ruuhkautuvan pahiten juuri Länsi-Suomen ympäristölupaviraston alueella, vaikka sillä vuonna 2003 oli 47,53% kaikista henkilötyövuosista (40,5/85,2) ja taloudellista resursseista noin 46% (2.440.845 • / 5.301.152 •). Ympäristölupavirastojen toiminnan osalta on erittäin mielenkiintoista, että vesilain mukaisista asioista noin 40% on johtojen sijoittamista tai laiturin tms. rakentamista koskevia, joiden käsittely ei useinkaan ole välttämättä kovinkaan vaativaa (näiden käsittelyaika keskimäärin 5,79 kk).

Alueelliset ympäristökeskukset tekivät vuonna 2004 yhteensä 641 (2003: 518) ympäristölupapäätöstä. Vuoden 2004 lopussa niissä oli vireillä 947 (2003:

700) ympäristönsuojelulain mukaista lupa-asiaa. Alueellisten ympäristökeskusten käsittelemät ympäristölupa-asiat jakautuvat eri ryhmiin siten, että 31% niistä koskee eläinsuojia, 26% jätehuoltoa, 20% teollisuutta, 10% jätevesiä tai vesiä, 9% energiantuotantoa ja loput 4% muita toimintoja (vuoden 2003 tietojen mukaan).



Ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden jakautuminen asiaryhmiin toimialoittain (2004).

Ympäristö- ja vesiasioden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2004 noin 10,3 kuukautta. Asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli ympäristölupavirastoissa 10,2 kuukautta (vuonna 2003: 9,0 vuotta) ja alueellisissa ympäristökeskuksissa 10,4 kuukautta.

Ympäristölupavirastoissa eri asioiden käsittelyajat vaihtelevat luonnollisestikin asian mukaisesti varsin paljon. Ympäristölupa-asioissa käsittelyajat olivat vuonna 2004 sellaisissa asioissa, joiden yhteismäärä ylitti 30 asiaa, ympäristölupavirastoissa seuraavat: turvetuotanto 13,48 kk, jäte- ja vesihuolto 11,47 kk ja sekahanke 15,63 kk. Vesilain mukaisissa asioissa vastaavan määrän ylittävien lupa-asioden käsittelyajat olivat: johdon, laiturin ym. rakentaminen 7,82 kk (292 asiaa) sekä veden johtaminen nesteenä käytettäväksi ja pohjavedenotto 8,51 kk (42 asiaa). Ympäristölupien käsittelyajat olivat metsäteollisuuden osalta 13,48 kk (8 asiaa) ja metalliteollisuuden osalta 17,64 kk (4 asiaa), kemianteollisuuden osalta 17,47 kk (4 asiaa) sekä energian tuotannon osalta 10 kk (9 asiaa). Ympäristölupavirastoista selvästi pisimmät käsittelyajat olivat Länsi-Suomen ympäristölupavirastossa, jossa keskimääräinen asioiden käsittelyaika oli noin 13,6 kuukautta, kun se oli Itä-Suomen ympäristölupavirastossa oli vain 6,2 kuukautta.

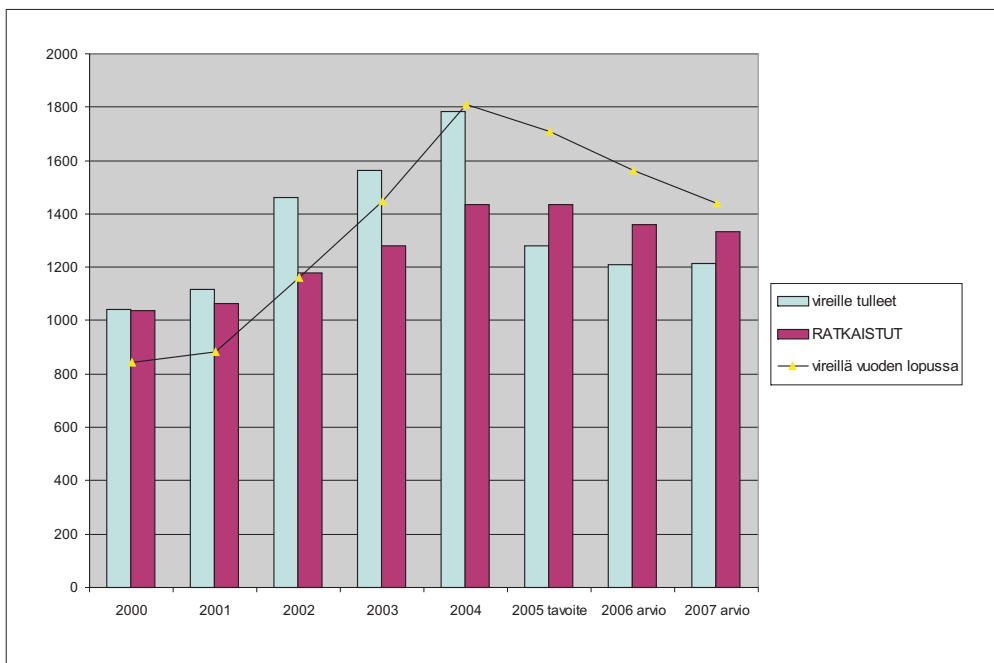
Alueellisissa ympäristökeskuksissa käsittelyajat olivat asioissa, joiden yhteismäärä ylitti 30 asiaa, seuraavat: energiantuotanto pääosin yli 12 kuukautta (57% asioista), elintarviketuotannon eläinsuojat pääosin 4-8 kuukautta (50% asioista), kaatopaikat pääosin yli 12 kuukautta (48%), jätteidenkäsittely/hyödyntämislaitos pääosin alle 8 kuukautta (57%) sekä jätevedenpuhdistamo pääosin yli 8 kuukautta (61%). Alueellisissa ympäristökeskuksissa asioiden käsittelyajat vaihtelivat siten, että pisimmät ne olivat vuonna 2004 Pirkanmaan ympäristökeskuksessa (15 kuukautta, 57 päätöstä) ja lyhyimmät Etelä-Savon ympäristökeskuksessa (7 kuukautta, 10 päätöstä).

Ympäristölupaviranomaiset esittivät vuoden 2004 aikana arvioita lupamäärien kehityksestä aikajänteellä 2004-2009 vireille tulevien lupien määrästä ja ratkaistavien lupien määrästä. Näistä luvuista arvio vuonna 2005 käsitellyksi tulevista ja vireille tulevista lupa-asioista on suhteellisen tarkka ja muut tiedot vastaavasti sitä epätarkempia mitä pidemmälle aikajänteellä edetään. Voitaneen

olettaa, ettei lupamäärä olisi vuosina 2006-2009 ainakaan suurempi kuin esitetty arvio.

Aikajänteellä 2003-2009 voidaan arvioida vireille tulevien lupamäärien ensin kasvavan aluksi noin 1800:aan ja sitten tasaantuvan aikajänteen puolen välin jälkeen noin 1200:aan vireille tulevaan ympäristö- ja vesilupa-asiaan. Oletuksena näissä arvioissa on luonnollisestikin se, ettei lainsäädäntöä muutettaisi nykyisestä. Näihin arvioihin perustuen vireille tulevien lupien yhteismäärän keskiarvo olisi 1342 vuosina 2003-2009 ja ratkaistavien lupien yhteismäärän keskiarvo olisi 1335. Edellä esitetyt vuoden 2004 lupamäärät eivät ole siinä mielessä edustavia, että ympäristönsuojelulain voimaantulon liittyvistä siirtymäajoista johtuen vireille tulleiden lupa-asioden määrä kasvoi tavallaan poikkeuksellisen suureksi vuodesta 2003 alkaen vuoden 2004 loppuun saakka.

Kun ympäristölupaviranomaiset ratkaisivat vuonna 2004 yhteensä 1.335 (2003: 1.280) lupa-asiaa ja kun kehitys näyttäisi johtavan noin 1.200:aan vireille tulevaan lupa-asiaan vuosittain, nykyiset voimavarat näyttäisivät riittävän aikajänteellä 2004-2009 lupa-asioden käsittelemiseen. Lupamäärien arvioitu kehitys näyttäisi mahdollistavan lupaviranomaisia koskevan muutoksen ilmeisestikin jo vuoden 2006 alusta.



Lupamäärien kehitys 2000-2007 (2005-2007 arvioita).

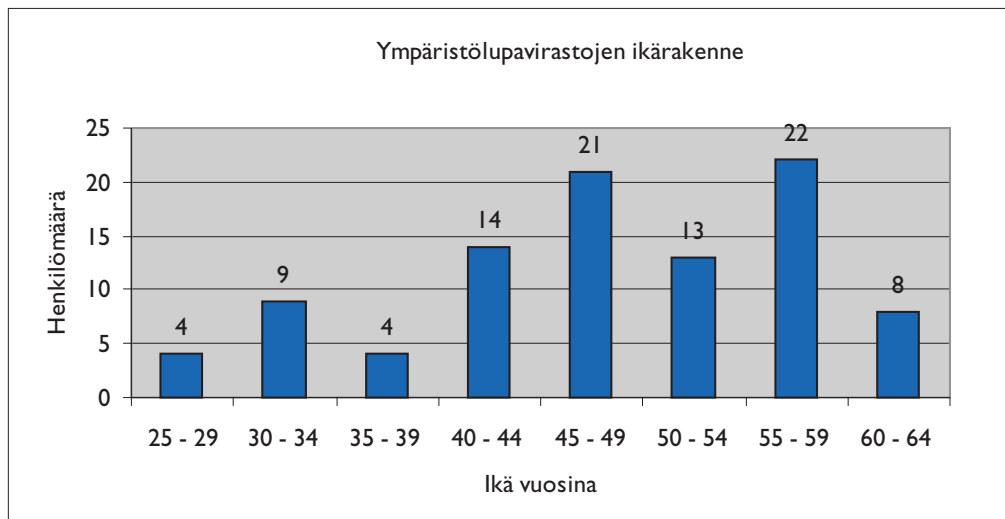
Jos lupa-asioden määrää voitaisiin vähentää nykyisestäään ja jos lupa-asioita käsiteltäisiin tehokkaammin suuremmissa yksiköissä, voitaisiin nykyisiä lupavoimavaroja ilmeisestikin käyttää tulevaisuudessa esimerkiksi valvonnan tehostamiseen. Toimintaa saattaisi olla mahdollista tehostaa lupamenettelyjä ja viranomaisten kokoonpanoja koskevilla toimenpiteillä sekä toimintakulttuuriin ja johtamiseen liittyvillä ratkaisuilla. Menettelyjä ja viranomaiskokoonpanoja koskevien uudistusten tulisi kattaa sekä ympäristönsuojelulain mukaiset luvat että vesilain mukaiset luvat.

2.2 Valtion ympäristölupahallinnon henkilöstöstä

Valtion ympäristölupahallinnon henkilöstön kokonaismäärä on nykyisellään yhteensä noin 151 henkilöä henkilötyövuosina mitattuna. Vuodesta 2003 henki-

löytyövuosimäärä kasvoi vuonna 2004 noin 7% (vuonna 2004 noin 140 henkilötyövuotta) Henkilöstön keski-ikä oli vuoden 2004 lopulla ympäristölupavirastoissa 48,2 vuotta (2003 n. 49 vuotta) ja alueellisissa ympäristökeskuksissa vuonna 2003 arviolta 47 vuotta (perustuu ympäristökeskusten koko henkilöstön keski-ikään 46,6 vuotta).

Henkilöstön ikäjakauma on vuoden 2004 lopun tilanteen mukaan sellainen, että 55-65 vuotiaita henkilöstöstä oli ympäristölupavirastoissa 31,58% (30 hlöä, vuonna 2003: 34%, 30 hlöä), 45-54 vuotiaita 35,79% (34 hlöä, vuonna 2003: 35%, 31 hlöä), 35-44 vuotiaita 18,95% (18 hlöä, vuonna 2003: 20%, 18 hlöä), 25-34 vuotiaita 13,68% (13 hlöä, vuonna 2003: 10%, 9 hlöä). Alueellisten ympäristökeskusten lupahenkilöstön osalta vastaavia tietoja ikäjakaumasta ei ole käytössä, mutta alueellisten ympäristökeskusten koko henkilöstön ikäjakauma on seuraava: 55-65 vuotiaita 22,01%, , 45-54 vuotiaita 39,60%, 35-44 vuotiaita 27,51% ja 25-34 vuotiaita 10,25. Ikäjakaumat poikkeavat jonkin verran toisistaan, mutta oletettavasti ympäristölupatehtävissä toimivat ovat keskimäärin jossakin määrin iäkkäämpiä kuin alueellisten ympäristökeskusten muu henkilöstö.

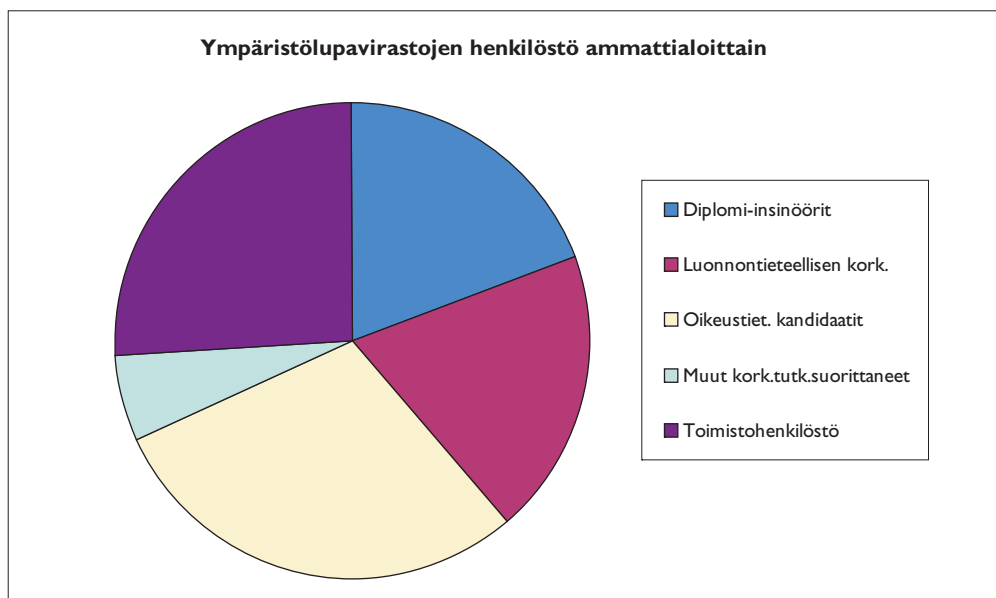


Vuoden 2004 lopussa ympäristölupavirastojen henkilöstöstä 8,42% (8 hlöä, vuonna 2003: 11%, 10 henkilöä) oli yli 60 vuotta täyttäneitä. Alueellisten ympäristökeskusten koko henkilöstöstä 60 vuotta täyttäneitä oli vuoden 2003 lopulla noin 6% eli ympäristölupatehtävissä toimivan henkilöstön osalta tämä tarkoittaisi noin 4-5 henkilöä, ehkä enempääkin (kun laskennallisesti määrä olisi 3,24 hlöä). Vuosina 2004-2009 ympäristölupahallinnosta on täytettävä eläköitymisen myötä ainakin noin 10-15 henkilötyövuoden työpanos, joka on jonkin verran alle 10% koko työpanoksesta.

Valtion ympäristölupahallinnon henkilöstön jakautumisesta ammattialoittain oli käytössä tarkempia tietoja vain ympäristölupavirastojen osalta. Ympäristölupavirastojen henkilöstö jakautui vuoden 2003 lopun tietojen mukaan seuraavasti ammattialoittain: oikeustieteen kandidaatit 30%, diplomi-insinöörit 19%, luonnontieteellinen korkeakoulututkinto 19%, muu korkeakoulututkinto 6% ja toimistohenkilöstö 26%.

Alueellisten ympäristökeskusten osalta tietoja on ollut saatavissa ainoastaan ympäristökeskusten koko henkilöstöä koskien koulutustaustan osalta. Alueellisten ympäristökeskusten henkilöstö jakautui koulutustaustan mukaan seuraavasti: alempi- ja ylempi perusaste 6,11%, keskiaste 15,28%, alin korkea-aste 28,46, alempi korkeakouluaste 12,90%, ylempi korkeakouluaste 32,88% ja tutkijankoulutusaste 4,34%. Tästä jakaumasta ei ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä ympäristölupa-asioissa toimivien henkilöiden osalta. Voidaan kuitenkin perustellusti

olettaa, että ympäristölupatehtävissä työskentelee pääosin ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita ja henkilöstön jakauma ammattialoittain vastaa pääosin ympäristölupavirastoissa työskentelevien jakaumaa, mutta oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneiden määrä on kuitenkin merkittävästi vähäisempi (arviolta noin 10%) ja muun korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä vastaavasti korkeampi (arviolta 25% diplomi-insinöörejä ja arviolta 25% luonnontieteellisen korkeakoulututkinnon suorittaneita sekä arviolta 15% muun korkeakoulututkinnon suorittaneita ja arviolta 25% toimistohenkilöstöä).



2.3 Kuntien ympäristölupahallinnon voimavaroista ja toiminnasta

Kuntien ympäristölupahallinnon voimavaroista ja toiminnasta ei ole olemassa kattavia numerotietoja. Seuraavassa esitetyt tiedot perustuvat lähinnä selvitysmies Mansikkamäen raportin tietoihin, niistä tehtyihin päätelmiin, yleistyksiin ja karkeisiin arvioihin (ks. Mansikkamäen raportti s. 31-42).

Kuntien ympäristönsuojelun kokonaismenot ovat suuruusluokaltaan noin 52 milj. euroa (Mansikkamäki s. 40, jossa vuoden 2002 tiedot koskevat 395 kuntaa). Näiden menojen kohdentumista ympäristölupatehtäviin on vaikea arvioida, mutta on mahdollista olettaa, että se olisi työajan käytön perusteella noin 6 milj.euroa. Oletus perustuu selvitysmies Mansikkamäen raporttiin, jossa tuodaan esille, että Oulun seudun kymmenessä kunnassa käytettiin 34% ammatillisen ympäristönsuojeluhenkilöstön kokonaistyöajasta ympäristönsuojelun lupaja valvontatehtäviin (s. 15) ja vuonna 2001 tehtyyn kyselyyn, jonka mukaan 33% ympäristönsuojelulain mukaisista päätöksistä oli ympäristölupapäätöksiä (s. 18, 6 milj. euroa = $(35\% * 52 \text{ milj. euroa}) * 33\%$).

Kuntien ympäristönsuojelutehtävissä toimii arviolta noin 650 koko- tai osapäiväistä henkilöä ja henkilötyövuosia kuntien ympäristönsuojelutehtävissä tehdään arviolta 600 (Mansikkamäki s. 34 ja 37, kun 62% kuntia henkilötyövuosimäärä oli 401 vuonna 2001). Kuntien osalta on vaikea arvioida kuinka suuri osa henkilötyövuosista kohdistuu ympäristölupatehtäviin. Jos arvion lähtökohtana käytetään työajan käyttöä koskevia arvioita (Mansikkamäki s. 15) päädyttäisiin noin 69 henkilötyövuoteen ($69,3 = 600 * 35\% * 33\%$). Tällainen laskelma ei kuitenkaan voine pitää paikkaansa, sillä henkilötyövuoden kustannukseksi tulisi kunnissa ympäristölupatehtävien osalta noin 86.956 euroa, kun ympäristönsuojelun

viranhaltijoiden keskiansio oli vuonna 2000 noin 28.580 euroa ja valtion ympäristölupahallinnossa henkilötyövuoden keskikustannus on noin 70.000 euroa vuonna 2005, vaikka laskelma ei sisälläkään kuin asiantuntijatehtävien henkilötyövuodet. Toisenlaiseen arvioon käytetyistä henkilötyövuosista päädytään kuntaliiton ympäristönsuojeluviranomaisten taksoista tekemän selvityksen perusteella, sen mukaan vuonna 2001 tehtiin 291 kunnassa laskennallisesti arvioiden 21,3 henkilötyövuotta ympäristölupien valmisteluun eli kaikissa kunnissa henkilötyövuosia olisi käytetty 34,35 (21,3/62%). Tämäkään arvio ei voine pitää sellaisenaan paikkaansa. Karkeasti arvioiden kunnissa ilmeisestikin käytetään ympäristölupiin mahdollisesti noin 120-180 henkilötyövuotta eli noin 20-30% kokonaistyöajasta.

Vuonna 2000 tehtiin Kuntaliiton selvitykseen kuuluneissa 291 kunnassa yhteensä 935 ympäristölupapäätöstä eli kun kunnat edustivat noin 62% kaikista kunnista, kunnissa tehtiin vuonna 2000 kaiken kaikkiaan arviolta 1300-1500 ympäristölupapäätöstä (Mansikkamäki s. 18). Samaan suuruusluokkaan päädytään, kun lähtökohdaksi otetaan vuoden 2000 tiedot kaikista ympäristönsuojelulain mukaisista päätöksistä eli 2.825 päätöstä, joista 35% oli lupapäätöksiä eli noin 1600 ympäristölupapäätöstä (989/62% = 1594 päätöstä, Mansikkamäki s. 22). Tämän lisäksi kuntien viranomaiset ratkaisevat arviolta vuosittain noin 2000 ympäristönsuojelulain mukaista ilmoitusasiaa.

Kunnissa ratkaistavien ympäristölupien jakauma on varsin erilainen eri kunnissa. Esimerkiksi Helsingissä lupapäätöksistä vuonna 2000 koski polttonesteiden jakeluasemia 55%, jäte- ja vesihuoltoa 28% ja muita asioita 17%. Kymenlaaksossa (13 kuntaa) taas 29% lupapäätöksistä koski eläinsuojia, 27% polttonesteiden jakeluasemia, 20% jäte- ja vesihuoltoa ja 24% muita toimintoja. Pohjanmaalla (18 kuntaa) ympäristölupa-asiat jakautuivat seuraavasti: eläinsuojat 48%, turkistarhat 14%, polttonesteiden jakeluasemat 11%, jäte- ja vesihuolto 8% sekä muut asiat 19% (Mansikkamäki s. 20, alunperin Mickwitz ym. (2003, s. 41)).

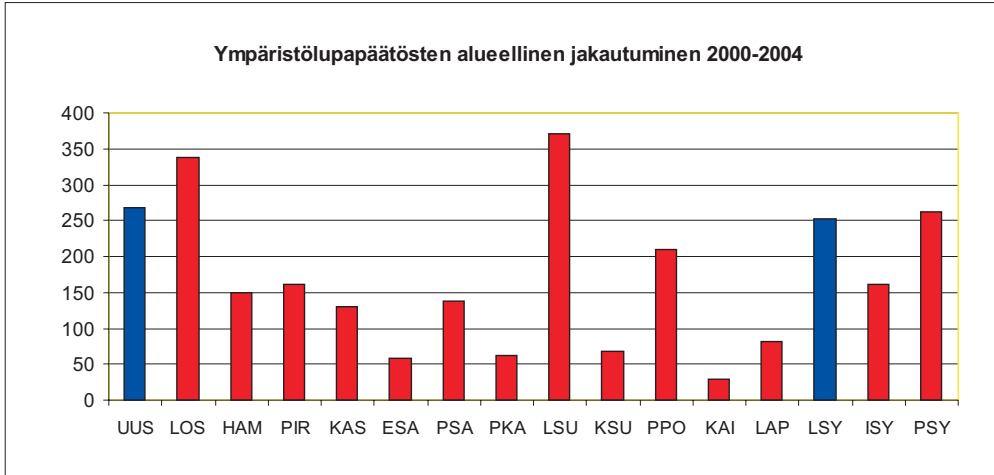
2.4 Valtionhallinnon alueellistamispyrkimyksistä

Valtion hallinnon alueellistamiselle on luotu strategioita, tavoitteita ja periaatteita hallituksen toimesta vuodesta 2001 alkaen. Paavo Lipposen II hallituksen 8.11.2001 hyväksymän periaatepäätöksen valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta ja Matti Vanhasen hallituksen ohjelman (24.6.2003) mukaisesti hallituksen tavoitteena on sijoittaa alueellistamistoimin 4000-8000 työpaikkaa Helsingin seutukunnan ulkopuolelle vuoden 2015 loppuun mennessä. Alueellistamisen yleisinä tavoitteina ovat aluerakenteen tasapainottaminen, alueiden kilpailukyvyn parantaminen, valtion toimintoja tukeva vuorovaikutteinen toimintaympäristö ja pätevä henkilöstön saaminen valtion tehtäviin. Alueellistamisessa käytetään yleisesti hyväksi lähivuosina tapahtuvaa suuriin ikäluokkiin kuuluvan henkilöstön eläkkeelle siirtymistä ja se toteutetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Alueellistamista toteutetaan noudattaen hyvää henkilöstöpolitiikkaa eli vakainaista henkilöstöä ei velvoiteta muuttamaan toiselle paikkakunnalle ja henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus valtiolla turvataan. Henkilöstön nykyisiä tehtäviä vastaava taso pyritään lisäksi säilyttämään mahdollisimman hyvin.

“Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset” -asiakirjan mukaan sijoituspaikkaa valittaessa on lähtökohtana oltava, että alueellistaminen on hyödyllistä sekä alueellistettavan toiminnon että uuden sijaintialueen kannalta. Ympäristön ja toiminnon tulee tukea toinen toisiaan. Ympäristön ja toiminnon vuorovaikutteisuuden huomioon ottava sijoittaminen tukee alueellista erikoistumista, alueiden osaamista sekä olemassa olevia ja syntyviä eri alojen osaamis- ja toimintokeskittymiä eli klustereita.

Ympäristölupahallinnon työpanoksesta syntyi vuonna 2004 muualla kuin Helsingin seutukunnalla noin 65% (Helsingin seutukunnalla 35% eli 52,41 henkilötyövuotta), kun Länsi-Suomen ympäristölupavirasto (43,28 htv) ja Uudenmaan ympäristökeskus (9,13 htv) sijaitsevat tällä alueella. Ympäristöluvista ja vesilain mukaisista luvista ratkaistiin Helsingin seutukunnan ulkopuolella yli 70% ja sen alueella 29,48% (432 lupaa) kaikista luvista vuonna 2004.



Helsingin seutukunnalla Uudenmaan ympäristökeskus (UUS) ja Länsi-Suomen ympäristölupavirasto (LSY).

3

Kyselytutkimuksen tulokset

3.1 Johdantoa

Kyselytutkimus toteutettiin siten, että kysely lähetettiin sähköpostitse aikavälillä 18.-21.6.2004. Sähköpostiviesti sisälsi internetlinkin kyselylomakkeelle ja henkilökohtaisen salasanan. Sen vuoksi, että kysely toteutettiin kesällä osittain lomakauden aikana, vastausaikaa annettiin runsaasti eli käytännössä 15.8.2004 saakka ja vastausaikaa oli näin ollen noin 2 kuukautta. Kyselyn aikana lähetettiin myös kaksi muistutusta niille henkilöille, jotka eivät olleet vastanneet kyseiseen ajankohtaan mennessä.

Kyselymäärät

Taho	Lähetetty kysymyksiä	Saatu vastauksia	Osuus vastauksista, %	Vastausprosentti
AYK	38	32	39,0	84,2
YLV	15	11	13,4	73,3
Kunta	15	9	11,0	60,0
Asiakas tai konsultti	18	10	12,2	55,6
Etujärjestö	9	8	9,8	88,9
Tuomioistuin	6	3	3,7	50,0
Muu valtion viranomainen	23	9	11,0	39,1
Yhteensä	124	82	100,0	66,1

Kyselyyn vastaajista 43 eli 52% edusti valtion ympäristölupahallintoa eli heidän kohdallaan kyselyssä oli osittain kysymys itsearviointista. Kunnissa kysely lähetettiin ympäristönsuojelusta vastaavalla taholle eli kysymys oli osittain itsearviointista, kuntien osuus vastauksista oli 11%. Asiakkaiden, jotka pääosin koostuivat toiminnanharjoittajista, vastauksia oli 12%, sillä "haitankärsijäasiakkaiden" edustavuusongelmien vuoksi tälle taholle ei lähetetty kysymyksiä. Muiden viranomaisten (tuomioistuimet mukaan lukien) osuus vastaajista oli 14% ja etujärjestöjen, joita ei kyselyssä eroteltu etutahon mukaan, 10%.

Jäljempänä käsitellään kyselyn tuloksia tarkemmin vain eräiden keskeisimpien kysymysten osalta. Selvityksen liitteeseen 1 on otettu kaikki kyselytutkimuksen kysymykset sellaisina kuin ne esitettiin vastaajille. Liitteessä 2 taas ovat näiden kysymysten tulokset kaikkien vastaajien osalta. Liitteessä 3 esitetään kaikkien kysymysten tulokset eritellympinä graafisina esityksiä siten, että kaavioista käyvät ilmi eri vastaajaryhmien vastaukset sekä vastaajaryhmien väliset erot.

Kaikkein keskeisimpinä seikkoina on pidettävä erityisesti valtion ympäristölupaviranomaiseen ja valtion valvontaviranomaiseen liittyviä kysymyksiä. Tämän lisäksi huomiota kiinnitetään kunnallista ympäristölupaviranomaista koskeviin vastauksiin sekä ympäristöluvan hakukynnystä koskeviin seikkoihin.

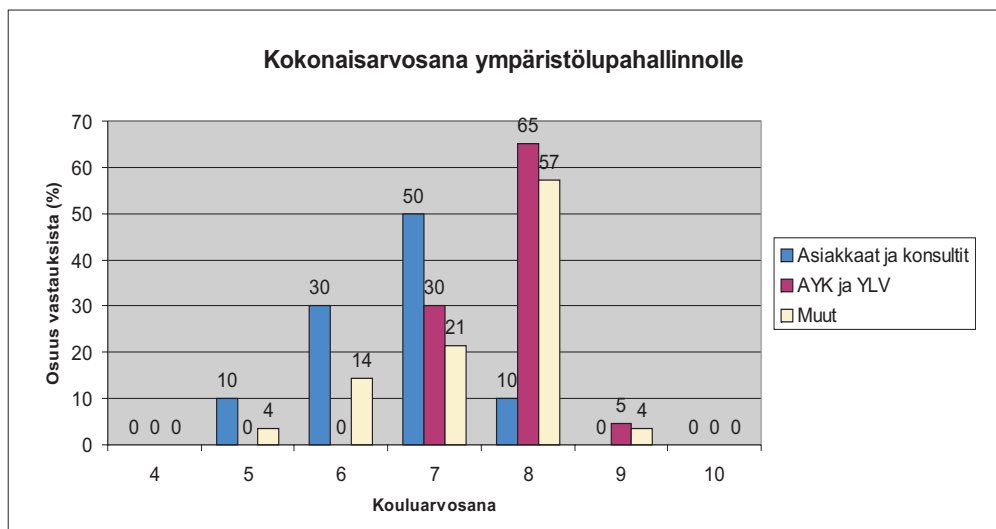
Tarkastelu aloitetaan kuitenkin yleisemmällä ympäristölupahallintoa koskevilla näkemyksillä, joissa ympäristölupahallintoa arvioitiin kouluarvosanoin asteikolla 4-10.

3.2 Keskeisimmät kysymykset ja niiden vastaukset

3.2.1 Kouluarvosanat ympäristölupahallinnolle

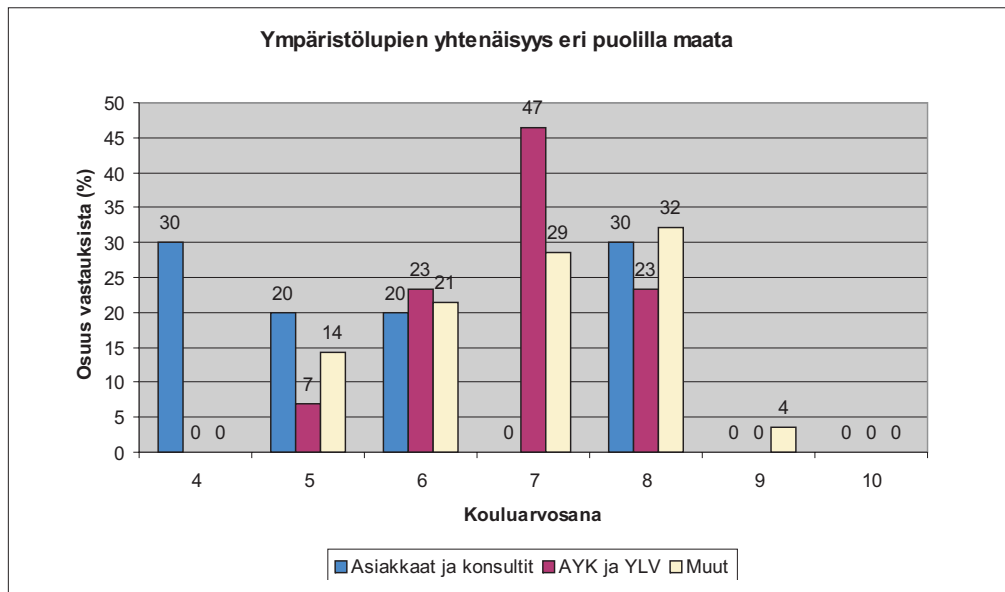
Vastaajia pyydettiin antamaan kokonaisarvosana ympäristölupahallinnolle. Kun vastaajien joukossa oli varsin paljon ympäristölupahallinnon edustajia on seuraavassa tarkastelussa kiinnitetty huomiota myös hallinnon omien vastausten poikkeamiseen lähinnä asiakkaiden vastauksista.

Kysyttäessä kokonaisarvosanaa ympäristölupahallinnolle, se sai tyydyttävän arvosanojen keskiarvon 7,5, kun huomioon otetaan kaikkien vastaajien arvostamat. Vain asiakkaiden antamien arvosanojen keskiarvo 6,6 poikkesi selvästi kokonaiskeskiarvosta, sillä lupaviranomaisten omienkin arvosanojen keskiarvo oli 7,7. Kuitenkin asiakkaista vain 50% antoi arvosanan 7 ja 40% tätä heikomman, kun lupaviranomaisista 65% antoi arvosanan 8 ja muista vastaajista 57% antoi arvosanan 8 ja 39% tätä heikomman arvosanan.

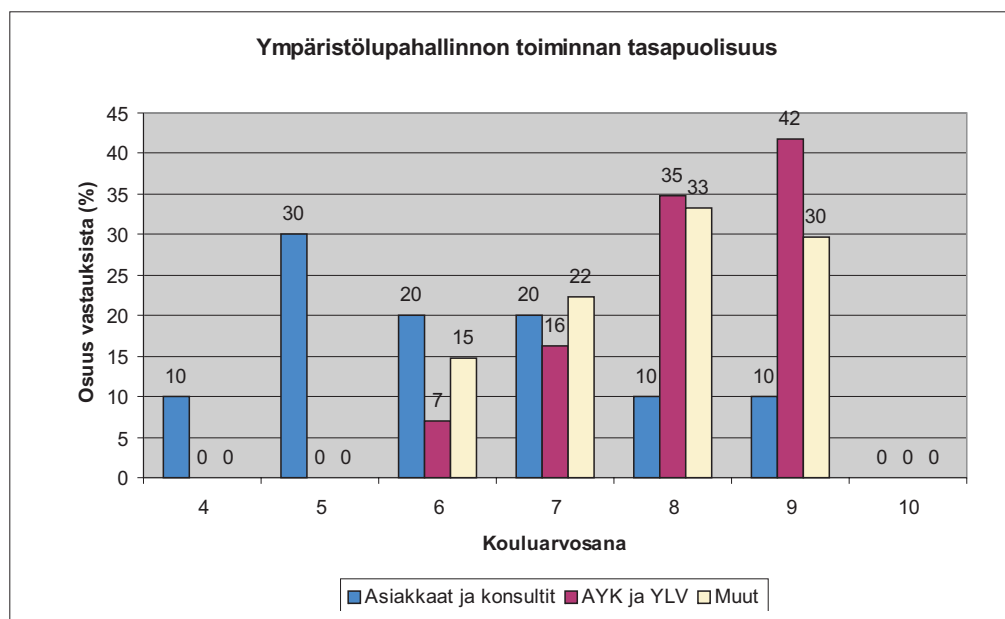


Ympäristölupatoiminnan luotettavuuden osalta arvosanoissa oli samankaltaista eroa kuin kokonaisarvosanassa eli lupahallinnosta 91% antoi arvosanan 8 tai 9. Se siis piti hallintoa luotettavampana kuin asiakkaat, joista 70% antoi arvosanaksi 7 tai 8, kun muiden tahojen ja lupahallinnon arviot olivat hyvin lähellä toisiaan.

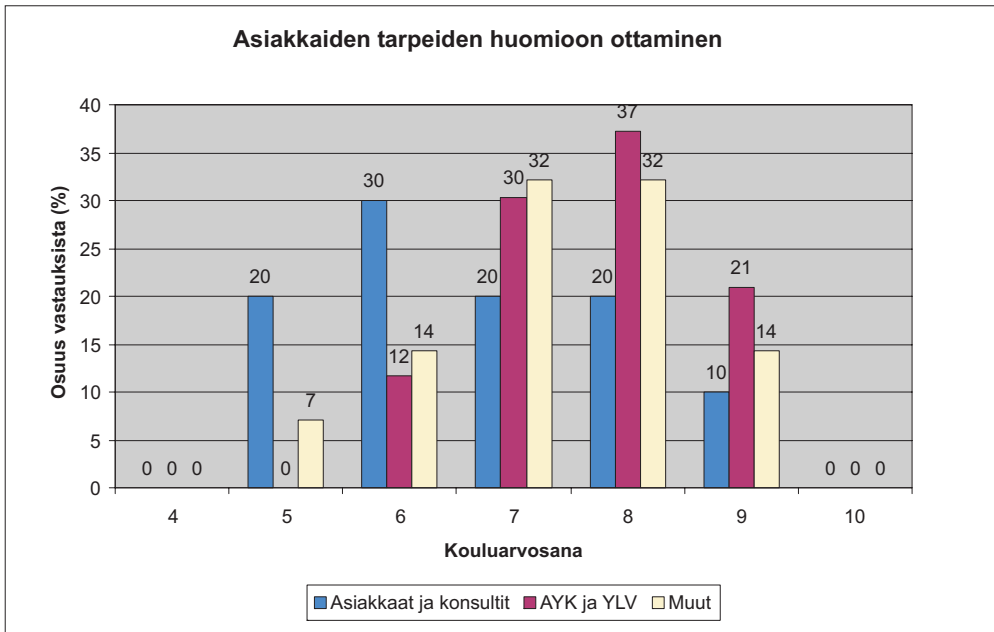
Kaikkein selvimmin asiakkaiden ja ympäristölupahallinnon näkemykset poikkesivat kuitenkin lupien yhtenäisyyttä ja tasapuolisuutta koskevien kouluarvosanojen kohdalla. Asiakkaista näet 70% antoi arvosanaksi 4-6 (keskiarvo 5,8), kun lupahallinnosta 70% antoi arvosanaksi 7 tai 8 (keskiarvo 6,9). Kaikkien vastaajien keskiarvo oli lupahallinnon yhtenäisyyden osalta 6,7. Tämä keskiarvo poikkeaa varsin selvästi myös muiden kysymysten keskiarvoista.



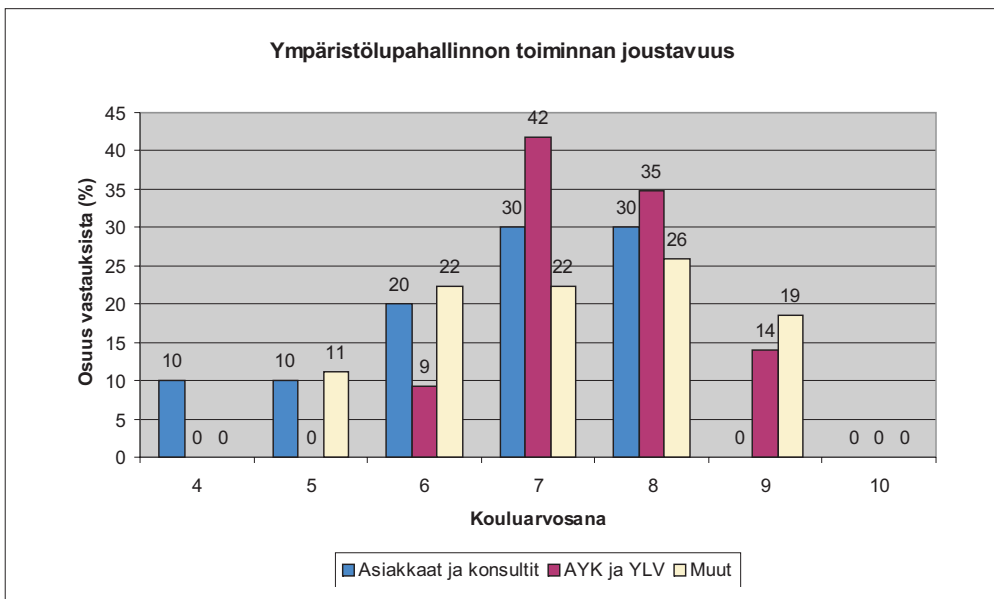
Ympäristölupahallinnon tasapuolisuuden osalta arvosanojen keskiarvoksi tuli 7,8, mutta asiakkaiden vastausten keskiarvo 6,2 poikkeaa tässäkin kysymyksessä selvästi muiden vastaajien arvosanojen keskiarvosta. Asiakkaista 60% antoi arvosanaksi 4-6, kun ympäristölupahallinnosta 77% antoi arvosanaksi 8 tai 9.



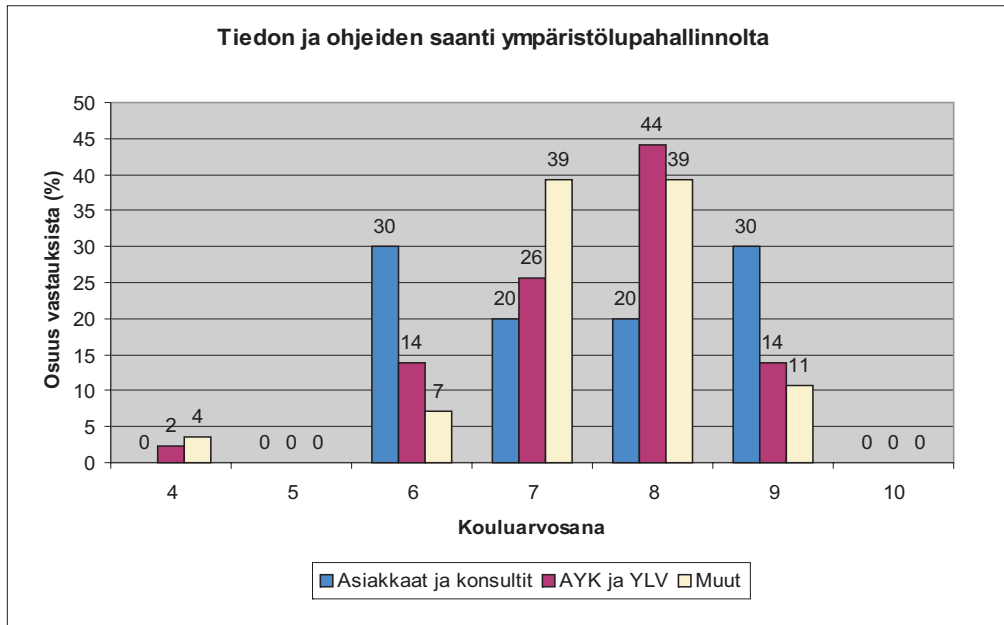
Asiakaslähtöisyyttä (asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen) koskien kouluarvosanojen keskiarvo oli 7,4 kaikkien vastaajien osalta ja asiakkaiden itsensä osalta 6,7. Asiakkaista 50% antoi kouluarvosanan 5 tai 6, kun ympäristölupahallinnosta 58% antoi kouluarvosanan 8 tai 9. Ympäristölupahallinnon vastausten arvosanojen keskiarvo oli 7,7.



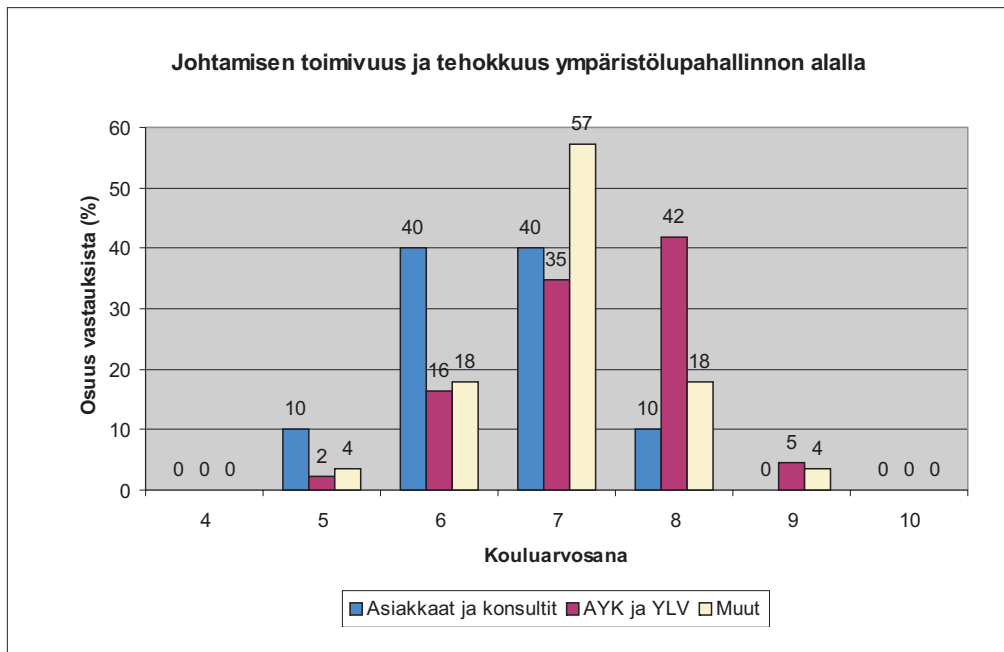
Toiminnan joustavuuden osalta tulokset ovat hyvin saman suuntaisia siten, että asiakkaiden antamien arvosanojen keskiarvo oli 6,6 ja lupahallinnon itsensä antamien arvosanojen keskiarvo oli 7,5.



Tiedon ja ohjeiden saannin osalta taas asiakkaiden ja lupahallinnon mielipiteet näyttivät olevan lähellä toisiaan, kun lupaviranomaisten antamien arvosanojen keskiarvo oli 7,5 ja asiakkaiden 7,4.



Johtamisen toimivuutta ja tehokkuutta koskevat arvosanat ovat mielenkiintoisia erityisesti lupahallinnon itsensä osalta, sillä muiden arvioinnit eivät voi perustua kovinkaan tarkkaan mielikuvaan. Ympäristölupavirastojen ja alueellisten ympäristökeskusten vastaajien osalta kouluarvosanojen keskiarvot olivat lähellä toisiaan eli ympäristölupavirastojen osalta 7,1 ja ympäristökeskusten osalta 7,4.

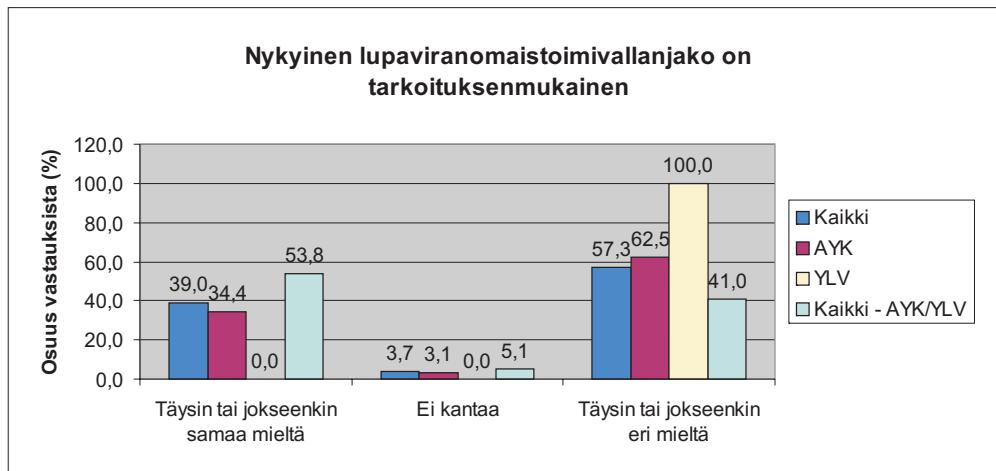


Muiden kouluarvosanoain arvosteltavien kysymysten vastausten keskiarvot olivat seuraavat: tiedon ja ohjeiden saanti ympäristölupahallinnolta 7,5, toiminnan joustavuus 7,3, toiminnan johdonmukaisuus 7,5, ympäristölupahallinnon sisäisen ohjauksen riittävyys 6,8, ympäristölupahallinnon viestintä yleisesti ottaen 7,3, ympäristölupahallinnon vuorovaikutus muun yhteiskunnan kanssa 7,4, ympäristölupahallinnon kyky reagoida/sopeutua yhteiskunnan muutoksiin 7,4 ja hallintomenettelyjen raskaus 6,7. (Ks. tarkemmin liitteestä 3.)

3.2.2 Valtion ympäristölupaviranomainen

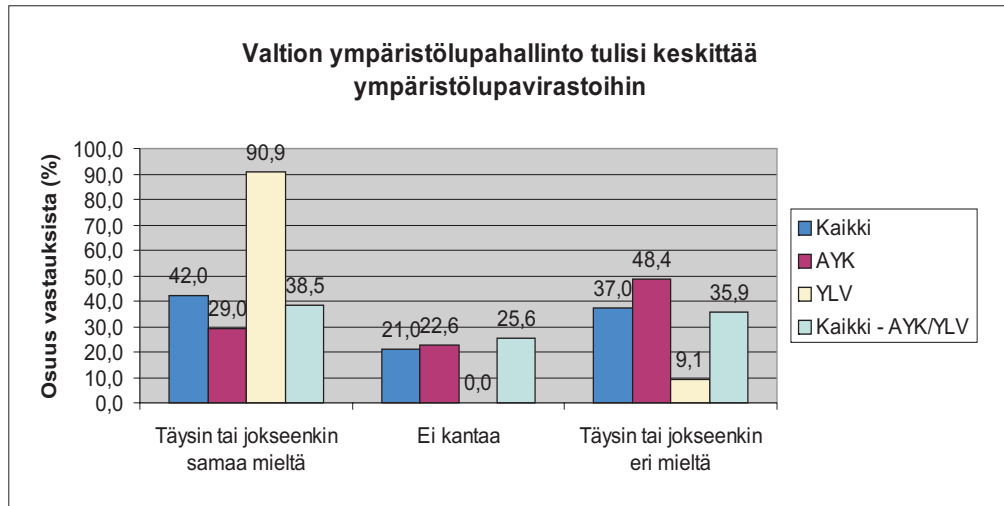
Valtion ympäristölupaviranomaisten välistä toimivallanjakoa koskevat kysymykset olivat kyselyn keskeisimpiä. Toimivallanjakoa kysyttiin sekä yleisesti että tarkemmin kysymyksiin. Näihin kysymyksiin tuli vastata asteikolla täysin samaa mieltä, jokseenkin samaa mieltä, ei kantaa, jokseenkin eri mieltä, täysin eri mieltä.

Yleisen väitteen, nykyinen lupaviranomaisten toimivallanjako on tarkoituksenmukainen, osalta vastaukset jakautuivat kaikkien vastaajien osalta siten, että eri mieltä olevien osuus oli 57% ja samaa mieltä olevien osuus 39%. Kun huomiioon otetaan vain muut vastaajat kuin valtion lupaviranomaiset, jakautuivat vastaukset kuitenkin siten, että noin 54% piti toimivallanjakoa tarkoituksenmukaisena ja 41% taas ei. Tämä ero johtuu lähinnä siitä, että ympäristölupavirastojen vastaajat pitivät toimivallanjakoa selvästi epätarkoituksenmukaisena (82% eri mieltä ja 18% täysin eri mieltä). Alueellisten ympäristökeskusten vastaajien mielipiteet taas jakautuivat siten, että 34% katsoi toimivallanjaon tarkoituksenmukaiseksi ja 62% epätarkoituksenmukaiseksi.

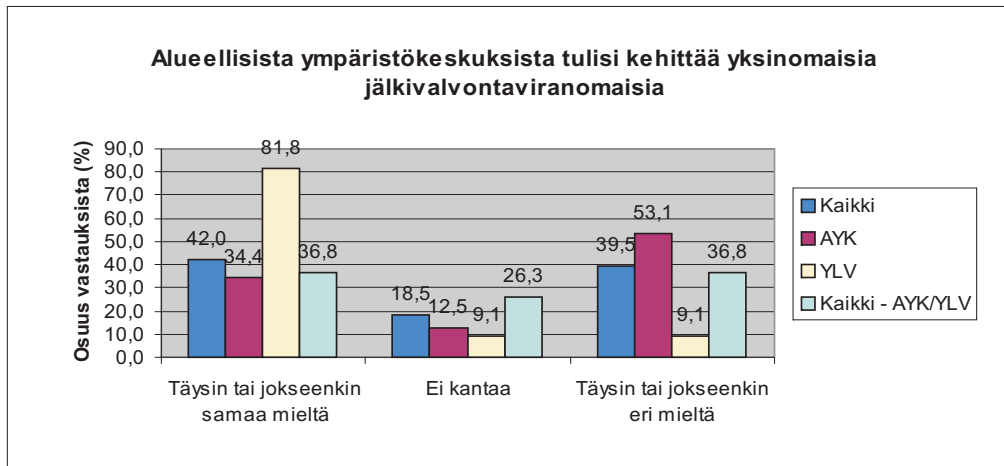


Yleisesti lupaviranomaisten väliseen toimivallanjakoon, jossa on mukana ovat valtion viranomaisten ohella myös kunnan viranomaiset, oltiin siis jossakin määrin tyytymättömiä. Erityisesti on pantava merkille, että valtion ympäristölupaviranomaiset itse pitivät toimivallanjakoa epätarkoituksenmukaisena (25% samaa mieltä ja 72% eri mieltä väitteen kanssa).

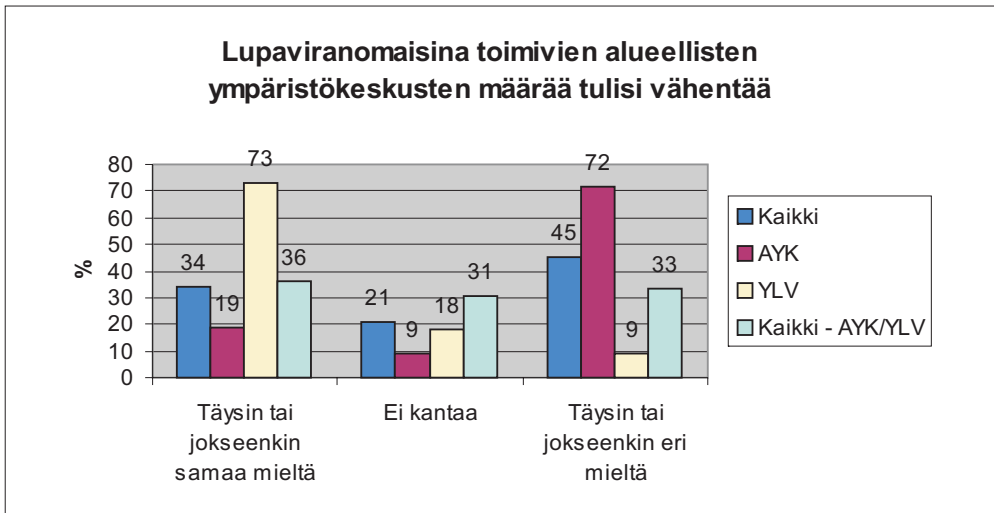
Suoraan väitteeseen, "valtion ympäristölupahallinto tulisi keskittää ympäristölupavirastoihin", kaikkien vastaajien näkemykset jakautuivat siten, että 42% oli samaa mieltä ja 37% eri mieltä. Kun huomioon otetaan vain muiden kuin ympäristölupavirastojen vastaukset, samaa mieltä oli 38% vastaajista ja eri mieltä 36% vastaajista. Tämän kysymyksen osalta lupaviranomaisten vastaukset poikkesivat selvästi toisistaan, sillä ympäristölupavirastot olivat lähes yksimielisesti (91%) samaa mieltä väitteen kanssa, mutta alueellisten ympäristökeskusten vastaajista 29% oli samaa mieltä ja 48% eri mieltä väitteestä.



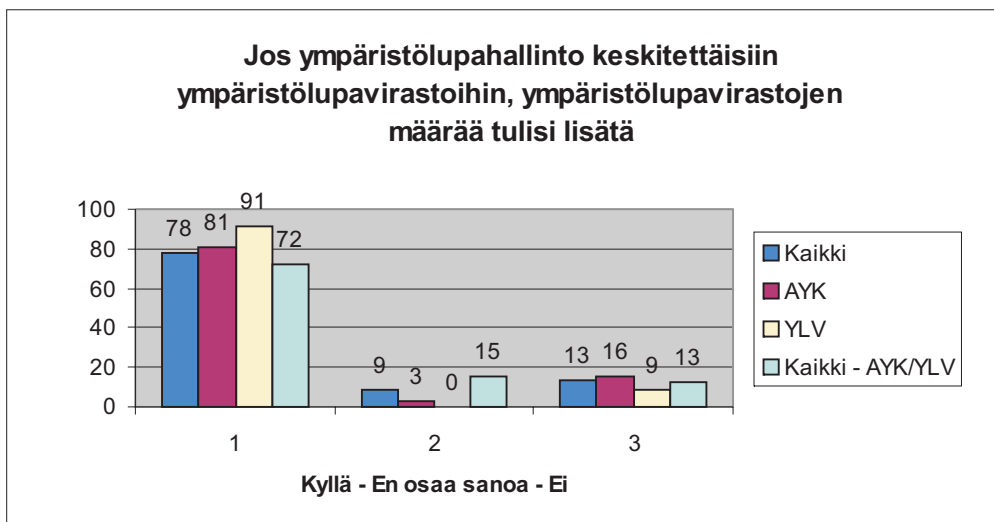
Lähestyttäessä samaa asiaa kuin edellä valvontaviranomaisen kautta eli kysyttäessä "alueellisista ympäristökeskuksista tulisi kehittää yksinomaisia jälkivalvontaviranomaisia", näkemykset olivat muiden kuin lupaviranomaisvastaajien osalta lähes samat kuin edellisessä kysymyksessä eli 37% samaa mieltä ja 37% eri mieltä. Kysymyksen jossakin määrin epäselvä muotoilu ei siis näyttänyt vaikuttaneen vastaajien näkemyksiin. Ympäristölupavirastojen ja ympäristökeskusten vastaajien mielipiteet olivat hieman lähempänä toisiaan näin päin kysyttäessä eli ympäristökeskusten vastaajista 34% oli samaa mieltä ja 53% eri mieltä, kun ympäristölupavirastojen vastaajista samaa mieltä oli 82% ja eri mieltä 9%. Erot oikeastaan selittää se, että ei kantaa ottaneiden vastaajien määrä ympäristölupavirastoissa oli tässä kysymyksessä vähän suurempi kuin edellisessä ja ympäristökeskuksissa taas vähän pienempi.



Valtion ympäristölupaviranomaisen määrää kysyttiin kahdessa kysymyksessä, "lupaviranomaisena toimivien alueellisten ympäristökeskusten määrää tulisi vähentää" ja "jos ympäristölupahallinto keskitettäisiin ympäristölupavirastoihin, ympäristölupavirastojen määrää tulisi lisätä". Alueellista ympäristökeskusta koskevan kysymyksen osalta kaikkien vastaajien osalta eri mieltä oli 45% ja samaa mieltä 34%. Muiden kuin lupaviranomaisvastaajien enemmistön mielipiteet olivat tämän kysymyksen osalta 36% samaa mieltä ja 33% eri mieltä. Selityksenä erolle on, että ympäristökeskusten vastaajista 72% oli eri mieltä ja 19% samaa mieltä tästä kysymyksestä, joka koski lupaviranomaisena toimivien ympäristökeskusten vähentämistä.



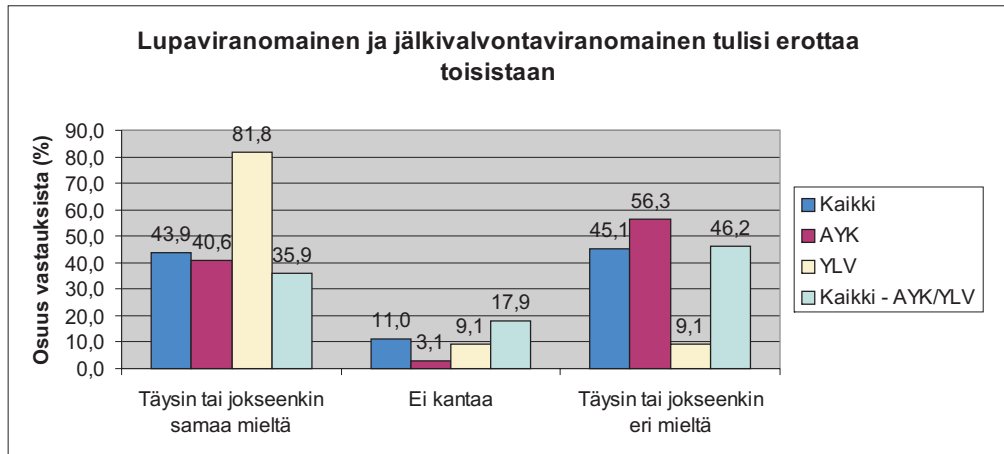
Lähes kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että ympäristölupavirastojen määrää tulisi lisätä, mikäli ympäristölupahallinto keskitettäisiin ympäristölupavirastoihin.



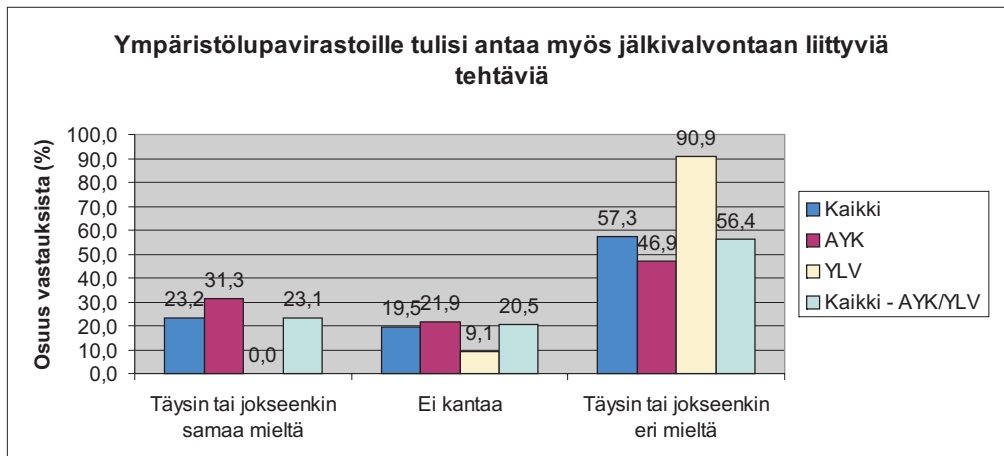
3.2.3 Valtion valvontaviranomainen ympäristönsuojeluasioissa

Valvonnan osalta kysely sisälsi neljä keskeistä väitettä. Edellä lupaviranomaiskysymysten yhteydessä kävi jo ilmi, että väitteen “alueellisista ympäristökeskuksista tulisi kehittää yksinomaisia jälkivalvontaviranomaisia”, näkemykset olivat muiden kuin lupaviranomaisvastaajien osalta tasoissa, kun 37% oli samaa mieltä ja 37% eri mieltä.

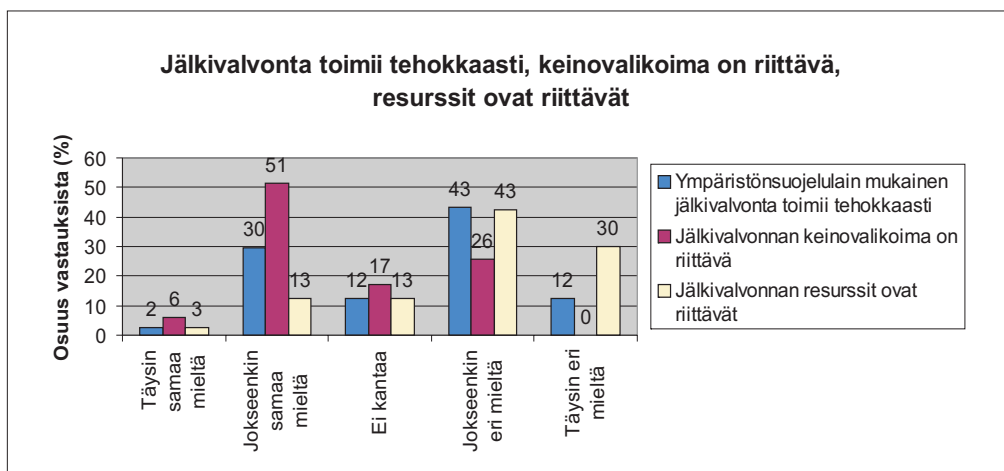
Kysymyksen “lupa- ja valvontaviranomainen tulisi erottaa toisistaan” kaikkien vastaajien vastaukset jakautuivat siten, että 44% oli samaa mieltä ja 45% eri mieltä. Muiden kuin lupaviranomaisvastaajien vastaukset jakautuivat siten, että 36% vastaajista oli samaa mieltä ja 46% eri mieltä.



Ajatus siitä, että ympäristölupavirastoille tulisi antaa myös jälkivalvontatehtäviä ei saanut kyselyssä kannatusta, kun kaikista vastaajista 57% ja muista kuin lupaviranomaisvastaajista 56% oli eri mieltä tästä väitteestä. Ympäristölupavirastojen vastaajista kuitenkin jopa 23% oli ajatuksen kannalla.



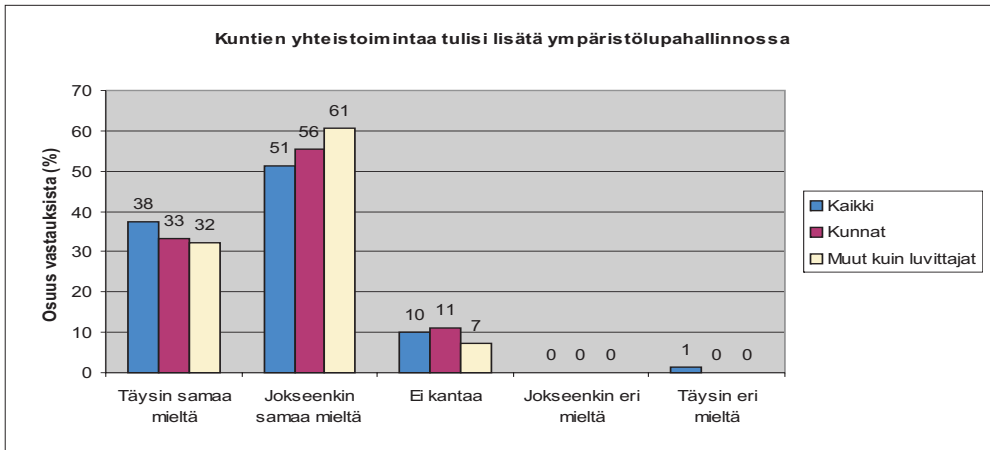
Valvonnan tehokkuuden osalta vastaajien enemmistö oli sillä kannalla, että ympäristönsuojelulain mukainen jälkivalvonta ei toimi tehokkaasti ja vastaavasti sillä kannalla, että jälkivalvonnan resurssit eivät ole riittävät. Vastaajat olivat jälkivalvonnan keinovalikoiman suhteen varsin selvällä enemmistöllä sitä mieltä, että keinovalikoima on riittävä.



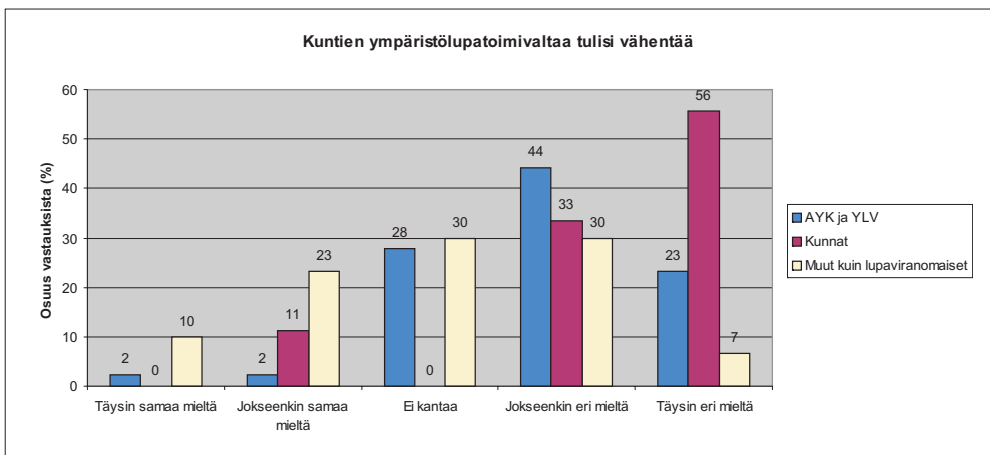
3.2.4 Kunnallinen ympäristölupaviranomainen

Kuntien ympäristölupaviranomaisten osalta kyselytutkimuksessa saatiin saman suuntaisia vastauksia kuin Mansikkamäen selvityksessä. Yleisesti on todettavissa, että lupahallintoa koskevat ongelmat ovat suurempia kuntien osalta.

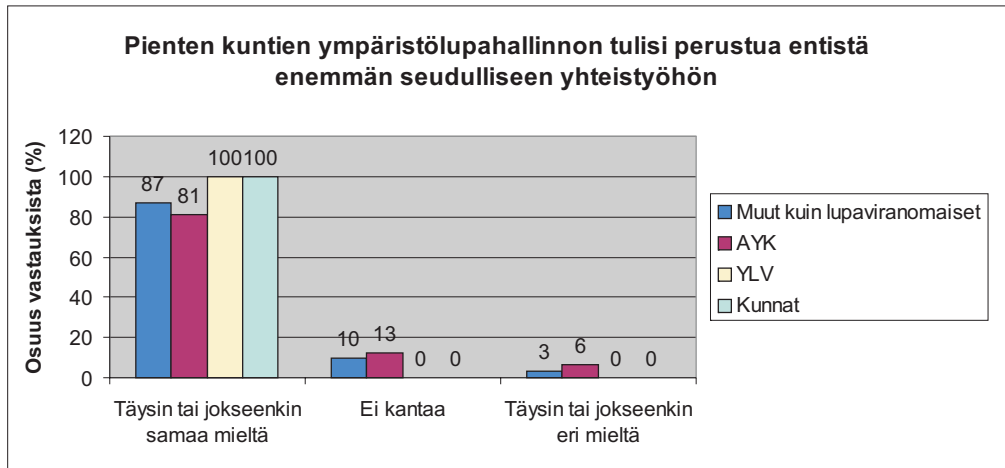
Kysyttäessä yleisesti ”kuntien yhteistoimintaa tulisi lisätä ympäristölupahallinnossa” lähes kaikki vastaajat olivat asiasta samaa tai täysin samaa mieltä.



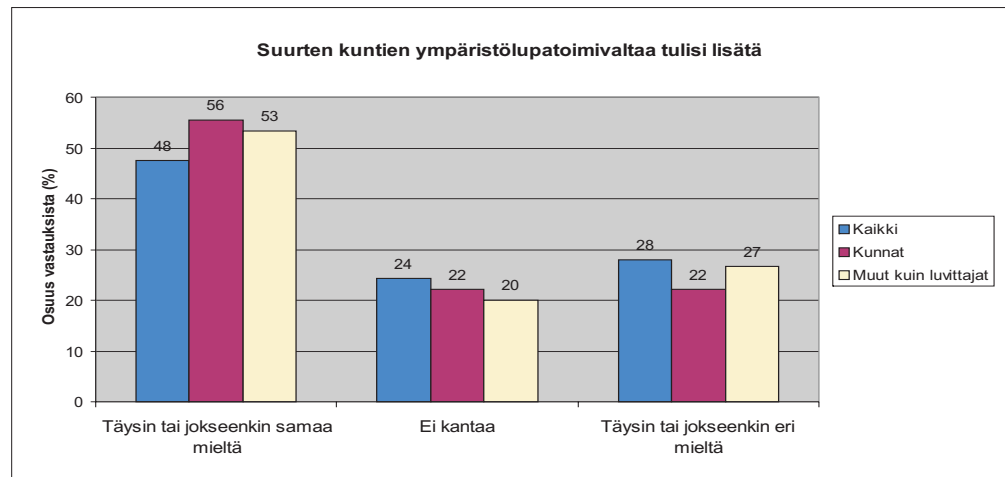
Kysymykseen ”kuntien ympäristölupatoimivaltaa tulisi vähentää” saatiin niin ikään selvä tulos. Vastaajien selvä enemmistö oli jokseenkin tai täysin eri mieltä kysymyksestä. Kuntavastaajista jopa 56% oli väitteestä täysin eri mieltä.



Kysyttäessä tarkemmin millä tavoin kuntien ympäristölupahallintoa koskevia ongelmia voitaisiin ratkaista, olivat vastaukset varsin yksiselitteisiä, sillä noin 90% eri vastaajaryhmien vastaajista oli samaa mieltä siitä, että kuntien yhteistoimintaa tulisi lisätä ympäristölupahallinnossa. Saman suuntaisia olivat vastaukset myös kysymykseen ”pienien kuntien ympäristölupahallinnon tulisi perustua entistä enemmän seudulliseen yhteistyöhön”, sillä esimerkiksi kuntavastaajat olivat kaikki tästä seikasta samaa taikka täysin samaa mieltä.



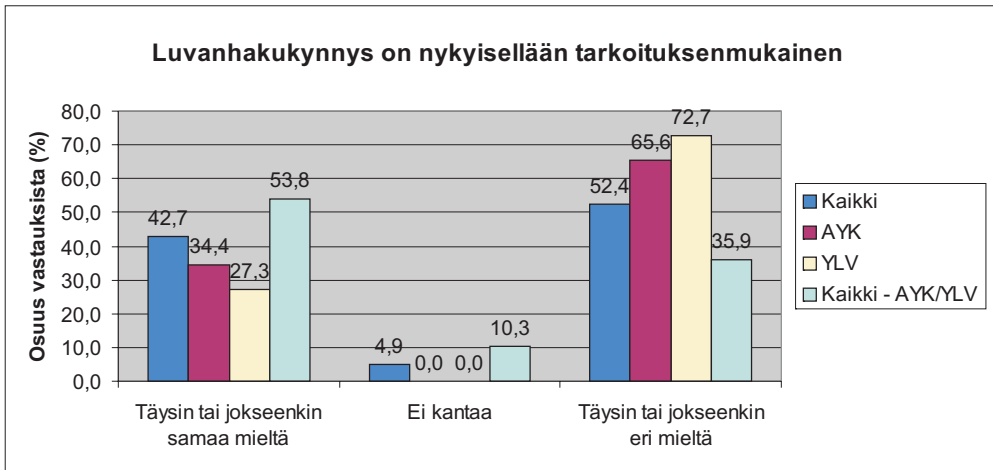
Vastaajien selvä enemmistö oli sillä kannalla, että suurten kuntien ympäristölupatoimivaltaa tulisi lisätä, vaikka kaikista vastaajista samaa mieltä tai täysin samaa mieltä tästä olikin vain 48%.



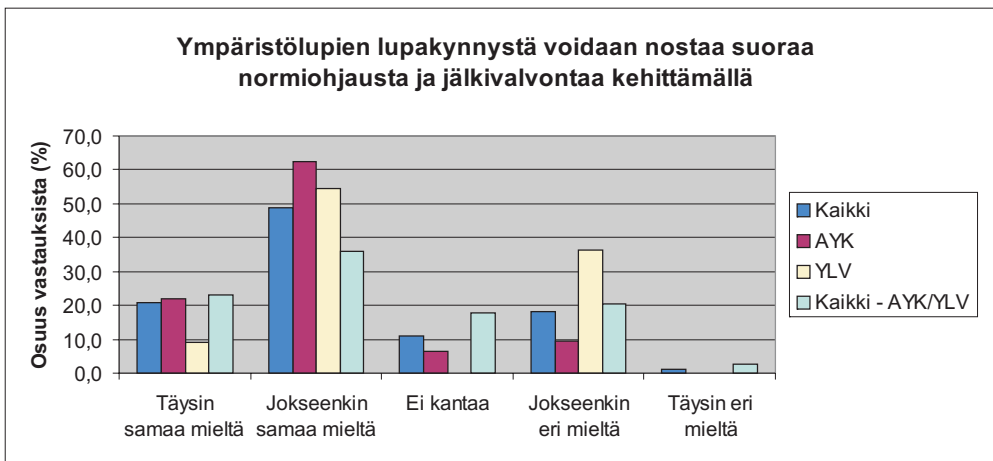
3.2.5 Ympäristöluvan hakukynnys

Ympäristöluvan hakukynnukseen liittyneitä kysymyksiä kyselytutkimukseen sisältyi yhteensä kolme: luvan hakukynnys yleisesti, mahdollisuudet nostaa luvan hakukynnystä sekä toimintojen kontrolli luvan sijasta valvonnalla.

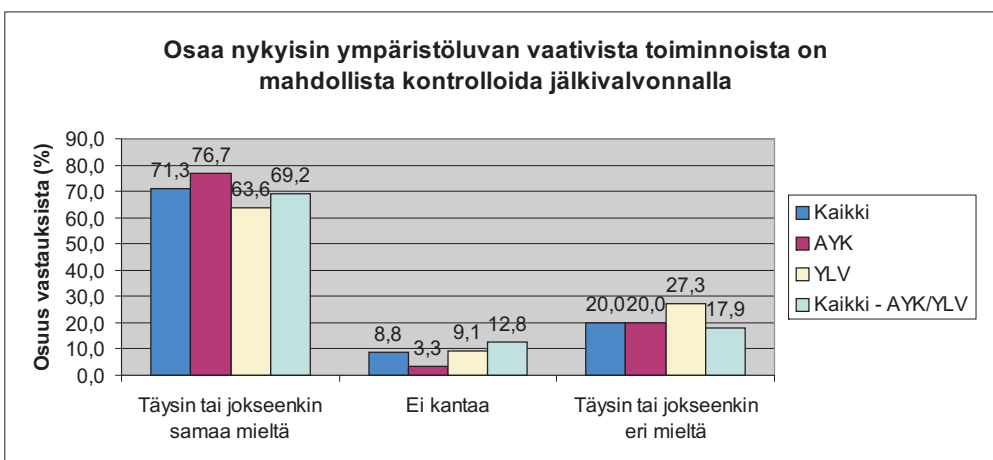
Kysyttäessä yleisesti luvan hakukynnyn tarkoituksenmukaisuudesta vastaajien niukka enemmistö eli 52% oli sillä kannalla, että luvan hakukynnys ei ole tarkoituksenmukainen. Itse lupaviranomaiset olisivat merkittävästi selvemmin sillä kannalla, että luvan hakukynnys ei ole nykyisellään tarkoituksenmukainen, kun ympäristökeskusten vastaajista 66% ja ympäristölupavirastojen vastaajista 73% oli tällä kannalla.



Kun luvanhakukynnyksen nostaminen kytkettiin kysymyksessä suoran normiohjauksen ja jälkivalvonnan kehittämiseen, vastaajien enemmistö oli sillä kannalla, että tämä olisi mahdollista. Myös kaikkien vastaajaryhmien enemmistö oli tällä kannalla.

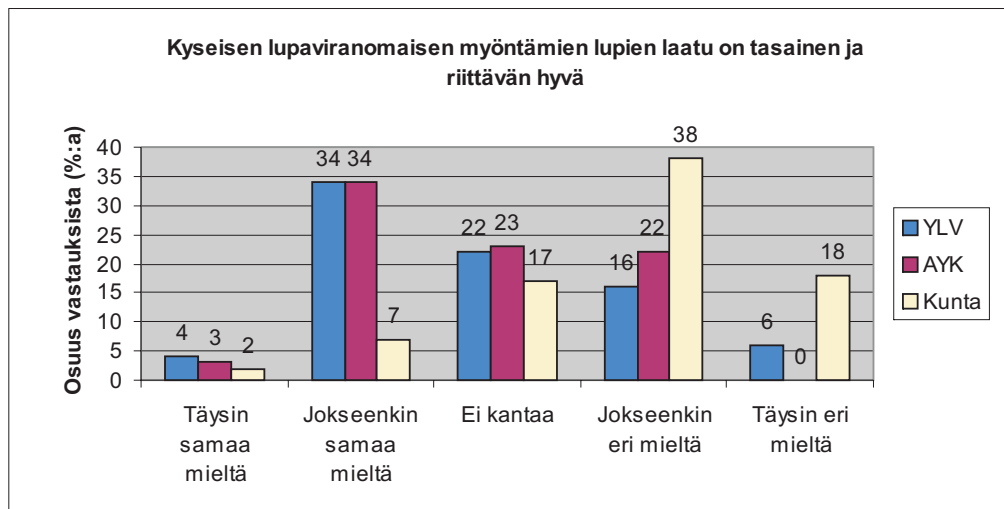


Väitteen ”osaa ympäristöluvan vaativista toiminnoista on mahdollista kontrolloida valvonnalla” osalta vastaajien enemmistö oli selvästi samaa mieltä eli kaikista vastaajista 71% oli tällä kannalla.



3.3 Johtopäätökset kootusti

Kyselyssä annetut kouluarvosanat olivat suhteellisen hyviä eli valtion ympäristölupahallinnosta muodostuu niistä varsin tyydyttävä kokonaiskuva. Suurimmat ongelmat ympäristölupahallinnossa näyttäisivät olevan kyselynkin perusteella kunnissa. Tätä kuvaa varsin hyvin se, kuntien ja valtion lupaviranomaisten myöntämien lupien laadun tasaisuudesta ja laadun riittävydestä olivat vastaajat selvästi eri mieltä kuntien ja valtion osalta. Kaikista vastaajista 56% oli näet sillä kannalla, ettei kuntien lupien laatu ole tasainen ja riittävä (valtion viranomaisten osalta 22%), kun taas sekä ympäristölupavirastojen että ympäristökeskusten lupien laadun katsoin tasaiseksi ja riittäväksi noin 38% vastaajista (kuntien osalta vain 9%). Kuntien ympäristölupahallinto ei kuitenkaan ollut tämän selvityksen pääasiallisena kohteena.



Valtion ympäristölupahallinnon keskittämisen osalta kyselytutkimus ei antanut selviä vastauksia, eikä sen perusteella ole mahdollista tehdä selviä johtopäätöksiä. Sen verran kysely kuitenkin antaa suuntaa, että siitä kävi ilmi erityisesti lupaviranomaisten tyytymättömyys toimivallanjakoon, vaikka on tietysti mahdollista, että tyytymättömyyden lähtökohdat ovat varsin erilaisia - jopa päinvas-taisia alueellisissa ympäristökeskuksissa ja ympäristölupavirastoissa.

Myöskään valtion valvontaviranomaisen osalta kyselytutkimuksessa ei saatu selviä tuloksia.

Luvanhakukynnystä koskeviin kysymyksiin saatiin varsin selvän suuntaiset vastaukset, jotka tukevat aiemminkin esitettyjä näkemyksiä luvanhakukynnyksen mataluudesta Suomessa ja sitä kautta luvanhakuvollisten suuresta määrästä.

Ympäristölupahallinnon kehittäminen

4.1 Ennako- ja jälkivalvonnan järjestämismallit yleisesti

4.1.1 Ennakovalvonnasta: luvista ja ilmoituksista

Ympäristönkäytön ohjausjärjestelmässä ennakovalvonnalla on tällä hetkellä ja näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa keskeinen merkitys. Ennakovalvonnassa on pääosin kysymys toiminnan harjoittamisen ja toimintojen sijoittumisen ympäristöllisten edellytysten etukäteishyväksynnästä. Tämän hyväksyttävyyttä koskevan harkinnan suorittaa viranomaisena.

Karkeasti jaotellen ympäristönkäytön ennakovalvonta voidaan jakaa kahteen päätyyppiin: lupiin ja ilmoituksiin. Monasti käytännössä näiden kahden päätyypin ero ei ole kovinkaan selvä, mutta lähtökohtaisesti luvan ja ilmoituksen välinen ero on siinä, että pääsääntöisesti lupaa edellyttävää toimintaa ei voida aloittaa ennen kuin kyseessä oleva lupa-asia on lainvoimaisesti ratkaistu, kun taas ilmoituksenvarainen toiminta voidaan aloittaa ilmoituksen tekemisen jälkeen. Kun Suomessa ja monissa muissakin maissa sekä lupa- että ilmoitusjärjestelmät usein sisältävät harkinnan toiminnan harjoittamisen ympäristöllisistä edellytyksistä määräyksineen, ei järjestelmien välillä ole toiminnanharjoittajan näkökulmasta useinkaan suurta eroa. Menettelylliseltä kannalta luvalla ja ilmoituksella on kuitenkin lähtökohtaisesti monia eroja.

Lupien kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat sisällöllisestä näkökulmasta seuraavat seikat: luvanhakuvelvollisuus, lupaharkinnan aineelliset edellytykset ja lupamääräykset. Menettelylliseltä kannalta keskeisiä vaiheita ovat lupahakemus, kuuleminen ja lupapäätös.

Muutoksenhaku on viranomaisen tekemän päätöksen johdosta mahdollista sekä lupa- että ilmoitusjärjestelmissä. Luonnollisestikaan täysin informatiivisiin ilmoitusmenettelyihin ei liity muutoksenhakumahdollisuutta.

Ilmoitusjärjestelmät voivat olla varsin moninaisia. Ilmoitusmenettely voi tavallaan toisessa ääripäässä olla säädetty siten, että esimerkiksi menettely on kuulemisineen hyvin lähellä lupamenettelyä. Toisaalta toisessa ääripäässä ilmoitusmenettely voi olla pelkästään rekisteröimisen kaltainen informatiivinen menettely eli kysymys on ainoastaan siitä, että viranomaiselle tulee tieto toiminnan harjoittamisesta. Tällaista menettelyä voidaan kutsua vaikkapa informatiiviseksi ilmoitukseksi. Näiden kahden ääripään väliin jää monia erilaisia tyyppisiä, esimerkiksi ilmoitusmenettely, jossa viranomaisen on aina annettava määräyksiä taikka menettely, jossa määräykset ovat mahdollisia tarvittaessa.

Ympäristönsuojelulaissa pääsääntönä on ennakovalvonnassa puhdas tavanomaisena lupamenettely, mutta eräissä erityistapauksissa on käytössä myös ilmoitusmenettelyjä (erityisesti melua ja ääntä aiheuttava tilapäinen toiminta, koeluontoinen toiminta, pilaantuneen maaperän puhdistaminen). Yleisesti ilmoitusmenettely on ympäristönsuojelulaissa käytössä informatiivisena ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaiseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä koskien. Tämän ilmoitusvelvollisuuden piirissä ovat ympäristönsuojelulain 65 §:n mukaan muut kuin luvanvaraiset toiminnot, joista säädetään

ympäristönsuojelulain 30 §:n 1 momentissa taikka valtioneuvoston asetuksella. (Ympäristönsuojelulain voimaantulolain 6 §:n mukaan tietojärjestelmään merkittiin myös aikaisempien päätösten mukaiset toiminnot ja muut lainmukaiset toiminnot.) Tietojärjestelmään merkitseminen on puhdas informatiivinen ilmoitus, eikä siihen liity säädettyjä mahdollisuuksia antaa esimerkiksi määräyksiä taikka ehtoja toiminnan harjoittamiselle. Toinen kysymys on luonnollisesti se, että tiedon saatuaan viranomaisen voi ryhtyä muihin ympäristönsuojelulain mukaisiin toimenpiteisiin (esimerkiksi edellytysten täytyessä vaatia lupahakemuksen tekemistä taikka ryhtyä valvonnallisiin toimenpiteisiin). Ympäristönsuojelulaissa ilmoitusmenettelyä käytetään myös tavallaan jälkivalvonnan keinona (toiminnan lopettamisilmoitus ja poikkeukselliset tilanteet).

Voimassa olevien ympäristönsuojelulain säännösten mukaan lupa- ja ilmoitusmenettelyjen käyttö on sillä tavoin sidottua, että lupa- tai ilmoitusmenettelyn käytön muutoksia ei ole mahdollista tehdä kuin muuttamalla lain säännöksiä. Kuitenkin eräiden toimintojen osalta (ympäristönsuojelulain 12 §:n 2 ja 3 kohtien mukaiset toiminnot, eräät jätelain 18 §:n mukaiset toiminnot sekä 28 §:n 2 momentin 4 kohdan mukainen jätteiden käsittely), on mahdollista valtioneuvoston asetuksella säätää, etteivät ne vaadi ympäristölupaa.

Nykyisellään ympäristönsuojelulain ennakkovalvontajärjestelmästä ei ole kovinkaan selkeästi ja läpinäkyvästi säädetty, eikä se myöskään sisällä joustoa, joka mahdollistaisi erilaisiin toimintoihin puuttumisen ennakkovalvonnan tarvetta vastaavalla tavalla. Nähdäkseni ennakkovalvontajärjestelmästä olisi mahdollista säätää merkittävästi informatiivisemmin ja joustavammin siten, että se sisältäisi selkeän lupa- ja ilmoitusjärjestelmän, jossa sekä lupa- että ilmoitusasioita voitaisiin käyttää nykyistä analyttisemmin ja hallinnon resurssien kannalta kustannustehokkaammin.

Luvanvaraiset toiminnot olisi mahdollista esimerkiksi jakaa niiden merkittävyyden ja/tai "uutuuden" (erotellen uudet ja olemassa olevat toiminnot) mukaan eri ryhmiin siten, ennakkovalvonta kohdistuisi tehokkaasti sellaisiin toimintoihin, joissa ennakkovalvonnan vaikuttavuus on merkittävämpi.

Luvanvaraiset toiminnot voitaisiin jaotella esimerkiksi seuraavasti (toiminto - lupamenettely):

- merkittävät uudet toiminnot - normaali lupamenettely
- muut uudet toiminnot (ei yleistä normiohjausta) - normaali lupamenettely
- muut uudet toiminnot (yleinen normiohjaus olemassa) - kevennetty menettely, erityisesti sijoittumisen ohjaus
- merkittävät olemassa olevat toiminnot - normaali luvan tarkistamismenettely (menettely hallinnollisesti kevyempi kuin uusilla toiminnoilla)
- muut olemassa olevat toiminnot - kevyt luvan tarkistamismenettely (viranomaisen harkitsee, onko tarkistamismenettely tarpeen).

Lisäksi saattaisi olla mahdollista kehittää toiminnan muutoksia varten oma - lupa- tai ilmoitusmenettelynsä menettelynsä silloin, kun muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Ilmoitusvelvolliset toiminnot olisi vastaavalla tavalla mahdollista jaotella erilaisiin ryhmiin esimerkiksi sen mukaan, onko niiden osalta olemassa yleisiä normeja. Ilmoitusvelvolliset toiminnot olisi mahdollista jaotella esimerkiksi seuraavasti: (toiminto - viranomaisen toiminta)

- määräyksiä edellyttävät toiminnot (ei yleistä normiohjausta) - viranomaisella velvollisuus antaa määräykset;
- määräyksiä edellyttävät toiminnot (yleinen normiohjaus olemassa) - viranomaisen voi tarvittaessa antaa määräyksiä;

- rekisteröintiä edellyttävät toiminnot - viranomaisen rekisteröi (informatiivinen ilmoitus) (jollei katso olevan ilmoitusvelvollinen tai luvanhakuvollinen).

Ennakovalvontajärjestelmän uudelleenarviointi näyttäisi tarpeelliselta, kun otetaan huomioon muutokset ympäristönsuojelun painopisteissä ja erityisesti ennakovalvontajärjestelmän mahdollisuudet vaikuttaa ympäristönsuojelun tasoon ja ympäristön laadun parantamiseen. Uudelleenarvioinnissa tulisi selvittää mahdollisuudet ennakovalvontajärjestelmän keventämiseen luvanhakukynnystä nostamalla (mukaan lukien erityisten kynnysten asettaminen tietyille toimialoille), suoraa normiohjausta lisäämällä, lupamenettelyä hallinnollisesti keveämmän ilmoitusjärjestelmän hyödyntämisellä (mukaan lukien informatiiviset, rekisteröinnin kaltaiset ilmoitukset) sekä valvontaa kehittämällä. Haitankärsijöiden oikeusturvaan liittyvät asiat on luonnollisestikin otettava huomioon järjestelmää arvioitaessa.

4.1.2 Valvonnasta

Ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa tarkasteltaessa keskeiset kysymykset koskevat valvonnan viranomaisjärjestelmää, valvonnan luonnetta, valvonnan välineitä ja keinoja sekä valvonnan seuraamuksia.

Ympäristönsuojelulain mukaisia valvontaviranomaisia ovat ympäristönsuojelulain 22 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta voidaan karkeasti jakaa kahteen osaan eli toisaalta yleiseen laillisuusvalvontaan, joka koskee kaikkia mahdollisia toimijoita, ja toisaalta ennakovalvonnan piiriin kuuluvien toimintojen valvontaan, joka koskee erityisesti lupamenettelyä vaativia toimintoja. Yleisen valvonnan perustana on ympäristönsuojelulaki (ja eräät muut lait, kuten jätelaki ja naapurussuhdelaki) ja ympäristönsuojelulain nojalla annetut lakia alemmantoiset säännökset (sisällölliseltä kannalta lähinnä valtioneuvoston asetukset), joiden noudattamista viranomaisten tulee valvoa. Luvanvaraisten toimintojen osalta valvonta perustuu toisaalta edellä mainittuihin normeihin ja toisaalta toiminnalle myönnettyyn lupaan lupamääräyksineen. Viranomaisen tehtävänä on näiden toimintojen osalta lähinnä valvoa, että toimintaa harjoitetaan luvan mukaisesti.

Itse valvonta voidaan jakaa valvonnan välineisiin ja seuraamuksiin. Valvonnan välineitä ovat viranomaisen itse hankkimat tiedot ja viranomaisen valvonnan kohteelta saamat tiedot sekä muilta tahoilta, esimerkiksi haitankärsijöiltä tai muilta viranomaisilta saadut tiedot. Tietoja saadakse viranomaisilla on ympäristönsuojelulain 83 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet. Luvanvaraisten toimintojen osalta on lisäksi annettu toiminnanharjoittajalle ympäristönsuojelulain 82 §:ssä mahdollisuus tarkkailuun toisen alueella. Valvonnan apuna toimivat toiminnanharjoittajan antamat kirjalliset (tai sähköiset tiedot), tarkastukset ja katselmukset.

Valvonnan seuraamuksena tai oikeastaan keinoina saattaa tilanne vastamaan säännösten ja määräysten sekä luvan edellyttämäksi, viranomaisille on annettu ympäristönsuojelulain 84-87 §:ssä säädettyjä oikeuksia. (Äärimmäisenä seurauksena laiminlyönnistä saattaa olla ympäristönsuojelulain 94 §:n mukaan rikosasian vireilletulo.) Nämä mahdollisuudet koskevat rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaisua (84 §), määräystä pilaantumisen ehkäisemiseksi (85 §), toiminnan keskeyttämistä (86 §) sekä aineita, valmisteita, tuotteita, laitteita ja koneita koskevia kielto- tai velvoittamispäätöksiä (87 §). Valvonnan tehosteena on mahdollista käyttää myös välittömiä ja välillisiä hallinnollisia pakkokeinoja eli viran-

omaisten välittömiä kieltoja sekä uhkasakkoa ja teettämisuuhkaa. (Välillisten pakkokeinojen käytön menettelystä säädetään tarkemmin uhkasakkolaissa (1113/1990).)

Nähdäkseni nämä valvonnan välineet ja keinot ovat lähtökohtaisesti riittäviä, jotta niiden nojalla valvontaviranomaisten on mahdollista suorittaa ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa tehokkaasti.

Mikäli ympäristönsuojelulain ennakkovalvontajärjestelmää muutettaisiin siten, että alueelliset ympäristökeskukset toimisivat valtion valvontaviranomaisina, eikä niillä olisi lainkaan lupatehtäviä, tulisi ympäristökeskuksille antaa oikeus myös hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön täysimääräisesti. (Ks. jäljempää jaksosta 4.5.1.)

Ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaan näyttäisi kuitenkin liittyvän merkittäviä ongelmia siinä suhteessa, että viranomaisilla ei ole ollut riittävästi resursseja valvonnan suorittamiseksi. Nämä ongelmat koskevat sekä valtion että kuntien viranomaisia. Ennakkovalvontajärjestelmää kehitettäessä tulisi varmistaa, että ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaan (yleinen laillisuusvalvonta ja luvanvaraisten toimintojen jälkivalvonta) olisi olemassa riittävät resurssit. Valvonnan resurssien kehittämisen kautta olisi mahdollista varmistaa sen tehokkuus ja suunnitelmallisuus.

4.2 Yleisiin normeihin perustuvasta ohjauksesta ja luvanhakukynnyksestä

4.2.1 Tiettyjä toimintoja koskevasta yleisestä normiohjauksesta

Ympäristönsuojelussa suora normiohjaus, jolla tarkoitetaan tässä sitä, että toimintaa koskevat käskyt, kiellot ja velvollisuudet, on ilmaistu suoraan yleisessä kaikkia toimijoita velvoittavassa normistossa, on varsin perinteinen tapa ohjata käyttäytymistä myös ympäristönsuojelun alalla. Nämä velvoittavat normit voivat olla joko suoraan laissa taikka ne voivat olla lain nojalla annettuja alemman tasoisia normeja. Suoran normiohjauksen rinnalla on kuitenkin yleensä ollut myös ennakkovalvontajärjestelmä, joka on koskenut ainakin merkittävämpiä toimintoja ja jonka avulla lainsäädännön joustaviin normeihin perustuen ja nykyisin myös hyvin pitkälti lakia alemmantasoiseen normistoon nojautuen on räätälöity toiminnan harjoittamista koskevat ympäristölliset edellytykset.

Laajasti ymmärrettynä yleiset normit voivat sisältää varsin moninaisia seikkoja, jotka koskevat esimerkiksi päästöjä, ympäristön laatua taikka tiettyjä toimintoja ja niiden harjoittamisen yleisiä ympäristöllisiä edellytyksiä. Tässä yhteydessä yleisiä normeja käsitellään suppeassa merkityksessä siten, että yleisillä normeilla tarkoitetaan lähinnä vain tiettyä toimintoa koskevia ja nimenomaan sitä silmällä pitäen laadittuja lakia alemmanasteisia normeja, joissa on nimenomaisesti pyritty ottamaan huomioon tämän tietyn toiminnon ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset.

Suomessa ei ole ollut käytössä tietyille toiminnoille erityisesti muotoiltuja yleisiä normeja, joilla olisi muotoiltu tätä nimenomaista toimintoa koskevat ympäristönsuojelun kannalta tarpeelliset ehdot. Tällaiset tiettyjä toimintoja koskevat yleiset normit ovat kuitenkin ympäristönsuojelulain 12 §:n mukaan mahdollisia. Normeja on mahdollista antaa vain säännöksessä mainituilla aloilla, joita ovat: maa-, karja-, turkis- ja metsätalous sekä turvetuotanto ja kalankasvatus; polttoaineteholtaan alle 10 megawatin sähköä tai lämpöä tuottavan laitos tai kattilalaitos, asfalttiasema, kivenmurskaamo, kivenlouhimo ja polttonesteiden jakeluasema sekä muun näihin rinnastettava toiminta; haihtuvia orgaanisia yhdisteitä käyttävä toiminta; sekä jätteen laitos- tai ammattimainen hyödyntämi-

nen tai käsittely. Huomattava on myös, että säännöksen mukaan normit voivat olla jossakin määrin erilaisia eri toimintoille. Säännös on kuitenkin varsin kattava siten, että se mahdollistaa yleisten normien antamisen valtioneuvoston asetuksella juuri sellaisia toimintoja koskien, joiden lukumäärä on suuri ja joiden ympäristönsuojelulliset vaatimukset ovat - ainakin päästöjen osalta - usein varsin standardinomaisia.

Yleisenä edellytyksenä yleisten normien antamiselle luonnollisestikin on se säännöksessäkkin esille tuotu seikka, että päästöjen ehkäiseminen kyseisellä toimialalla on mahdollista yhdenmukaisin ympäristönsuojelutoimin. Lakia alemmantasoisten normien antamisen kannalta on lisäksi tärkeätä pitää mielessä perustuslain 80 §:n 2 momenttiin liittyvät normien antamisvaltuuden täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset.

Ympäristönsuojelulain 12 §:n säännöstä voitaisiin selkeyttää siten, että kaikkien toimintojen osalta olisivat mahdollisia sekä itse toiminnan ympäristönsuojelullisia vaatimuksia (päästöjen vähentämiseksi tarpeellisista menetelmistä, laitteista, rakennuksista ja rakennelmista) että toiminnan sijoittumiseen liittyviä ympäristönsuojeluvaatimuksia koskevat lakia alemmantasoiset, valtioneuvoston asetukseen perustuvat normit. Näistä mahdollisista seikoista sekä niiden antamisen edellytyksistä säädettäisiin ensin ja sitten luettelossa esitettäisiin ne toiminnot, joiden osalta tällaisia normeja voitaisiin antaa. Samassa yhteydessä olisi siis selvitettävä ne toiminnot, joiden osalta normit olisivat tarpeen eli olisiko syytä laajentaa nykyisen säännöksen soveltamisalaa. Säännöksessä tulisi yksiselitteisen selvästi säätää, että normit voivat korvata lupamenettelyn tai ilmoitusmenettelyn. Sekä lupamenettelyn että ilmoitusmenettelyn korvautumisen edellytyksistä olisi ilmeisesti säädettävä erillään toisistaan. Vähintäänkin tulisi tämentää ympäristönsuojelulain 30 §:ää, jotta sen käyttäminen olisi selvästi mahdollista.

Suurilla tiettyjä toimintoja koskevilla yleisillä normeilla, jotka annettaisiin valtioneuvoston asetuksella ympäristönsuojelulain 12 §:n nojalla olisi mahdollista merkittävästi vähentää ympäristölupahallinnon työmäärää, mikäli näitä yleisiä normeja annettaisiin sellaisia toimintoja koskien, joita on lukumääräisesti paljon. Luonnollisestikaan yleisten normien käyttö ei ole mahdollista kaikilla toimialoilla, eikä se ole mielekästä ympäristövaikutuksiltaan merkittävien toimintojen osalta ja sellaisten toimintojen osalta, joita on lukumääräisesti vähän. Lisäksi on huomattava, että suora normiohjaus on ohjauskeinona varsin tehokas, mutta samalla se voi olla myös joustamaton.

Nähdäkseni tällaisten normien kehittämiseen panostaminen olisi varsin kustannustehokasta, sillä nämä panostukset yleisen normiohjauksen puolella voivat tuoda merkittäviä voimavarasäästöjä ennakkovalvontajärjestelmässä.

Kyselytutkimuksen tulokset suoran normiohjauksen kehittämisen osalta ovat siinä mielessä varsin yksiselitteiset, että vastaajien enemmistö oli selvästi sillä kannalla, että suoraa normiohjausta kehittämällä olisi mahdollista nostaa ympäristöluvan hakukynnystä.

Nähdäkseni suora normiohjaus tulisi ottaa käyttöön mahdollisimman laajalti sellaisia toimintoja koskien, joiden osalta lupamenettelystä ei juurikaan synny lisäarvoa ympäristönsuojelun taikka haitankärsijöiden aseman kannalta. Osalta näistä yleisin normein ohjatuista toiminnoista tulisi ilmeisestikin edellyttää sellaisen ilmoitusmenettelyn käyttöä, joka mahdollistaisi tarvittaessa myös määräysten antamisen. Osalla toiminnoista saattaisi pelkkä informatiivinen ilmoituskin (rekisteröinti) olla viranomaiskontrollin kannalta riittävä. Viranomaisella tulisi kuitenkin olla mahdollisuus saattaa asia lupamenettelyyn. Saattaisi lisäksi olla tarpeen kehittää jälkivalvonnan käynnistämismenettelyä mahdollisten haitankärsijöiden oikeusturvan varmistamiseksi.

Tämän ohella olisi ilmeisesti tarpeen selvittää, miten yleiset normit voisivat jouduttaa lupamenettelyä tietyillä toimialoilla.

Monien toimintojen osalta, joissa itse toiminnasta aiheutuvat ympäristöhäiriöt ovat sinänsä varsin helposti teknisesti hallittavissa, on sijoituspaikan valintaa koskeva kysymys ongelmallinen erityisesti mahdollisten haitankärsijöiden oikeusturvanäkökulmasta. Toiminto saattaa näet ilman yksittäistapauksellista harkintaa sijoittua siten, että siitä aiheutuu häiriötä olemassa olevalle asutukselle. Nämä häiriöt voivat olla luonteeltaan perinteisiä immisioita (melu, tärinä, haju, jne.) taikka ne voivat aiheutua esimerkiksi tiettyyn toimintaan liittyvästä liikenteestä.

Yleisten normien kehittämisessä olisi ilmeisestikin tarpeen erottaa toisistaan toisaalta sijoituspaikan valintaa (alueellista sijoittumista) koskevat kysymykset ja toisaalta toiminnasta aiheutuvia päästöjä ja jätteitä (ympäristönsuojelulliset vaatimukset) koskevat kysymykset, vaikka ne usein käytännössä ovatkin toisiinsa kytkeytyneitä. Sijoittumisella on näet erityinen merkitys naapureille aiheutuvien haittojen kannalta, kun taas päästöjä ja jätteitä koskevat kysymykset ovat usein laajemmin ympäristönsuojelua koskevia. Tämä erottaminen on tarpeellista sen vuoksi, että eräiden toimintojen osalta sijoittumiseen liittyviä kysymyksiä voi olla suhteellisen vaikea ratkaista yleisin normein. Sijoittumista koskevat kysymykset ovat näet eräiden toimintojen osalta (esimerkiksi eläinsuojat) sillä tavoin paikkasidonnaisia, että yleisten normien käyttö voi osoittautua ongelmalliseksi, vaikka luonnollisestikin on mahdollista selvittää sellaisia etäisyyksiä esimerkiksi asutuksesta, joiden nojalla valtaosa toiminnoista voi sijoittua useimmissa tapauksissa haitattomasti. Olisi mahdollista ainakin karkeasti normittaa etäisyydet erilaisiin muihin toimintoihin (asutus ja muut herkäät toiminnot), jotta voitaisiin luoda tavallaan pääsäännöt haitattomalle sijoittumiselle, jotka voisivat joissakin tapauksissa olla esimerkiksi sidoksissa toiminnon kokoon ja siitä näin todennäköisesti aiheutuviin haittoihin. Joidenkin toimintojen osalta sijoittumista koskevat kysymykset voidaan ratkaista itse toiminnasta aiheutuvia häiriöitä - esimerkiksi melua ja hajua - koskevilla normeilla, joilla teknisesti estetään häiriöt. Vastaavasti sijoittuminen voidaan esimerkiksi melua aiheuttavien toimintojen osalta sitoa ympäristön laatumormeihin tietyllä etäisyydellä toiminnasta. Eräiden toimintojen osalta saattaa liikenne olla sijoittumiseen liittyen suurin häiriötekijä. Tämän tyyppisen häiriön sääntely yleisin normein voi osoittautua varsin ongelmalliseksi. Sen vuoksi tällaisten toimintojen sijoittumisen osalta saattaisi olla tarpeen muitakin sijoittumisen ohjaukseen liittyviä keinoja.

Sijoittumisen ohjauksessa tulisi ennakkoluulottomasti myös pyrkiä käyttämään muun lainsäädännön tarjoamia keinoja hyväksi. Samalla voisi olla mahdollista jossakin määrin vähentää samaa toimintaa koskevien lupien määrää ja tältä osin tehostaa viranomaistoimintaa. Tällaisia ympäristönsuojelulain kanssa osin päällekkäisiä keinoja ovat ainakin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset suunnitelmat ja luvat sekä kemikaalilainsäädännön mukainen ennakkovalvonta.

4.2.2 Alueidenkäytön ohjausjärjestelmä ja toimintojen sijoittumisen ohjaus

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitus ohjaa ympäristönsuojelulain mukaisten toimintojen sijoittumista nykyisin yleisesti ympäristönsuojelulain 6 §:n nojalla (oikeusvaikutteinen kaava on otettava huomioon) sekä ympäristölupavollisten osalta ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momenttiin perustuen (ei sijoittumista asemakaavan vastaisesti).

Sijoittumisen ohjausta olisi mahdollisuus kehittää erityisesti sellaisten toimintojen osalta, jotka eivät vaadi ympäristölupaa, mutta joita koskien on annettu yleisiä normeja. Eräs mahdollisuus voisi olla, että voimassa olevassa asemakaa-

vassa tiettyyn tarkoitukseen osoitettu toiminto, jonka osalta muut ympäristövaatimukset on ratkaistu yleisin normein, voisi sijoittua suoraan asemakaavan nojalla. Erityisenä edellytyksenä voisi olla, että asemakaavassa on annettu erityisiä asemakaavamääräyksiä (maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 2 momentin mukaisia) juuri tätä toimintoa koskien. Tällaisessa tapauksessa toiminnon sijoittuminen on näet harkittu asemakaavan laatimisen yhteydessä ja toiminnosta mahdollisesti haittaa kärsivät tahot ovat voineet asemakaavan valmistelun yhteydessä vaikuttaa päätöksentekoon sekä hakea muutosta asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen. Kysymys olisi tavallaan saman kaltaisesta järjestelmästä, josta säädettiin aikanaan terveydensuojelulaissa. Ilmeisesti edellytyksistä olisi kuitenkin säädettävä merkittävässä määrin tarkemmin.

Asemakaavan osalta sijoittumisen ohjausta yleisin normein säänneltyjen toimintojen osalta olisi mahdollista kehittää asemakaavamerkintöjen kautta sekä laatimalla ohjeita asemakaavamääräyksiä käyttämisestä tällaisissa tapauksissa.

Toimintojen sijoittumisen osalta olisi mahdollista myös harkita oikeusvaikutteisiin yleiskaavoihin perustuvaa ohjausta. Tämä olisi ainakin jossakin määrin mahdollista esimerkiksi siten, että mikäli yleiskaavaan olisi otettu maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 2 momentin mukaisia erityisiä yleiskaavamääräyksiä, voisi toiminta sijoittua suoraan yleiskaavan nojalla.

On tärkeätä huomata, että yleiskaavasta - samoin kuin asemakaavastakin - tulisi käydä varsin yksiselitteisesti ilmi, millainen toiminto olisi mahdollista sijoittaa suoraan sen nojalla. Pelkkä aluevaraus ei siis tässä suhteessa voisi olla riittävä, vaan kaavan tulisi olla tavallaan räätälöity kyseisen kaltaiselle toiminnolle.

Kun nykyisellään yleiskaavat varsin harvoin ovat sellaisia, että niiden nojalla olisi suoraan mahdollista sijoittua eli yleiskaavoissa ei ole kovinkaan usein ole sellaisia tietyille toiminnolle räätälöityjä määräyksiä, joiden nojalla sijoittuminen voisi olla mahdollista. Tämän vuoksi on syytä tarkastella asemakaavoittamattomien alueiden osalta myös muita mahdollisia keinoja toimintojen sijoittumisen suhteen. Eräs mahdollisuus voisi olla ympäristönsuojelulain mukaisen sijoittumisen kytkeminen asemakaavoittamattomien alueiden ulkopuolella maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisuun. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelutarveratkaisu on näet maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaan tiettyjen hankkeiden osalta tarpeen ympäristöllisten edellytysten täytyessä myös muiden kuin varsinaisten suunnittelutarvealueiden osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 2 momentin mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Käytännössä kysymys on ollut perinteisesti - siis jo rakennuslain järjestelmässä - sellaisesta rakentamisesta, joka merkittävästi poikkeaa tavanomaisesta asemakaavoittamattomien alueiden rakentamisesta (esimerkiksi teollisuuslaitokset ja varastoalueet), mutta maankäyttö- ja rakennuslain aikana säännöstä on sovellettu jossakin määrin aikaisempaa vähäisempiinkin toimintoihin.

Jotta järjestelmä toimisi sijoittumisen ohjauksen osalta tarkoituksenmukaisesti, tulisi ilmeisesti tarkistaa maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädettyjä suunnittelutarveratkaisun tekemisen edellytyksiä siten, että sijoittuminen olisi mahdollista ilman asemakaavaa ja samassa yhteydessä olisi myös mahdollista selkeyttää maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 2 momentin soveltamisen alaa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi lisäämällä maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin luetteloon haittamuus naapurille ja mahdollisesti 16 §:n 2 momenttiin esimerkkiluettelo erilaisista toiminnosta. Tämän lisäksi olisi ilmeisestikin tarpeen laatia erityisiä ohjeita tiettyjen toimintojen sijoittumisen harkintaan suunnitteluratkaisuja koskien.

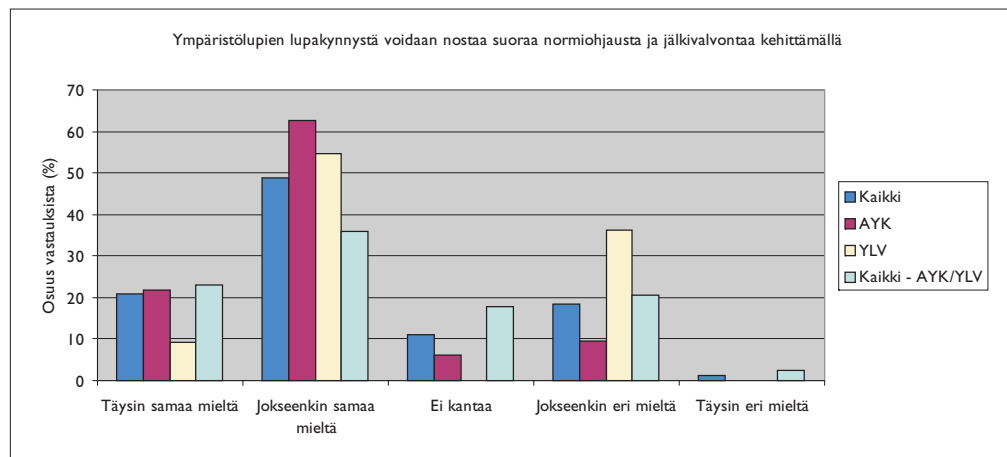
Nähdäkseni maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamista koskeva ratkaisu ei voisi tulla kyseeseen sijoittumisen ohjauksessa. Poikkeamisen osalta tilanne on näet toinen ainakin silloin, kun poiketaan voimassa olevasta asemakaavasta ja sen nimenomaisesta käyttötarkoituksesta, koska alue on suunniteltu ottaen huomioon kaavan mukainen käyttötarkoitus. Nähdäkseni poikkeamisratkaisulla ei voisi ratkaista sijoittumiskysymystä, vaan sijoittuminen tulisi ratkaista asemakaavaa muuttamalla.

Ympäristönsuojelulain järjestelmässä voisi olla mahdollista luottaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suunnittelutarveratkaisuun sijoittumisen osalta ainakin niiden toimintojen osalta, joiden osalta on säädetty yleisiä normeja, jotka koskevat tietystä toiminnasta aiheutua tavanomaisten ympäristöhaittojen ehkäisyä. Suunnitteluratkaisun tekemisen edellytykset ovat erittäin pitkälti ympäristöllisiä ja alueidenkäyttöllisiä eli suhteellisen suuressa määrin saman kaltaisia kuin ympäristönsuojelulain mukaisessa sijoittumista koskevassa päätöksenteosakin. Luonnollisestikin suunnittelutarveratkaisuun on mahdollista hakea muutosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä eli mahdollisilla haitankärsijöillä olisi käytössään riittävät oikeussuojakeinot.

Ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmien tällaisesta integroimisesta koituisi ilmeisesti erityisesti kuntien hallinnolle myös jonkin verran säästöä ja erityisesti järjestelmä olisi toiminnanharjoittajalle jossakin määrin helpompi, kun varsinaisia lupamenettelyjä olisi kolmen sijasta kaksi.

4.2.3 Luvanhakukynnyksestä - lähtökohdat ja kyselytutkimus

Luvanhakukynnyksen osalta kyselytutkimuksen tulokset eivät olleet täysin yksiselitteiset, mutta kytkettäessä luvanhakukynnyksen nostaminen suoran normiohjauksen kehittämiseen, vastaajien enemmistö oli kaikissa vastaajaryhmissä sillä kannalla, että luvanhakukynnystä on mahdollista nostaa. Huomattava on, että erityisesti lupaviranomaiset olivat sillä kannalla, että luvanhakukynnyksen nostaminen on tarpeellista. Luvanhakukynnyksen nostaminen on tullut esiin myös Ympäristönsuojelulain seurantatyöryhmässä. Lisäksi oikeusvertaileva selvitys osoittaa, että Suo-messa luvanhakukynnykset ovat alhaisemmat kuin monissa muissa maissa.



Luvanhakukynnyksen nostamisen tarpeellisuutta olisi jatkossa selvitettävä toisaalta yleisesti ja toisaalta erityisesti niiden toimintojen osalta, joita on lukumääräisesti paljon ja joiden osalta ympäristönsuojelulliset vaatimukset ovat tavallaan standardisoitavissa.

4.2.4 Luvanhakukynnyksistä eräissä maissa

Ruotsi

Ruotsin laitosluettelo on melko samantyyppinen kuin esimerkiksi Belgian Walloniassa. Luettelo on siis toimintojen suhteen merkittävästi tarkempi kuin Suomessa. Luvanhakukynnyksen suhteen ei ole mahdollista tehdä helposti samaa päätelmää, vaan sen ymmärtämiseen on erityisesti tätä varten laadittu lukuohje tarpeen. Luvanhakukynnykset poikkeavat Suomesta erityisesti pienten toimintojen osalta: Suomessa luvantarve on voimassa yleisesti, kun Ruotsissa kooltaan pienet tuotantolaitokset selviävät ilmoituksella. Eläinsuojien lupakynnys on Ruotsissa reilusti korkeampi. Ympäristön kannalta erityisen tärkeiden teollisuuslaitosten kohdalla Ruotsin ympäristöoikeuksien tai hallituksen ja Suomessa ympäristölupavirastojen käsittelyyn päätyvät pääsääntöisesti samat toiminnot. Ruotsissa ympäristölupien kokonaismäärä on melko vähäinen 6000-7000 verrattuna Suomen yli noin 26.000:een, vaikka Ruotsissa ympäristökaarella ohjataan myös Suomessa muun muassa terveydensuojelulain piiriin kuuluvia lupia. Ruotsin lupakynnykset ovat yleensä melko selkeästi korkeampia (ks. taulukko) kuin Suomessa ja ilmoituskynnys on usein samaa luokkaa kuin Suomessa kunnallisen luvan tarpeeseen johtava. Joissain tapauksissa Ruotsissa ei vaadita edes ilmoitusta Suomessa luvanvaraisesta toiminnasta.

Toiminta	Ympäristöoikeus Lupavirasto	Lääninhallitus AYK	Ilmoitus Kunta
Eläinsuoja, nautakarja (kpl eläimiä)			
Ruotsi	-	200	100
Suomi	-	200 ⁽¹⁾	80 ⁽¹⁾
Eläinsuoja, broilerit (kpl eläimiä)			
Ruotsi	-	40 000	20 000
Suomi	-	50 000	10 000
Eläinsuoja, munituskana (kpl eläimiä)			
Ruotsi	-	20 000	10 000
Suomi	-	30 000	2 700
Eläinsuoja, lihasiat (kpl eläimiä)			
Ruotsi	-	2 000	1 000
Suomi	-	1 000	2 10
Öljynjalostamo			
Ruotsi	hallitus	-	-
Suomi	aina	-	-
Maalien, lakkojen tai painovärien valmistus			
Ruotsi	-	yli 1000 t/a	1 - 1000 t/a
Suomi	-	aina	-
Teurastamo, ruhontuotanto			
Ruotsi	-	17 t/d ⁽²⁾	0,02 - 17 t/d ⁽²⁾
Suomi	-	50 t/d	< 50 t/d
Panimo			
Ruotsi	-	5 milj. l/a	0,1 - 5,0 milj. l/a
Suomi	-	1 milj. l/a	< 1 milj. l/a
Tekstiilien vesipula / kemiallinen pesula			
Ruotsi	-	-	1 t/d/aina
Suomi	-	-	500 kg/d/aina

Saksa

Immisuojelulain luvanhakukynnyksestä

BImSchG:n mukaan lupaa ovat velvollisia hakemaan sellaiset toiminnot, jotka on lueteltu asetuksen laitosluettelossa. Luettelo on tyhjentävä, mutta siihen kuulumattomia toimintoja koskee lain 22 §. Sen mukaan ympäristölle haitalliset vaikutukset on poistettava olemassa olevien teknisten mahdollisuuksien rajoissa, joten kyseessä on ikään kuin yleinen normiohjaus.

Yleensä lupaa ei Saksassa tarvitse toimintaan, joka kestää samassa paikassa alle 12 kuukautta. Luvasta vapautettuja ovat myös tutkimus-, kehitys- tai kokeilukäytössä olevat laitokset, elleivät ne kuulu 1. luokkaan, jolloin niihin sovelletaan kevennettyä menettelyä. Lupakynnyksessä lasketaan yhteen samalla alueella toimivat pienet yksiköt. Toiminnot jaetaan luokituksiin, joiden mukaan niihin sovelletaan joko yksinkertaistettua tai raskaampaa lupamenettelyä. Jos 2. luokan laitokset muodostavat suuremman, 1. luokkaan verrattavan kokonaisuuden tai ne vaativat YVA-menettelyn, kuuluvat ne raskaamman lupamenettelyn piiriin.

Toiminta	Lupavirasto	1. Luokka AYK	2. Luokka Kunta
Energian tuotanto, fossiiliset polttoaineet			
Saksa		50 MV	1 - 20 MV ⁽¹⁾
Suomi	300 MV	50 MV	5 MV
Hiilen ym. kaasutus tai nesteytys			
Saksa		kiinteä hiili, aina ⁽²⁾	muu aina ⁽²⁾
Suomi	-	aina	-
Lasin tai lasikuidun valmistus			
Saksa		20 t/d	100 kg/d ⁽³⁾
Suomi	-	aina	-
Kiinteä asfalttiasema			
Saksa		200 t/h	aina
Suomi	-	-	min. 50 d/a
Metallien tai muovien kem. tai elek. pintakäsittely (Prosessikyllyn tilavuus)			
Saksa		30 m ³	1 - 30 m ³
Suomi	-	30 m ³	< 30 m ³
Paperi- ja kartonkiteollisuus			
Saksa		20 t/d	< 20 t/d ⁽⁴⁾
Suomi	aina	-	-
Eläinsuoja, nautakarja (kpl:tta eläimiä)			
Saksa		350	250
Suomi	-	200 ⁽⁵⁾	80 ⁽⁵⁾
Eläinsuoja, broilerit (kpl:tta eläimiä)			
Saksa		40 000	30 000
Suomi	-	50 000	10 000
Eläinsuoja, lihasika (kpl:tta eläimiä)			
Saksa		2000	1500
Suomi	-	1000	210
Maidon käsittely-, keräily- tai jalostuslaitos			
Saksa		200 000 t/d	5 t/d
Suomi	-	60 000 t/a	aina
Kompostointi, laitosmainen toiminta			
Saksa		30 000 t/a	3 000 t/a
Suomi	-	5 000 t/a	aina

Edellä olevassa taulukossa on vertailtu joidenkin toimialojen ympäristölupakynnystä Suomessa ja Saksassa. Vertailua vaikeuttavat Saksan selvästi Suomea tarkempi laitosluettelo ja kynnysen erilaiset mittaustavat. Taulukko antaa kuitenkin kuvan luvanhakukynnyksistä käsitellyillä aloilla. Erot Suomeen eivät ole merkittäviä näistä aloista kuin eläinsuojien kohdalla, joissa kynnys on Suomessa selkeästi alhaisempi. Tosin kynnys laajempaan lupakäsittelyyn on Saksassa eläinsuojien kohdalla yleensä alhaisempi kuin alueellisten ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvien lupien kynnys Suomessa.

Belgia

Belgian Vallonian osavaltion CWATUP jakaa ympäristölle mahdollisesti vaaraa aiheuttavat laitokset kolmeen luokkaan: 1. luokkaan kuuluvat ihmisen terveydelle ja ympäristölle suurinta vaikutusta aiheuttavat laitokset ja 3. luokkaan puolestaan vaikutuksiltaan vähäisimmät laitokset. Ennen aluehallinnon toimivaltaan kuuluneet 1. luokan luvat on siirretty muutamain poikkeuksin kuntien toimivaltaan. Luokkiin jako tapahtuu laitosluetteloiden avulla. 1. luokkaan kuuluvilta laitoksilta vaaditaan YVA-menettely ja niiden lupamenettely on raskaampi ja pitempikestoisempi kuin 2. luokan laitoksilla. 3. luokan laitoksille riittää ilmoitusmenettely. Käytännössä luettelon jako perustuu EU:n NOME-luokitukseen. Laitosluetteloon on sisällytetty myös joitakin sellaisia toimintoja, jotka eivät ennen olleet luvanvaraisia, joten lakimuutos saattoi tietyissä yksittäisissä tapauksissa myös madaltaa lupakynnystä.

Kaikkien 1. ja 2. luokan laitosten ympäristövaikutukset täytyy selvittää. Se kuuluuko toiminta varsinaisen YVA-menettelyn piiriin, selviää tyhjentävästä laitosluettelosta.

Hakijan valitsema riippumaton, hyväksytty taho toteuttaa YVA-menettelyn. Ennen YVA:a suoritetaan julkinen hankkeen esittely ja mielipidekysely, jonka tavoitteena on jo alusta asti tuoda esille laitoksen mahdolliset puutteet kestävä kehityksen kannalta. YVA-menettelyn ulkopuolelle jäävillä laitoksilla käsittelyä on hallinnollisesti huomattavasti kevennetty vanhasta menettelystä. Ympäristövaikutukset arvioidaan lupahakemuslomakkeelle ja mitään erityistä arviointilomaketta ei tarvitse liittää hakemukseen. 3. luokan laitoksien ilmoitusmenettelyssä ilmoituksen jättäjän ei tarvitse toimittaa minkäänlaista arviointia ympäristövaikutuksista. Lupamenettelyä on lähitulevaisuudessa tarkoitus edelleen yksinkertaistaa saattamalla lupahakemus sähköiseen muotoon.

Eläinsuojien ilmoituskynnys ylitetään Valloniassa jo muutaman eläimen ollessa kysessä, mutta tällaisissa tapauksissa ilmoitus on verrattavissa tietokantaan kirjaamiseen eikä edellytä minkäänlaista lupaprosessiin verrattavaa hallinnollista rasitetta. Toiseen luokkaan kuuluvat eläinsuojat edellyttävät kevennettyä lupamenettelyä, joka lienee sekin huomattavasti Suomalaista lupamenettelyä keveämpi. Tämä alempi lupakynnys on yleensä Suomea matalampi, poikkeuksena mm. nautakarja, jonka lupakynnys on 50 eläimessä verrattuna Suomen 30 lypsy-lehmään. Toki lihanaudan kohdalla asia on päinvastoin: raja on Suomessa korkeampi 80 eläimellä.

Verrattaessa alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvia lupasioita eläinsuojien osalta ja Vallonian 1. luokan rajaa, voidaan todeta, että kynnys on Suomessa tässä kohtaa selvästi alempi: Suomessa lannantuotannoltaan 1000:a lihasikaa vastaava eläinsuoja kuuluu ympäristökeskuksen toimivaltaan, Valloniassa kynnys raskaampaan menettelyyn on lähes 1700 eläimessä. Valloniassa lasketaan kynnukset tässä suhteessa eri tavalla: raja on 20 tonnia lantaa tuottavissa eläinsuojissa, joka vastaa säädösten määrittelemän eläinten lannantuotannon perusteella noin 1670:tä lihasikaa. Valloniassa kaikki 1. luokkaan kuuluvat eläinsuojat vaativat YVA-menettelyn. YVA-menettelyn kynnys on Suo-

messä selvästi korkeampi, esimerkiksi yli 30 kg sikojen kohdalla raja on 3000 eläintä verrattuna Vallonian 2000:een. Yleisestikin YVA-menettelyn piiriin kuuluvat Valloniassa kaikki 1. luokan luvan vaativat toiminnot eli lähes kaikkien alojen suurimmat laitokset sekä jotkut toimintamuodot, joilta puuttuu varsinainen luokitus. Näin ollen YVA-menettelyn piiriin kuuluu huomattavasti suurempi joukko toimintoja kuin Suomessa, vaikkakin joillakin aloilla YVA:n kynnyks on sen verran korkea, että sitä käytännössä sovellettaaneen näihin vain harvoin.

Belgiassa keveämpää lupamenettelyä on yksinkertaistettu eläinsuojien kohdalla lisäämällä laitosluetteloon määräyksiä vähimmäismetrimäärästä eläinsuojan ja lähimmän asutuksen välillä. Minimietäisyys tietyn kynnyksen ylittävältä eläinsuojalta asutukseen on 125 metriä ja raja metrimäärän voimaan astumiseksi on hiukan korkeampi kuin 2. luokan lupakynnys (esim. 100 nautaa, lupakynnys 50 eläintä).

Teurastamoiden kohdalla Valloniassa keveämmällä luvalla saa tuottaa 100 tonnia ruhoja päivässä, Suomessa ympäristökeskuksen luparaja on 50 tonnia, alempi lupakynnys on Valloniassa alhaisempi kuin Suomessa. Kasvikunnan tuotteiden tehtaiden (hedelmät, vihannekset jne.) kohdalla lupakynnys on Suomessa alempi: luvan tarvitsevat kaikki alan tehtaat, Valloniassa yli 10 tonnia päivässä tuottavat. Suomessa ympäristökeskuksen luvan tarvitsevat 20.000 tonnia vuodessa tuottavat, Valloniassa ylempi lupakynnys on 500 tonnia päivässä (luokkaa 150.000 tonnia vuodessa laskettuna 300 d/a). Kasvi- tai eläinperäisten rasvojen tuotanto ja margariinitehtaat tarvitsevat Suomessa aina ympäristökeskuksen luvan, Valloniassa ilmoitus riittää, mikäli tuotanto alittaa 10 tonnia päivässä.

Toiminta	Ylempi lupakynnys	Alempi lupakynnys
Eläinsuojat, lannantuotanto		
(kpl:ta sikoja)		
Vallonia	1 670 (20 t/a)	80 (1 t/a)
Suomi	1 000	210
Teurastamot, ruohontuotanto		
Vallonia	100 t/d	2 t/d
Suomi	50 t/d	aina
Kasvi- tai eläinrasvat, margariinin tuotanto		
Vallonia	300 t/d	10 t/d
Suomi	aina AYK	-
Kasvikunnan tuotteet		
(kuten hedelmät, marjat)		
Vallonia	n. 150 000 t/a ⁽¹⁾	10 t/d
Suomi	20 000 t/a	aina
Tekstiilien valmistus		
Vallonia	10 t/d	0.1 t/d
Suomi	-	aina
Paperi- ja kartonkiteollisuus		
Vallonia	200 - 500 t/d	0 - 0.1 t/d
Suomi	aina lupavirasto	-
Öljynjalostamo		
Vallonia	aina	-
Suomi	aina lupavirasto	-
Kemianteollisuus, pigmentit		
Vallonia	20 000 t/a	100 t/a
Suomi	aina AYK	-

Vaikka sekä Suomessa että Valloniassa on käytössä laitosluettelot, ei kovin suoraviivainen vertailu ole aina mahdollista. Vallonian laitosluettelo on erittäin tarkka verrattuna Suomen vastaavaan. Lisäksi lupakynnysten määrittämisessä on käy-

tetty eri aikayksikköjä (päivä-, tunti- tai vuosikulutus/tuotanto). Myös lupahal-
linnon rakenteen erot vaikeuttavat suoraa vertailua. Edellä olevassa taulukossa
on esitetty joidenkin toimialojen lupakynnyksiä Valloniassa ja Suomessa. Ylem-
mällä lupakynnyksellä tarkoitetaan Vallonian 1. luokan laitoksiin luettavia ja
Suomessa ympäristökeskuksen tai lupaviraston käsittelemiä lupia vaativat toi-
minnat ja alemmalla Suomessa kunnan ympäristöluvan vaativia ja Valloniassa 2.
luokkaan kuuluvia laitoksia.

4.2.5 Yleisen normiohjauksen esimerkkialat

Esimerkkeinä sellaisista toiminnoista, joilla suoran normiohjauksen kehittämi-
sen kautta, voitaisiin ajatella luvanhakukynnyksen nostamista, voisivat olla esi-
merkiksi eläinsuojat, energiatuotannon suhteellisen pienet yksiköt, maanraken-
nusala sekä polttonesteiden jakeluasemat. Näiden toimintojen osalta voisi olla
mahdollista saada aikaiseksi sellaiset yleiset normit, joiden nojalla suuri osa
toiminnoista voisi ainakin toimia ilman lupaharkinnan kautta muotoiltuja toi-
minnan harjoittamisen ympäristönsuojelullisia edellytyksiä (lupamääräykset).
Luonnollisestikin normit tulisi kehittää alakohtaisesti siten, että ne kattaisivat
kyseisestä toiminnasta aiheutuvat ympäristölliset vaatimukset mahdollisimman
laajalti.

Yleisen normiohjauksen ja ilmoitusmenettelyn piiriin voisi ajatella siirrettä-
vän pilaantuneen maaperän käsittelyä koskevia asioita, joita on määrällisesti
varsin paljon. Näiden osalta tulisi ilmeisesti myös selvittää toimivallan siirtämis-
tä kuntien ympäristölupaviranomaisten tehtäväksi niissä kunnissa, joissa on riit-
tävät edellytykset käsitellä lupa-asioita. Tällaisia kuntia ovat ilmeisesti ainakin
maakunnalliset keskuskeskukset sekä pääkaupunkiseudun kunnat.

Luvanhakukynnyksen nostamisen ja yleisen normiohjauksen käytön osalta
esimerkkialana voidaan käyttää polttonesteiden jakeluasemia, joiden osalta
edellytetään ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, kemikaalilainsääd-
ännön mukaista valvontaa, ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaista rakennus-
tai toimenpidelupa. Varsin usein polttonesteiden jakeluasemat sijoittuvat asema-
kaavassa tällaiseen toimintaa osoitetulle alueelle. Kyseessä on asemakaavamer-
kintöjen LH -alue eli huoltoaseman korttelialue, asemakaavamerkintä nro 53
(Ympäristöministeriön kaavamerkintäasetus 31.3.2002, joka on annettu maan-
käyttö- ja rakennuslain 206 §:n 2 momentin nojalla), sekä merkintä nro 118, pj,
joka mahdollistaa polttonesteen jakeluaseman sijoittamisen muulle korttelialu-
eelle, esimerkiksi liikerakennuksen korttelialueelle, jolloin pääsääntöisesti tulisi
lisäksi käyttää tätä koskevaa nimenomaista asemakaavamääräystä. Asemakaa-
vassa on varsin laajalti mahdollista käyttää asemakaavamääräyksiä, joilla rajoi-
tetaan toimintaa ympäristönsuojelullisista syistä. Polttonesteiden jakeluasemien
osalta käytettäviä asemakaavamääräyksistä olisi mahdollista laatia ympäristö-
ministeriön toimesta erityisiä ohjeita ja malleja.

Mikäli toimintaa koskisivat esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemien osal-
ta riittävät yleiset normit, voisi sijoittuminen perustua ainakin voimassa olevaan
asemakaavaan sekä mahdollisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suun-
nittelutarveratkaisuun. Polttonesteiden jakeluasemien osalta yleiset normit voi-
sivat ratkaista sijoittumisen tietyt reunaehdot, esimerkiksi siten, ettei sijoittumi-
nen olisi normien nojalla mahdollista esimerkiksi pohjavesialueille. Asemakaa-
van tai suunnittelutarveratkaisun lisäksi hankkeesta tulisi tehdä ilmoitus, jonka
perusteella viranomaiselle voitaisiin antaa mahdollisuus myös edellyttää luvan
hakemista.

Mahdollisten haitankärsijöiden - naapurien - oikeusturva olisi sijoittumisen
osalta järjestetty ensinnä muutoksenhaulla asemakaavan yhteydessä, jolloin to-
siasiallisesti ratkaistaan toiminnon sijoittuminen. Vastaavasti suunnittelutarve-

ratkaisun yhteydessä haitankärsijällä olisi konkreettisen lupa-asian yhteydessä mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen sijoittumista koskevaan ratkaisuun. Sen sijaan muutoksenhakua ilmoituksen johdosta ei olisi tarpeen järjestää. Olisi kuitenkin mahdollista ajatella, että haitankärsijöillä olisi mahdollisuus vaatia viranomaiselta lupamenettelyn käynnistämistä haittojen ehkäisemiseksi, jonka jälkeen viranomaisen valituskelpoiseen ratkaisuun olisi mahdollista hakea muutosta. Lisäksi on muistettava, että haitankärsijällä on käytössään myös jälkivalvonnan käynnistämismahdollisuus, jonka jälkeen viranomaisen ratkaisuun on mahdollista hakea muutosta.

4.2.6 Haitankärsijöiden aseman kehittäminen menettelyllisesti

Ennakkovalvontajärjestelmän keventämisestä voi joissakin tapauksissa aiheutua ongelmia lähinnä toimintojen naapurustossa, vaikka sijoittumisen ohjauksessa yleisillä normeilla asemakaavoituksella taikka esimerkiksi suunnittelutarveratkaisuilla pyritään haittojen minimointiin. Näiden tavallaan naapuruushaittojen vuoksi olisi ilmeisesti tarpeen, että ilmoitusmenettelyn piirissä muutoin oleva toiminto olisi saatettavissa naapuruussuhdelain 17 §:n nojalla lupamenettelyn piiriin kunnan ympäristölupaviranomaisen taikka alueellisen ympäristökeskuksen toimesta.

Toinen keino haitankärsijöiden aseman parantamiseksi olisi ympäristönsuojelulain 92 §:n kehittäminen. Nykyisellään ympäristönsuojelulain 92 §:n mukaan asianosaisilla, eräillä yhdistyksillä, kunnalla, alueellisella ympäristökeskuksella ja muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella on oikeus saattaa ympäristönsuojelulain 77 §:n (maaperän puhdistamista koskeva selvitysvelvollisuus), 79 §:n (pilaantuneen maaperän puhdistamista koskeva asia), ja 84 §:n (rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisu) 85 §:n (määräys pilaantumisen ehkäisemiseksi) ja 86 §:n (toiminnan keskeyttäminen) mukainen asia vireille valvontaviranomaisessa.

Ympäristönsuojelulain 92 §:n säännöstä voisi kehittää esimerkiksi siten, että valvonta-asia olisi käsiteltävä nopeasti niissä asioissa, joissa vireillepano koskee informatiivisen ilmoituksen varaista taikka ilman lupaa harjoitettavaa toimintaa. Lisäksi säännöstä olisi mahdollista täsmentää siten, että viranomaisen olisi annettava perusteltu päätös, josta käy ilmi mihin toimenpiteisiin ryhdytään tai ettei toimenpiteisiin ryhdytä sekä aloitettava nämä toimenpiteet viipymättä (taikka tiettyssä laissa säädetyssä ajassa). Ennen päätöksen tekemistä olisi kuultava toiminnanharjoittajaa, jonka olisi annettava vastauksensa viipymättä sillä uhalla, että voidaan ryhtyä toimenpiteisiin vaikkei vastausta annettu. Lisäksi säännöstä voitaisiin täsmentää siten, että viranomaisen olisi myös todisteellisesti käytävä paikalla. Edellytyksenä menettelyn käynnistämiseksi olisi tietysti nimenomainen kirjallinen vaatimus perusteluineen. Viranomaisen asiassa tekemä ratkaisu on luonnollisesti muutoksenhakukelpoinen eli haitan kärsijä voi saattaa viranomaisen päätöksen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

4.3 Kuntien ympäristölupatoiminnan suuntaviivoista

Ympäristölupahallinnon tarkastelu kokonaisuutena puoltaa myös kuntien ympäristölupatoiminnan tarkastelua, vaikka se ei nimenomaisesti kuulunutkaan selvitystoimeksiannon ydinkysymyksiin. Kyselytutkimuksen perusteella on mahdollista yleisesti päätellä, että ympäristölupiin liittyvät suurimmat ongelmat koskevat juuri kuntien ympäristölupahallintoa, sillä kunnan viranomaisten myöntämien lupien laadun tason katsottiin yleisesti (68% kaikista vastaajista) olevan riittämätön. Vastaavat päätelmät käyvät laadun ja yhdenmukaisuuden osaltakin ilmi myös muista selvityksistä (ks. kuntien ympäristöluvista myös Mansikkamä-

ki s. 49-50). Kyselytutkimuksessa kuntia käsiteltiin kokonaisuutena, eivätkä kuntien väliset erot voineet näin tulla esille, vaikka tosiasiasa kuntien välillä on erittäin merkittäviä, lähinnä voimavaroista johtuvia eroja.

Kunnat on mahdollista jakaa karkeasti kolmeen ryhmään pienet kunnat (alle 15.000 asukasta), keskiuuret kunnat (15.000-50.000 asukasta) ja suuret kunnat (yli 50.000 asukasta). Suurissa kunnissa, joissa ympäristönsuojelun voimavarat ovat absoluuttisesti tarkastellen ainakin kohtuullisella tasolla, ympäristölupatoiminta on suhteellisen vakiintunutta ja sitä varten on varsin asiantunteva henkilöstö. Suurissa kunnissa on kunnan ympäristönsuojelutehtävissä 5-30 henkilöä. Pienissä, asukasluvultaan alle 10.000 asukkaan kunnissa, taas ympäristönsuojelutehtäviä varten ei ole usein käytössä edes kokonaista henkilötyövuotta. Keskiuurissa kunnissa henkilöstön määrä on yleensä 1-3. (Ks. tarkemmin Mansikkamäki s. 31-42.) Ympäristölupahallinnon kannalta on pidettävä mielessä se, että kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille kuuluu ympäristölupatehtävien lisäksi myös valvontatehtäviä sekä muun ympäristölainsäädännön mukaisia tehtäviä. (Ks. tehtävistä tarkemmin Mansikkamäki s. 48-62.) Ympäristölupatoiminnan osalta voimavarojen ero käy selvästi ilmi siitä, että yli 50.000 asukkaan kunnissa tehdään noin yksi lupapäätös henkilöä kohden (koko henkilöstö), kun taas alle 4.000 asukkaan kunnissa tehdään 2,5 lupapäätöstä henkilöä kohden (ks. tarkemmin Mansikkamäki s. 52).

Yleistäen on mahdollista todeta, että pienissä kunnissa on keskimäärin erittäin vähäiset ympäristölupahallinnon resurssit ja että henkilöstön vähäisyydestä johtuen myös asiantuntemus on sekä aineelliselta että menettelylliseltä kannalta usein puutteellinen. Vastaavasti on suurten kuntien osalta voidaan karkeasti yleistäen todeta, että niissä ympäristölupahallintoon on käytettävissä suhteellisen hyvät resurssit ja ilmeisestikin myös riittävä asiantuntemus ympäristölupa-asioiden käsittelemiseksi.

Kuntien ympäristölupatoiminnan osalta voi joskus myös ilmetä neutraliteettia koskevia ongelmia erityisesti silloin, kun kyseessä on kunnan oma hanke taikka kunnan voimakkaasti muutoin edistämä hanke.

Mikäli suoraa normiohjausta kehitettäisiin edellä esitettyyn suuntaan ja luvanhakukynnyksiä nostettaisiin sekä otettaisiin lupamenettelyn sijasta käyttöön ilmoitusmenettelyä ja rekisteröintiä, voisivat kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ympäristölupatehtävät keventyä melkoisestikin. Edellä esitettyjen esimerkkialojen - eläinsuojat, energiatuotannon pienet yksiköt, maanrakennusala sekä polttonesteiden jakeluasemat - osuus kaikista kuntien ympäristölupa-asioista on näet varsin suuri. Eläinsuojien osuus kaikista lupa-asioista on arviolta noin 25-35% (arviolta 500 lupa-asiaa vuosittain), kun taas polttonesteiden jakeluasemien osuus on noin 15-25% (arviolta 300 lupa-asiaa vuosittain). Yhteensä nämä kaksi asiaryhmää ovat karkean arvion mukaan noin puolet kaikista kuntien ympäristölupa-asioista ja ilmeisesti myös noin puolet lupa-asioihin käytetyistä henkilötyövuosista (arviolta noin 65-85 henkilötyövuotta).

Nähdäkseni kuntien ympäristölupahallintoa voitaisiin uudistaa siten, että pienten kuntien varsinaisia ympäristölupatehtäviä eri keinoin vähennettäisiin. Yleisinä keinoina voisivat tulla kyseeseen lupakynnyksen nostaminen ja yleisten normien kehittäminen sekä muut ennakkovalvontajärjestelmän muutokset, joita olisi järjestelmän keventäminen vähemmän resursseja vaativammaksi esimerkiksi ilmoitusmenettelyjen kehittämisen kautta. Erityisinä keinoina voisivat pienten kuntien osalta tulla kyseeseen seudullisen tai muun yhteistyön (kuntayhtymät tai sopimusperusteinen yhteistyö) erittäin merkittävä lisääminen. Yhteistyön kehittämisessä vapaaehtoiset keinot yhdistettyinä esimerkiksi erilaisiin, käynnistämävaiheen tukiin, voisivat olla lähtökohtana, mutta mikäli yhteistyön kehittämisen ja samalla ympäristölupatoiminnan tehostamisen kannalta myöskään pakottavaan lainsäädäntöön perustuvia vähimmäisvaatimuksia ei olisi syy-

tä täysin poissulkea. Ympäristölupatoiminnan kannalta tehokkainta olisi, mikäli pienten kuntien (asukasluku alle 15.000 - 20.000) toimielimet eivät voisi yksinään toimia ympäristölupaviranomaisina. Lupatoimivallan käyttö olisi mahdollista sitoa asukaslukuun taikka muihin, voimavaroja osoittaviin kriteereihin. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita sitä, etteivätkö suuretkin kunnat voisi järjestää ympäristölupatoimintansa yhteistyössä muiden, toisten suurtenkin kuntien kanssa.

Tärkeätä olisi myös, että valtion viranomaisen voisi tarjota kunnille riittävää tukea ja ohjausta ympäristönsuojelutehtävien hoitamiseksi.

Lopputuloksen tulisi kuntien ympäristölupatoiminnan kannalta olla sellainen, että lähinnä vain riittävät resurssit ja asiantuntemuksen omaavat kunnalliset toimielimet voisivat toimia ympäristölupatehtävissä. Lisäksi mahdollisten uudistusten yhteydessä tulisi varmistaa se, että kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat säilyisivät ja että kunnat eivät voisi jättää ympäristönsuojelun tehtäviä kokonaisuudessaan valtion viranomaisten tehtäväksi. Lopputuloksen tulisi vähintäänkin olla sellainen, että lupatehtäviä mahdollisesti vähennettäessä vapautuvia resursseja käytettäisiin ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaan.

Suurten kuntien osalta taas olisi harkittava lupatoimivallan yleistä ja erityistä lisäämistä. Sama koskee myös sellaisia kuntien yhteenliittymiä, joilla on riittävät voimavarat ja asiantuntemus ympäristölupatehtävien hoitamiseen. Yleisesti tulisi selvittää olisiko mahdollista muuttaa ympäristölupatoimivallanjakoa valtion ja riittävät resurssit omaavien kuntien välillä. (Kysymys olisi sääntelyn kannalta ympäristönsuojeluasetuksen 6 §:n muuttamisesta.) Erityisesti suurten kuntien osalta tulisi selvittää sellaisia toimintoja, joissa niiden asiantuntemus selvästi riittäisi asioiden ratkaisemiseen. Tämä olisi mahdollista myös yhdistää yleisten normien kehittämiseen. Esimerkkinä asiaryhmästä, jossa kuntien toimivaltaa olisi ilmeisesti mahdollista merkittävästikin lisätä on pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamista koskevat ennakkovalvontamenettelyt, joissa olisi myös ilmeisesti paikallaan muuttaa järjestelmää keveämpään suuntaan siten, että ilmoitusmenettelystä tulisi näissä asioissa pääsääntö.

Lupatoimivallan osalta tulisi kuntien ja valtion välillä lisätä joustavuutta siten, että kunnan viranomaisella olisi nykyistä laajemmin mahdollisuus siirtää asian ratkaiseminen valtion ympäristölupaviranomaiselle. Siirto-oikeus voisi koskea ainakin kuntien omia hankkeita sekä sellaisia muita hankkeita, jotka suhteellisen harvinaisia ja joissa tämän vuoksi ei kunnan viranomaiselle ole asiantuntemusta. Kysymys olisi siis kunnan vapaaehtoisesta siirto-oikeudesta, eikä valtion viranomaisella olisi otto-oikeutta kunnan viranomaisen toimivaltaan kuuluviin lupa-asioihin. Joissakin tilanteissa, esimerkiksi kun kyseessä on kunnan oma merkittävä toiminta, jolla haetaan ympäristölupaa, voisi ajatella myös kunnan viranomaisen siirtovelvollisuutta.

4.4 Valtion ympäristölupaviranomainen

4.4.1 Lähtökohdat: kyselytutkimus, haastattelut ja oikeusvertaileva selvitys

Kyselytutkimuksessa ei saatu selvää vastausta suuntaan taikka toiseen kysymykseen valtion ympäristölupaviranomaishallinnon järjestämisestä. Myöskään oikeusvertaileva selvitys ei anna yksiselitteistä mallia siitä, mihin suuntaan - keskitettyyn vai hajautettuun taikka valvonnan ja luvan erottavaan vai yhdistävään - tulisi edetä. Haastatteluiden ja keskusteluiden perusteella on mahdollista yleistäen todeta, että tärkeimmät kysymykset koskevat järjestelmän päämääriä eli saavutettavaa ympäristönsuojelun tasoa, ei niinkään sitä, miten hallinto on järjestetty. Monissa kannanotoissa todettiin myös ympäristölupajärjestelmän

mahdollisuuksien rajallisuus koskien laajempiin ja vaikeampiin ympäristöongelmiin vaikuttamista. Samassa yhteydessä kuitenkin yleensä tuotiin erittäin selkeästi ilmi, että ympäristölupajärjestelmä on välttämätön ja tärkeä osa ympäristönsuojelun keinovalikoimaa. Haastatteluissa kävi myös varsin selvästi ilmi lupiasiakkaiden näkemys keskitetyksi organisoidun valtion ympäristölupahallinnon tarpeellisuudesta.

Vaihtoehtoisia keinoja valtion ympäristölupahallinnon ja valvonnan järjestämiseksi voidaan hahmotella varsin monia. Teoreettisina vaihtoehtoina voidaan esittää valtion ympäristölupahallinnon osalta ainakin:

- keskittäminen ympäristölupavirastoihin,
- keskittäminen alueellisiin ympäristökeskuksiin,
- keskittäminen uuteen organisaatioon,
- yhdistäminen jonkun muun valtion ympäristö- tai muita lupatehtäviä omaavan organisaation kanssa,
- osittainen keskittäminen vähentämällä lupaviranomaisena toimivien alueellisten ympäristökeskusten määrää, taikka
- jättäminen nykyiselleen.

Harkittaessa valtion ympäristölupahallinnon järjestämistä on pidettävä mielessä myös se, että ympäristölupahallinto ei käsittele yksinomaan ympäristönsuojelulain mukaisia lupa-asioita, vaan sille kuuluu myös suuri määrä vesilain mukaisia lupa- ja muita tehtäviä sekä suhteellisen pieni määrä eräiden muiden lakien (esimerkiksi kalastuslaki 286/1982, merensuojelulaki 1415/1994, patoturvallisuuslaki 413/1984) mukaisia tehtäviä. Näistä muiden lakien mukaisista tehtävistä vesilain mukaiset tehtävät, joihin kuuluu lupa-asioiden lisäksi korvausasioita ja pakkotoimiasioita (lunastaminen ja käyttöoikeudet toisen omaisuuteen) ovat merkittävämpiä sekä määrällisesti että asiallisesti. Vuonna 2004 ympäristölupavirastot tekivät 524 (vuonna 2003: 577) vesilain mukaista päätöstä, jotka olivat vuonna 2004 noin 36% kaikista valtion ympäristölupahallinnon tekemistä päätöksistä (vuonna 2003 noin 45%). Vesilakitoimikunta ei ehdota lainkaan muutoksia tähän voimassa olevan vesilain mukaisen viranomaisjärjestelmään vesilain kokonaisuudistusta koskevassa ehdotuksessaan. Mikäli ympäristölupahallinnolla ei olisi näitä vesilain mukaisia asioita käsiteltävänään taikka mikäli vesilain mukaista päätöksentekojärjestelmää muutettaisiin merkittävästi, voisi valtion ympäristölupahallinnon järjestämisessä olla enemmän tosiasiallista liikkumavaraa.

Valtion ympäristölupahallinnon keskittämisestä yhteen viranomaiseen koituisi ilmeisiä etuja, mutta siihen liittyisi myös selviä epäkohtia. Seuraavassa esitetään osittain kyselytutkimuksessa saatuun aineistoon perustuen ensinnä keskittämiseen liittyviä etuja ja sen jälkeen keskittämistä koskevia ongelmia.

4.4.2 Valtion ympäristölupahallinnon keskittämisen eduista (asiantuntemus, yhdenmukaisuus, tehokkuus)

Ympäristölupia koskevien päätösten kannalta tärkeimmät ympäristölupahallinnon keskittämisen edut liittyvät asiantuntemuksen kehittymiseen ja mahdollisuuteen erikoistua lupahallinnon sisällä. Asiantuntemuksen keskittymisen kautta voitaisiin aikaansaada riittävä ”kriittinen massa”, josta olisi hyötyä myös käsittelyn tehokkuuden kannalta. Keskitetyssä järjestelmässä myös hyvien käytäntöjen leviäminen on yleensä tehokkaampaa. Lisäksi olisi mahdollista tehoaasti kohdentaa kehittynyttä erityisosaamista sitä vaativiin lupa-asioihin.

Keskittämisellä saavutettaisiin ympäristölupien suurempi yhdenmukaisuus ja tätä kautta myös päätösten ennustettavuus paranisi. Näin alueelliset erot ja

hajautetulle järjestelmälle tyypillinen tulkintakirjo vähentyisivät. Keskittäminen vaikuttaisi myönteisesti myös yhdenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Keskittämisen seurauksena luonnollisesti katoaisivat valtion lupaviranomaisten toimivaltaan liittyvät ongelmat ja ristiriidat. Keskitettynä valtion ympäristölupahallinto olisi niin ikään merkittävästi nykyistä selkeämpi ja sekä lupa-asiakkaiden että mahdollisten haitankärsijöiden kannalta helpommin ymmärrettävissä.

Ympäristölupahallinnon keskittämisen ansiosta saavutettaisiin ilmeisesti huomattavia tehokkuusetuja, kun lupia käsiteltäisiin suuremmissa yksiköissä. Lupien käsittelyaikojen lyhentämiselle luotaisiin näin paremmat edellytykset. Keskittäminen voisi myös mahdollistaa nykyisten suhteellisen niukkojen voimavarojen ja resurssien tehokkaamman käytön sekä lupahallinnossa että valvonnassa. Lisäksi hallinnonalan tulosohjauksen kannalta keskittämisestä saataisiin ilmeisestikin etuja.

Keskittäminen voisi tehostaa ympäristönsuojelulain mukaista laillisuus- ja lupavalvontaa, kun lupatoimivalta erotettaisiin valvonnasta. Ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan näkökulmasta alueellisten ympäristökeskusten toiminta selkeytyisi ja tätä kautta myös mahdollisuudet toteuttaa edistämisroolia lisääntyisivät. Alueelliset ympäristökeskukset voisivat siis keskittyä valvontaan, neuvontaan ja näihin liittyvään sidosryhmätyöhön. Alueellisilla ympäristökeskuksilla olisi valvontaviranomaisena ilmeisesti myös paremmat edellytykset kuntien ohjaukseen ja neuvontaan sekä tarvittaessa myös kuntien viranomaisten toiminnan valvontaan.

Alueellisten ympäristökeskusten asiantuntemusta valvonnan suorittajana ja kehittäjänä keskittäminen ilmeisestikin edistäisi, kun voimavaroja voitaisiin suunnata nimenomaan näihin tehtäviin. Tämä loisi mahdollisuuksia kehittää alueellisten ympäristökeskusten lausunnonantomenettelyä selkeämpään ja jossakin määrin yksinkertaistettuun suuntaan. Tietyllä tavalla myös ympäristökeskusten työskentely tiivistyisi, kun ympäristölupahallinnosta annetun lain 4 §:n 5 momentin ja alueellisista ympäristökeskuksista annetun asetuksen 2 a §:n mukaista erillisyyttä ei tarvitsi ylläpitää. Yleisemmästä ympäristökeskusten näkökulmasta toimenkuva selkeytyisi myös sen vuoksi, että toimiminen monessa ehkä ristiriitaisessakin roolissa poistuisi.

4.4.3 Valtion ympäristölupahallinnon keskittämisen ongelmista ja haasteista (etäisyydet, eriytyminen, voimavarat ja menettely)

Mikäli valtion ympäristölupahallintoa keskitetään merkittävästi, kasvaa lupaviranomaisen etäisyys lupa-asiakkaista ja mahdollisista haitankärsijöistä, vaikka haitankärsijöiden välittömät tapaamiset ovatkin suhteellisen harvinaisia. Lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan kannalta suurempi etäisyys tarkoittaa sitä, että joko matkoihin kuluu enemmän aikaa ja resursseja taikka vuoropuhelu viranomaisen ja asiakkaiden välillä voi jäädä vähäisemmäksi. Pidemmän etäisyyden vuoksi myös lupaviranomaisen paikallistuntemus heikkenisi jossakin määrin.

Etäisyyskysymyksiin liittyviä ongelmia voidaan kuitenkin ratkaista esimerkiksi sähköistä asiointia sekä videokeskustelu yhteyksiä kehittämällä tulevaisuudessa siten, että etäisyyksiin liittyvät ongelmat vähenisivät. Itse asiassa jo nyt käytössä olevalla suhteellisen edullisella tekniikallakin tämä on varsin pitkälti mahdollista.

Etäisyyteen liittyvät muutokset koskisivat niitä toimintoja, joiden osalta lupaharkinta kuuluu nykyisin alueellisille ympäristökeskuksille, sillä ympäristölupavirastot sijaitsivat nykyiselläänkin varsin kaukana useimmista lupa-asiakkaista ja haitankärsijöistä.

Jälkivalvonnan ja lupavalmistelun välinen voimavarojen yhteiskäyttö ja asiantuntemuksen hyödyntäminen vähenisivät sen vuoksi, että valvontaviranomaisen toimisi erillään lupaviranomaisesta. Erillisyys voisi jossakin määrin myös lisätä päällekkäistä toimintaa ja johtaa tätä kautta voimavarojen tarpeettomaan käyttöön. Ongelmia voi eriyttämisestä johtua myös asiantuntemuksen ylläpidon osalta sekä valvontaviranomaisen puolella että osittain myös lupaviranomaisen kohdalla. Valvonnan osalta erityinen haaste koskee valvonnan voimavaroja, joiden tulisi olla riittävät, jotta valvontaa voitaisiin nykyisestä tehostaa.

Mikäli lupaviranomaisen asiantuntemukseen ei kiinnitettäisi riittävästi huomiota, ongelmaksi voisi muodostua myös se, että sisällöllisesti luvan valmistelusta liian suuri osa perustuisi valvovan viranomaisen asiantuntemukseen.

Eriytymistä koskevat ongelmat johtuisivat toisaalta siitä, että lupaviranomaisen toimisi kokonaan erillään valvontaviranomaisesta (nykyisin alueellinen ympäristökeskushan toimii molemmissa rooleissa), eikä näin välttämättä tarkastelisi asiaa myös luvan kannalta ja toisaalta siitä, että lupaviranomaisen ei enää valvonnan kautta tuntisi laitoksia samalla tavoin kuin nykyisin alueellinen ympäristökeskus tuntee.

Mikäli erityisesti valvovan viranomaisen voimavarakysymystä ei ratkaista kestävästi pidemmällä aikajänteellä, seurauksena olisi valvonnan heikentyminen. Tämä voisi johtua toisaalta siitä, että pätevää henkilöstöä siirtyisi lupatehtäviin ja toisaalta siitä, että valvontaan ei osoitettaisi riittäviä taloudellisia resursseja. Voimavarojen käytön kannalta ongelmia voisi ilmentyä myös muutoksenhakuun liittyen, sillä valvontaviranomaisen rooliin voisi suhteellisen luontevasti kuulua myös yleistä etua valvova muutoksenhakuoikeus.

4.4.4 Johtopäätökset ja ehdotus

Valtion ympäristölupahallinnon järjestämiseen liittyvien seikkojen arvioinnissa voidaan käyttää erilaisia painotuksia ja näiden erilaisten painotusten kautta päätyä monenkaltaisiin ratkaisuihin. Nähdäkseni tässä arvioinnissa keskeisimmät tekijät liittyvät kuitenkin ympäristölupatehtävien kannalta riittävään asiantuntemukseen sekä tämän asiantuntemuksen ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä ympäristölupa-asioiden kustannustehokkaaseen käsittelyyn suhteutettuna käytössä oleviin resursseihin. Resurssitekijät ovat myös yhteydessä asiantuntemukseen ja tässä yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota ympäristölupa-asioiden käsittelyn vaatimaan riittävään kriittiseen massaun. Tarkastelussa on myös annettava erityistä painoa sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti suhteellisen yhtenäiselle ympäristölupien käsittelylle. Lisäksi arviointiin vaikuttaa myös järjestelmän selkeys ja objektiivisuus. Kun lupa-asioita ei voida tarkastella muusta ympäristönsuojelusta irrallisena, on huomiota kiinnitettävä erityisesti myös ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan tehokkuutta koskeviin seikkoihin.

Mikäli valtion ympäristölupahallinnon järjestämisessä annetaan erityistä painoa sille, että valtion ympäristölupahallinnon toimipiste sijaitsee esimerkiksi jokaisen maakunnan alueella, voidaan päätyä lupahallinnon järjestämisessä muuhun kuin keskitettyyn ratkaisuun. Alueellisen kattavuuden kannalta asiaa tarkasteltaessa on kuitenkin huomattava, että kysymys ei kuitenkaan ole kansalaisten kannalta taikka yritystenkään näkökulmasta kovinkaan useasti toistuvaa asiointia vaativasta viranomaisen toimipaikasta. Etäisyyksiin liittyviä ongelmia voidaan myös vähentää esimerkiksi erityisesti internetin välityksellä tapahtuvaa yleistä tiedottamista entisestäänkin kehittämällä ja puhelinpalveluihin (ohjaus ja neuvonta) selvästi panostamalla. Myös internetpohjaisen sähköisen asioinnin voimakkaalla kehittämisellä on mahdollista jo varsin nopeallakin aikataululla palvella lupa-asiakkaita ja muita tahoja nykyistä merkittävästi paremmin. Henkilökohtaista palvelua on myös internetpohjaisten näköyhteyden perustuvia

toimintamallien (videoneuvottelut ja -palaverit) kautta. Näiden seikkojen kehittämisen kautta on mahdollista pitää yhteyttä myös viranomaisten välillä. Lisäksi paikkatietojärjestelmien tehokkaalla hyväksikäytöllä on jonkin verran mahdollista vähentää mahdollisia alueasiantuntemukseen liittyviä puutteita. On kuitenkin selvää, että ympäristölupahallinnon keskittäminen johtaa vastaavasti väistämättä matkakulujen lisääntymiseen.

Valtion ympäristölupahallinnon uudistaminen on nähdäkseni tarpeen, vaikka sen toiminnassa ei tällä hetkellä olekaan - luparuuhkaa lukuun ottamatta - vakavia ongelmia ja kuntien ympäristölupatoiminnassa on suhteellisesti ottaen merkittävästi enemmän ongelmia. Uudistaminen ei myöskään ole siinä mielessä kiireellinen kysymys, että sillä pystyttäisiin kovinkaan paljon vaikuttamaan tämän hetkiseen luparuuhkatilanteeseen. Järjestelmän uudistaminen liittyikin osaltaan lupaviranomaisten määrään ja alueelliseen päällekkäisyyteen, vaikka toimivalta muodollisesti onkin jaettu. Lupahallinnon uudistaminen ja yhdentäminen on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että nykyinen järjestelmä on hyvin monista erilaisista tekijöistä muodostunut kompromissi, joka aikaansaatiin aikanaan varsin kivuliaasti. Nykyjärjestelmää laadittaessa ei siis voitu ilmeisestikään kiinnittää riittävästi huomiota esimerkiksi tehokkuutta, selkeyttä, päätöksenteon yhdenmukaisuutta, asiantuntemusta ja sen ylläpitoa sekä muihin johtamista koskeviin kysymyksiin. Nähdäkseni on tärkeitä puuttua valtion ympäristölupajärjestelmään riittävän ajoissa ja tehdä tarvittavat muutokset, ennen kuin nykyisen järjestelmän toimivuudessa havaitaan merkittävästi vaikeampia ongelmia.

Valtion ympäristölupaviranomainen

Käsitykseni mukaan resurssien käytön kannalta tehokkaimmin ja asiantuntevasta parhaiten hyväksi käyttäen valtion ympäristölupahallinto toimisi siten, että ympäristölupahallinto keskitettäisiin muodollisesti valtakunnallisesti yhteen viranomaiseen, jolla olisi tehtävien hoidon kannalta sopiva määrä alueellisia toimipaikkoja. Valtion ympäristölupahallinto tulisi siis järjestää siten, että nykyisestä kahden erillisen viranomaisen mallista luovuttaisiin ja nykyisten valtion ympäristölupaviranomaisten perustalta luotaisiin uusi valtion ympäristölupaviranomaisorganisaatio. Uudessa keskitetyssä viranomaisjärjestelmässä ei olisi kysymys ympäristökeskusten lupatehtävien siirtämisestä ympäristölupavirastoille ja uuden ympäristölupaviraston perustamisesta, vaan kokonaan uudesta valtion ympäristölupaviranomaisesta. Tämän viranomaisen toiminta tulisi järjestää toimintakulttuurin ja toimintatapojen sekä asiallisen lupatoimivallan että alueellisen lupatoimivallan osalta kokonaisuudessaan uudelta pohjalta.

Johto

Valtion ympäristölupaviranomaisen johtaminen voitaisiin järjestää siten, että hallinnolla olisi johtaja, jonka apuna toimisi pieni "esikunta" (2-3 henkilöä), sekä päälliköt alueellisissa toimipaikoissa. Johdon tehtävänä olisi toisaalta vastata valtion ympäristölupahallinnon toiminnan tehokkaasta toiminnasta ja toisaalta toimia resurssi- ja kehittämisasioissa yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Johtajan tehtävänä olisi huolehtia valtion ympäristölupaviranomaisen yleisestä toimintakyvystä ja sen kehittämisestä sekä tulostavoitteiden toteuttamisesta. Johtaja myös vastaisi viranomaisen ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta. Johtajalle kuuluisi lisäksi viranomaisen alueellisten toimipaikkojen yksilöityjen tulostavoitteiden asettaminen. Johtajan nimittäminen kuuluisi valtioneuvostolle. Valtion ympäristölupaviranomaisen johtajalle kuuluisi myös esittelijöiden ja määräraikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen.

Valtion ympäristölupaviranomaisen johtajalla tulisi olla hyvä perehtyneisyys ympäristölupahallintoon ja vesien käyttöä koskevaan päätöksentekoon sekä

menettelylliseltä että aineellisoikeudelliselta kannalta. Nähdäkseni johtajan tulisi osallistua myös lupa-asioita koskevaan päätöksentekoon (esimerkiksi 1/3 työpanoksesta), jotta hänellä olisi myös käytännön tuntuma käsiteltäviin asioihin. Vastaavasti myös "esikuntatehtävissä" toimivien henkilöiden tulisi mahdollisuuksien ja koulutuksensa mukaisesti osallistua myös lupa-asioiden käsitte-lyyn.

Johtamisen keskittäminen mahdollistaisi valtion ympäristölupahallinnon kehittämisen kokonaisvaltaisesti ja tehokkaasti sekä hallinnollisia voimavaroja säästävasti.

Johtoryhmä

Valtion ympäristölupahallinnon johtaja ja alueellisten toimipaikkojen päälliköt muodostaisivat johtoryhmän, jonka erityisenä tehtävänä olisi muun muassa huolehtia ympäristölupien ja vesilain mukaisten lupien yhtenäisyydestä sekä resurssien ja asiantuntemuksen tehokkaasta käyttämisestä. Johtoryhmän puheenjohtajana toimisi valtion ympäristölupahallinnon johtaja. Johtoryhmän tehtävänä olisi myös antaa muun muassa lausuntoja ympäristönsuojelua koskevissa asioissa, tehdä kehittämistä koskevia aloitteita, sekä muutoinkin edistää ympäristölupahallinnon kehittämistä. Johtoryhmän tehtävänä voisi olla myös asioiden käsittelykokoonpanoja koskevien periaatteiden vahvistaminen.

Lupien yhdenmukaisuudesta tulisi valtion ympäristölupahallinnon johtoryhmän ja johtajan pitää huolta keinoin, joista tärkeimmät liittyvät sisäiseen tiedonvaihtoon, koulutukseen ja erityisasiantuntemuksen tehokkaaseen hyväksikäyttöön. Johtajan ja johtoryhmän tulisi lisäksi tärkeiksi katsotuissa linjakysymyksissä pyrkiä yhdessä tarvittaviin kehittämistoimin. Periaatteellisesti tai muutoin merkittävässä asioissa voisi kuitenkin olla tarpeen ratkaista lupa-asia erityisessä kokoonpanossa, jonka käyttämisestä päättäminen kuuluisi johtajalle. Tämän lisäksi käytössä voisi olla myös mahdollisuus vahvennettuun kokoonpanoon, jonka käyttämisestä päättäisi alueellisen toimipaikan päällikkö.

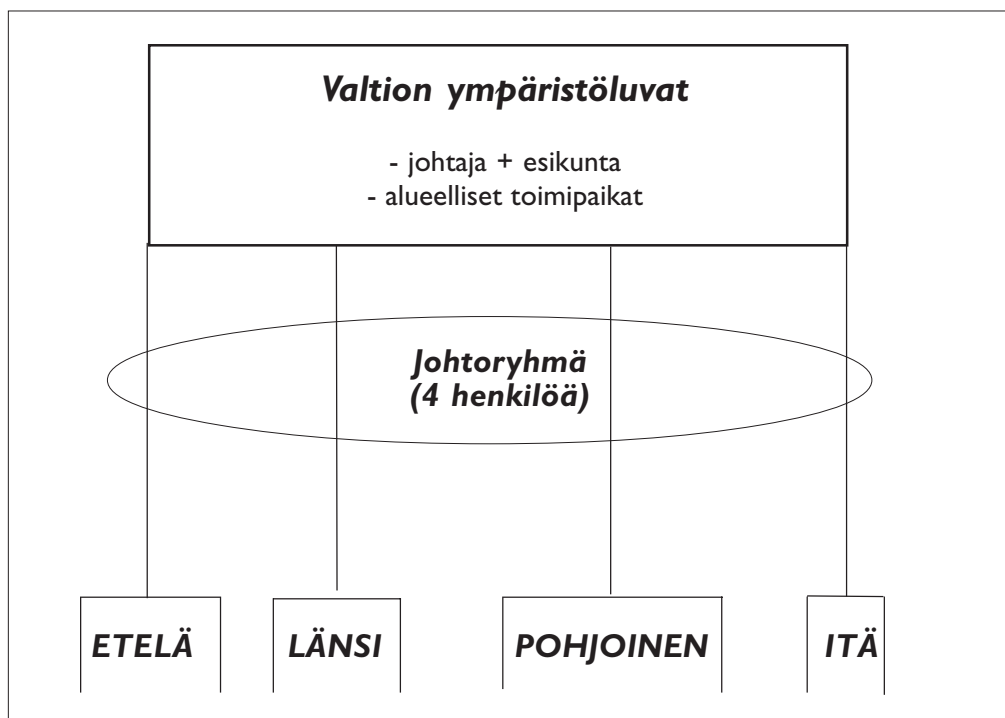
Alueelliset toimipaikat

Valtion ympäristölupaviranomaisella tulisi olla riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja. Lähtökohtana alueellisten toimipaikkojen sijainnille voidaan pitää nykyisten ympäristölupavirastojen toimipaikkoja eli Helsinkiä, Kuopiota ja Oulua. Tämän lisäksi voitaisiin perustaa ainakin yksi - mahdollisesti kaksi - "uutta" toimipaikkaa.

Toimipaikkoja tulisi siis olla yhteensä vähintään neljä ja jatkossa on tehty erilaisia laskelmia tämän minimimäärän perusteella. Yksi "uusi" toimipaikka on tarpeen perustaa ainakin Länsi/Lounais-Suomeen, sillä tuolla alueella tulee viereille varsin paljon ympäristölupa-asioita ja vesiasioita ja alueelle on nykyisiltä ympäristölupavirastojen toimipaikoilta varsin pitkä matka. Nykyisin Länsi-Suomen ympäristölupavirasto ratkaisee näet noin 45% kaikista ympäristölupavirastojen lupa-asioista sekä sen toimialueella pääosin sijaitsevat Uudenmaan, Hämeen, Lounais-Suomen, Länsi-Suomen ja Pirkanmaan ympäristökeskukset ratkaisevat noin 65% kaikista alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupa-asioista. "Uuden" toimipaikan valinnassa tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon myös vesistöalueet.

Luontevin "uuden" toimipaikan sijaintipaikka olisi sellainen paikkakunta, jossa nykyisin jo sijaitsee alueellinen ympäristökeskus ja jolta etäisyydet yksikön pääasialliselle toimialueelle ovat mahdollisimman optimaaliset. Tällaisia paikkakuntia ovat aakkosjärjestyksessä Turku ja Vaasa. Näillä molemmilla paikkakunnilla sijaitsevat alueellisten ympäristökeskusten lupayksiköt käsittelevät nykyisin määrällisesti suhteellisen paljon ympäristölupia.

Vuonna 2004 ratkaistiin Turussa 117 (2003: 99) ja Vaasassa 114 (2003: 82) ympäristölupa-asiaa, kun kaikkien ympäristökeskusten ratkaisemien ympäristölupien keskiarvo oli noin 49 ratkaistua ympäristölupa-asiaa. Turussa ja Vaasassa vuosina 2004-2003 ratkaistut ympäristöluvat poikkeavat toisistaan erityisesti siinä, että Turussa ratkaistiin merkittävästi enemmän energiatuotannon ympäristölupia (2004/2003, Turku 18/24 ja Vaasa 2/4) ja Vaasassa taas ratkaistiin jonkin verran enemmän jätehuoltoa koskevia lupia (2004/2003, Turku 0/15 ja Vaasa 15/20). Lupamääriä koskevan tilastollisen tarkastelun pohjalta kyseiset paikkakunnat ovat siis varsin tasavahvoja. Sama koskee käytettävissä olleita ympäristölupa-asioihin käytetyn työajan tilastoja vuodelta 2004, sillä Vaasassa tehtiin 2004 vuonna 10,68 henkilötyövuotta (2003: 7,33 htv) ympäristölupa-asioita ja Turussa 9,17 (2003: 7,12 htv), sekä varsin hyvin myös kustannuksia jaettuna lupamäärällä (2004/2003, Turku 6.206/5.442 €/lupa ja Vaasa 7.400/6.552 €/lupa, kun kaikkien ympäristökeskusten keskiarvo oli 7.614/7.691 €/lupa). Käytettävissä ei ollut tilastoja vesilain mukaisista luparatkaisuista ympäristökeskusten alueittain jaoteltuna, mutta lienee mahdollista arvioida, ettei Turulla ja Vaasalla sijaintipaikkoina ole vesilupa-asioiden kannalta erittäin merkittäviä eroja muutoin kuin, että Turun lähialueen saaristossa on jo saariston laajuuden ja ilmeisesti myös suuremman toimeliaisuuden vuoksi enemmän erilaisia vesitaloushankkeita. Tästä johtuen Turku voisi näiden hankkeiden etäisyyssyiden vuoksi olla parempi sijaintipaikka, vaikka toisaalta on otettava huomioon, että etäisyydet Turusta Vaasaan ja Vaasan pohjoispuolelle ovat lähes samat kuin Helsingistä vastaaviin paikkoihin ja että etäisyydet ja yhteydet Helsingistä Turun itäpuoliseen saaristoon ovat suhteellisen hyvät eli kaikkein pisimpien etäisyyksien osalta tilanne ei juurikaan muuttuisi. Toimipaikan valinnassa on lisäksi kiinnitettävä huomiota mahdollisuuksiin järjestää lupa-asiointipalveluja ruotsin kielellä.



Valtion ympäristölupahallinnon johto olisi luontevinta ja tehokkainta sijoittaa johonkin alueelliseen toimipaikkaan. Lähtökohtana ehdotuksessa voisi olla, että johtajakin toimisi ympäristölupa-asioissa päätöksentekijänä. Olisi mahdollista ajatella, että johtaja toimisi myös jonkin toimipaikan päällikkönä tai että alueellisten toimipaikkojen päälliköt toimisivat vuorotellen johtajina tietyn ajan (esi-

merkiksi 3-5 vuotta). Johdon sijaintia Helsingissä puoltaisi yhteydenpito ympäristöministeriöön ja muihin viranomaisiin, osallistuminen erilaisiin kehittämis-toimenpiteisiin sekä hyvät suorat liikenneyhteydet Helsinkiin kaikilta valtion ympäristölupaviranomaisen toimipaikoilta. Johdon sijoittumisella ei olisi tosi-asiallisesti merkitystä valtionhallinnon alueellistamishankkeiden kannalta.

Henkilöstöresurssit

Kun valtion ympäristölupahallinnon vuoden 2004 tilastoihin perustuvat henkilötyövuodet (151) jaetaan neljällä saataisiin kunkin valtion ympäristölupahallinnon alueellisen toimipaikan osalta 37,75 henkilötyövuotta. Valtion ympäristölupahallinnossa vuonna 2004 tehdyt lupapäätökset 1.435 jaettuna neljällä tarkoittaisivat, että jokaisessa lupatoimipaikassa tulisi vuosittain ratkaista 358 lupasiaa. Kun näitä lukuja verrataan ympäristölupavirastojen vuoden 2004 henkilötyövuosimääriin ($89,44 = \text{ISY } 25,6, \text{ LSY } 43,3 \text{ ja PSY } 20,8$, keskiarvo 22,36) ja ratkaistujen asioiden määriin ($794 = \text{LSY } 346, \text{ ISY } 258 \text{ ja PSY } 190$, keskiarvo 265) on tietysti selvää, etteivät olemassa olevien yksiköiden nykyresurssit riittäisi käsittelemään kaikkia ympäristö- ja vesilupa-asioita. Alueellisten ympäristökeskusten nykyisiä ympäristöluparesursseja olisi siis siirrettävä valtion ympäristölupahallinnolle, sillä pelkästään suurempien yksiköiden resurssien tehokkaammalla käytöllä ja säästöllä ei ilmeisestikään ole mahdollista edes tyydyttävästi hoitaa valtion ympäristölupahallintoa. Tässä yhteydessä on kuitenkin pidettävä mielessä se, että alueellisten ympäristökeskusten valvontaresursseja olisi samassa yhteydessä merkittävästi vahvistettava.

Hyvin hypoteettisen laskennallisen pohjan henkilöstön siirtymisen suhteen muodostaa tarkastelu, jossa huomion kohteena ovat niiden paikkakuntien alueellisten ympäristökeskusten (Kuopio, Oulu ja Helsinki) henkilöstöresurssit ja lupamäärät, joilla sijaitsee ympäristölupavirasto, sekä paikkakunta, jolle voitaisiin sijoittaa valtion ympäristölupahallinnon "yksi uusi" yksikkö (Turku tai Vaasa). Pohjois-Savon (Kuopio) alueellisessa ympäristökeskuksessa käytettiin vuonna 2004 ympäristölupa-asioihin noin 2 henkilötyövuotta ja ratkaistiin 37 ympäristölupa-asiaa. Pohjois-Pohjanmaan (Oulu) alueellisessa ympäristökeskuksessa käytettiin vuonna 2004 ympäristölupa-asioihin noin 6 henkilötyövuotta ja ratkaistiin 68 ympäristölupa-asiaa. Uudenmaan ympäristökeskuksessa (Helsinki) taas käytettiin ympäristölupa-asioihin noin 9 henkilötyövuotta ja ratkaistiin 77 ympäristölupa-asiaa. Länsi-Suomen ja Lounais-Suomen ympäristökeskuksissa käytettiin ympäristölupa-asioihin yhteensä noin 20 henkilötyövuotta (Turku 9,17 ja Vaasa 10,68) ja ratkaistiin yhteensä 231 ympäristölupa-asiaa (Turku 117 ja Vaasa 114).

Yhteensä paikkakunnilla, joilla sijaitsee sekä ympäristölupavirasto että alueellinen ympäristökeskus lisätynä Turun tai Vaasan ympäristöluparesurssien keskiarvolla, olisi laskennallisesti käytettävissä alueellisten ympäristökeskusten ympäristöluparesursseja noin 33 henkilötyövuotta ($\text{PSA } 2 + \text{PPO } 6 + (\text{UUS9} + \text{LOS9}) / 2 + \text{LSU } 11$). Kun tämä lisättäisiin ympäristölupavirastojen 89 henkilötyövuoteen saataisiin yhteismääräksi 122 henkilötyövuotta eli yhteenlasketusta henkilötyövuosimäärästä jäisi puuttumaan vuoden 2004 luvilla lasketuna noin 19% eli 29 henkilötyövuotta. Tämän laskelman perusteella erityisesti henkilöstöresursseja tarvittaisiin "uudessa" valtion ympäristölupaviranomaisen toimipaikassa (Turku tai Vaasa), sillä edellä esitetystä valtion ympäristölupatoimipaikkojen keskiarvosta jäisi puuttumaan noin 12 henkilötyövuotta, vaikka kaikki kyseisen paikkakunnan alueellisen ympäristökeskuksen ympäristölupahenkilöstöresurssit siirrettäisiin "uudelle" yksikölle. Luonnollisestikaan edellä mainittu laskelma ei voisi missään tapauksessa sellaisenaan toteutua minkään alueellisen ympäristökeskuksen osalta, sillä ympäristökeskusten henkilöstöä ei voi monestakaan syystä suoraan siirtää toisiin tehtäviin.

Jossakin määrin resurssointiin vaikuttaa kuitenkin se, että vuoden 2006-2007 jälkeen vireille tulevien ympäristölupa-asioiden määrän arvioidaan vähenevän ja se, että joitakin nykyisin valtion viranomaisen ympäristölupatoimivaltaan kuuluvia asioita on mahdollista siirtää kuntien ratkaistavaksi, kun luvanhakukynnystä vastaavasti nostettaisiin valtioneuvoston asetuksella annettavien yleisten normien käyttöä lisäämällä. Lisäksi on huomattava, että täysin uusia ympäristölupia (laitoksia) tulee ilmeisestikin jatkossa vähemmän vireille ja ympäristölupien lupien käsittelyssä tapahtuu muutos vanhojen lupien tarkistamisen suuntaan, jolloin tulisi etsiä keinoja käsitellä tällaisia asioita mahdollisimman tehokkaasti siten, että puututaan vain niihin seikkoihin, joilla on vaikuttavuutta ympäristönsuojelun kannalta, koska asioiden käsittely voinee näin olla menettelyllisesti ja jossakin määrin asiallisestikin vähemmän resursseja vaativaa. Edellä mainittujen seikkojen vaikutusta resurssointiin on kuitenkin erittäin vaikea edes suuruusluokaltaan arvioida, mutta oletuksen vaihteluvälinä voitaisiin käyttää henkilötyövuosina esimerkiksi 8-16. Muunlaisen toiminnan menettelyllisen tehostumisen (esimerkiksi suuremmat yksiköt, asiantuntemuksen parempi hyväksikäyttö ja menettelyjen kehittämisen sekä sähköinen asiointi ja käsittely) kautta voitaisiin hyvin karkeasti arvioida, että resursseja voisi säästyä ehkä noin 7-12 henkilötyövuotta). Yhteensä muiden toimenpiteiden kautta voisivat valtion ympäristölupahallinnon resurssitarpeet tulla tyydytetyiksi suotuisan kehityksen johdosta vuoden 2004 tietoihin perustuen ehkä noin 10-20% (15-30 henkilötyövuotta) vähäisemmin henkilöstöresurssien.

Mikäli henkilöstöresurssien osalta saavutettaisiin valtion ympäristölupahallinnon keskittämisen seurauksena sekä muin toimenpitein 10-20%:n säästö henkilöstön osalta (15-30 henkilötyövuotta), näyttäisi, että ympäristölupahallinnon voimavarat henkilöstöresurssien arvioituna olisivat likimain riittävät, mikäli valtion ympäristölupaviranomaiseen siirrettäisiin ympäristökeskuksista tai muualta henkilöstöresurssia arviolta noin 30-40 henkilötyövuoden verran (keskiarvo 47-32 htv = arvioitu tarve noin 136-120 htv - YLV:n nykyiset 89,44 htv). Tämän siirtymätarpeen kannalta on pidettävä mielessä myös se, että arviolta noin 10% alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupahenkilöstöstä siirtyy pois työelämästä eläkkeelle vuosina 2005-2009 eli tämän luonnollisen poistuman kautta on mahdollista uudestaan kohdentaa henkilöstöresurssia ainakin noin 5-6 henkilötyövuoden verran (käytettävissä ei ole ollut tarkkoja tietoja alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupahenkilöstöstä).

Valtion ympäristölupaviranomaisen henkilöstöresurssit olisivat vuoden 2004 arvoilla laskettuna noin 128 henkilötyövuotta (136-121). Näillä henkilöstöresurssilla tulisi ratkaista vuonna 2007 vireille tuleviksi arvioidut ympäristö- ja vesilupa-asiat eli 1213 lupa-asiaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että valtion ympäristölupaviranomaisen tulisi ratkaista 9,48 lupa-asiaa henkilötyövuotta kohden (1213/128), kun vuonna 2004 koko valtion ympäristölupahallinto ratkaisi 9,52 lupa-asiaa (vuonna 2003: 9,14) henkilötyövuotta kohden (1435/151). Laskelmassa on käytetty tietoisesti vuoden 2007 osalta vireille tulevia lupia ja vuoden 2004 osalta ratkaistuja lupia, koska vuonna 2003 lupa-asioita tuli vireille merkittävästi enemmän eli 1598. Edellä mainitut henkilötyövuosimäärät (128 htv) voisivat jakautua - nykyisten voimavarojen ja henkilöstön sijainnin pohjalta - esimerkiksi seuraavasti toimipaikoittain: Etelä 52 htv (40,6%), itä 28 htv (21,8%), pohjoinen 26 htv (20,3%) ja länsi (uusi) 22 htv (17,2%). Käsiteltyjen lupien määrän tulisi vastata toimipaikan henkilötyövuosimäärää. Jos pohjaksi otetaan edempänä esitetty hypoteettinen laskelma, jossa nykyisten ympäristökeskusten ympäristölupiin käytettyjen henkilötyövuosien oletettiin siirtyvän uuden viranomaisen resurssiksi niillä paikkakunnilla, joissa on sekä ympäristökeskus että ympäristölupavirasto (mukaan lukien "uusi" toimipaikka), ja jos vuonna 2007 tarvittavat henkilöstöresurssit olisivat 128 henkilötyövuotta, "siirtotarve" muista ympäristö-

keskuksista olisi noin 6 henkilötyövuotta (YLV:t 89,44 htv + AYK:t (4 kpl) 32,59 htv - 128 htv = 6 htv).

Valtion ympäristölupaviranomaisen henkilöstön rakennetta voitaisiin uudistuksen yhteydessä kehittää sillä tavoin, että oikeudellisen peruskoulutuksen saaneiden suhteellista määrää vähennettäisiin ja teknisen tai luonnontieteellisen peruskoulutuksen saaneiden määrää vastaavasti lisättäisiin.

Taloudelliset vaikutukset

Ympäristölupahallinnon bruttomenot olivat vuonna 2004 yhteensä 10,6 milj. euroa (vuonna 2003 n. 9,3 milj. euroa), jotka jakautuivat seuraavasti: ympäristölupavirastot noin 5,7 milj. euroa (2003: 5,3 milj. euroa) ja alueelliset ympäristökeskukset noin 4,9 milj. euroa (2003: n. 4 milj. euroa). Kun ympäristö- ja vesilupatulot (vuonna 2004 n. 3,1 milj. euroa) kattoivat noin 29 % valtion ympäristölupamenoista, valtion nettomenot ympäristölupatoiminnasta olivat noin 7,5 milj. euroa.

Keskimääräinen henkilötyövuosikustannus ympäristölupahallinnossa vuonna 2004 oli 70.327 euroa/henkilötyövuosi (2003: 66.322 • /htv). Valtion ympäristö- ja vesiluvan keski-kustannus vuonna 2004 oli vastaavasti 7.391 euroa/lupa (10.605.629/1.435, 2003: 7.254 •). (Seuraavissa laskelmissa kustannuksia ei ole eritelty, eikä huomion ole otettu mahdollisia siirtymäajan kustannuksia taikka erityisiä kehittämiskustannuksia.)

Edellä esitettyjen lupaviranomaisuudistusten jälkeen vuoden 2004 tietojen mukaan valtion ympäristölupahallinnon kokonaiskustannukset olisivat vuonna 2007 arviolta noin 9 milj. euroa ($70.327 \cdot * 128 \text{ htv} = 9.001.856 \bullet$), mikäli lupa-asiat voitaisiin käsitellä 128 henkilötyövuoden panoksella. Ympäristölupahallinnon säästö olisi siis noin 1,6 milj. euroa ($10.605.629 \bullet - 9.001.856 \bullet = 1.603.773 \bullet$), joka olisi mahdollista kohdentaa valtion viranomaisten ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaan taikka muihin toimintoihin. Ympäristö- ja vesiluvan keski-kustannus olisi edellä mainituilla luvuilla vuonna 2007 (vireille tulevien lupasioiden (1.213 lupaa) mukaan laskettuna) noin 7.400 euroa (7.421 •), kun vuonna 2004 vastaava lupakustannus oli 7.390 euroa.

Taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon myös se, että ympäristölupatulot kertyi vuonna 2004 yhteensä noin 3,1 milj. euroa (vuonna 2003: 2,3 milj. euroa), joka jakautui seuraavasti: ympäristökeskukset: noin 2 milj. euroa (2003: 1, 6 milj. euroa) ja ympäristölupavirastot: noin 1,1 milj. euroa (2003: 0,7 milj. euroa). Ympäristölupahallinnon menoista lupaluot kattoivat vuonna 2004 siis noin 29 %. Mikäli kustannusvastaavuus olisi samaa suuruusluokkaa myös uudistuksen jälkeen, edellä mainittujen lukujen mukaan lupaluot voisivat olla noin 2,6 milj. euroa. Ympäristölupaluot huomioon ottaen olisi valtion budjettirahoitusta valtion ympäristölupaviranomaisen osalta mahdollista vähentää ja valtion valvontaviranomaisen osalta vastaavasti lisätä, jotta ympäristökeskusten valvontaresurssit voitaisiin turvata. Mikäli ympäristönsuojelulain mukainen valvonta (säännönmukainen ja suunnitelmallinen yleinen laillisuusvalvonta ja/ tai ympäristölupavalvonta) säädettäisiin osittain maksulliseksi, olisi tällä luonnollisestikin vaikutusta ympäristökeskusten valvonnan budjettirahoituksen tarpeeseen.

Yhtenäistetyn valtion ympäristölupahallinnon johdosta (johtaja ja 2-3 henkilöä) aiheutuvaa mahdollista lisäkustannusta ei ole mahdollista tarkasti määritellä, sillä keskitetystä johdosta esikuntineen ja mahdollisesti keskitettyine hallinnollisine toimintoineen on saatavissa kustannussäästöjä alueellisten toimipaikkojen osalta. Mikäli järjestelmää voidaan kehittää siten, että mahdollisimman suuri osa alueellisten toimipaikkojen hallinnollisista tehtävistä keskitetään, järjestely on suhteellisen kustannusneutraali eli lisäkustannuksen voidaan arvioida olevan suuruusluokaltaan ehkä yhden henkilötyövuoden verran.

Vaikutukset asioiden käsittelyaikoihin

Valtion ympäristölupaviranomaisten keskittämisellä tulisi pyrkiä myös lupa-asioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen. Käsittelyaikoihin vaikuttavat monet tekijät, joista erittäin merkittävä olisi vielä vuonna 2007 vuosina 2003-2004 syntyneen luparuuhkan purkamisen tilanne. Kun ympäristö- ja vesiasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2004, jolloin luparuuhka jo vaikutti asioiden käsittelyyn, noin 10,3 kuukautta, tulisi käsittelyjoissa pyrkiä merkittävästi tätä lyhyempään käsittelyaikaan. Kaikkien lupien keskimääräisen käsittelyajan tavoite voisi olla noin 5-8 kuukautta, vaikka käsittelyaika ei olekaan yksiselitteinen käsite, sillä siihen vaikuttaa myös luvan hakijan toiminta (hakemuksen laatutaso ja mahdollisten lisäselvitysten toimittaminen). Käsittelyaikatavoitteet olisi mielekästä asettaa erikseen erilaisille asiatyypeille, esimerkiksi vähäisille vesiasioille tavoite voisi olla merkittävästi lyhyempi (esimerkiksi 3-5 kk).

Lupa-asioiden käsittelyaikoihin on mahdollista vaikuttaa toisaalta toimintaa tehostavilla yleisillä menettelytapojen uudistuksilla (esimerkiksi sähköinen asiointi, asiantuntemuksen tehokas hyväksikäyttö sekä ratkaisukokoonpanojen muutokset) sekä osittain myös asiakaspalvelua kehittämällä (neuvonta, opastus ja koulutus). Käsittelyaikoihin saattaisi olla mahdollista vaikuttaa myös lupaviranomaiseen kohdistuvalla taloudellisella ohjauksella. Tässä suhteessa voisi esimerkiksi selvittää, voisiko luvanhakijoilta perittäviä lupien käsittelymaksuja porrastaa luvan käsittelyaikaan sidotusti.

Luonnollisestikin ratkaiseva merkitys lupa-asioiden käsittelyaikojen osalta liittyy asiamäärien kehitykseen, joihin on myös valtion ympäristölupaviranomaisen osalta mahdollista yleisellä tasolla vaikuttaa ympäristönsuojelun ennakovalvonnan keinovalikoimaa kehittämällä. Kunnan viranomaisten tehtäviin ja asioiden käsittelyaikoihinkin luvanhakukynnyksen nostamisella ja yleisten normien laajemmalla käyttöön otolla sekä ilmoitusmenettelyn merkittäväällä laajentamisella olisi huomattava vaikutus.

Vaikutukset hallinnon alueellistamistavoitteiden kannalta

Valtion ympäristölupahallinto nykyisellään on suhteellisen hyvin alueellisesti kattava ja ehdotettu hallinnon keskittäminen ei merkittävästi muuttaisi tilannetta alueellistamisen näkökulmasta eli Helsingin seutukunnalle sijoittuvien työpaikkojen osalta. Kun Helsingin seutukunnan alueella myös taloudellinen toimeliaisuus on suhteellisesti ottaen muuta maata vilkkaampaa ja liikenneyhteydet Helsinkiin ovat erittäin hyvät, ei valtion ympäristölupahallinnon merkittäväle yleiselle alueellistamiselle Helsingissä sijaitsevien yksiköiden osalta ole esitettävissä perusteita. Sen sijaan vähäisemmille muutoksille keskittäminen loisi mahdollisuuksia.

Valtion ympäristölupatoiminnan keskittämisen vaikutuksia valtion hallinnon alueellistamistavoitteiden näkökulmasta on kuitenkin suhteellisen vaikea arvioida sen vuoksi, että ehdotettu resurssien tehokkaaseen käyttämiseen tähtäävä, joustavaan alueelliseen toimivaltaan perustuva malli mahdollistaisi asioiden käsittelyn tarpeen mukaan viranomaisen eri toimipaikoissa. Järjestely loisi kuitenkin hyvät edellytykset myös resurssien suuntaamiseen valtion hallinnon alueellistamistavoitteiden mukaisesti. Järjestelmä siis mahdollistaisi myös voimavarojen vähittäistä siirtämistä pääkaupunkiseudulta muualle maahan. Alueellistamisen näkökulmasta on pantava merkille se, että nykyisin Länsi-Suomen ympäristölupavirastolle ja Uudenmaan ympäristökeskukselle kuuluvia lupa-asioita siirtyisi ilmeisesti ehdotuksen mukaisessa ratkaisussa jossakin määrin käsiteltäväksi muualla kuin pääkaupunkiseudulla. Henkilötyövuosissa tai lupamäärissä vaikutus on kuitenkin vaikeasti arvioitavissa. Edempänä esitettyjen arvioiden pohjalta tilanne pysyisi Helsingin seutukunnan henkilötyövuosien ja lupa-

määrienkin osalta kutakuinkin ennallaan. Valtion ympäristölupaviranomaisen johdon sijoittumisella ei olisi tosiasiallisesti merkitystä valtionhallinnon alueellistamishankkeiden kannalta.

Hyvä henkilöstöpolitiikka

Valtion ympäristölupaviranomaistoiminnan uudelleen järjestämistä koskevat toimet tulisi suorittaa noudattaen hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita. Henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus ympäristöhallinnon piirissä tulisi turvata ja henkilöstön nykyisiä tehtäviä vastaava taso tulisi pyrkiä säilyttämään mahdollisimman hyvin. Henkilöstöä ei siis tulisi vastoin tahtoaan velvoittaa muuttamaan toiselle paikkakunnalle, vaan mahdollisten henkilöstön siirtotarpeiden lähtökohtana tulisi olla vapaaehtoisuus. Siirtotarpeiden osalta olisi mahdollista käyttää hyväksi esimerkiksi henkilöstön eläkkeelle siirtymistä.

Hyvään henkilöstöpolitiikkaan kuuluu myös se, että valtion ympäristölupahallinnon uudelleen organisoimisessa henkilöstövaikutuksia olisi kaikissa vaiheissa käsiteltävä mahdollisimman avoimesti yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa ja pyrittävä varmistamaan myös henkilöstön vaikutusmahdollisuudet.

Ajoitus

Mahdollinen uuden viranomaisjärjestelmän käyttöönottoajankohta voisi olla vuoden 2007 alku. Muutosten valmistelu tulisi käynnistää mahdollisimman pian, sillä tarpeellisten lainsäädännön muutosten valmistelu- ja käsittely vaatii jonkin verran aikaa. Sama koskee valtion tulo- ja menoarviota ja sen valmistelua. Vuoden 2007 alku olisi lupatilanteen kehitys huomioon ottaen aikaisin mahdollinen, sillä vuonna 2007 vireillä olevien lupa-asioiden yhteenlaskettu lukumäärä olisi tämänhetkisten arvioiden mukaan likimäärin vuoden 2003 tasolla (1.468/2003 ja 1.415/2007). Tätä aikaisinta mahdollista ajankohtaa tukee myös se, että organisaatioiden toiminnalle yleensä aiheutuu muutoksien johdosta ongelmia, eikä nykyisessä tasapainottomassa tilanteessa ole mielekästä pyrkiä uudistamaan hallintoa kesken tämän tilapäistilanteen. Lisäksi vuodesta 2007 alkaen olisi mahdollista myös mitoitaa ympäristölupahallinto vastaamaan niitä tarpeita, jotka vaaditaan tuossa, nykyisestä poikkeavassa, tilanteessa.

Valtion ympäristölupatehtävien keskittäminen yhteen viranomaiseen ei käytännössä luonnollisestikaan olisi ongelmatonta, eikä sitä olisi mahdollista toteuttaa ilman riittävää siirtymäaikaa. Lupaviranomaisen alueellisen toimivallan kattavuus toisi luonnollisestikin joustavuutta siirtymäkauden järjestelyihin, kun lupa-asioita olisi mahdollista käsitellä voimavarojen mukaisesti eri toimipaikoissa. Siirtymäajan järjestelyinä voitaisiin tarpeen mukaan käyttää henkilöstön osalta esimerkiksi etätöitä taikka työskentelyä jossakin muussa ympäristöhallinnon toimipaikassa. Yksiköiden osalta siirtymäaikana voisi olla mahdollista ajatella erityisiä lupayksiköitä tietyissä alueellisissa ympäristökeskuksissa sekä vaiheittaista lupatehtävien siirtämistä alueellisten ympäristökeskusten alueittain, sillä käytännössä jo vireille tulleita asioita ei ole useimmiten mielekästä siirtää, mikäli lupa-asian käsittely on aloitettu.

Toimintatapojen kehittäminen

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää toimintatapojen ja -käytäntöjen kehittämiseen siten, että lupa-asian ratkaisukokoonpano vastaisi asian merkittävyyttä. Kollegiaalinen päätöksenteko olisi tarpeellinen merkittävissä ja moninaista asiantuntemusta vaativissa asioissa. Merkitykseltään vähäisemmissä asioissa tulisi käyttää esittelystä tapahtuvaa yhden ratkaisijan kokoonpanoa. Yhden ratkaisijan kokoonpanon käyttöä ympäristölupavirastoissa koskeva uudistus (hallituk-

sen esitys 227/2004) on juuri tullut Eduskunnan hyväksymäksi (EV 8/2005 vp). Yhden ratkaisijan kokoonpanoa tulisi jatkossa voida valtion ympäristölupaviranomaisessa käyttää sekä ympäristönsuojelulain mukaisissa lupa- että ilmoitusasioissa. Varsinaiset ympäristölupa-asiat olisi mahdollista jaotella siten, että ympäristövaikutuksiltaan taikka oikeusturvasyistä merkittävät asiat käsiteltäisiin pääsääntöisesti laajemmassa viranomaiskokoonpanossa ja merkitykseltään vähäisemmät vastaavasti esittelystä yhden ratkaisijan kokoonpanolla. Ilmoitusasioissa yhden ratkaisijan kokoonpanon tulisi olla pääsääntönä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää ratkaisukokoonpanoihin vähämerkityksissä vesiasioissa, joita lukumääräisesti on varsin paljon. Näissäkin asioissa yhden ratkaisijan kokoonpano voisi olla pääsääntönä.

Ongelmia saattaa lupaviranomaisen osalta liittyä myös lupamenettelyihin, niiden raskauteen ja ajanmukaisuuteen. Menettelytapojen uudistamiseen tulisi kiinnittää huomiota myös jatkossa, vaikka osa menettelyä koskevista kysymyksistä tuli uudistetuksi hallituksen esitykseen (227/2004) liittyvän muutoksen yhteydessä. Lupaviranomaisen menettelytavat tulisi saattaa ajantasaisiksi siten, että erilaisia jäykkyyksiä voitaisiin vähentää ja myös itse lupapäätösten rationaalisuutta kehittää toisaalta työekonomisista syistä ja toisaalta valvontaan liittyvistä syistä.

Valtion ympäristölupaviranomaisen toimintatapojen kehittämisen ohella tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että toimintaa kehitettäisiin vastaamaan mahdollisimman hyvin nykyisin hallintotoiminnalle asetettavia vaatimuksia esimerkiksi neuvonnan, ohjauksen sekä neuvottelevan toimintakulttuurin suhteen. Toiminnassa tulisi pyrkiä välttämään tarpeettomia muotomääräyksiä ja jäykkyyksiä. Erityistä huomiota itse lupatoiminnassa tulisi kiinnittää päätösten informaatioarvoon sekä kirjoitustavassa siihen, että päätökset sisältäisivät mahdollisimman ytimekkäästi ja yksiselitteisesti ympäristönsuojelun kannalta keskeiset seikat ja velvollisuudet sekä oikeudet.

Alueellinen toimivalta

Valtion ympäristölupa-asioissa ei välttämättä tarvittaisi sitovia säännöksiä alueellisesta toimivallasta. Ympäristölupaviranomaisen eri toimipaikkojen välillä ei olisi tarkkaa toimivaltarajaa, vaan lupa-asia olisi mahdollista panna vireille missä tahansa valtion ympäristölupaviranomaisen toimipaikassa ja vaikka sen pääsääntöisesti käsitelisivät toiminnan sijaintipaikka lähinnä oleva valtion ympäristölupaviranomaisen toimipaikka, päätöksen tekisi kuitenkin muodollisesti valtion ympäristölupaviranomainen. Lupaviranomaisen sisäistä käyttöä varten kuitenkin tulisi ilmeisestikin olla olemassa työjärjestyksenä annetut (tai ainakin ohjeellisesti laaditut) alueellista toimivaltaa kuvaavat säännöt. Näissä säännöissä lähtökohtana voisi olla nykyisten ympäristölupavirastojen välinen alueellinen toimivallanjako, mutta sitä tulisi tarkistaa vastaamaan toimipaikkojen määrää ja sijaintia. Pääsääntönä voisi olla, että asia käsiteltäisiin hakijan toiminnan harjoittamispaikan ohjeellisen toimialueen valtion ympäristölupaviranomaisen alueellisessa toimipaikassa. Jos kuitenkin tämän toimipaikan lupakäsittely olisi jostakin syystä ylikuormittunut taikka jos asian käsitteleminen vaatisi erityistä asiantuntemusta, voitaisiin lupa-asia käsitellä jossakin muussa alueellisen lupaviranomaisen toimipaikassa. Lupa-asioiden käsittelyn alueellisesta jaosta ja asioiden siirtämisestä lupaviranomaisen sisällä olisi syytä laatia tarkemmat sisäiset säännöt. Lupa-asioiden työkuorman ja asiantuntemuksenkin mukainen siirtäminen toiseen paikkaan edellyttää myös hyviä ja ajantasaisia tietojärjestelmiä.

Asiantuntemus

Valtion ympäristölupaviranomaisen kaikissa toimipaikoissa tulisi olla ympäristölupa- ja vesilupa-asioiden käsittelyn vaatima perusasantuntemus. Tämä perusasantuntemus tarkoittaa ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa laajaa perustietämystä teollisuuden, energiatuotannon, eläinsuojien, jätehuollon sekä jätevesien suhteen. Vesilain mukaisten asioiden kannalta se tarkoittaa perustietämystä siltojen, johtojen, laitureiden ja muiden rakennelmien, voimalaitosten rakentamiseen liittyen, sekä tietämystä kulkuväylien, vesiliikennealueiden, uiton, ojituksen, vesistön järjestelyn, vesistön säännöstelyn, veden ottamisen, jäteveden johtamisen, korvauksien sekä kalastuksen alalta.

Perusasantuntemuksen lisäksi alueelliset toimipaikat ja niissä sijaitsevat ratkaisukokoonpanot voisivat erikoistua käsittelemään joitakin tiettyä erityisasantuntemusta vaativia asioita. Erityisasantuntemusta vaativiin asioihin voitaisiin myös määrätä erityisiä ratkaisukokoonpanoja. Jotkut tietyt lukumäärältään vähäiset, mutta erityistä asiantuntemusta vaativat, ympäristö- tai vesilupa-asiat voitaisiin siis määrätä käsiteltäväksi vain tietyssä lupaviranomaisen toimipaikassa. Valtion ympäristölupaviranomaista ei kuitenkaan ilmeisesti voitaisi yleisesti, lähinnä etäisyyksien vuoksi, järjestää siten, että joitakin laajuudeltaan suhteellisen vähäisiä, mutta lukumäärältään huomattavaa joukkoa edustavia luvanvaraisia ympäristö- tai vesilupa-asioita käsiteltäisiin vain tietyissä viranomaisen toimipaikoissa, vaikka ne tällä tavoin saattaisivatkin olla tehokkaammin käsiteltävissä.

Yhteiset toiminnot

Valtion ympäristölupaviranomainen toimisi yhtenä viranomaisena siten, että sillä olisi yhteinen diaarijärjestelmä, yhteinen tieto- ja arkistointijärjestelmä sekä yhteinen talous- ja palkkahallinto. Ympäristöhallinnon tietojärjestelmän (VAHTI) edelleen kehittäminen voisi olla tärkeä osa yhteisten järjestelmien kehittämisessä. Myös puhelinkeskuspalvelut olisi mahdollista järjestää kaikille toimipaikoille yhteisenä. Viranomaisen toimipaikat toimitsevat maantieteellisestä välimatkasta huolimatta mahdollisimman kiinteässä yhteistyössä. Viranomainen olisi suhteessa ympäristöministeriöön yksi tulosityksikkö. Tulosityksikössä valtion ympäristölupaviranomaisen suuntaan tulisi edelleen kehittää yksikkökohtaista (toimipaikka/jaosto) ja valtion uuden palkkajärjestelmän suuntaviivojen mukaisesti myös yksilökohtaista tulokseen perustuvaa kannustavaa ohjausta, joka perustana on lupa-asioiden käsittelyn tehokkuus (mm. luvat/htv ja käsittelyaika) ja laatu (mm. asiakaspalaute ja muutoksenhakuherkkyys).

Ympäristölupaviranomaisen alueelliset toimipaikat ja toimipaikkojen tukipalvelut tulisi mahdollisuuksien mukaan järjestää yhteistyössä muiden paikkakunnalla olevien valtion hallinnon yksikköjen kanssa.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää yhteistyökulttuurin kehittämiseen sekä tietojen ja asiantuntemuksen vaihtoon alueellisten toimipaikkojen välillä. Tässä tarkoituksessa olisi tarpeen järjestää vuosittain riittävä määrä yleisiä ja erityisiä neuvottelu- ja keskustelutilaisuuksia sekä yhteisiä koulutustilaisuuksia. Osa koulutuksesta ja muista tilaisuuksista olisi perusteltua järjestää yhteistyössä valvontaviranomaisten kanssa. Ympäristölupaviranomaisen tulisi muutoinkin toimia riittävässä yhteistyössä myös valvontaviranomaisen kanssa ja järjestää tarvittaessa myös lupa-asioita koskien neuvotteluja lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välillä. Ilmeisen tarpeellista olisi myös riittävä yhteydenpito muihin ympäristönsuojelun kannalta tärkeisiin viranomaisiin (esimerkiksi kemikaali- ja työsuojeluviranomaiset sekä ympäristöterveydenhuollon viranomaiset).

Etätöiden mahdollistavia - tietoteknisiä ja muita - järjestelyjä tulisi kehittää toisaalta erityisesti siirtymävaihetta varten, mutta toisaalta myös osaksi valtion ympäristölupaviranomaisen normaaleja työskentelytapoja.

Yhteydenpito lupa-asiakkaisiin - luvan hakijoihin ja haitan kärsijöihin - tulisi järjestää yhdenmukaisesti säännöllisen, esimerkiksi sähköisesti järjestetyn asiakaspalautejärjestelmän kautta. Tämän lisäksi tulisi ilmeistikin tehdä myös erityisiä asiakasmielipideseurantaa. Lupa-asiakkaille saattaisi lisäksi olla tarpeen järjestää - mahdollisesti yhdessä muiden tahojen kanssa - erityistä koulutusta ja neuvontaa.

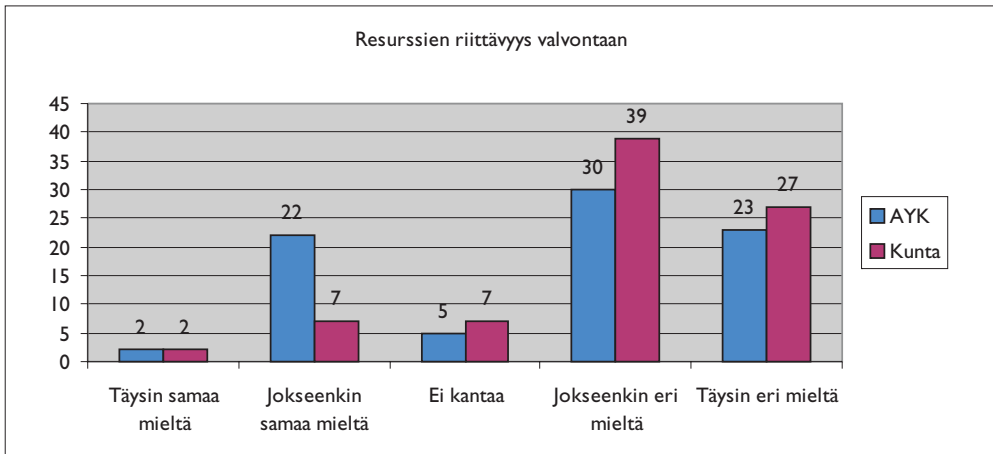
Valtion ympäristölupaviranomaisen alueellisiin toimipaikkoihin tulisi järjestää asianmukaiset video- ja puhelinneuvottelulaitteistot keskinäistä yhteydenpitoa ja valvontaviranomaisyhteydenpitoa varten. Laitteistot ovat tarpeen myös asiakaspalvelussa (erilaiset neuvottelut ja muut palaverit), kun lupaviranomaisen etäisyys lupa-asiakkaista ja mahdollisista haitankärsijöistä kasvaisi. Tämän lisäksi asiakaspalvelun parantamiseksi olisi kehitettävä tietotekniikkaan ja internettiin perustuva sähköinen asiointijärjestelmä. Tällaisen asiointijärjestelmällä olisi huomattava merkitys myös toiminnan tehostamisen kannalta.

4.5 Valvonnan järjestäminen

4.5.1 Valtion valvontaviranomainen ja sen toimivalta

Kyselytutkimuksen tulos valvonnan järjestämiseen liittyen ei tuonut asian ratkaisemiseksi selkeää suuntaa valtion ympäristölupaviranomaisen ja valtionympäristönsuojelun valvontaviranomaisen erottamisen osalta. Jos lupaviranomaisen osalta päädytään aiemmin esitettyyn yhden valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaisuun, voidaan ympäristönsuojelun valtion viranomaisvalvonnan osalta teoriassa ajatella lähinnä kahta mahdollista vaihtoehtoista ratkaisua: valvontatehtävät annettaisiin uuden lupaviranomaisen tehtäväksi taikka valvontatehtävät jätettäisiin alueellisten ympäristökeskusten tehtäväksi. Kuten edempää käy ilmi, nykyisessä tilanteessa näyttäisi tarkoituksenmukaisimmalta, että valtion ympäristönsuojelun valvontatehtävät jätettäisiin alueellisten ympäristökeskusten tehtäväksi. Tätä ratkaisua puoltaisivat erityisesti asiantuntemusta koskevat tekijät eli se, että alueellisissa ympäristökeskuksissa nykyisellään on ympäristönsuojelun valvonnan asiantuntemus ja että tätä asiantuntemusta on syytä pitää yllä myös muita tehtäviä silmällä pitäen, etäisyyksiin liittyvät seikat eli se, että valvonnan suorittaminen edellyttää käyntiä toiminnanharjoittamispaikalla (useammin kuin lupatehtävät), sekä henkilöstöhallinnolliset seikat eli se, että toinen ratkaisu johtaisi merkittäviin henkilöstösiirtoihin.

Kyselytutkimuksesta kävi erittäin hyvin ilmi myös, se muutoinkin tiedossa ollut seikka, että nykyisellään ympäristönsuojelun mukainen jälkivalvonta ei toimi tehokkaasti. Vastaavasti kävi ilmi, että valvonnan resurssit eivät ole ilmeistikään riittävät. Lisäksi kyselystä kävi ilmi, että valvonnalla voisi olla mahdollista riittävästi kontrolloida sellaisia toimintoja, joilta nykyisin edellytetään ympäristölupaa. Näin myös lupamenettelyn "keventäminen" edellyttää riittävästi resurssitoja valvontaviranomaisia.



Yleiseen ympäristönsuojelun valvontaan ja ympäristönsuojelulain mukaiseen jälkivalvontaan tulisikin lisätä voimavaroja. Kuten edempänä on esitetty, ympäristölupahallinnon keskittämisen myötä valvonnan voimavaroja olisi mahdollista merkittävästi lisätä juuri valtion valvonnan osalta, kun suuri osa nykyisistä alueellisten ympäristökeskusten ympäristöluparesursseista jäisi alueellisiin ympäristökeskuksiin valvontaresursseiksi.

Mikäli kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille kuuluvien ympäristölupaasioiden määrää jatkossa voidaan vähentää esimerkiksi luvanhakukynnystä nostamalla ja menettelyllisesti kevyempiä ennakkovalvontakeinoja, ilmoituksia ja rekisteröintiä käyttämällä, tulisi samalla pyrkiä varmistamaan se, että näistä tehtävistä mahdollisesti vapautuvia resursseja, määrältään edellä esitettyihin arvioihin perustuen noin 22 henkilötyövuotta, kohdennettaisiin ympäristönsuojelun valvontatehtäviin.

Nähdäkseni ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan suunnitelmallisuutta ja systemaattisuutta tulisi kehittää edelleen siten, että sekä ennakkovalvontajärjestelmän piirissä että muiden toimintojen valvonta tehostuisi.

Valvonnan osalta olisi jatkossa myös selvitettävä, tulisiko ympäristönsuojelulain mukaisten toimintojen osalta siirtyä osittain maksulliseen valvontaan, jossa valvottava (toiminnanharjoittaja) olisi velvollinen suorittamaan valvontasuoritteesta maksun valvovalle viranomaiselle. Valvonnan maksullisuus olisi näet eräs keino varmistaa valvontatoiminnan riittävä resurssointi. Tätä kautta valvonnan maksullisuutta koskevat kysymykset liittyvät tavallaan myös mahdolliseen ennakkovalvontajärjestelmän piirissä olevien toimintojen vähentämiseen ja yleisen normiohjauksen kehittämiseen, sillä tällainen nykyistä kevyempi ennakkovalvontajärjestelmä edellyttänee merkittävästi tehokkaampaa valvontajärjestelmää. Valvonnan maksullisuutta kehitettäessä olisi kuitenkin otettava huomioon myös toiminnanharjoittajien oma toiminta eli ne toimenpiteet, jotka helpottavat ja tehostavat valvonnan suorittamista. Tällaiset toimenpiteet liittyvät esimerkiksi saatavan tiedon käyttökelpoisuuteen ja käytettävyyteen viranomaisten järjestelmissä, ympäristöjärjestelmien tuottamaan informaatioon ja sen hyödyntämiseen. Valvonnan maksullisuuden osalta erään reunaehdon muodostavat perustuslain veroja ja maksuja koskevat säännökset eli perustuslain 81 § (valtiolliset verot ja maksut) ja 121 § (kunnalliset verot ja maksut). Perustuslaki näet edellyttää maksuilta vastikkeellisuutta eli viranomaisen suoritetta maksua vastaan.

Jotta valvonta voisi olla tehokasta ja nopeaa, tulisi valtion valvontaviranomaisella olla mahdollisuus käyttää jälkivalvonnan keinoja itsenäisesti lupaviranomaisesta riippumatta myös luvanvaraisten toimintojen osalta. Ympäristönsuojelulain 84 §:n 2 momenttia tulisi muuttaa siten, että valtion valvontaviranomainen eli alueellinen ympäristökeskus voisi antaa rikkomuksen tai laimin-

lyönnin oikaisemista koskevia määräyksiä kaikkien toimintojen osalta riippumatta lupaviranomaistoimivallasta. Ympäristökeskukselle tulisi siis antaa mahdollisuus käyttää jälkivalvonnan keinoja, näiden keinojen tehosteita, hallinnollisia pakkokeinoja kaikkia toimintoja koskien. Kunnallisella valvontaviranomaisella, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella tulisi ilmeisestikin tämän lisäksi olla mahdollisuus samoihin keinoihin ainakin sen lupatoimivaltaan kuuluvien toimintojen osalta sekä sellaisten toimintojen osalta, jotka eivät vaadi lupaa.

Valvonnan tehostamiseksi olisi mahdollista antaa alueelliselle ympäristökeskukselle oikeus myös ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisen määräyksen antamiseen. Säännöstä olisi tältä osin mahdollista muuttaa siten, että valvontaviranomainen (alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen) voisi antaa muuta kuin luvanvaraista toimintaa koskevan yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Alueellisella ympäristökeskuksella eli käytännössä valvontaviranomaisella on itsenäinen ja muutoksenhakuoikeus ympäristönsuojelulain 97 §:n nojalla sekä valtion ympäristölupaviranomaisen että kunnan ympäristölupaviranomaisen päätöksistä. Tätä yleisenkin edun valvontaa voisi tehostaa myös siten, että lupapäätökset ja muut päätökset (ilmoituksia koskevat päätökset sekä kuntien valvontaa koskevat päätökset) annettaisiin säännönmukaisesti aina tiedoksi valtion valvontaviranomaiselle.

4.5.2 Lupaviranomaisen ja jälkivalvontaviranomaisen yhteistyöstä

Valtion valvontaviranomaisen tulisi toimia riittävässä yhteistyössä siten, että lupaviranomaiselle välittyisi lupamenettelyn yhteydessä toisaalta valvonnassa saadut tiedot ja toisaalta yleisen ympäristöedun kannalta tarvittava informaatio.

Valvontaviranomainen toimisi itsenäisesti valvoessaan lupien noudattamista, mutta valvonnassa saadulla tiedon tulee välittyä myös lupaviranomaisen käyttöön. Vastaavasti myös lupaviranomainen ratkaisisi lupa-asiat itsenäisesti, mutta hakemuksesta ja muutoin lupamenettelyn yhteydessä saatavan informaation lisäksi valvontaviranomaiselta saadulla tiedolla on keskeinen merkitys lupien tarkistamisen yhteydessä. Luonnollisesti lupaviranomaisella itsellään olisi riittävä asiantuntemus lupa-asioiden ratkaisemiseksi eli valvontaviranomaisen lausunnoissa tulisi keskittyä yleisen ympäristöedun kannalta ja valvonnan kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Valvontaviranomaisten ja lupaviranomaisten välille tulisi kehittää riittävästi yhteistoimintaa esimerkiksi yleisten neuvottelutilaisuuksien, yhteisen koulutuksen sekä yhteisten kehittämishankkeiden muodossa. Valvonnan kehittämisessä olisi osaltaan hyödyllistä järjestää sellaista koulutusta johon osallistuisi viranomaisten lisäksi myös toiminnanharjoittajien edustajia. Henkilöstöpolitiikassa tulisi myös pyrkiä aktiivisesti edistämään sellaista urakiertoa, jossa henkilöstö voisi siirtyä luvittamisesta valvontaan ja päinvastoin. Lisäksi hedelmällisiä voisivat olla valvonnan kehittämishankkeet, joissa toiminnanharjoittajat ja hallinto yhdessä pyrkisivät tehostamaan valvontainformaation saatavuutta ja käyttöä.

Kun valvontaviranomaisen toimipaikkoja olisi alueellisesti kattavammin kuin lupaviranomaistoimipaikkoja, joita on 13 varsinaista toimipaikkaa ja 5 muuta toimipaikkaa, voitaisiin tehdä mahdolliseksi lupa-asioiden vireillepano alueellisissa ympäristökeskuksissa. Näin lupa-asioiden fyysisiä asiointipaikkoja olisi yhteensä yli kaksikymmentä eri puolella maata. Ympäristökeskuksista tulisi myös saada yleistä neuvontaa myös ympäristölupa-asioihin liittyen.

4.6 Muita kysymyksiä

4.6.1 Vesitalousasiat

Vesiasioiden käsittely tehostuu, kun eduskunnan hyväksymä ympäristölupavivastoja koskeva yhden ratkaisijan kokoonpanon mahdollistava muutos tulee voimaan. Tämän lisäksi olisi nähdäkseni tarpeen vesilain uudistamisen yhteydessä selvittää myös muita kustannustehokkaita tapoja ratkaista ja käsitellä ympäristö- ja muilta vaikutuksiltaan vähäisiä hankkeita, joihin ei liity kuin vähäisiä pakkotoimioikeuksia (= toisen omistaman alueen käyttäminen). Sellaisissa hankkeissa, joihin ei lainkaan liity pakkotoimioikeuksia, tulisi myös selvittää mahdollisuuksia käyttää lupamenettelyä keveämpää hallinnollista ennakkovalvontaa eli esimerkiksi ilmoitusmenettelyä merkittävässä määrin. Lisäksi voisi olla mahdollista kehittää myös pakkotoimioikeuksia vaativille hankkeille muita käsittelytapoja esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa hankkeen toteuttaja ja se, jonka aluetta koskien hanke toteutetaan, sopivat käyttöoikeuden myöntämisestä ja mahdollisesta korvauksesta hankkeen toteuttamiseksi.

4.6.2 Säännösten muutostarpeet

Säännösten muutostarpeet olisi selvitettävä ja valmisteltava erikseen merkittävästi liitteessä esitettyä tarkemmin. Säädosmuutokset olisi mahdollista tehdä vaiheittain esimerkiksi siten, että ensimmäisessä vaiheessa valmisteltaisiin valtion ympäristölupahallintoa ja kuntien ympäristölupahallintoa koskevat muutokset. Tämän jälkeen voitaisiin tehdä lupa- ja ilmoitusjärjestelmän uudistamista koskevat muutokset sekä valmistella edellä ehdotetut yleisnormit.

Säännösten muutostarpeita selvitetään karkeasti liitteessä 6, jossa muutostarpeet jaettu kolmeen ryhmään: ympäristölupahallinnon järjestämisestä johtuvat, ympäristölupamenettelyä koskevat sekä tekniset viittaussäännökset.

5

Tiivistelmä: kehittämisehdotukset

Ennakkovalvonta

Nykyisellään ympäristönsuojelulain ennakkovalvontajärjestelmästä ei ole kovinkaan selkeästi ja läpinäkyvästi säädetty, eikä se myöskään sisällä joustoa, joka mahdollistaisi erilaisiin toimintoihin puuttumisen ennakkovalvonnan tarvetta vastaavalla tavalla. Nähdäkseni ennakkovalvontajärjestelmästä olisi mahdollista säätää merkittävästi informatiivisemmin ja joustavammin siten, että se sisältäisi selkeän lupa- ja ilmoitusjärjestelmän, jossa sekä lupa- että ilmoitusasioita voitaisiin käyttää nykyistä analyttisemmin ja hallinnon resurssien kannalta kustannustehokkaammin.

Ennakkovalvontajärjestelmän uudelleen arviointi näyttäisi tarpeelliselta, kun otetaan huomioon muutokset ympäristönsuojelun painopisteissä ja erityisesti ennakkovalvontajärjestelmän mahdollisuudet vaikuttaa ympäristönsuojelun tasoon ja ympäristön laadun parantamisessa. Uudelleenarvioinnissa tulisi selvittää mahdollisuudet ennakkovalvontajärjestelmän keventämiseen luvanhakukynnystä nostamalla, suoraa normiohjausta lisäämällä, lupamenettelyä hallinnollisesti keveämmän ilmoitusjärjestelmän hyödyntämisellä (mukaan lukien informatiiviset, rekisteröinnin kaltaiset ilmoitukset) sekä valvontaa kehittämällä.

Luvanvaraiset toiminnot olisi mahdollista jakaa esimerkiksi niiden merkittävyyden ja/tai "uutuuden" (erotellen uudet ja olemassa olevat toiminnot) mukaan eri ryhmiin siten, ennakkovalvonta kohdistuisi tehokkaasti sellaisiin toimintoihin, joissa ennakkovalvonnan vaikuttavuus on merkittävämpi.

Suora normiohjaus

Suoralla tiettyjä toimintoja koskevilla yleisillä normeilla, jotka annettaisiin valtioneuvoston asetuksella ympäristönsuojelulain 12 §:n nojalla olisi mahdollista vähentää erityisesti kuntien ympäristölupahallinnon työmäärää, mikäli näitä yleisiä normeja annettaisiin sellaisia toimintoja koskien, joita on lukumääräisesti paljon.

Nähdäkseni suora normiohjaus tulisi ottaa käyttöön kaikkia sellaisia toimintoja koskien, joiden osalta lupamenettelystä ei juurikaan synny lisäarvoa ympäristönsuojelun kannalta. Osalta näistä yleisin normeihin ohjatuista toiminnoista tulisi ilmeisestikin edellyttää sellaisen ilmoitusmenettelyn käyttöä, joka mahdollistaisi tarvittaessa myös määräysten antamisen. Osalla toiminnoista saattaisi pelkkä informatiivinen ilmoituskin (rekisteröinti) olla viranomaiskontrollin kannalta riittävä.

Luvanhakukynnyksen nostamisen tarpeellisuutta olisi jatkossa selvitettävä toisaalta yleisesti ja toisaalta erityisesti niiden toimintojen osalta, joita on lukumääräisesti paljon ja joiden osalta ympäristönsuojelulliset vaatimukset ovat tavallaan standardisoitavissa.

Esimerkkeinä sellaisista toiminnoista, joilla suoran normiohjauksen kehittämisen kautta, voisi ajatella luvanhakukynnyksen nostamista voisivat olla: eläinsuojat, energiatuotannon suhteellisen pienet yksiköt, maanrakennusala sekä polttonesteiden jakeluasemat.

Kuntien ympäristölupahallinto

Nähdäkseni kuntien ympäristölupahallintoa voitaisiin uudistaa siten, että pienten kuntien varsinaisia ympäristölupatehtäviä eri keinoin vähennettäisiin. Yleisinä keinoina voisivat tulla kyseeseen lupakynnyksen nostaminen ja yleisten normien kehittäminen sekä muut ennakkovalvontajärjestelmän muutokset, joita olisi järjestelmän keventäminen vähemmän resursseja vaativammaksi esimerkiksi ilmoitusmenettelyjen kehittämisen kautta. Erityisinä keinoina voisivat pienten kuntien osalta tulla kyseeseen seudullisen tai muun yhteistyön (kuntayhtymät tai sopimusperusteinen yhteistyö) erittäin merkittävä lisääminen.

Suurten kuntien osalta taas olisi harkittava lupatoimivallan yleistä ja erityistä lisäämistä. Sama koskee myös sellaisia kuntien yhteenliittymiä, joilla on riittävät voimavarat ja asiantuntemus ympäristölupatehtävien hoitamiseen. Yleisesti tulisi selvittää olisiko mahdollista muuttaa ympäristölupatoimivallanjakoa valtion ja riittävät resurssit omaavien kuntien välillä.

Lopputuloksen tulisi tässä suhteessa olla sellainen, että ympäristölupa-asioita käsiteltäisiin vain niissä kunnissa joissa on riittävä asiantuntemus ja riittävät resurssit ympäristölupien käsittelyyn, taikka riittävin voimavaroin kuntien yhteistyössä.

Lupatoimivallan osalta tulisi kuntien ja valtion välillä lisätä joustavuutta siten, että kunnan viranomaisella olisi mahdollisuus siirtää asian ratkaiseminen valtion ympäristölupaviranomaiselle nykyistä helpommin.

Valtion ympäristölupahallinto

Valtion ympäristölupahallinnon uudistaminen on nähdäkseni tarpeen, vaikka sen toiminnassa ei tällä hetkellä olekaan - luparuuhkaan lukuun ottamatta - vakavia ongelmia ja kuntien ympäristölupatoiminnassa on suhteellisesti ottaen merkittävästi enemmän ongelmia.

Käsitykseni mukaan resurssien käytön kannalta tehokkaimmin ja asiantuntemusta parhaiten hyväksi käyttäen valtion ympäristölupahallinto toimisi siten, että ympäristölupahallinto keskitettäisiin muodollisesti valtakunnallisesti yhteen viranomaiseen, jolla olisi tehtävien hoidon kannalta sopiva määrä alueellisia toimipaikkoja.

Valtion ympäristölupaviranomaisen johtaminen voitaisiin järjestää siten, että hallinnolla olisi johtaja, jonka apuna toimisi pieni "esikunta" (2-3 henkilöä), sekä päälliköt alueellisissa toimipaikoissa.

Valtion ympäristölupahallinto nykyisellään on suhteellisen hyvin alueellisesti kattava ja ehdotettu hallinnon keskittäminen ei merkittävästi muuttaisi tilannetta alueellistamisen näkökulmasta eli Helsingin seutukunnalle sijoittuvien työpaikkojen osalta.

Mahdollinen uuden viranomaisjärjestelmän käyttöönottoajankohta voisi olla vuoden 2007 alku. Muutosten valmistelu tulisi käynnistää mahdollisimman pian.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää toimintatapojen ja -käytäntöjen kehittämiseen siten, että lupa-asian ratkaisukokoonpano vastaisi asian merkittävyyttä.

Ympäristölupaviranomaisen eri toimipaikkojen välillä ei olisi tarkkaa toimivaltarajaa, vaan lupa-asia olisi mahdollista panna vireille missä tahansa valtion ympäristölupaviranomaisen toimipaikassa ja vaikka sen pääsääntöisesti käsittelemisikin toiminnan sijaintipaikkaa lähinnä oleva valtion ympäristölupaviranomaisen toimipaikka, päätöksen tekisi kuitenkin muodollisesti valtion ympäristölupaviranomainen.

Valtion ympäristölupaviranomainen toimisi yhtenä viranomaisena siten, että sillä olisi yhteinen diaarijärjestelmä, yhteinen tieto- ja arkistointijärjestelmä sekä yhteinen talous- ja palkkahallinto.

Eriyistä huomiota tulisi kiinnittää yhteistyökulttuurin kehittämiseen sekä tietojen ja asiantuntemuksen vaihtoon alueellisten toimipaikkojen välillä. Uudistukset tulisi luonnollisestikin toteuttaa hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteiden mukaisesti.

Valtion valvontatehtävät

Mikäli kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille kuuluvien ympäristölupa-asioiden määrää jatkossa voidaan vähentää esimerkiksi luvanhakukynnystä nostamalla ja menettelyllisesti kevyempiä ennakoivalvontakeinoja, ilmoituksia ja rekisteröintiä käyttämällä, tulisi samalla pyrkiä varmistamaan se, että näistä tehtävistä mahdollisesti vapautuvia resursseja, määrältään arviolta noin 22 henkilötyövuotta, kohdennettaisiin ympäristönsuojelun valvontatehtäviin.

Tilastotietoa valtion ympäristölupahallinnosta

YMPÄRISTÖLUPAHALLINTO -YHTEENSÄ

	2004	2003	keskiarvo 2003/4
henkilötyövuodet (htv)	151	140	146
luvut yhteensä	1435	1280	1358
lupaa/htv	9,50	9,14	9,32
kustannukset	10 605 629	9 285 091	9 945 360
tulot	3 098 571	2 291 418	2 694 995
nettomenot	7 507 058	6 993 673	7 250 366
tulot/lupa	2159	1790	1985
brutto/htv	70236	66322	68353

Ratkaistut asiat 2001-2004

	YLV	AYK	yhteensä
2001	661	409	1070
2002	722	455	1177
2003	762	518	1280
2004	794	641	1435
keskiarvo	734,75	505,75	1240,5

Liite 2



Valtion ympäristölupahallinto
(Ekroos & Warsta, TKK/Talousoikeus 2004)

KYSELYTUTKIMUKSEN TULOKSET
KAIKKI VASTAAJAT

Henkilökohtainen kuvanne Suomen ympäristölupahallinnosta	
4	0% (0)
5	1% (1)
6	5% (4)
7	25% (20)
8	58% (47)
9	11% (9)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	64% (46)
0	29% (21)
-	7% (5)
Ympäristölupahallinnon kyky reagoida/sopeutua yhteiskunnan muutoksiin	
4	0% (0)
5	0% (0)
6	17% (14)
7	36% (29)
8	40% (32)
9	7% (6)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	48% (33)
0	46% (32)
-	6% (4)
Johtamisen toimivuus ja tehokkuus ympäristölupahallinnon alalla	
4	0% (0)
5	4% (3)
6	20% (16)
7	43% (35)
8	30% (24)
9	4% (3)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	20% (14)
0	65% (45)
-	14% (10)
Ympäristölupahallinnon vuorovaikutus muun yhteiskunnan kanssa	
4	0% (0)
5	4% (3)
6	16% (13)

7	32% (26)
8	35% (28)
9	14% (11)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	64% (44)
0	28% (19)
-	9% (6)
Ympäristölupahallinnon viestintä yleisesti ottaen	
4	0% (0)
5	2% (2)
6	20% (16)
7	36% (29)
8	33% (27)
9	9% (7)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	60% (41)
0	35% (24)
-	4% (3)
Ympäristölupahallinnon yleisen sisäisen ohjauksen riittävyys	
4	0% (0)
5	13% (10)
6	21% (17)
7	45% (36)
8	16% (13)
9	4% (3)
10	1% (1)
Kehityksen suunta:	
+	24% (16)
0	57% (39)
-	19% (13)
Toiminnan asiakaslähtöisyys, asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen	
4	0% (0)
5	5% (4)
6	15% (12)
7	30% (24)
8	33% (27)
9	17% (14)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	49% (34)
0	39% (27)
-	12% (8)
Ympäristölupahallinnon toiminnan johdonmukaisuus	
4	0% (0)
5	3% (2)
6	15% (12)
7	20% (16)

8	49% (39)
9	13% (10)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	32% (21)
0	61% (40)
-	8% (5)
Ympäristölupahallinnon toiminnan tasapuolisuus	
4	1% (1)
5	4% (3)
6	11% (9)
7	19% (15)
8	31% (25)
9	34% (27)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	24% (16)
0	69% (46)
-	7% (5)
Ympäristölupahallinnon toiminnan joustavuus	
4	1% (1)
5	5% (4)
6	15% (12)
7	34% (27)
8	31% (25)
9	14% (11)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	37% (25)
0	45% (30)
-	18% (12)
Ympäristölupahallinnon toiminnan luotettavuus	
4	0% (0)
5	1% (1)
6	3% (2)
7	14% (11)
8	43% (34)
9	38% (30)
10	3% (2)
Kehityksen suunta:	
+	28% (19)
0	72% (48)
-	0% (0)
Ympäristölupien yhtenäisyys eri puolilla maata	
4	4% (3)
5	11% (9)
6	22% (18)
7	35% (28)
8	27% (22)
9	1% (1)
10	0% (0)

Kehityksen suunta:	
+	35% (24)
0	51% (35)
-	13% (9)
Tiedon ja ohjeiden saanti ympäristölupahallinnolta	
4	2% (2)
5	0% (0)
6	14% (11)
7	30% (24)
8	40% (32)
9	15% (12)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	48% (32)
0	42% (28)
-	10% (7)
Hallintomenettelyjen raskaus ympäristölupahallinnossa	
4	5% (4)
5	6% (5)
6	27% (21)
7	38% (30)
8	21% (16)
9	3% (2)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	18% (12)
0	45% (30)
-	37% (25)
Kokonaisarvosana ympäristölupahallinnolle	
4	0% (0)
5	2% (2)
6	9% (7)
7	30% (24)
8	56% (45)
9	4% (3)
10	0% (0)
Kehityksen suunta:	
+	44% (29)
0	50% (33)
-	6% (4)
Kunnilla on riittävät resurssit lupienkäsittelyyn	
Täysin samaa mieltä	2% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	9% (7)
Ei kantaa	6% (5)
Jokseenkin eri mieltä	52% (43)
Täysin eri mieltä	30% (25)
Alueellisilla ympäristökeskuksilla on riittävät resurssit lupienkäsittelyyn	
Täysin samaa mieltä	4% (3)
Jokseenkin samaa mieltä	27% (22)
Ei kantaa	7% (6)

Jokseenkin eri mieltä	55% (45)
Täysin eri mieltä	7% (6)
Ympäristölupavirastoilla on riittävät resurssit lupienkäsittelyyn	
Täysin samaa mieltä	2% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	33% (27)
Ei kantaa	21% (17)
Jokseenkin eri mieltä	40% (32)
Täysin eri mieltä	4% (3)
Kuntien resurssit valvontaan ovat riittävät	
Täysin samaa mieltä	2% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	9% (7)
Ei kantaa	9% (7)
Jokseenkin eri mieltä	48% (39)
Täysin eri mieltä	33% (27)
Alueellisten ympäristökeskusten resurssit valvontaan ovat riittävät	
Täysin samaa mieltä	2% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	27% (22)
Ei kantaa	6% (5)
Jokseenkin eri mieltä	37% (30)
Täysin eri mieltä	28% (23)
Hallinnon henkilöstöresurssit ovat riittävät	
Täysin samaa mieltä	4% (3)
Jokseenkin samaa mieltä	17% (14)
Ei kantaa	16% (13)
Jokseenkin eri mieltä	51% (41)
Täysin eri mieltä	12% (10)
Hallinnon muut voimavarat ovat riittävät	
Täysin samaa mieltä	5% (4)
Jokseenkin samaa mieltä	21% (17)
Ei kantaa	28% (23)
Jokseenkin eri mieltä	40% (32)
Täysin eri mieltä	6% (5)
Toiminnan tehostaminen on mahdollista nykyisin voimavaroin	
Täysin samaa mieltä	16% (13)
Jokseenkin samaa mieltä	33% (27)
Ei kantaa	5% (4)
Jokseenkin eri mieltä	38% (31)
Täysin eri mieltä	7% (6)
Kuntien lupahallinnon asiantuntemus on riittävä	
Täysin samaa mieltä	2% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	10% (8)
Ei kantaa	10% (8)
Jokseenkin eri mieltä	62% (51)
Täysin eri mieltä	16% (13)
Alueellisten ympäristökeskusten asiantuntemus on riittävä	
Täysin samaa mieltä	12% (10)
Jokseenkin samaa mieltä	67% (55)

Ei kantaa	10% (8)
Jokseenkin eri mieltä	10% (8)
Täysin eri mieltä	1% (1)
Ympäristölupavirastojen asiantuntemus on riittävä	
Täysin samaa mieltä	10% (8)
Jokseenkin samaa mieltä	56% (45)
Ei kantaa	11% (9)
Jokseenkin eri mieltä	21% (17)
Täysin eri mieltä	2% (2)
Nykyinen lupaviranomaistoimivallanjako on tarkoituksenmukainen	
Täysin samaa mieltä	5% (4)
Jokseenkin samaa mieltä	34% (28)
Ei kantaa	4% (3)
Jokseenkin eri mieltä	51% (42)
Täysin eri mieltä	6% (5)
Kuntien yhteistoimintaa tulisi lisätä ympäristölupahallinnossa	
Täysin samaa mieltä	38% (30)
Jokseenkin samaa mieltä	51% (41)
Ei kantaa	10% (8)
Jokseenkin eri mieltä	0% (0)
Täysin eri mieltä	1% (1)
Pienten kuntien ympäristölupahallinnon tulisi perustua entistä enemmän seudulliseen yhteistyöhön	
Täysin samaa mieltä	35% (29)
Jokseenkin samaa mieltä	52% (43)
Ei kantaa	9% (7)
Jokseenkin eri mieltä	2% (2)
Täysin eri mieltä	1% (1)
Suurten kuntien ympäristölupatoimivaltaa tulisi lisätä	
Täysin samaa mieltä	12% (10)
Jokseenkin samaa mieltä	35% (29)
Ei kantaa	24% (20)
Jokseenkin eri mieltä	22% (18)
Täysin eri mieltä	6% (5)
Kuntien ympäristölupatoimivaltaa tulisi vähentää	
Täysin samaa mieltä	5% (4)
Jokseenkin samaa mieltä	11% (9)
Ei kantaa	26% (21)
Jokseenkin eri mieltä	38% (31)
Täysin eri mieltä	21% (17)
Alueellisten ympäristökeskusten lupayksiköt ovat riittävän itsenäisiä	
Täysin samaa mieltä	33% (27)
Jokseenkin samaa mieltä	39% (32)
Ei kantaa	15% (12)
Jokseenkin eri mieltä	12% (10)
Täysin eri mieltä	1% (1)
Valtion ympäristölupaviranomaisten tulisi olla mahdollisimman lähellä lupa-asiakkaita	

Täysin samaa mieltä	35% (29)
Jokseenkin samaa mieltä	33% (27)
Ei kantaa	18% (15)
Jokseenkin eri mieltä	11% (9)
Täysin eri mieltä	2% (2)
Lupaviranomaisina toimivien alueellisten ympäristökeskusten määrää tulisi vähentää	
Täysin samaa mieltä	9% (7)
Jokseenkin samaa mieltä	26% (21)
Ei kantaa	21% (17)
Jokseenkin eri mieltä	23% (19)
Täysin eri mieltä	22% (18)
Valtion ympäristölupahallinto tulisi keskittää ympäristölupavirastoihin	
Täysin samaa mieltä	16% (13)
Jokseenkin samaa mieltä	26% (21)
Ei kantaa	21% (17)
Jokseenkin eri mieltä	17% (14)
Täysin eri mieltä	20% (16)
Jos ympäristölupahallinto keskitettäisiin ympäristölupavirastoihin, ympäristölupavirastojen määrää tulisi lisätä	
Täysin samaa mieltä	48% (39)
Jokseenkin samaa mieltä	30% (25)
Ei kantaa	9% (7)
Jokseenkin eri mieltä	9% (7)
Täysin eri mieltä	5% (4)
Ympäristölupahallinnossa tulisi edistää erikoistumista	
Täysin samaa mieltä	21% (17)
Jokseenkin samaa mieltä	52% (42)
Ei kantaa	15% (12)
Jokseenkin eri mieltä	11% (9)
Täysin eri mieltä	1% (1)
Paikallistuntemus on tärkeätä ympäristölupahallinnossa	
Täysin samaa mieltä	46% (37)
Jokseenkin samaa mieltä	36% (29)
Ei kantaa	12% (10)
Jokseenkin eri mieltä	6% (5)
Täysin eri mieltä	0% (0)
Lupapäätösten yhdenmukaisuutta tulisi lisätä	
Täysin samaa mieltä	56% (46)
Jokseenkin samaa mieltä	39% (32)
Ei kantaa	5% (4)
Jokseenkin eri mieltä	0% (0)
Täysin eri mieltä	0% (0)
Lupien käsittelyajat tulevat tulevaisuudessa kasvamaan	
Täysin samaa mieltä	6% (5)
Jokseenkin samaa mieltä	41% (34)
Ei kantaa	27% (22)
Jokseenkin eri mieltä	24% (20)
Täysin eri mieltä	1% (1)

Ympäristölupavirastojen myöntämien lupien laatu on tasainen ja riittävän hyvä	
Täysin samaa mieltä	5% (4)
Jokseenkin samaa mieltä	41% (34)
Ei kantaa	27% (22)
Jokseenkin eri mieltä	20% (16)
Täysin eri mieltä	7% (6)
Alueellisten ympäristökeskusten myöntämien lupien laatu on tasainen ja riittävän hyvä	
Täysin samaa mieltä	4% (3)
Jokseenkin samaa mieltä	41% (34)
Ei kantaa	28% (23)
Jokseenkin eri mieltä	27% (22)
Täysin eri mieltä	0% (0)
Kunnan lupaviranomaisen myöntämien lupien laatu on tasainen ja riittävän hyvä	
Täysin samaa mieltä	2% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	9% (7)
Ei kantaa	21% (17)
Jokseenkin eri mieltä	46% (38)
Täysin eri mieltä	22% (18)
Luvanhakukynnys on nykyisellään tarkoituksenmukainen	
Täysin samaa mieltä	0% (0)
Jokseenkin samaa mieltä	43% (35)
Ei kantaa	5% (4)
Jokseenkin eri mieltä	43% (35)
Täysin eri mieltä	10% (8)
Ympäristölupien lupakynnystä voidaan nostaa suoraa normiohjausta ja jälkivalvontaa kehittämällä	
Täysin samaa mieltä	21% (17)
Jokseenkin samaa mieltä	49% (40)
Ei kantaa	11% (9)
Jokseenkin eri mieltä	18% (15)
Täysin eri mieltä	1% (1)
Osa nykyisin ympäristöluvan vaativista toiminnoista on mahdollista kontrolloida jälkivalvonnalla	
Täysin samaa mieltä	18% (14)
Jokseenkin samaa mieltä	54% (43)
Ei kantaa	9% (7)
Jokseenkin eri mieltä	18% (14)
Täysin eri mieltä	3% (2)
Neuvontaan ja ohjaukseen tulisi lisätä resursseja	
Täysin samaa mieltä	26% (21)
Jokseenkin samaa mieltä	60% (49)
Ei kantaa	6% (5)
Jokseenkin eri mieltä	7% (6)
Täysin eri mieltä	0% (0)
Vapaaehtoisten keinojen käyttöä tulisi kehittää hallinnollisen ohjauksen tilalle	
Täysin samaa mieltä	18% (15)
Jokseenkin samaa mieltä	44% (36)
Ei kantaa	12% (10)

Jokseenkin eri mieltä	18% (15)
Täysin eri mieltä	7% (6)
Ympäristönsuojelulain mukainen jälkivalvonta toimii tehokkaasti	
Täysin samaa mieltä	2% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	30% (24)
Ei kantaa	12% (10)
Jokseenkin eri mieltä	43% (35)
Täysin eri mieltä	12% (10)
Lupaviranomainen ja jälkivalvontaviranomainen tulisi erottaa toisistaan	
Täysin samaa mieltä	21% (17)
Jokseenkin samaa mieltä	23% (19)
Ei kantaa	11% (9)
Jokseenkin eri mieltä	21% (17)
Täysin eri mieltä	24% (20)
Alueellisista ympäristökeskuksista tulisi kehittää yksinomaisia jälkivalvontaviranomaisia	
Täysin samaa mieltä	15% (12)
Jokseenkin samaa mieltä	27% (22)
Ei kantaa	19% (15)
Jokseenkin eri mieltä	19% (15)
Täysin eri mieltä	21% (17)
Alueellisille ympäristökeskuksille tulisi keskittää jälkivalvontaan liittyvien hallinnollisten pakkokeinojen käyttövalta	
Täysin samaa mieltä	12% (10)
Jokseenkin samaa mieltä	41% (34)
Ei kantaa	20% (16)
Jokseenkin eri mieltä	20% (16)
Täysin eri mieltä	7% (6)
Ympäristölupavirastoille tulisi antaa myös jälkivalvontaan liittyviä tehtäviä	
Täysin samaa mieltä	5% (4)
Jokseenkin samaa mieltä	18% (15)
Ei kantaa	20% (16)
Jokseenkin eri mieltä	24% (20)
Täysin eri mieltä	33% (27)
Jälkivalvonnan keinovalikoima on riittävä	
Täysin samaa mieltä	6% (5)
Jokseenkin samaa mieltä	51% (42)
Ei kantaa	17% (14)
Jokseenkin eri mieltä	26% (21)
Täysin eri mieltä	0% (0)
Jälkivalvonnan resurssit ovat riittävät	
Täysin samaa mieltä	3% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	13% (10)
Ei kantaa	13% (10)
Jokseenkin eri mieltä	43% (34)
Täysin eri mieltä	30% (24)
Lupatehtävät	
Täysin samaa mieltä	0% (0)

Jokseenkin eri mieltä	18% (15)
Täysin eri mieltä	7% (6)
Ympäristönsuojelulain mukainen jälkivalvonta toimii tehokkaasti	
Täysin samaa mieltä	2% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	30% (24)
Ei kantaa	12% (10)
Jokseenkin eri mieltä	43% (35)
Täysin eri mieltä	12% (10)
Lupaviranomainen ja jälkivalvontaviranomainen tulisi erottaa toisistaan	
Täysin samaa mieltä	21% (17)
Jokseenkin samaa mieltä	23% (19)
Ei kantaa	11% (9)
Jokseenkin eri mieltä	21% (17)
Täysin eri mieltä	24% (20)
Alueellisista ympäristökeskuksista tulisi kehittää yksinomaisia jälkivalvontaviranomaisia	
Täysin samaa mieltä	15% (12)
Jokseenkin samaa mieltä	27% (22)
Ei kantaa	19% (15)
Jokseenkin eri mieltä	19% (15)
Täysin eri mieltä	21% (17)
Alueellisille ympäristökeskuksille tulisi keskittää jälkivalvontaan liittyvien hallinnollisten pakkokeinojen käyttövalta	
Täysin samaa mieltä	12% (10)
Jokseenkin samaa mieltä	41% (34)
Ei kantaa	20% (16)
Jokseenkin eri mieltä	20% (16)
Täysin eri mieltä	7% (6)
Ympäristölupavirastoille tulisi antaa myös jälkivalvontaan liittyviä tehtäviä	
Täysin samaa mieltä	5% (4)
Jokseenkin samaa mieltä	18% (15)
Ei kantaa	20% (16)
Jokseenkin eri mieltä	24% (20)
Täysin eri mieltä	33% (27)
Jälkivalvonnan keinovalikoima on riittävä	
Täysin samaa mieltä	6% (5)
Jokseenkin samaa mieltä	51% (42)
Ei kantaa	17% (14)
Jokseenkin eri mieltä	26% (21)
Täysin eri mieltä	0% (0)
Jälkivalvonnan resurssit ovat riittävät	
Täysin samaa mieltä	3% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	13% (10)
Ei kantaa	13% (10)
Jokseenkin eri mieltä	43% (34)
Täysin eri mieltä	30% (24)
Lupatehtävät	
Täysin samaa mieltä	0% (0)

Jokseenkin samaa mieltä	3% (2)
Ei kantaa	10% (8)
Jokseenkin eri mieltä	42% (32)
Täysin eri mieltä	45% (35)
Jälkivalvontatehtävät	
Täysin samaa mieltä	5% (4)
Jokseenkin samaa mieltä	9% (7)
Ei kantaa	21% (16)
Jokseenkin eri mieltä	44% (34)
Täysin eri mieltä	21% (16)
Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa	
Täysin samaa mieltä	4% (3)
Jokseenkin samaa mieltä	22% (17)
Ei kantaa	58% (45)
Jokseenkin eri mieltä	16% (12)
Täysin eri mieltä	0% (0)
Asiakaspalveluun ja muuhun liittyvät tehtävät (esim. ohjaus, neuvonta)	
Täysin samaa mieltä	3% (2)
Jokseenkin samaa mieltä	13% (10)
Ei kantaa	47% (36)
Jokseenkin eri mieltä	30% (23)
Täysin eri mieltä	8% (6)
Organisaatio	
Tuomioistuin	4% (3)
Ympäristölupavirasto	14% (11)
AYK	40% (32)
Kunta	11% (9)
Muu valtion viranomainen	9% (7)
Lupa-asiakas	11% (9)
Konsultti	1% (1)
Etujärjestö	9% (7)
Muu	1% (1)
Koulutus	
Yhteiskuntatieteellinen	13% (10)
Luonnontieteellinen	42% (33)
Tekninen	37% (29)
Muu	8% (6)
Asema	
Päällikkö	30% (23)
Johtava asema	30% (23)
Asiantuntija	35% (27)
Muu	5% (4)
Sukupuoli	
Nainen	36% (29)
Mies	64% (51)
Ikä	
Alle 30	1% (1)
30 - 45	23% (19)
Yli 45	76% (62)

**Mistä mahdolliset lupakäsittelyn ongelmat kunnissa
pääosin johtuvat?**

Resurssipulasta	80% (65)
Menettelyn monimutkaisuudesta	22% (18)
Asioiden vaikeudesta	36% (29)
Puuttellisista hakemuksista	56% (45)
Lainsäädännön vaikeaselkoisuudesta	35% (28)
Lupakäsittelijöiden asiantuntemattomuudesta	59% (48)
Muusta syystä	6% (5)

**Mistä mahdolliset lupakäsittelyn ongelmat alueellisissa
ympäristökeskuksissa pääosin johtuvat?**

Resurssipulasta	81% (66)
Menettelyn monimutkaisuudesta	20% (16)
Asioiden vaikeudesta	33% (27)
Puuttellisista hakemuksista	64% (52)
Lainsäädännön vaikeaselkoisuudesta	25% (20)
Lupakäsittelijöiden asiantuntemattomuudesta	12% (10)
Muusta syystä	10% (8)

**Mistä mahdolliset lupakäsittelyn ongelmat
ympäristölupavirastoissa pääosin johtuvat?**

Resurssipulasta	58% (42)
Menettelyn monimutkaisuudesta	23% (17)
Asioiden vaikeudesta	40% (29)
Puuttellisista hakemuksista	58% (42)
Lainsäädännön vaikeaselkoisuudesta	26% (19)
Lupakäsittelijöiden asiantuntemattomuudesta	25% (18)
Muusta syystä	14% (10)

Tuomioistuini Ympäristölupavirasto AYK Kunta

Asiakas/Konsultti

Muu valtion viranomainen Etujärjestö Muu

Haastattelut

Haastattelut 6.9. - 26.10.2004

Matti Lankiniemi, Porin kaupunki
Merja Manninen; Hannu Wirola, Pirkanmaan AYK
Timo Kotkasaari, MMM
Eija Siitari-Vanne, OM
Mika Seppälä, Länsi-Suomen YLV
Vesa Valpasvuo, Kuntaliitto
Harri Majander, Kaakkois-Suomen AYK
Markku Tornberg, MTK
Heikki Teräsvirta, Etelä-Savon AYK
Matti Hepola, Pohjois-Suomen YLV
Jukka Luokkamäki, EK
Fortum, Pohjolan Voima, Finergy (Nurmento, Leino, Ylisaukko-Oja,
Vesa, Oesch)
Aarno Salminen, Kemira
Hannu Nielsen, UPM-Kymmene
Ilpo Kuronen, Suomen Luonnonsuojeluliitto
Pekka Huttula, Öljyalan keskusliitto

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	Marraskuu 2005						
Tekijä(t)	Ari Ekroos							
Julkaisun nimi	Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen							
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut								
Tiivistelmä	<p>Valtion ympäristölupahallinto toimisi asiantuntemuksen ylläpidon ja resurssien käytön kannalta tehokkaimmin keskitettynä yhteen valtakunnalliseen viranomaiseen, jolla olisi tehtävien hoidon kannalta riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja. Näin esittää ympäristölupahallinnon kehittämistä pohtinut selvitysmies, professori Ari Ekroos Teknillisestä korkeakoulusta.</p> <p>Ekroosin mukaan yhden lupaviraston mallissa eri toimipaikkojen välillä ei tarvittaisi alueellisia toimivaltarajoja, vaan lupa-asia olisi mahdollista panna vireille missä tahansa toimipaikassa. Asia käsiteltäisiin siinä toimipaikassa, jossa olisi kyseisen asian kannalta riittävät resurssit. Päätöksen tekisi valtion ympäristölupaviranomainen riippumatta siitä, missä toimipaikassa asiaa on käsitelty. Lupavirastolla olisi yksi johtaja, yhteinen diaari-, tieto- ja arkistointijärjestelmä sekä yhteinen taloushallinto.</p> <p>Selvitysmiehen mukaan nykyinen lupamenettely on monissa tapauksissa tarpeettoman raskas ja kallis ohjauskeino. Ympäristövaikutuksiltaan vähäisempiä toimia voitaisiin ohjata kevyemmällä menettelyillä, kuten suoralla normiohjauksella ja kehittämällä jälkivalvontaa sekä hyödyntämällä tehokkaammin esimerkiksi kaavoitusta.</p> <p>Selvitysmiehen mukaan kuntien ympäristölupahallintoa voitaisiin uudistaa siten, että pienten kuntien varsinaisia ympäristölupatehtäviä vähennettäisiin eri keinoin. Nykyisin lupa-tehtävien hoitamisen ongelmina pienissä kunnissa ovat erityisesti resurssien ja riittävän asiantuntemuksen puute. Kuntien yhteistyötä tulisi lisätä merkittävästi.</p> <p>Selvitysmies korostaa, että valtion ympäristölupatehtäviä koskevan uudistuksen yhteydessä tulisi varmistaa se, että näistä tehtävistä mahdollisesti vapautuvia resursseja kohdennettaisiin ympäristönsuojelun valvonta-tehtäviin.</p>							
Asiasanat	Ympäristölupa, ympäristölupahallinto, valvonta							
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 814							
Julkaisun teema	Ympäristönsuojelu							
Projektihankkeen nimi ja projektinumero								
Rahoittaja/ toimeksiantaja								
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot	<table border="1"> <tr> <td>ISSN 1238-7312</td> <td>ISBN 951-731-362-4 (nid.) 951-731-363-2 (PDF)</td> </tr> <tr> <td>Sivuja 91</td> <td>Kieli suomi</td> </tr> <tr> <td>Luottamuksellisuus suomi</td> <td>Hinta</td> </tr> </table>		ISSN 1238-7312	ISBN 951-731-362-4 (nid.) 951-731-363-2 (PDF)	Sivuja 91	Kieli suomi	Luottamuksellisuus suomi	Hinta
ISSN 1238-7312	ISBN 951-731-362-4 (nid.) 951-731-363-2 (PDF)							
Sivuja 91	Kieli suomi							
Luottamuksellisuus suomi	Hinta							
Julkaisun myynti/ jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket							
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö							
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2005							
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriossa, Lainsäädäntöneuvos Jukka Nurmio, 09 1603 9447.							

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	Datum	November 2005
Författare	Ari Ekroos		
Publikationens titel	Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen Utveckling av den statliga miljötillståndsförvaltningen		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>Den statliga miljötillståndsförvaltningen skulle, vad kontinuiteten i fråga om sakkunskap och resursanvändning beträffar, fungera effektivast, om den vore koncentrerad till en rikstäckande myndighet med ett tillräckligt antal regionala verksamhetsställen för skötseln av uppgifterna. Detta är vad utredningsmannen, professor Ari Ekroos vid Tekniska högskolan, föreslår för utveckling av den statliga miljötillståndsförvaltningen.</p> <p>Enligt Ekroos skulle modellen med ett tillståndsverk göra det möjligt att slopa de regionala gränserna för verksamhetsställenas befogenheter, så att ett tillståndsärende kunde göras anhängigt vid vilket verksamhetsställe som helst. Ärendet skulle sedan handläggas där som resurserna är tillräckliga med tanke på ifrågavarande ärende. Besluten skulle fattas av den statliga miljötillståndsmyndigheten, oavsett av på vilken ort handläggningen skett. Tillståndsverket skulle ha en direktör, gemensam diarieföring, gemensamma data- och arkiverings-system samt gemensam ekonomiförvaltning.</p> <p>Enligt utredaren är det nuvarande tillståndsförfarandet i många fall onödigt tungt och dyrt som styrinstrument. Aktiviteter vars miljöverkningar är anspråkslösa kunde styras medelst lättare förfaranden såsom direkt normstyrning, utveckling av efterhandsövervakningen samt effektivare användning av exempelvis planläggning.</p> <p>Enligt utredaren kunde kommunernas miljötillståndsförvaltning förnyas så att de egentliga miljötillståndsuppgifterna i små kommuner minskas på olika sätt. I små kommuner beror problemen i skötseln av de nuvarande tillståndsuppgifterna särskilt på avsaknaden av resurser och tillräcklig sakkunskap. Samarbetet mellan kommunerna borde breddas kraftigt.</p> <p>Utredaren framhåller att det i samband med en reform av de statliga miljötillståndsuppgifterna är viktigt att säkerställa att de resurser som eventuellt friställs i stället riktas in på övervakningsuppgifter inom miljövärd.</p>		
Nyckelord	Miljötillstånd, miljötillståndsförvaltning, övervakning		
Publikationsserie och nummer	Finlands miljö 814		
Publikationens tema	Miljövård		
Projektets namn och nummer			
Finansiär/ uppdragsgivare			
Organisationer i projektgruppen			
	ISSN 1238-7312	ISBN 951-731-362-4 (nid.) 951-731-363-2 (PDF)	
	Sidantal 91	Språk finska	
	Offentlighet offentlig	Pris	
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server:http://www.edita.fi/netmarket		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/ tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2005		
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet lagstiftningsrådet Jukka Nurmio, tfn (09) 1603 39447		

Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment	Date	November 2005												
Author(s)	Ari Ekroos														
Title of publication	Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen A more efficient environmental permit administration														
Parts of publication/ other project publications															
Abstract	<p>The government's environmental permit administration would be more efficient, with regard to continuity in expertise and the use of resources, if it was concentrated under one national authority with a sufficient number of regional offices for handling the required tasks. This proposal is put forward by Professor Ari Ekroos at the Helsinki University of Technology, who was commissioned to report on ways and means of improving the environmental permit administration.</p> <p>Professor Ekroos says that a model with one permit authority would abolish unnecessary regional frontiers, so that a permit issue could be taken up at any of the regional offices. The office having the required resources would then deal with the issue. The decision would be issued by the state environmental permit authority, regardless of which office has handled the matter. The permit authority would have one director and joint facilities for registration, computer services, archives and economic administration.</p> <p>At present, says the rapporteur, the permit procedure is frequently an unnecessarily laborious and expensive process. Activities having modest environmental impacts could be managed under lighter procedures, such as direct norms, more effective subsequent supervision, and, for instance, more effective land use planning.</p> <p>According to the rapporteur, various means could be resorted to so as to restrict the amount of work in the environmental permit administration in small municipalities. At present there are problems caused by the local authorities lacking the necessary resources and expertise required for handling environmental permit issues. There should also be a marked increase in intermunicipal co-operation.</p> <p>The rapporteur stresses that in the reform of the government's environmental permit administration, it is important to re-direct such resources as may become available to environmental protection supervision.</p>														
Keywords	Environmental permit, environmental permit administration, supervision														
Publication series and number	The Finnish Environment 814														
Theme of publication	Environmental Protection														
Project name and number, if any															
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment														
Project organization	<table border="1"> <tr> <td>ISSN</td> <td>1238-7312</td> <td>ISBN</td> <td>951-731-362-4 (nid.) 951-731-363-2 (PDF)</td> </tr> <tr> <td>No. of pages</td> <td>91</td> <td>Language</td> <td>Finish</td> </tr> <tr> <td>Restrictions</td> <td>Public</td> <td>Price</td> <td></td> </tr> </table>			ISSN	1238-7312	ISBN	951-731-362-4 (nid.) 951-731-363-2 (PDF)	No. of pages	91	Language	Finish	Restrictions	Public	Price	
ISSN	1238-7312	ISBN	951-731-362-4 (nid.) 951-731-363-2 (PDF)												
No. of pages	91	Language	Finish												
Restrictions	Public	Price													
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket														
Financier of publication	Ministry of the Environment														
Printing place and year	Edita Prima Ltd, Helsinki 2005														
Other information	Contact at the Ministry of the Environment: Mr. Jukka Nurmio, Legal Counsellor, phone +358 9 1603 9447														