



10.1.2013

YM16/400/2012

Ympäristönsuojeluosasto
Oili Rahnasto
Ympäristöministeriö
PL 33
00023 Valtioneuvosto

Viite
Hänvisning Lausuntopyyntö YM16/400/2012

Asia
Ärende Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liit-tyviksi laeiksi

Hallintoyksikkö on vastaanottanut ympäristönsuojeluosaston lausuntopyynnön luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallintoyksikkö kiittää mahdollisuudesta saada lausua luonnoksesta. Lausuntonaan hallintoyksikkö esittää seuraavaa:

Yleisesti

Lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on laajuudeltaan mittava. Esityksen mukaisena toteutuessaan koko ympäristönsuojelulaki nyky muodossaan kumottaisiin ja säädettäisiin uusi ympäristönsuojelulaki, joka sisältäisi runsaasti aiempaan lainsäädäntöön verrattuna olennaisesti muuttuneita elementtejä. Hallintoyksikkö ei lausunnossaan ota kantaa esityksen runsaisiin ympäristönsuojelulain asiallista sisältöä muuttaviin yksityiskohtiin, vaan keskittyy esityksen vaikutuksiin hallinnon alan yleiseen toimivuuteen ja toimintaedellytyksiin.

Esitys on hyvin ja kattavasti laadittu. Muutoksen laajuus ja osittainen, erityisesti EU-oikeudesta aiheutuva sääntelyn monimutkaisuus on kuvattu lukijamyönteisesti. Tämä edesauttaa hyvän kokonaiskuvan saamista näin laajasta muutuskokonaisuudesta. Esityksessä nykytilaa kuvataan hyvin. Tältä osin esitystä kuitenkin vaivaa ilmeisestä kiireestä aiheutuneet virheet (kappale 2.2). Nykytilan kuvausta tultaneen lukemaan kiinnostuksella myös hallinnon ulkopuolella, joten esityksen täsmällisyyteen ja oikeellisuuteen on kiinnitettävä riittävästi huomiota. Osio olisi myös informatiivisempi, jos materiaalista selkeästi kävisi ilmi lukumääräisten tietojen tausta, esim. se, että aiempien alueellisten ympäristökeskusten lupien käsittelyaika nykyisiin aluehallintovirastoihin verrattaessa tulee ottaa huomioon se, että alueelliset ympäristökeskukset käsittelevät yleensä ns. pienempiä ympäristölupia. Ylipäätään aluehallinnon tuottavuuden arviointi ilman syvällistä ja perusteellista analyysiä on haastavaa, koska tulokseen vaikuttavia tekijöitä on paljon, myös niitä, joita ei voida arvioida pelkin yhtä muuttujaa kuvaavien numeeristen kriteerein.

Esityksessä on mukana myös hallinnon toimintakykyä parantavia elementtejä. Näistä mainittakoon erityisen tarpeellisena lupien tarkistamismenettelyjen selkiyttäminen ja yksinkertaistaminen.

Esityksen vaikutukset hallinnonalan resurssitarpeisiin ja toimintaedellytyksiin

Esitys sisältää lukuisia sekä laajoja että pienempiä ympäristölupia myöntävien aluehallintovirastojen (AVIt) ja lupia valvovien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELYt) nykyiseen toimintaan suoraan tai välillisesti vaikuttavia muutoksia. Muutokset tulevat vaikuttamaan hallinnonalan käytännön toimintaan merkittävästi. Hallinnon toimintaedellytykset tulee tässä muutoksessa turvata riittävällä ja realistisella tavalla. Esityksen jatkovalmistelussa ja asiasta tiedottamisessa toimintaedellytysten turvaamiseen tulee kiinnittää riittävästi huomiota. Esityksestä ei nykyisellään käy selkeästi ilmi, miten muutoin, kuin mahdollisella valvontamaksulla, on ajateltu voitavan turvata esitettyjen muutosten vieminen käytäntöön. Resurssitarpeiden realistinen ja konkreettinen arviointi ja kuvaaminen on välttämätöntä, jotta hallinnolle uudistuksesta aiheutuvat vaikutukset voidaan täysimääräisesti ennakoita ja ottaa sille tavoitteita asetettaessa huomioon. Tarvittaessa hallintoyksikkö on valmis avustamaan esityksen valmistelijoita tältä osin.

Valvontamaksun käyttöönoton vaikutuksia on esitysluonnoksessa tarkasteltu ansiokkaasti. On erittäin kannatettavaa ja oikeansuuntaista, että valvontamaksut on nostettu osaksi valvonnan keinovalikoimaa. Tämä on yhdenmukaista myös ELY-keskusten toiminnan kehittämisestä sekä aiheuttajamaksua periaatteen soveltamisesta esitettyjen kehityslinjausten kanssa. Esityksestä käy kiitettävän selkeästi ilmi myös se, että jos valvontamaksuja ei saada täysimääräisesti valvonnan käyttöön, valvontamaksulla voi olla hallinnon resursseille tarkoituksenvastaisesti täysin päinvastainen vaikutus työmäärää lisäävänä elementtinä. Hallintoyksikkö katsoo, että jatkovalmistelussa on edellytettävä ja edelleen painotettava, että valvontamaksut osoitetaan täysimääräisesti ympäristövalvonnan käyttöön. ELY-jen ympäristövalvonnan toimintaedellytykset ovat jo nykyisellään heikentyneet ja valvonnan resurssitilanne on vaikea. Valvonnan toimivuuden kannalta huolestuttavaa on esitysluonnoksessa kuvattu arvio erityisesti IED-direktiivin vaikutuksista valvontaan. Arvioin mukaan ilman lisäresursseja riskiluokaltaan pienimpiin IED-laitoksiin ei todennäköisesti pystytä tekemään tarkastuskäyntejä edes direktiivin edellyttämällä tavalla (s. 64 ja 65 yleisperustelut).

Esityksestä ei selkeästi ilmene, onko hallinnon ympäristönsuojelulain uudistuksen myötä lisääntyvää työmäärää ja resurssitarvetta tarkoitus kattaa myös muutoin kuin valvontamaksulla. Jatkovalmistelussa tulee arvioida realistisesti millä keinovalikoimalla lisääntyvään resurssitarpeeseen voitaisiin vastata, esimerkiksi tarkastelemalla tarvetta hallinnon muiden maksujen kustannusvastaavuuden korottamiseen ("Lupaviranomaisten maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus on vaihdellut 32 – 50 %:n välillä" s. 28 yleisperustelut) sekä esittää esimerkiksi arvio Sähköinen lupa-hankkeen arvioiduista resurssivaikutuksista.

Jos olisi tarpeen tai mahdollista, että joitakin hallinnon tehtävistä voitaisiin hoitaa myös hallinnon ulkopuolella ns. ulkoistamisen kautta, tulisi myös tätä mahdollisuutta tarkastella ja varautua siihen lakiteknisesti ennakkoon siten, kuin PL 124 §:ssä edellytetään. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon ne mahdolliset muutokset, joita ympäristöhallinnon rakenteita syksyllä 2012 tarkastelleet selvityshenkilöt Rainio ja Saari ovat esittäneet ja näistä esityksistä mahdollisesti tehtävät johtopäätökset.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi resurssien varmistamiseksi ja hallinnon toimintakyvyn turvaamiseksi hyvä tuoda selkeästi esille se, kuinka monta henkilötyövuotta uudistuksen voimaansaattaminen ja läpivieminen hallinnossa konkreettisesti edellyttäisi ja miten nämä resurssitarpeet vuositasolla ajoittuisivat, ottaen huomioon myös ns. BREF-asiakirjojen uudistamisesta säännöllisesti hallinnolle aiheutuva lisätyömäärä ja luparuuhkien todennäköisyys.

Edellä mainittu realistinen resurssitarkastelu on tarpeen myös siksi, että jo nykyisellään ympäristöhallinnon toimintaedellytyksiä on kiristetty. AVIen osalta lupien käsittelyaikoja pidetään jo nykyisellään huolestuttavan pitkinä ja valvonnan toimivuuteen on kohdistunut kritiikkiä.

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) käytäntöjen ja asiakirjojen merkityksen muutos korostaa sekin osaltaan resurssitarpeen kriittistä tarkastelua. Näiden asiakirjojen (BAT-päätelmät) merkityksen muuttuminen ohjaavasta oikeudellisesti sitoviksi edellyttää sekin panostusta sekä asiantuntemukseen että resurssointiin asiakirjojen valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa. Hallinnon nykyiset valmiudet vastata merkitykseltään kasvavaan BAT-toimintaan eivät liene lainkaan riittävät. Lisäksi on selkiytettävä BAT-työn eri roolien asemoi- nointi hallinnossa.

Tällä hetkellä ei voida katsoa, että hallinnossa olisi olemassa olevat valmiudet varautua näistä muutoksista aiheutuvaan ilmeiseen lisäresurssoinnin tarpeeseen tai että se olisi nykyisellään kykenevä viemään tulevat muutokset täytäntöön ilman palvelutason laskua.

Esityksen vaikutuksen hallinnonalan koulutustarpeisiin

Muutosten tullessa voimaan AVIen lupaharkinta muuttuu olennaisesti ja lupien sisällön (lupamääräysten) muokkautuminen suurelta osin uudelta pohjalta muuttaa myös valvontaviranomaisten tehtävien sisältöä siten, että uudistuksen valmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota osaamistarpeiden kartoittamiseen ja kattavan koulutustarjonnan varmistamiseen. Kun otetaan huomioon hallinnonalan koulutustarjonnan suunnittelun ajoittuminen ns. koulutuksen vuosikellossa, on koulutustarjonnan suunnittelu aloitettava hyvissä ajoin siten, että se voidaan ottaa huomioon sekä koulutettavien (AVIt ja ELYt) että kouluttajan (SYKE) vuoden 2014 tulossopimusten laatimisessa.

Koulutuksen oikea-aikaisuuden ja riittävyyden merkitys on olennaista myös siksi, että hallinnon yhdenmukainen ja laadukas toiminta voidaan riittävällä tavalla turvata. Muutosten puutteellinen omaksuminen tulisi näkymään sekin hallinnon palvelukyvyn alentumisena ja pitkittyneinä käsittelyaikoina.

Muuta

Esitysluonnoksen mukaan ympäristönsuojelun tietorekisteriä koskevat säännökset tullaan siirtämään erilliseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmää koskevaan lakiin, joka annettaisiin eduskunnalle syysistuntokauden 2013 alussa. Kun otetaan huomioon uusi tietohallintolaki (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011) ja ns. SYKE-laissa oleva asiaa koskeva sääntely, hallintoyksikkö kantaa huolta tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn mahdollisesta monimutkaistumisesta ja nyt kaavailusta säädöstasosta. Esityksessä ei luonnollisestikaan ole yksityiskohtaisesti kuvattu tätä syksyllä annettavan hallituksen esityksen

sisältöä, joten on vaikea arvioida millä perusteilla laintasoinen sääntely on katsottu tarpeelliseksi. Hallintoyksikkö voi tarvittaessa antaa asiantuntijanäkemyksensä valmistelun käyttöön.

Lisäksi hallintoyksikkö kiinnittää huomiota uudistuksen täytäntöönpanon muuhun kuin koulutukselliseen tukeen, esimerkiksi lomakkeiden ja täyttöohjeiden ym. ohjeistuksen tarpeeseen. Olemassa olevan tukimateriaalin uusiminen edellyttäneen edelleen (sähköinen lupa – hanke huomioiden) merkittävää työpanosta. Täytäntöönpanomateriaalin oikea-aikaisuudella ja kattavuudella on vaikutusta ympäristöhallinnon asiakaspalvelukykyyn ja se tulee näkyämään myös ns. Y-ASPAn (ympäristöhallinnon palvelukeskus) työssä ja toimintaedellytyksissä. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, myös lisääntyvä julkisuus, tiedottaminen ja täytäntöönpano sinänsä tulee kasvattamaan yleisön yhteydenottoja erityisesti ELY-keskuksiin. Myös tämä työpanos tulee ottaa esityksen jatkovalmistelussa realistisesti huomioon.

Koska esityksen tarkoittamat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti niiden vahvistamisesta, hallintoyksikkö toivoo voivansa seurata uudistuksen etenemistä aktiivisesti. Tämä on tarpeen muutosten oikea-aikaiseksi ennakoimiseksi myös talousarvio- ja tulosohjausvalmistelussa.

Hallintojohtaja

Aino Jalonen

Hallitussihteeri

Elise Sahivirta

Lisätietoja lausunnosta antaa hallitussihteeri Elise Sahivirta sähköposti [eli-sahivirta@ymparisto.fi](mailto:elise.sahivirta@ymparisto.fi), puhelin 050 371 54 76

