

Valtiovarainministeriö

13.3.2013

Tiedoksi:
Ympäristöministeriö
Kuntaliitto

Kannanotto Kuntien tehtävien kartoitus – raporttiin ympäristönsuojelun osalta

YMPÄRISTÖNSUOJELUTEHTÄVIÄ KARSITAAN: NYT OVAT VUOROSSA KUNNAT

Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013) on laadittu valtiovarainministeriön asettaman kuntien tehtävien arviointi -työryhmän työn pohjaksi. On huolestuttavaa, että raportissa kuvataan varsin puutteellisesti kunnille lainsäädännössä osoitettuja ympäristönsuojelun tehtäviä ja niihin liittyviä velvoitteita. Raportin aineisto on koottu ministeriöille osoitetulla kyselyllä, johon kukin ministeriö on omalta osaltaan vastannut. Ministeriöillä ei näytä olevan tiedossa kaikkia hallinnonalansa kuntien tehtäviä. Toisaalta tämä ei ole mikään ihme, sillä ministeriön virkamiehet lienevät varsin vähän tekemisissä kuntien tehtävien kanssa. Tiedon keräys raporttia varten on tehty puuduttavan pitkällä kyselylomakkeella, johon ei hyvällä tahdollakaan taida jaksaa täydellisesti vastata. Tämä voi osaltaan olla syynä vastausten tasoon. Miksi ihmeessä kuntien tehtäviä arvuutellaan tällaisen kyselyn kautta, kun kunnista ja Kuntaliitosta olisi saatu eksaktia tietoa asiasta edellyttäen tietenkin, että kysytään kunkin alan asiantuntijoilta?

Selvityksessä esitellään erilaisia kuntien tehtäviä, mutta siihen ei liity luetteloa kaikista läpikäydyistä tehtävistä. Tämä on suuri puute, sillä selvityshenkilö kuitenkin esittää varsin yksityiskohtaisia muutoksia. Epäselväksi jää, ovatko loput tehtävät edelleen kunnan tehtäviä, siirretäänkö ne muille viranomaisille vai aiotaanko ne vain unohtaa tarkastelusta.

Valtio – kunta –jakoon liittyviä tehtäviä tarkastellaan listaamalla kuntien tehtäviä ja tehtäväkokonaisuuksia, joihin liittyy valtion vastuulla olevia tehtäviä. Selvittämättä on sitten jäänyt mm. se miten käytännössä tehtäväjako lainsäädännössä jakamattomina olevien tehtäväkokonaisuuksien osalta on hoidettu. Tällaisia kokonaisuuksia liittyy erityisesti valvontatehtäviin, joista käytännössä lukumäärällisesti pääosa on kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen hoitamia. Laajasta tehtäväkentästä on tehty erikoisesti poimien ja toisistaan poikkeavia kokonaisuuksia yhdistäen mm. ”Ympäristön tilan seuranta ja ympäristölupahakemusten ratkaiseminen” yhdeksi tehtäväksi, vaikka toinen tehtäväkokonaisuus liittyy laissa kunnallisesta ympäristönsuojeluviranomaisessa esitettyihin yleistehäviin ja toinen on vain yksi ympäristönsuojelulaissa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle säädetty erityistehtävä.”Ympäristönsuojelulain mukainen viranomais- ja tehtävä rakenne antaa kunnalle roolin, jossa kunta toimii valtion paikallisena apuna valvonta- ja lupatehtävissä.” –toteamus ei pidä paikkaansa, sillä kunnat huolehtivat määrällisesti jopa valtiota suuremman osuuden ympäristöluvituksesta ja -valvonnasta.

Kuntaliitto on tarkastellut vuosina 1986–2012 kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien määrällistä kehitystä niitä koskevien lakien ja asetusten sekä niiden muutosten perusteella. Uusia säädöksiä on tullut keskimäärin 8,3 kpl vuosittain ja tehtävien määrä on yli kaksitoistakertaistunut tarkastelujaksolla. Kaikkiaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten toimintaa ohjaa yli 200

säädöstä, joiden joukossa keskeisiä ovat ympäristönsuojelulain ohella, laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta, vesilaki, vesihuoltolaki, laki vesienhoidosta, jätelaki sekä maasto- ja vesiliikennelaki. Monissa kunnissa ympäristönsuojeluasioista vastaava viranomainen hoitaa myös kunnalle määrätty tehtävät koskien luonnonsuojelulakia, ulkoilulakia (leirintäalueviranomainen) ja maa-aineslakia. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävissä keskeistä on jakamaton edistämisen- ja viranomaistehtävien kokonaisuus. Liitteessä 1 on esitetty keskeisimpiä selvityksen puutteita.

Maa-ainesten ottamisen valvonnan siirtäminen yksityiselle ei ole mahdollista. Toki yksityisiä voidaan tietyssä määrin hyödyntää apuna jo nykyin, mutta todellisuudessa yksityistäminen ei ainakaan vähennä valvonnan kuluja. Joka tapauksessa julkista valtaa käytettäessä vastuutahona on viranomainen. Toisaalta maa-ainesten oton valvonta on kokonaan kuntien viranomaisten vastuulla, joten valtiolla ei liene käsitystä todellisesta valvonnan tarpeesta, joka on mittava.

Selvitys esittää kuntien ympäristönsuojelun valvontatehtävien siirtämistä valtion aluehallintoviranomaisille. Tämä tulisi toteutuessaan johtamaan yhä huonompaan ympäristönsuojelun tehtävien hoitoon ja resursointiin, etenkin kun huomioidaan valtionhallinnon henkilöstön vähentäminen- ja säästötavoitteet. Onko selvityshenkilöllä lainkaan ollut käsitystä siitä, miten suuresta työmäärästä siirrossa olisi kyse? Tällaisena esitys on suorastaan vastuuton. Eivätkö Talvivaarat jo osoita valtion ympäristöhallinnon olevan täysin sekasortoisessa tilassa aluehallintouudistuksen myötä? Puhdas ympäristö ja monimuotoinen luonto on hyvinvoivien kuntalaisten perusedellytys, mitä ei millään muulla tekijällä voida korvata. Asianmukainen ympäristöhallinto tarvitaan myös kunnissa varmistamaan kansalaisten perusoikeudet hyvään ympäristöön ja vaikutusmahdollisuus sitä koskevaan päätöksentekoon.

Lopuksi voimme todeta, että kuntien tehtävien koostaminen yhteen on järkevää ja tällainen tieto pitäisi pitää ajan tasalla päätöksentekoa varten. Ylipäätään kunnan ja valtion hallinnon yhteistyötä tulee vielä kehittää nykyisestä. Olennaista vain on, että päätöksenteon pohjaksi tehdyt selvitykset pohjautuvat oikeaan ja olennaiseen tietoon. Olennaista on myös aineiston läpinäkyvyys ja selkeys.

Koska on ilmeistä, että kuntauudistusta perustellaan erityisesti taloudellisin argumentein, tulisi kuntien tehtäviä tarkastella niiden taloudellisen kuormittavuuden kannalta. On käsittämätöntä, että valtiovarainministeriön selvityksessä lähdetään mestaroimaan muiden ministeriöiden hallintoaloille esityksiä, joiden kustannusvaikutus on hyvin pieni ja joiden toiminnallisesta vaikutuksesta esittäjällä ei ole riittävää ymmärrystä. Olemme todella huolissamme siitä, että päätöksentekijät saattavat pitää selvityksen tietoja tosiasioina.

Katariina Serenius
puheenjohtaja
Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry

Heli Jutila
varapuheenjohtaja
Suomen luonnonsuojeluliitto ry

RAPORTIN KESKEISIMMÄT PUUTTEET KOSKIEN KUNNAN YMPÄRISTÖNSUOJELUVIRANOMAISEN TEHTÄVIÄ

Ympäristönsuojelulaki

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten lupalaitoksia on kunnissa yleensä enemmän kuin valtion lupalaitoksia. Lupalaitosten lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen rekisteröi ympäristönsuojelulain mukaisesti rekisteröitävät laitokset. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen säännöllisen valvonnan kohteita ovat siis paitsi kunnan lupalaitokset myös rekisteröitävät laitokset. Vaikka valtion lupalaitokset ovat kooltaan pääsääntöisesti suurempia kuin kuntien valvontakohteet, on kuntien ympäristönsuojeluviranomaisella valvottavanaan kuitenkin huomattavasti enemmän laitoksia kuin valtiolla. Lupa- ja valvontakohteissaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on riippumattomassa asemassa ja sillä on täysin itsenäinen päätösvalta.

Kunta	Valtion lupalaitokset	Kuntien lupalaitokset	Kuntien rekisteröitävät laitokset
Hämeenlinna	44	126	29
Järvenpää	6	10	6
Kerava	7	13	7
Mäntsälä	9	45	9
Nurmijärvi	15	25	15
Tuusula	21	25	21

Taulukko: Esimerkkejä kuntien ja valtion ympäristölupaviranomaisten luvittettavien ja valvottavien laitoksien määristä

Raportti sivuuttaa myös täysin kunnan ympäristönsuojeluviranomaista melkoisesti työllistävän ympäristönsuojelulain 60 §:n mukaisen ilmoitusmenettelyn. Tämä erityisen häiritsevää melua ja tärinää koskeva ilmoitusmenettely on pääosin kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten toimivallassa. Ilmoitusmenettely tulee valtion viranomaisten tehtäväksi vain erityistapauksissa, jossa melua aiheuttava toiminta sijoittuu tai vaikuttaa usean kunnan alueelle. Määrällisesti näitä valtion käsittelemiä YSL:n 60 §:n mukaisia ilmoituksia on vain murto-osa kuntien ratkaisemiin ilmoituksiin nähden. Kunnan viranomainen käsittelee omien lupalaitostensa ja ei-luvanvaraista toimintaa koskien myös ympäristönsuojelulain 61 §:n mukaista koeluonteista toimintaa ja 62 §:n poikkeuksellista tilannetta koskevat ilmoitukset.

Ympäristönsuojelulain säännökset viranomaisten toimivaltajaosta eivät kaikilta osin ole kovin selkeitä. Raportissa on onnistuttu tulkitsemaan lainsäädännön tehtäväjako täysin virheellisesti. Huomio on kiinnittynyt käytännössä varsin epäolennaiseen ELY:n maatalousvalvonnan rooliin, jossa tukivalvonnan yhteydessä havaitut puutteet edellytetään ilmoitettaviksi toimivaltaiselle viranomaiselle. Käytännössä ELY:n Y-vastuualueiden ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta käy ilmi ympäristönsuojeluasetuksen 29 § 2 momentista, jonka mukaan tarkastuksen suorittaa ensisijaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Vain jos luvan on myöntänyt aluehallintovirasto, tarkastuksen suorittaa kuitenkin ensisijaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportista puuttuu myös ympäristönsuojelulain 85 §:n mukainen yksittäisen määräyksen antaminen, joka valvontakeinona on vain kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen käytettävissä.

Raportista puuttuu täysin myös ns. hajajätevesiasetuksen toimeenpanemiseen liittyvä poikkeamisesta päättäminen, joka on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävä. Tämä tehtäväkokonaisuus tulee lähivuosina merkittävästi työllistämään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisia.

Vesilaki

Raportista puuttuvat kokonaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle vesilain mukaisesti kuuluvat tehtävät. Tämä tehtäväkokonaisuus on kunnille ympäristöhallinnon yksi vanhimpia tehtäväkokonaisuuksia. Vesilain valvontavastuu on jakamaton, eli lain noudattamisen valvonta kuuluu yhdessä sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle että valtion viranomaiselle. Laissa on kuitenkin mm. ojitusta ja vesien johtamista toisen ojaan koskevaa päätösvaltaa, jossa toimivalta on kokonaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella.

Jätelaki

Jätelain yleisestä valvonnasta on erikseen jakamattomien valvontatehtävien lisäksi nimenomaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviksi säädetty roskaantuneen alueen siivouksesta määrääminen. Lisäksi jätelain 125 §:n mukaisen yksittäisen määräyksen antaminen on ainoastaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen käytettävissä oleva valvontakeino. Valvontakeinoina kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on määräyksen ja hallintopakon lisäksi mahdollista käyttää myös laiminlyöntimaksua.

Jätelain valvontatehtävien lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväksi on säädetty jätteen ammattimaisesta keräystä koskeva rekisteröinti jätehuoltorekisteriin.

Vesihuoltolaki

Vesihuoltolain mukainen valvonta on raportissa sivuutettu. Vesihuoltolain valvonta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, kunnan terveysvalvontaviranomaiselle ja alueelliselle ELY:lle. Koska poikkeaminen vesihuoltolain mukaisesta liittymisvelvollisuudesta on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävä, jää sen tehtäväksi myös valvoa kiinteistöjen liittymistä.