

Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi

Riina Pelkonen
Petrus Kautto

Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi

Riina Pelkonen
Petrus Kautto

Helsinki 2012

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 20 | 2012
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Seela Sorvari

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Helsinki 2012

ISBN 978-952-11-4078-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

SISÄLLYS

1 Johdanto	5
2 Arvioinnin toteutus	7
2.1 Arvioitavat vaihtoehdot	7
2.2 Ympäristövalvonnan maksullisuuden oletetut vaikutusmekanismit...9	
2.3 Menetelmät ja aineisto	10
2.4 Arviointiprosessi	11
3 Valvonnan maksullisuus julkishallinnossa	13
3.1 Ympäristöterveydenhuollon valvonta	13
3.2 Kemikaaliturvallisuuden valvonta.....	14
3.3 Ympäristövalvonnan maksullisuus Ruotsissa	15
4 Ympäristövalvonnan maksullisuuden arviointi kriteereittäin	17
4.1 Maksullisuuden vaikuttavuus	19
4.2 Vaikutukset yritysten toimintaan.....	24
4.3 Vaikutukset ympäristön tilaan.....	26
5 Vaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen analyysi	30
6 Johtopäätökset ja suositukset	33
Lähteet.....	36
Liite Kysymyksiä elinkeinoelämälle/yrityksille.....	38
Kuvailulehti	39
Presentationsblad	40

1 Johdanto

Eduskunta on edellyttänyt, että ympäristönsuojelulain (YSL 86/2000) ja vesilain (264/1961, 587/2011) mukaisten valvontatehtävien osalta selvitetään valvontamaksun käyttöönottamista ja että hallitus ryhtyy ennakkovalvonnan keventämishankkeessaan ”myös toimenpiteisiin ympäristönsuojelun jälkivalvonnan tehostamiseksi selvittämällä valvontamaksun käyttöönottamista ja jälkivalvonnan sisällöllistä kehittämistä” (EV 6/2010 vp – HE 100/2009). Lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallitus pitää huolta ympäristöhallinnon toimivuudesta turvaamalla sille osoitettujen tehtävien hoitamiseksi riittävät resurssit ja ”ryhtyy toimenpiteisiin ympäristönsuojelun jälkivalvonnan tehostamiseksi selvittämällä valvontamaksun käyttöönottamista vesilain valvontatehtävissä” (EV 355/2010 vp – HE 277/2009).

Myös ympäristönsuojelun valvonnan kehittämistyöryhmä (VALSU) on loppuraportissaan (VALSU-työryhmä 2010) esittänyt ympäristövalvonnan muuttamista maksulliseksi. Työryhmä katsoi, että valvontamaksuista kertyvät tulot tulisi ohjata valvontatyöhön. Lisäksi maksullisuuden valmistelussa tulisi ottaa huomioon maksullisuuden toteuttamisen helppous, kustannusvastaavuus sekä maksuperusteiden selkeys.

Ympäristönsuojelulain mukaisia valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ympäristönsuojelulain mukainen viranomaisvalvonta sisältää laaja-alaisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan valvontaa ympäristöluvanvaraisista laitoksista yksittäisten kansalaisten toimintaan. Valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu esimerkiksi valvonnan suunnittelu, ml. valvontaohjeiden laatiminen ja valvontatavoitteiden asettaminen, itse valvonnan järjestäminen ja valvontatavoitteiden toteutumisen seuranta, sekä valvontatilanteesta tiedottaminen kansalaisille. Valvontatehtävät käsittävät myös mm. lausuntojen antamista muille viranomaisille, koulutusta, neuvontaa ja osallistumista lainsäädännön kehittämishankkeisiin ja muihin vastaaviin hankkeisiin (Ympäristöministeriö 2005). Suurin osa ympäristölupavelvollisista toimintoista on kuntien valvonnassa.

Nykyisin ympäristönsuojelulain mukainen viranomaisvalvonta on toiminnanharjoittajille maksutonta, mutta ympäristönsuojelulain uudistamisen yhteydessä harkitaan ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvonnan maksujen käyttöönottoa. Tässä vaikuttavuusarvioinnissa *ympäristövalvonta* tarkoittaa ELY-keskusten ja kuntien valvontaviranomaisten toimia ympäristölupamääräysten valvomiseksi. Vesilain mukainen valvonta ei sisälly tässä vaikuttavuusarvioinnissa käsiteltäviin valvontatehtäviin, mutta selvityksen tuloksia voidaan käyttää tausta-aineistona myös vesilain mukaisen viranomaisvalvonnan mahdollista maksullisuutta arvioitaessa.

Ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupien valvonnan maksullisuuden mahdollisuuksia on tarkasteltu aiemmin vuonna 2009 ympäristöministeriön selvityksessä (Hytönen 2009). Siinä suositukseksi muodostettiin kaksi valvonnan maksullisuuden toteuttamisen vaihtoehtoa: määräaikaistarkastusten maksullisuus (malli

1) ja laajempi valvonnan maksullisuus, joka sisältäisi maksun osittaisen sitomisen ympäristölupapäätöksestä perittävään maksuun (malli 2).

Selvityksestä viranomaisilta ja etujärjestöiltä saatujen lausuntojen perusteella sekä suurin osa ELY-keskuksista että Kuntaliitto kannattavat maksujen käyttöönottoa ympäristövalvonnassa. Sen sijaan toiminnanharjoittajia edustavista järjestöistä lähes kaikki vastustivat valvontamaksujen käyttöönottoa ja esittivät, että viranomaisvalvonta tulisi edelleenkin järjestää verovaroin. Valvonnan maksullisuuden laajuudesta lausunnoissa esitetyt mielipiteet jakautuivat kahteen ryhmään. Valvontaviranomaiset kannattivat yleisimmin mallia, jossa valvontamaksu kattaisi ympäristölupien valvonnan kustannukset laajasti (malli 2). Toiminnanharjoittajien mielestä mahdollisen maksullisuuden tulisi koskea vain määräaikaistarkastuksia (malli 1) eikä mallin 2 mukainen maksu olisi hyväksyttävä vaihtoehto.

ELY-keskusten ympäristötehtävien järjestämisvaihtoehtoja koskevan selvityksen (Puomio 2012) mukaan ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueilla (Y-vastuualue) on valvonnan resurssien puutteellisuuden vuoksi jouduttu keventämään toimintaa mm. vähentämällä valvontakäyntien ja annettujen lausuntojen määrää, pidentämällä käsittelyaikoja ja nostamalla puuttumiskynnystä. Valvottavien toimintojen yhdenvertainen kohtelu valtakunnallisesti ei ole itsestään selvää, sillä keskeisten tehtävien hoitamisen minimitasoa ole määritetty. Selvityksen mukaan toimintatapojen keventäminen voi kuitenkin aiheuttaa ympäristöriskien lisääntymistä ja näin lisätä valvonnan työmäärää takautuvasti myöhemmin.

Vuonna 2004 tehdyn kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavaroja koskevan selvityksen (Mansikkamäki 2004) mukaan kunnissa ympäristölupien valvonta ei usein ole riittävän ennakoivaa ja ohjaavaa. Valvontaa harjoitetaan lähinnä toiminnanharjoittajien tekemien vuosi-ilmoitusten perusteella ja puuttamalla esiin nousseisiin, jo olemassa oleviin epäkohtiin. Alueelliset ympäristökeskukset arvioivat kuntien ympäristölupien valvonnan puutteen ja tehottomuuden aiheuttavan lupamääräysten rikkomisia ja haitallisten päästöjen kulkeutumista ympäristöön sekä saattavan aiheuttaa myös toiminnanharjoittajan osalta lupamääräysten vähättelyä tai laiminlyöntejä. Kuntien ympäristövalvonnan puutteiden arvioitiin lisäävän kansalaisten yhteydenottoja alueellisiin ympäristöviranomaisiin (ELY-keskukset, silloiset alueelliset ympäristökeskukset), mikäli kunnan ympäristönsuojelunviranomaisen ei puutu ympäristöluvan määräysten rikkomiseen. Kuntien ympäristövalvonnan resurssien taso voi siis heijastua paitsi ympäristön tilaan myös edelleen ELY-keskusten valvontaresursseihin ja niiden käyttöön. (Mansikkamäki 2004)

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuonna 2002 arvioinut (Stordell 2002) ympäristölupien valvonnan olevan puutteellista ja etenkin kuntien välillä olevan merkittäviä keskinäisiä eroja ympäristönsuojelun ja ympäristövalvonnan tasoissa. Erityisesti pienten kuntien ympäristölupien valvonnassa arvioitiin olevan puutteita, jotka johtuvat pääasiassa puutteellisista resursseista. Tarkastusvirasto pitää ympäristövalvonnan maksuja aiheuttajaperiaatteen mukaisina ja katsoo valvonnan maksullisuuden voivan lisätä puutteellisia valvonnan resursseja.

Tämän vaikuttavuusarvioinnin ensisijaisena tavoitteena oli arvioida sitä, millaisia vaikutuksia suunnitellun ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamisvaihtoehtoilla olisi jälkivalvonnan viranomaisresursseihin suhteessa nykytilanteen kaltaiseen lähivuosien kehitykseen, jossa ympäristövalvonnan kustannukset katetaan verovaroin ja valvonnan resursseihin kohdistuu säästötavoitteita. Tavoitteena oli erityisesti selvittää sitä, onnistuttaisiinko vaihtoehtoilla turvaamaan ympäristövalvonnan käytettävissä olevia resursseja ja missä suhteessa sekä millaisia mahdollisia vaikutusmekanismeja vaihtoehtojen toteuttamisesta voisi seurata. Tämän ohella tavoitteena oli arvioida mahdollisuuksien mukaan maksullisuusvaihtoehtojen aiheuttamia vaikutuksia yritysten toimintaan, julkiseen talouteen sekä ympäristön tilaan.

2 Arvioinnin toteutus

2.1

Arvioitavat vaihtoehdot

Vaikuttavuusarviointia varten muodostettiin kolme vaihtoehtoa ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamiselle. Vaihtoehdot 2A ja 3 perustuvat osin aiemmassa maksullisuusselvityksessä (Hytönen 2009) ehdotettuihin toteuttamisvaihtoehtoihin (mallit 1 ja 2). Vaikuttavuusarvioinnissa arvioidut maksullisuusvaihtoehdot olivat:

- 1) Valvonta katetaan *verovaroin* kuten nykyisin.
- 2A) Valvontasuunnitelmien mukaiset tarkastuskäynnit (*määräaikaistarkastukset*) sekä näistä johtuvat uusintatarkastukset säädetään maksullisiksi. Maksuilla katetaan lupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen *valvontasuunnitelmien mukaiset tarkastuskäynnit*.
- 2B) Valvontasuunnitelmien mukaisten tarkastuskäyntien ja näistä johtuvien uusintatarkastusten lisäksi kerätään *tapauskohtaisia valvontamaksuja* akuuteista valvontatilanteista sekä valvontaraporttien tarkastamisesta.
- 3) Toiminnanharjoittajilta kerätään valvontamaksuja siten, että ne kattavat lupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen *valvontakustannukset lähes kokonaisuudessaan*.

Maksullisuuden toteuttamisvaihtoehtoihin sisältyvät maksulliset valvontatehtävät on esitelty taulukossa 1.

Taulukko 1. Ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamisvaihtoehtojen sisältämät valvontatehtävät.

Valvontatehtävä	Maksullisuuden toteuttamisen vaihtoehdot			Tarkennus (ELY-keskukset)
	2A	2B	3	
Määräaikaistarkastukset	T	T	T	Määräaikaistarkastukset ympäristölupavelvollisiin valvontakohteisiin ml. tarkastusten valmistelu, pöytäkirjat jne.
Akuutit valvontatilanteet		T	V	Välittömiä valvontatoimia edellyttävät tilanteet kuten ympäristövahingot, onnettomuudet ja muut poikkeukselliset tilanteet sekä toimenpiteet häiriö- tai yleisöilmoitusten johdosta (ml. niistä suoraan johtuvat tarkastukset, selvitykset, neuvottelut, raportointi jne.)
Muut valvontatarkastukset			V	Yhteistarkastukset muiden viranomaisten kanssa (esim. AVI). Muut satunnaiset tarkastukset kuten kuntien kohteet, isännättömät kohteet jne.
Valvontaraporttien tarkastaminen		T	T	Vuosi-, osavuosi- ja kuukausiraporttien tarkistaminen, mm. TYVI-hyväksynät
Muut valvontatehtävät			V	Pääosa muista ympäristövalvonnan tehtävistä: mm. ympäristölupaasioihin liittyvät lausunnot, valitukset ja vastineet; muut lausunnot; kuntien neuvonta ja kansalaisten neuvonta

T: *Tapauskohtainen* maksu

V: Sisältyy *vuosimaksuun* ympäristönsuojelulain mukaan lupavelvollisten tai rekisteröitävien laitosten osalta

Vaihtoehdossa 1 ympäristövalvonnan kustannukset katettaisiin kokonaisuudessaan verovaroin. Tämä ns. nollavaihtoehto käsittää valvontaresurssien todennäköisen tilanteen noin viiden vuoden kuluttua nykykehityksen mukaisesti ilman valvonnan maksullisuuden toteuttamista. Viime vuosien kehityksen nojalla ympäristövalvonnan resurssien voidaan olettaa ainakin jonkin verran vähentyvän lähitulevaisuudessa sekä aluehallinnon uudistuksen yhteydessä asetettujen säästötavoitteiden että valtion tuottavuusohjelman toteuttamisen ja niistä aiheutuvien resurssien leikkausten myötä.

Suppeimmassa maksullisuuden toteuttamisvaihtoehdossa maksullisuuden piirissä olisivat valvontasuunnitelmien mukaiset valvontakäynnit sekä näistä johtuvat uusintatarkastukset, jolloin valvontamaksut kattaisivat lupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastukset (vaikuttavuusarvioinnin vaihtoehto 2A). Keskimmaisessä toteuttamisvaihtoehdossa maksullisuuden piirissä olisivat määräaikaistarkastusten lisäksi (vaikuttavuusarvioinnin vaihtoehto 2B) yksittäiseen laitokseen suoraan kohdistettavissa olevat valvontatehtävät. Laajimmassa maksullisuusvaihtoehdossa (vaikuttavuusarvioinnin vaihtoehto 3) toiminnanharjoittajilta kerättävät valvontamaksut kattaisivat pääosin kaikki ympäristönsuojelulain mukaan lupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen valvontakustannukset. Vaihtoehdossa 3 myös tapauskohtaiset vuosimaksut laskutettaisiin toiminnanharjoittajalta kerran vuodessa vuosimaksun yhteydessä, kun taas vaihtoehdoissa 2A ja 2B tapauskohtaiset maksut laskutettaisiin lähtökohtaisesti kunkin valvontakerran yhteydessä erikseen.

Vaihtoehtoihin 2A ja 2B sisältyvät maksulliset valvontatehtävät ovat suoraan kohdistettavissa laitoksen toimintaan, kun taas vaihtoehto 3 sisältää valvontatehtävien kustannukset yleisemmin. Vaihtoehdossa 3 ei peritä erikseen maksettavina maksuja häiriö- ja poikkeuksellisia tilanteita koskevista tarkastuksista tai rikkomustilanteissa annettujen määräysten valvomiseksi tehtävistä tarkastuksista, sillä ne sisältyvät kiinteään vuosimaksuun.

Vaikuttavuusarvioinnissa maksullisuuden oletetaan koskevan ympäristölupavelvollisten toimintojen lisäksi rekisteröitäviä toimintoja (mm. pienet polttolaitokset, jakeluasemat). Valvontamaksut eivät olisi kytkettyjä ennakovalvonnan maksuihin (ympäristölupapäätösmaksut), mutta ne olisivat sidottuja valvontasuunnitelman tekemiseen (myös kunnissa). Vaikka todellisuudessa kunnat päättävät itsenäisesti maksujen perimisestä ja maksun suuruudesta, arvioinnissa oletuksena on, että valvonnan maksullisuus olisi pakollista myös kunnille ja että kunnat perisivät tarkastuksista täysimääräisen maksun, ts. yleensä valvontatehtävistä aiheutuvien kustannusten mukaisen maksun.

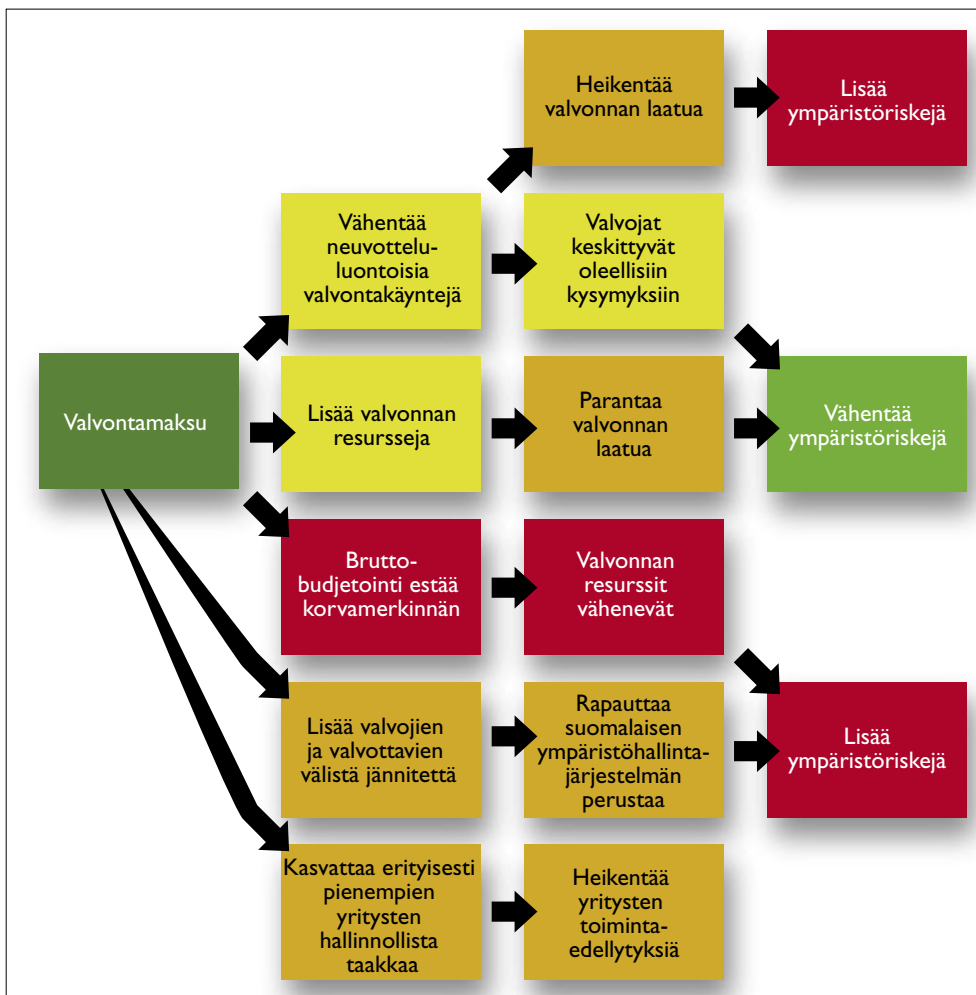
Arvioinnissa maksujen suuruuden oletetaan määräytyvän pääosin valvontaluokitusten¹ pohjalta, jolloin toiminnan aiheuttamalla ympäristöriskillä on selvä vaikutus maksun suuruuteen. Vaihtoehdossa 2B yleisöilmoitusten perusteella tehtävät valvontatoimenpiteet ovat maksullisuuden piirissä ainoastaan sen jälkeen, kun niistä on annettu mahdollinen hallinnollinen määräys, johon valvonta kohdistuu. Vaihtoehtoihin 2A, 2B ja 3 ei lähtökohtaisesti sisälly lisämaksuja erityisen paljon valvontaviranomaisen työaikaan vaativille laitoksille (esim. jotkin suuret teollisuuslaitokset), vaikkakin erityisen paljon työaikaan vaativien laitoksien maksettavaksi koituisi mahdollisen tuntiperusteisen valvontamaksun toteutuessa luonnollisesti korkeampi kokonaislaskutussumma. Pääasiassa toteuttamisvaihtoehtoihin ei myöskään sisälly maksujen alentamista ja kohtuullistamista esimerkiksi tapauksissa, joissa samalla laitoksella on useampi lupa tai yksittäinen toiminta vaatisi vain vähäistä valvontaa, mutta maksujen alennusten vaikutuksia on kuitenkin sivuttu arvioinnissa etenkin pienten yritysten aseman huomioonottamiseksi.

1 ELY-keskukset määrittelevät valvomille laitoksilleen valvontaluokan, joka kuvaa laitoksen valvonnan tarvetta. Valvontaluokkia on neljä: 1) vähintään kerran vuodessa tarkastettavat, 2) vähintään kerran kahdessa vuodessa tarkastettavat, 3) vähintään kerran neljässä vuodessa tarkastettavat, sekä 4) vähintään kerran luvan voimassaoloaikana tarkastettavat laitokset. Valvontaluokan määrittämiseen vaikuttavat toiminnan laajuus, laitoksen sijainti sekä toiminnan ympäristövaikutukset.

Ympäristövalvonnan maksullisuuden oletetut vaikutusmekanismit

Mahdollisia vaikutuksia tunnistetaan tarkastelemalla eri sääntelyvaihtoehtojen vaikutusketjuja eli sitä kausaalista ketjua, jolla sääntelyn oletetaan saavuttavan sille asetetun tavoitteen. Vaikutuskaavion tai interventioteorian (ks. Vedung 2000; Mickwitz 2006) laadinnalla havainnollistetaan ympäristöön ja yhteiskunnan eri toimijoihin kohdistuvia odotettuja vaikutuksia, sivuvaikutuksia sekä oletuksia siitä, miksi ja miten nämä syntyvät. Vaikka vaikutusten hahmottaminen tällä tavoin parantaakin vaikutusten ennakoitavuutta, kaikkia vaikutuksia ei etukäteen voida arvioida. Vaikutukset voivat olla lyhyt- tai pitkäaikaisia, välittömiä tai välillisiä, myönteisiä tai kielteisiä, kertaluonteisia, toistuvia, tilapäisiä tai pysyviä (Valtioneuvoston kanslia 2005, 210).

Ympäristövalvonnan maksullisuuden oletettuja yleisiä vaikutusmekanismeja on hahmoteltu kuvassa 1. On huomattava, että nämä ovat nimenomaan oletettuja vaikutusmekanismeja eli arvioinnin tavoitteena on nimenomaan ollut selvittää sitä, missä määrin arvioitavista vaihtoehdoista seuraisi kuvassa hahmoteltuja vaikutusketjuja. Kaaviot ovat tiettyssä mielessä yksinkertaistettuja malleja, joihin on otettu mukaan arvioinnin perusteella merkittävimmät vaikutukset. Tärkein tavoiteltu vaikutus on kuvattu keskellä eli pyrkimyksenä on maksuja keräämällä turvata (ja mahdollisesti lisätä) valvonnan resursseja ja siten parantaa jälkivalvonnan laatua.



Kuva 1. Ympäristövalvonnan maksullisuuden oletetut vaikutusmekanismit.

Menetelmät ja aineisto

Vaikutusten arvioinnissa vaikuttavuus, ts. asetettujen tavoitteiden saavuttamisen aste, on yksi keskeinen tarkastelun kohde, mutta se ei kata kaikkia näkökohtia. Arvioinnissa on siis tarkasteltava myös muita ulottuvuuksia kuin vaikuttavuutta. Tämä voidaan toteuttaa tarkastelemalla arvioitavia vaihtoehtoja muiden arviointikriteerien valossa. Arvioinnin lähtökohtana on, että vaihtoehtoilla on monentyypisiä vaikutuksia, jolloin myös arvioinnissa on perusteltua käyttää useampia kriteereitä. Tätä arviointia varten kriteerit on räätälöity yhdessä tilaajan kanssa. Yleisesti arvioinnissa on hyödynnetty paitsi oikeusministeriön ohjeita säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista (Oikeusministeriö 2007; vrt. myös European Commission 2005; Ympäristöministeriö 2011), myös saatavilla olevaa yleistä tieteellistä kirjallisuutta lainsäädännön vaikutusten arvioinnista (esim. Ervasti & Tala 1996; Ervasti ym. 2000; Tala 2001; Tala 2007; Valtioneuvoston kanslia 2005), kansallisella tasolla tehtyä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin tutkimus- ja kehittämistyötä (Hildén ym. 2004; Kosola ym. 2004) sekä Suomen ympäristökeskuksessa tehtyä työtä ns. monikriteeriarvioinnin kehittämiseksi (ks. esim. Hildén ym. 2002; Hildén ym. 2003; Mickwitz 2003; Mickwitz 2006).

Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarvioinnin ensisijaisena tavoitteena oli arvioida suunnitellun ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia jälkivalvonnan viranomaisresurssien kehitykseen suhteessa nykytilanteeseen, jossa ympäristövalvonnan kustannukset katetaan verovaroin. Lisäksi tarkastelussa otetaan huomioon vaikutukset yritysten ja viranomaisten toimintaan sekä ympäristöön (ks. Oikeusministeriö 2007).

Arvioinnissa on hyödynnetty useita erilaisia aineistoja. Arvioinnissa tausta-aineiston analyysi pohjautui pääasiassa aiemmassa selvityksessä (Hytönen 2009) kerättyyn tietoon sekä selvityksestä annettuihin lausuntoihin (Lausuntopyyntö YM 76/481/2010). Arvioitavien maksullisuuden toteuttamisvaihtoehtojen oletettujen vaikutusmekanismien kuvausta kehitettiin työn edetessä.

Ympäristöterveydenhuollon ja kemikaaliturvallisuuden aloilla sekä Ruotsissa toteutetusta valvonnan maksullisuudesta kertyneitä kokemuksia analysoitiin keskittyen etenkin maksullisuuden todennäköisiin vaikutuksiin viranomaisen toimintaedellytyksiin. Lisäksi arvioitiin mahdollisuuksien mukaan mm. ympäristövalvonnan kustannusvastaavuuden (maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudesta tarkemmin luvussa 4.1) lähtökohtia maksullisuuden toteutuessa, maksun määräytymisperusteita, maksun ohjaavuutta ja maksujen valtakunnallista yhdenvertaisuutta. Analyysi perustuu ympäristöterveydenhuollon valvontaa ja vaarallisten kemikaalien laajamittaisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin valvontaa sekä niiden maksullisuutta koskeviin selvityksiin sekä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) ja sosiaali- ja terveysministeriön (STM) asiantuntijaviranomaisille tehtyihin tietopyyntöihin ja haastatteluihin. Kunnissa käytössä olevien valvontamaksujen osalta analysoitiin ympäristöterveydenhuollon valvontaa ja valtion perimien valvontamaksujen osalta vaarallisten kemikaalien laajamittaisen käsittelyn ja varastoinnin valvontaa, joka on Tukesin vastuulla. Ruotsin ympäristövalvonnan maksujärjestelmän kokemuksia analysoitiin maksullisuuden vaikuttavuuden näkökulmasta kirjallisen aineiston pohjalta (Josefsson 2010).

Maksullisen ympäristövalvonnan kustannusvastaavuuden todennäköisiä lähtökohtia arvioitiin muiden hallinnonalojen kokemusten ohella ELY-keskusten ja kuntien toimittamien ympäristövalvonnan suuntaa-antavien kustannustietojen sekä tarvittaessa asiantuntijahaastattelujen avulla. ELY-keskuksista käytössä olivat Hämeen, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan ELY-keskusten arvioimat kus-

tannustiedot. Kunnista kustannustietoja toimittivat Vantaa sekä Järvenpään, Keravan, Mäntsälän ja Tuusulan ympäristönsuojeluun liittyvistä viranomaistehtävistä vastaava Keski-Uudenmaan ympäristökeskus. Kustannustietojen osalta valvojilta pyydettiin tietoja eri valvontatehtäviin (ks. tarkemmin vaihtoehtojen kuvaus luvussa 2.1.) käytettävästä työajasta sekä muista kustannuksista kuten näytteiden ottamisesta ja matkakustannuksista. ELY-keskusten valvomien ympäristölupavelvollisten laitosten ja niiden vuotuisten valvontatapahtumien lukumäärät saatiin VAHTI-järjestelmästä.

Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikutuksia yritysten toimintaan arvioitiin erityisesti yritysten edunvalvontaorganisaatioiden edustajien haastatteluilla sekä Elinkeinoelämän keskusliitossa järjestetyssä keskustelutilaisuudessa saatujen kommenttien perusteella. Yritysvaikutusten arvioinnissa otettiin myös huomioon etujärjestöjen aiemmasta selvityksestä antamat lausunnot (30 kpl) ja esiinnousseet pienten ja keskisuurten yritysten (PK-yritykset) asemaan liittyvät näkemykset. Yritysvaikutuksia käsiteltiin myös muiden arviointia varten käytyjen asiantuntijakeskustelujen yhteydessä. Arviointia varten haastateltiin seuraavien järjestöjen edustajia: Energiateollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Metsäteollisuus ry sekä Ympäristöyritysten liitto ry. Lisäksi kommentteja antoivat Öljyalan keskusliitto ry sekä Teknologiateollisuuden jäsenyrityksistä erikseen Rautaruukki Oyj. Lyhyempiä keskusteluja käytiin Teknologiateollisuus ry:n ja Turveteollisuus ry:n edustajien kanssa. Haastattelujen pohjaksi yrityksille lähetettiin etukäteen liitteenä 1 olevat teemat, mutta itse keskustelut käytiin varsin vapaasti. Eräiden toimialajärjestöjen edustajat pyysivät näihin teemoihin edelleen kommentteja edustamiltaan yrityksiltä.

Maksullisuuden vaikutuksia julkiseen talouteen ja ympäristöön arvioitiin asiantuntija-arviona kahdessa erillisessä Suomen ympäristökeskuksen sisäisessä työpaikassa sekä viranomais- ja yrityshaastattelujen, muilla hallinnonaloilla kertyneiden kokemusten ja muun selvityksessä kerätyn aineiston pohjalta. Työpajan johtopäätösten perusteella vaikutukset julkiseen talouteen on arvioitu maksullisuuden vaikuttavuuden yhteydessä (luku 4.1).

2.4

Arviointiprosessi

Arviointi on toteutettu läheisessä vuorovaikutuksessa tilaajan kanssa, jotta työ palvelisi mahdollisimman hyvin lakiuudistuksen käytännön tarpeita (vrt. Hildén 2009). Aluksi täsmennettiin tilaajan kanssa arvioinnin kohdetta ja suunnattiin arviointi tilaajan kanssa määriteltyihin keskeisiin arvioitaviin vaihtoehtoihin sekä valittiin keskeiset arviointikriteerit arvioitavan kohteen erityispiirteet huomioon ottaen. Lainvalmistelijat ovat osallistuneet arviointikriteerien valintaan, koska heillä on paras tieto siitä, mikä on olennaista tässä nimenomaisessa tapauksessa. Arvioinnin lähtökohtana on, että vaihtoehtoilta on monentyyppisiä vaikutuksia, jolloin myös arvioinnissa on perusteltua käyttää useampia kriteereitä.

Prosessin edetessä mahdollisia vaikutuksia on selvitetty muun muassa olemassa olevan kirjallisuuden, asiantuntijahaastattelujen ja käytävissä olevan tilastoaineiston perusteella. Joka tapauksessa arvioitavien vaihtoehtojen vaikutuksiin liittyy monia epävarmuustekijöitä, joiden tarkka etukäteinen arviointi on hyvin vaikeaa. Epävarmuustekijöitä on pyritty vähentämään yhdistämällä erilaisia tietolähteitä. Tästä huolimatta epävarmuutta liittyy erityisesti ympäristövalvonnan kustannustietoihin. Tuntiperusteisen taksan ja edelleen toiminnanharjoittajille maksuista aiheutuvien kustannusten määrittelyä varten olisi pitänyt arvioida, kuinka monta tuntia tietyn toimialan tai esim. tietyn suuruisen valvontakohteen tarkastaminen vie aikaa. Selvitystä varten saatiin neljältä ELY-keskukselta ja viittä kuntaa edustavilta tahoilta

valvontahenkilöstön arvioita ympäristölupien valvonnan eri tehtäviin käytettävän työajan jakautumisesta, mutta tarkempien kustannustietojen puuttuessa arvioinnissa ei voitu tehdä yksityiskohtaisempaa analyysia eri vaihtoehtojen todennäköisistä euromääräisistä kustannuksista.

Maksujärjestelmän ylläpitoon kuten laskutukseen kuluvan työajan tarkempi selvittäminen osoittautui myös mahdottomaksi, koska tähän liittyviä kustannustietoja ei ollut saatavilla. Myöskään toimialakohtaisia valvontatarkastuksia koskevia tietoja ei ollut käytettävissä selvitystä varten.

Arvioinnin kannalta ensiarvoisen tärkeää on ollut myös ympäristönsuojelulain uudistuksen valmistelussa mukana olleiden tahojen arvioinnin kuluessa antama palaute. Tätä on saatu niin työn tilaajalta kuin ympäristönsuojelulain uudistuksen projektiryhmässä 2 mukana olleilta asiantuntijoilta. Arvioinnin alustavat tulokset on esitelty projektiryhmälle sen kokouksessa 23.2.2012.

3 Valvonnan maksullisuus julkishallinnossa

Muilla julkishallinnon aloilla valvontamaksuja peritään tällä hetkellä esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa (elintarvikelaki (23/2006), eläinlääkintähuoltolaki (765/2009), kemikaalilaki (744/1989), kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011), terveysdensuojelulaki (763/1994), tupakkalaki (693/1976)) sekä kemikaaliturvallisuuslain (390/2005), maa-aineslain (555/1981), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999; rakennusluvat) ja pelastuslain (379/2011) mukaisesta valvonnasta. Näistä arvioinnin tarkasteluun valittiin kuntien suorittamasta valvonnasta ympäristöterveydenhuollon valvonta ja valtion (Tukes) suorittamasta valvonnasta vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin valvonta. Lisäksi tarkasteltiin Ruotsin valvontamaksujärjestelmää maksullisuuden vaikuttavuuden ja kokemusten näkökulmasta.

Valvontamaksuja voidaan julkishallinnossa kerätä eri tavoin kuten vuosimaksuina (esim. tupakan ja nikotiinin myynnin valvonta ja maa-aineslain mukainen valvonta), jolloin automaattinen maksu ei ole välittömästi sidottu toimintaa koskeviin tarkastuksiin tai muihin suoritteisiin, tai valvontasuunnitelmassa määritellyistä tarkastuksista (esim. ympäristöterveydenhuollon valvonta, lukuun ottamatta tupakan myynnin valvontaa). Vuosimaksuinaakaan perityt valvonnan maksutulot eivät saa keskimäärin ylittää valvontasuoritteiden tuottamisesta viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia (Valtion maksuperustelaki (MpL) 150/1992 6§).

3.1

Ympäristöterveydenhuollon valvonta

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan maksullisuuden tavoitteena on ympäristöterveydenhuollon valvonnan voimavarojen turvaaminen ja toimintaedellytysten parantaminen sisältäen maksutulojen kohdentamisen kunnassa valvonnasta vastaavalle yksikölle (Forsbacka ym. 2011). Ympäristöterveydenhuollossa maksullisuuden piiriin kuuluu suunnitelmallinen valvonta ja maksuja kerätään valvontapalvelujen käyttäjäyrityksiltä (Lepistö ym. 2009). Maksutulojen tavoitteena on kattaa valvonnasta kunnille aiheutuvat todelliset kustannukset (Forsbacka ym. 2011). Toisin kuin ympäristölupavollisten toimintojen valvonta, ympäristöterveydenhuollon valvonta perustuu pitkälti jälkivalvontaan.

Ympäristöterveydenhuollossa valvontamaksujen periminen suunnitelmallisesta valvonnasta edellyttää hyväksytyä valvontasuunnitelmaa ja maksutaksaa. Kuntaliitto on ohjeistanut kuntia (yleiskirje 21/80/2006) ympäristöterveydenhuollon maksullisuudesta, taksojen laatimisesta sekä taksojen ja suunnitelmien hyväksymismenettelyistä. Valvonnan maksullisuuden periaatteena on, että kunnan valvontaviranomaisen on perittävä toiminnanharjoittajalta hyväksytyyn taksaan mukainen valvontamaksu hyväksytyyn valvontasuunnitelmaan kuuluvasta tarkastuksesta, näytteenotosta tai näytteen tutkimisesta. (Forsbacka ym. 2011)

Valvontaprojektien tai -hankkeiden puitteissa tehdyt ympäristöterveydenhuollon tarkastukset ovat maksullisia, jos ne on kirjattu valvontasuunnitelmaan. Maksullisia voivat olla myös sellaiset tarkastukset, jotka tehdään kohdetyyppiin, jota on valvontasuunnitelmassa muutenkin suunniteltu tarkastettavan, vaikka erillistä mainintaa projektista tai hankkeesta ei valvontasuunnitelmassa olisikaan. Myös valvontasuunnitelmaan sisältyvän tarkastuksen perusteella annettujen määräysten valvonta on maksullista silloin, kuin määräysten antaminen perustuu säännösten noudattamatta jättämiseen. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä on kuitenkin eroja, jotka huomioidaan maksuja määrättäessä. (Forsbacka ym. 2011)

Ympäristöterveydenhuollossa tehdyistä tarkastuksista suunnitelmallisten, maksullisten tarkastusten osuus oli noin puolessa valvontayksiköistä 26–50 % ja noin neljänneksessä yksiköistä yli 50 % koko valvonnasta. Suunnitelmallisen valvonnan osuus vaihtelee kuitenkin huomattavasti eri valvontayksiköiden välillä ja suunnitelmallisia tarkastuksia tehtiin keskimäärin keskusvirastojen suositusta harvemmin. (Lepistö 2009)

Kunnille on laadittu ohjeistus ympäristöterveydenhuollon valvontakohteiden riskiluokituksen tekemiseksi sekä tarkastustiheyden ja tarkastukseen käytettävän ajan määrittämiseksi. Ympäristöterveydenhuollon valvontaviranomainen voi käyttää myös muuta riskitekijöiden arviointimallia, jos malli ottaa huomioon tekijät, jotka on mainittu ohjeessa. (Forsbacka ym. 2011)

Kuntien ympäristöterveydenhuollon valvonnan maksullisuuden toteutumisesta ja vaikutuksista on laadittu vuonna 2009 selvitys (Lepistö 2009), johon vastasi vajaa puolet 135 kunnallisesta valvontayksiköstä. Selvityksen mukaan ympäristöterveydenhuollon valvonnan maksullisuudessa edelleen kehitettäviä alueita ovat etenkin maksujen valtakunnallinen tasapuolisuus eri kunnissa tapahtuvan samantyyppisen toiminnan osalta sekä maksutulojen kohdentaminen kunnissa nykyistä paremmin valvonnan resursseihin.

3.2

Kemikaaliturvallisuuden valvonta

Kemikaaliturvallisuutta säädellään vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvalisesta käsittelystä ja varastoinnista annetun lain (ns. kemikaaliturvallisuuslaki 390/2005) sekä asetuksen vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista (59/1999) nojalla. Vaarallisia kemikaaleja ja vaarallisia kaasuja ovat palavat nesteet, maakaasu ja nestekaasu sekä terveydelle ja ympäristölle vaaralliset kemikaalit. Vaarallisia kemikaaleja ja vaarallisia kaasuja käsitellään ja varastoidaan lähes kaikissa räjähdde- ja kemian tehtaissa, öljynjalostamoissa, massa- ja paperiteollisuudessa, maali- ja maalaamoissa, energian tuotannossa, vedenpuhdistuslaitoksissa, satamissa ja monissa muissa kohteissa. (Tukes 2012a)

Suomessa toimii noin 700 Tukesin valvomaa laajamittaista kemikaali- ja räjähdelaistosta. Tukes tekee laitoksiin määräaikaistarkastuksia kemikaalien määristä ja vaarallisuudesta riippuen joko vähintään kerran vuodessa (tuotantolaitokset, joilta edellytetään turvallisuusselvitys), vähintään kerran kolmessa vuodessa (tuotantolaitokset, joilta edellytetään toimintaperiaateasiakirja) tai vähintään kerran viidessä vuodessa (muut laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavat tuotantolaitokset ja varastoalueet) (Asetus vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista 59/1999). Vuonna 2011 Tukesin toimesta tehtiin 227 kemikaali- ja nestekaasulaitosten määräaikaistarkastuksiin liittyvää valvontakäyntiä (Tukes 2012b).

Määräaikaistarkastusten lisäksi Tukes suorittaa laitosten käyttöönottotarkastuksia. Tarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus. Ennen toiminnan aloittamista toiminnanharjoittajan tulee toimittaa Tukesille toiminnasta turvallisuusselvitys, josta

Tukesin on ilmoitettava johtopäätöksensä kohtuullisessa määräajassa. Tukes laatii laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittaville tuotantolaitoksille tarkastusohjelman (Asetus vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista 59/1999).

Kemikaaliturvallisuuslain mukaisten viranomaisten suoritteiden maksullisuudesta ja perittävien maksujen suuruudesta säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Tarkemmin maksut on määritelty työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston maksullisista suoritteista (1302/2010), jonka määrittelyä varten Tukes tekee työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen maksullisuudesta. Maksullisia suoritteita ovat mm. luvat, ilmoitukset, tarkastukset, pelastussuunnitelmat, turvallisuus selvitykset, vahvistamiset, hyväksymiset sekä muutokset. (Asetus Tukesin maksullisista suoritteista 1302/2010)

Tukesin suorittama valvonta on ollut maksullista pitkään ja sen lähtökohtana voidaan valvonnan resurssien turvaamisen sijasta pitää sitä, että valvonnan kustannusten tulee olla verotulojen sijaan toiminnanharjoittajien itsensä kustantamia (Lähde 2012). Maksujen suuruus perustuu maksullisiin suoritteisiin kuluvaan työaikaan, jota seurataan työaikakirjanpidon kautta ja jonka perusteella maksuja tarkistetaan ajoittain. Valvonnan kustannusvastaavuus pyritään saamaan mahdollisimman korkeaksi. Tukesin kemikaaliturvallisuuden valvonnan maksullisuuden vaikutuksia ei ole selvitetty tai seurattu tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriössä. (Koivumäki 2012)

3.3

Ympäristövalvonnan maksullisuus Ruotsissa

Ruotsissa ympäristövalvonta on ollut maksullista 1980-luvulta lähtien. Valvonnasta ja tarkastuksista vastaa joko lääninhallitus tai kunta. Lääninhallitukset hoitavat pääasiassa maksun suuruuden määrittelevän maksutarkastelun, antavat maksupäätöksen ja veloittavat valvontamaksut toiminnanharjoittajilta. Kunnan valvomissa toiminnoissa kunta (kunnanvaltuusto) päättää itsenäisesti maksuista ja voi myös päättää olla perimättä maksua. (Josefsson 2010)

Ruotsin valvontamaksujärjestelmälle määriteltyjen kriteerien mukaan järjestelmän tulee olla mm. selkeä ja yksinkertainen (sekä oikeudenmukainen aiheuttajaperiaatteen ja valvottavien yritysten välisen kilpailukyvyn kannalta). Järjestelmän aiheuttamien hallinnollisten kustannusten tulisi olla alhaisia sekä viranomaisille että valvottaville yrityksille, mutta samalla valvontasuoritteiden kustannusten tulisi olla suhteessa viranomaisten todellisiin resurssikustannuksiin eli käytettyyn työaikaan. Toiminnanharjoittajien tulisi myös saada maksuista vastike viranomaiselta ja maksullisuusjärjestelmän tulisi kannustaa yrityksiä toimimaan lupamenettelyn mukaisesti. (Josefsson 2010, 8–9)

Ruotsin kokemuksia on tässä selvityksessä kuvattu Henrik Josefssonin vuonna 2010 valmistuneen tutkimuksen perusteella. Josefssonin (2010, 6–7) tavoitteena oli selvittää, kuinka lääninhallitukset soveltavat ympäristökaareissa vuodesta 1989 eteenpäin säädettyjä ympäristölupamaksuista annettuja määräyksiä. Erityistä huomiota tutkimuksessa kiinnitetään eroihin lääninhallitusten lupamaksuihin myöntämässä maksualennuksissa tai niiden määräämissä lisämaksuissa. Tarkasteluun otettiin sellaiset läänit, joissa oli suhteellisesti enemmän prosessiteollisuutta eli joissa maksujen voitiin olettaa olevan suuremmat. Josefsson käy pääpiirteittäin läpi myös vuosina 1984–1989 käytössä olleen järjestelmän piirteet ja syyt siihen, miksi maksuperusteet uudistettiin vuonna 1989.

Josefssonin (2010, 6) keskeisenä aineistona olivat lupapäätökset, päätökset alennuksista ja lisämaksuista. Lisäksi hän teki kirjallisuuskatsauksen ja haastatteli seit-

semän eri lääninhallituksen lupakäsittelijää, joista useat olivat kierrättäneet ennakkoon haastateltaville jaettuja kysymyksiä myös muiden käsittelijöiden keskuudessa. Haastattelu- ja lupa-aineistoa tarkasteltiin sisällönanalyysillä. Toiminnanharjoittajia Josefsson ei työtään varten haastatellut.

4 Ympäristövalvonnan maksullisuuden arviointi kriteereittäin

Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuuden arvioinnilla tarkoitetaan ensisijaisesti suunnitellun maksullisuuden ja sen toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia valvontaviranomaisen toimintaedellytyksiin eli ympäristövalvonnan resursseihin. Arvioinnissa vaikutuksia tarkasteltiin erityisesti valvonnan resurssien turvaamisen (ja niiden mahdollisen lisääntymisen) näkökulmasta arvioiden maksullisuuden ja kolmen toteuttamisvaihtoehdon (2A, 2B, 3) tätä tavoitetta todennäköisesti edistäviä ja toisaalta estäviä vaikutuksia verrattuna nykyiseen, verovaroin rahoitettuun malliin (vaihtoehto 1).

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Poikkeukset maksuperustelaista tulee säätää laissa. Viranomaisten perimien maksujen tarkemmista perusteista säädelään maksuasetuksissa ja -päätöksissä. Valvontamaksu ei saisi olla suuruudeltaan tai perusteiltaan veroluonteinen eikä myöskään sanktioluonteinen, jotta se säilyisi luonteeltaan maksuna. Valtion maksuperustelain mukaan valtion julkisoikeudellisesta suoritteesta, tässä ELY-keskusten suorittamasta ympäristölupien valvonnasta, perittävän maksun suuruuden tulee vastata sen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli omakustannusarvoa. Samanlaatuisista valvontasuoritteista voitaisiin kuitenkin periä samansuuruinen maksu ympäristövalvonnan keskimäärien kokonaiskustannusten mukaan, vaikka valvontasuoritteen tuottamiskustannukset poikkeaisivat toisistaan eri viranomaisilla. Valvontamaksu voitaisiin periä omakustannusarvoa alhaisempana muun muassa ympäristönsuojeluun liittyvästä syystä. Erityisestä syystä johtuen muutoin omakustannusarvoa vastaava maksu olisi mahdollista määrätä tätä korkeammaksi tai tietyltä ryhmältä voitaisiin määrätä perittävän omakustannusarvoa alhaisempi valvontamaksu (vrt. esim. Ruotsin mallin mukainen valvontamaksujen kohtuullistaminen). Maksuja perivän viranomaisen olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että valvonnan järjestämisen kustannukset eivät ylitä suoritteen tarkoituksenmukaista laatutasoa. (MpL 150/1992 6§)

Kuntien viranomaisten valvontamaksuista ja niiden maksuperusteista on säädetävä erikseen lailla, tosin tällaisessa laissa voidaan myös määrätä kunnissa sovelletavan valtion maksuperustelain periaatteita.

Valtion talousarviossa noudatetaan pääsääntönä bruttobudjetointia, jossa arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin otetaan talousarvioon bruttomäärin niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista. Nettobudjetointi on talousarviolaisissa (Laki valtion talousarviosta 423/1988) rajoitettu poikkeus tästä pääsäännöstä. Nettobudjetoinnissa talousarvioon voidaan ottaa tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Nettobudjetoinnissa tuloina ei huomioida veroja, veronluonteisia maksuja tai sakkomaksuja (Talousarviolaki 423/1988 3§–3a§). Tulo- ja menoarvion perusteluihin voidaan sisällyttää käyttösuunnitelma, jossa arvioidaan, miten momentin määrärahalle budjetoidut menot

jakautuvat eri käyttötarkoitusten kesken (bruttobudjetointi) tai miten tuloarvioon sisältyvät nettoutetut tulot ja menot jakautuvat (nettobudjetointi) (Talousarviolaki 423/1988 8§).

Kuntaliitto on ohjeistanut (Kuntaliitto 2011a), että kunnissa bruttoperiaate on perusteltu mm. pääsääntöisesti verorahoituksella rahoitetuissa tehtävissä ja nettobudjetointi puolestaan tarkoituksenmukainen pääosin kuntien palvelujen myynti- ja maksutuloilla rahoitettavissa tehtävissä. Esimerkiksi kuntien yhteistoiminnan kohdalla nettobudjetointia käytettäessä toimintaa ylläpitävän kunnan tulisi budjetoida sitovana vain oman kuntansa osuus toiminnan menoista. Kuntayhtymässä² nettobudjetointia tulisi pääsääntöisesti soveltaa kaikkiin sellaisiin tehtäviin, joihin kohdistetaan kuntayhtymässä mukana olevien kuntien maksuosuuksia tai muita tuloja. (Kuntaliitto 2011a)

Valtion maksullisen toiminnan kannattavuutta ja kehitystä valvotaan valtiokonttorin taholta kustannusvastaavuuslaskelmien avulla. Valtion viraston ja laitoksen on seurattava muun kuin vähäisen maksullisen toiminnan kannattavuutta ja laadittava kustannusvastaavuuslaskelma varainhoitovuosittain. (Valtiokonttori 2011) Valtion talousarviosta annetun asetuksen (Valtion talousarviosta annettu asetus 1243/1992 65§ 1 mom) mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot (toiminnallisen tehokkuuden tiedot).

Jotta kustannusvastaavuuslaskelma antaisi oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuotoista, kustannuksista ja kustannusvastaavuudesta, tulee mm. sen tuotto- ja kustannustietojen perustua liikekirjanpitoon ja henkilöstökustannusten kohdistaminen käytössä olevaan toteutuneen työajan seurantaan. Tuottojen ja kustannusten kohdistamisessa maksullisen toiminnan eri osa-alueille tulee noudattaa aiheuttamisperiaatetta ja kustannusten osalta tulee varmistaa, että ne sisältävät myös maksullisen toiminnan osuuden viraston yhteiskustannuksista, pääomakustannuksista ja muista laskennallisista eristä. (Valtiokonttori 2011)

Maksullisen toiminnan tuotoilla tarkoitetaan maksullisten suoritteiden myyntituottoja ja muita mahdollisia tuottoja kuten viivästyskorjoja. Maksullisen toiminnan kokonaiskustannukset käsittävät yksinomaan maksullisen toiminnan aiheuttamat erilliskustannukset, esimerkiksi henkilöstökustannukset ja matkakustannukset (palvelujen ostot), sekä maksullisen toiminnan osuuden yhteiskustannuksista, jotka sisältävät kaikki ne kustannukset, joilla on aiheuttamisyhteys ko. maksulliselle toiminnalle. (Valtiokonttori 2011)

Kunnissa maksullisen toiminnan valvonta perustuu kuntalain (365/1995) säätlemään sisäiseen tarkastukseen, jonka asianmukaisuuden tarkistaminen on tilintarkastajan vastuulla.

Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen aluehallintouudistuksen myötä työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten talous- ja henkilöasioiden hallinnasta eli myös niiden suorittaman ympäristövalvonnan määrärahojen ohjauksesta ja painotuksista. Kullekin ELY-keskukselle myönnettyt toimintamenot ovat ELY-keskuksen yhteisiä ja ne on jaettava vuosittain tulosneuvotteluissa. ELY-keskus tekee vuosittain esityksen toimintamäärärahoista TEM:ille ja niistä sovitaan strategisessa tulossopimuksessa (Pihlman 2009). Kukin ELY-keskus laatii sille osoitetun määrärahan perusteella sisäisen määrärahan käyttösuunnitelmansa, jossa toimintamenot on jaettu mm. ELY-

² Yli puolet Manner-Suomen kunnista tekee ympäristönsuojeluasioissa yhteistyötä toisen tai toisten kuntien kanssa. Vuonna 2011 ympäristönsuojelutehtävät hoidettiin kuntien yhteistyönä viidessä kuntayhtymässä, joissa oli mukana yhteensä 21 kuntaa, ja 54 kuntaa ja yksi seudullinen ympäristöyksikkö olivat tehneet sopimuksen kuntien yhteisestä viranhaltijasta tai viranomaistehtävien hoidosta (yhteensä 21 sopimusta). (Kuntaliitto 2011b)

keskuksen kolmen vastuualueen kesken, ja toimittaa sen tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM 2012).

Ympäristöministeriön vastuulla on ympäristövalvonnan toiminnallinen ohjaus ml. ympäristölupien valvonnan yleinen kehittäminen ja ohjeistaminen ja se keskustelee työ- ja elinkeinoministeriön kanssa ELY-keskusten valvontatoiminnasta mm. vuosittaisissa tuloskeskusteluissa. Ympäristöministeriö ja kunkin ELY-keskuksen Y-vastuualue voivat tehdä toiminnallisia tulossopimuksia ELY-keskusten ympäristöministeriön toimialan tehtävistä. Näissä voidaan asettaa ympäristönsuojelun tehtäviä koskevat tavoitteet ml. ympäristölupavelvollisten toimintojen määräaikaistarkastusten vuosittain tehtävästä määrästä ja valvonnan tarkastuskäyntien kokonaismäärästä. Lisäksi toiminnallisessa tulossopimuksessa voidaan mainita muita ympäristönsuojelulain toimeenpanon valvontaan liittyviä tehtäviä. (esim. Pihlman 2009)

ELY-keskukset eivät laadi omaa budjettiaan, vaan työ- ja elinkeinoministeriö päättää ELY-keskuksille kohdistamiensa määrärahojen suuruudesta. Ministeriön päättävällä on, kirjataanko sen ELY-keskuksille myöntämä rahoitus bruttobudjetoidulle vai nettobudjetoidulle momentille. Bruttobudjetoinnissa tulot, esimerkiksi maksuista kertyvät tulot, kirjataan määrärahamomentista erilliselle tulomomentille. (Salminen 2012)

Talousarviolaki mahdollistaa tiettyjen erien nettobudjetoinnin, jolloin määrärahatilillä voi olla tuloja ja tuloarviotilillä menoja (Valtiokonttori 2012). Työ- ja elinkeinoministeriön ELY-keskuksiin kohdistuvat määrärahat ovat nykyisin jokaisen ELY-keskuksen yhteiselle toimintamenomomentille nettobudjetoituja (Jänkälä 2012).

Suurin osa ympäristölupavelvollisista toiminnoista on kuntien valvonnan alaisia. Kauppa- ja teollisuusministeriö on ohjeistanut (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2003) kuntia ja kuntayhtymiä ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä tilinpidossa. Kunnan itsehallinto on turvattu perustuslaissa ja sen nojalla kunta (tai kuntayhtymä näin sovittaessa) hoitaa itse ottamansa tehtävät sekä sille laissa hoidettaviksi säädetty tehtävät. Kunnan päätösvaltaa käyttää ja sen toiminnasta ja taloudesta vastaa valtuusto, joka mm. päättää kunnan suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Valtuusto hyväksyy vuosittain kunnan talousarvion, johon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot ja siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. (Kuntalaki 365/1995)

4.1

Maksullisuuden vaikuttavuus

Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuuden kannalta oleellista on, vaikuttaako maksutulojen kertyminen valvonnan resursseihin positiivisesti eli turvaako maksullisuus ympäristövalvonnan toimintaedellytyksiä. Maksullisuuden vaikuttavuuteen vaikuttavat esimerkiksi budjetointitapa, maksuperusteen määrittely ja maksujärjestelmästä aiheutuvat kustannukset.

Tukesissa nettobudjetoinnin piirissä ovat ainoastaan kemikaalituoterekisterin maksut, Euroopan kemikaaliviraston komission asetuksen ((EY) No 340/2008) perusteella maksamat palkkiot sekä yhteishankkeista muilta osapuolilta saatava rahoitus. Kemikaaliturvallisuusvalvonnasta kertyvät maksutulot eivät ole nettobudjetoituja ja ne siirtyvät työ- ja elinkeinoministeriön tai valtionvarainministeriön momentille. Tukesin nykyisten maksullisten toimintojen (ml. kemikaaliturvallisuuden valvonta) saattamisesta nettobudjetoinnin piiriin on tehty useita selvityksiä työ- ja elinkeinoministeriössä, mutta näiden perusteella on päädytty siihen, ettei nettobudjetointiin siirtyminen kuitenkaan ratkaisisi rahoitusongelmia. (Koivumäki 2012)

Ympäristöterveydenhuollon maksutulot kohdennetaan nykyisin valvontayksikön käyttöön noin kahdessa kolmasosassa vastanneista valvontayksiköistä. Toisaalta maksutuotoilla saatetaan kuitenkin kattaa osa toimintakustannuksista ja ne vähentävät kuntien maksuosuuksia – varsinaisesti valvonnan maksutuloja on käytetty valvonnan resurssien tai henkilöstön lisäämiseen ainoastaan noin kymmenyksessä (12,5%) ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan henkilöstö arvioi, että valvonnasta kertyneillä maksutuloilla oli helpompi perustella toiminnan lisäkustannuksia tai uusia henkilöstöresursseja. (Lepistö 2009)

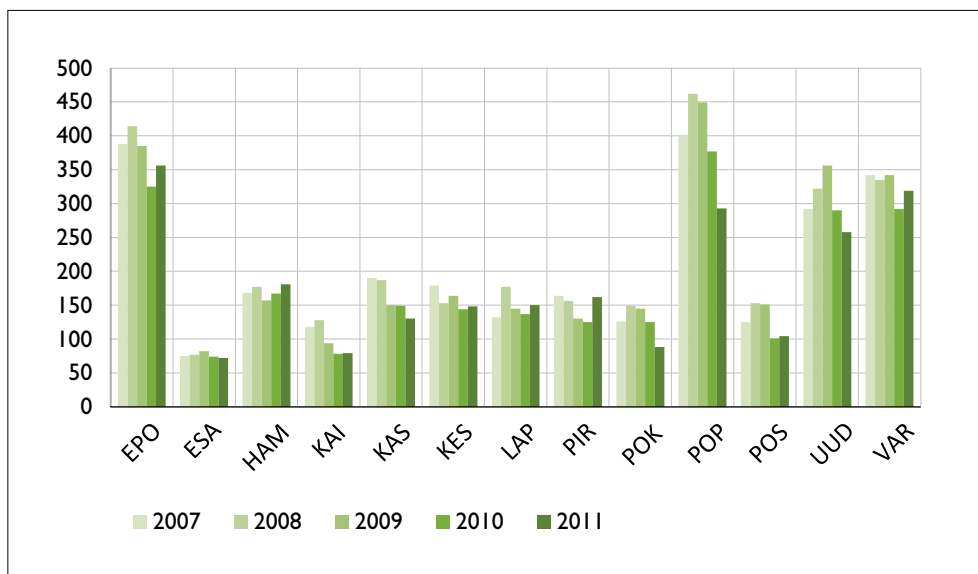
Bruttoperiaatteisessa budjetoinnissa valvonnan menot ja tulot määräytyvät erillään toisistaan. Bruttobudjetoinnissa esimerkiksi edelliseltä vuodelta kertyneet maksutulot eivät vaikuta seuraavan vuoden budjettiin allokoitaviin menoihin, vaan ne siirtyvät koko hallinnonalan yhteisiin rahoihin. Tällöin kasvaviakaan maksutuloja ei voida ohjata suoraan lisähenkilöstön palkkaamiseen, vaan resurssilisäykset ovat riippuvaisia budjetin menojen muutoksista.

Nettobudjetoinnissa toiminnasta kertyvät tulot siirtyvät takaisin nettobudjetoidun yksikön resursseihin, mutta nettobudjetointi ei estä maksutulojen jakamista edelleen budjetoidun yksikön sisällä. Nettobudjetoinnista huolimatta mahdolliset ELY-keskusten suorittamasta ympäristövalvonnasta kertyvät maksutulot eivät päätyisi suoraan ympäristövalvonnan käyttöön, sillä toiminnasta kertyvät maksutulot ohjautuvat kunkin ELY-keskuksen yhteiseen käyttöön. Toiminnasta kertyneet tulot ovat viime vuosina pääosin palautuneet sille ELY-keskuksen vastuualueelle, jonka toiminnasta tulot ovat kertyneet, mutta maksutuloja on mahdollista jakaa myös muille ELY-keskuksen toimintoille (Jänkälä 2012). Koska ympäristövalvonnan määräraha ei nettobudjetoida erikseen, nykyisessä järjestelmässä ei voida varmistaa sitä, että valvonnasta kerätyt maksutulot ohjautuisivat suoraan ja ainoastaan ympäristövalvonnan resursseihin.

Maksullisen valvonnan kustannusvastaavuuteen ja maksujärjestelmän tehokkuuteen vaikuttaa myös se, mitkä ympäristövalvonnan tehtävät otetaan maksullisuuden piiriin. Esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon valvonnan maksullisuus kattaa suunnitelmallisen valvonnan. Eri valvontayksiköissä suunnitelmallisen valvonnan osuus koko ympäristöterveydenhuollon valvonnasta on pääasiassa noin neljänneksestä puoleen työajasta, tosin melkein kolmanneksessa yksiköistä suunnitelmalliseen valvontaan kului yli puolet valvonnan työajasta. Suurimmassa osassa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä valvonnan maksutulot kattoivat enintään 10% kaikista ympäristöterveydenhuollon kustannuksista (Huom. ei vain valvonnasta). Ympäristöterveydenhuollossa valvonnan kustannusvastaavuus on ollut keskimäärin alle 25% yksikön kokonaiskustannuksista. Taksan mukaan perittävien maksujen arvioidaan kattavan valvontasuoritteista viranomaiselle aiheutuvat todelliset kustannukset ainoastaan noin kolmanneksessa³ kaikista valvontayksiköistä eli niissä maksun suuruus oli mitoitettu vastaamaan valvonnan todellisia viranomaiskustannuksia. (Lepistö 2009)

Tukesin kemikaaliturvallisuuden valvonnan kustannusvastaavuustietoja ei ollut saatavilla arviointia varten, mutta suuntaa-antavasti voidaan todeta, että vuonna 2011 koko Tukesin kaikkien julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus (tulot/kustannus -suhde) oli 97% (Tukes 2012b). Tukesissa kemikaaliturvallisuuden valvonnan maksutuloja ei budjetoida erikseen. Tukesissa työajan kirjauksessa eritellään mm. lupien ja ilmoitusten käsittelyyn sekä tarkastuksiin käytetty työaika, mutta eri valvontatehtäviin käytettävää työaika ei eritellä tarkemmin. (Lähde 2012)

³ Tosin viidennes kyselyn vastaajista ei osannut vastata kysymykseen.



Kuva 2. ELY-keskusten (ennen vuotta 2010 alueellisten ympäristökeskusten) vuosittaiset ympäristölupien valvontatapahtumat vuosina 2007–2011. Lukumääriin sisältyvät vain VAHTI-järjestelmään kirjatut valvontatapahtumat, joten lukumäärät saattavat poiketa todellisista lukumääristä tai kirjaustavat ELY-keskusten kesken.

ELY-keskuksilla on seurannan mukaan vuosittain yhteensä noin 2 600 ympäristölupien valvontatapahtumaa (kuva 2), joihin kuuluvat pääasiassa valvontakäynnit ml. määräaikaistarkastukset (Lähde: VAHTI-järjestelmä)⁴. Ympäristövalvonnassa valvottavien toimintojen ja valvontakäyntien määrät vaihtelevat kuitenkin suuresti eri ELY-keskuksien välillä. Esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskuksella on noin 550 ympäristönsuojelulain mukaan valvottavaa toimintaa ja noin 40 %:ssa alueen ympäristölupalaitoksista käydään vuosittain. Uudenmaan ELY-keskuksessa tehdään vuosittain noin 300 valvontakäyntiä, joista noin 120 on määräaikaistarkastuksia (JUDELY 2010). Lapin ELY-keskuksella on valvottavanaan noin 420 ympäristönsuojelulain mukaista toimintaa ja vuosittain tehdään noin 150 valvontakäyntiä, joista määräaikaistarkastuksia on 80–90. Noin 30 %:ssa Lapin ELY-keskuksen alueen ympäristölupalaitoksista käydään vuosittain tarkastuksella (LAPELY 2010). Eniten valvontatapahtumia on viime vuosina ollut Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksissa ja vähiten Etelä-Savon ja Kainuun ELY-keskuksissa. Suoritettujen valvontatapahtumien määrä vaihtelee myös vuosittain ELY-keskusten sisällä (kuva 2).

Kuntien ja niiden alueella sijaitsevien ympäristölupavervollisten toimintojen erillaisuudesta johtuen kuntien välillä on suuria eroavaisuuksia valvontakäyntien lukumäärissä. Esimerkiksi Helsingin kaupunki suoritti vuoden 2011 aikana 507 ympäristövalvonnan hyväksytyjen valvontasuunnitelmien mukaista tarkastusta (Helsingin kaupungin ympäristökeskus 2012), kun taas Haapajärven kaupunki suoritti vuonna 2003 viisi ympäristönsuojelun valvontakohteiden tarkastusta (Nivala-Haapajärven seutukunta 2004).

Maksullisen ympäristövalvonnan kustannusvastaavuuden arvioimiseksi pyydettiin eräiltä ELY-keskuksilta ja kunnilta tietoja ympäristölupien valvontatehtäviin käytetystä työajasta sekä matkakustannuksista ja mahdollisesta näytteiden ottamisesta. Saadun aineiston perusteella ELY-keskuksissa ei nykyisin laadita tehtäväkohtaista työajankirjausta valvonnan eri tehtäviin käytetystä työajasta. Kunnissa käytännöt ovat vaihtelevia ja isommissa kunnissa sekä kuntayhtymissä työajankirjanpito osoittautui olevan yleensä tarkempaa kuin pienissä kunnissa.

⁴ Valvonta ja kuormitustietojärjestelmään (VAHTI) kirjatut ELY-keskusten valvontatapahtumat 2007–2011. VAHTI-järjestelmässä valvontatapahtumia ei ole eritelty yksityiskohtaisemmin eri valvontatehtäviin.

Taulukko 2. Suuntaa-antavia arvioita eräissä ELY-keskuksissa ja kunnissa ympäristöluvanvaraisten laitosten valvonnan tehtäviin käytetyn työajan jakautumisesta. Arviot ovat valvontaviranomaisten antamia arvioita, ja valvontatehtävien osuudet työajasta eivät ole suoraan vertailtavia keskenään, etenkin ELY-keskusten ja kuntien kesken. (Suluissa olevat arvot eivät ole valvojien antamia, vaan ne on laskettu muiden tehtävien osuuksien perusteella.)

Valvontatehtävä	HÄMELY	KASELY	POPELY	UUELY	Järvenpää	Kerava	Mäntsälä	Tuusula	Vantaa
Akuutit valvontatilanteet	15–20%	10%	10%	> 20%	0%	0%	0%	0%	10%
Määräaikaistarkastukset	40–60%	25%	40–60%	20%	44%	23%	29%	25%	30%
Muut valvontatarkastukset	< 10%	< 1%	< 10%	< 10%	4%	12%	3%	8%	10%
Valvontaraporttien tarkastaminen	20–40%	20%	20–40%	20–40%	37%	50%	50%	23%	10%
Muut valvontatehtävät	(< 15%)	(45%)	(< 20%)	(10–30%)	15%	15%	18%	44%	(40%)

Taulukossa 2 on esitetty eräiden ELY-keskusten ja kuntien suuntaa-antavia arvioita ympäristölupien valvontatehtäviin käytetyn työajan suhteellisesta jakautumisesta. Esitetyt arviot perustuvat pääosin valvontayksiköiden henkilöstön käytännön kokemukseen eivätkä siten välttämättä täysin vastaa todellista kokonaistilannetta. Etenkin ELY-keskusten ja kuntien välisten valvontatehtävien eroavaisuuksien vuoksi arviot eivät ole täysin yhteneväisiä ja kuhunkin tehtäväkategoriaan kuuluvista valvontatoimista on voinut olla erilaisia käsityksiä eri valvontayksiköiden välillä. Tämän vuoksi annettujen arvioiden pohjalta ei voida tehdä tarkkoja johtopäätöksiä ympäristövalvonnan tehtäviin käytetystä työajasta. Esitetyt luvut toimivatkin tässä vain esimerkillisinä arvioina, mutta osoittavat ympäristövalvonnantehtävien erilaisen painottumisen eri valvontayksiköissä.

Ympäristövalvonnan määräaikaistarkastuksiin (vaihtoehto 2A) käytetään aineiston perusteella kunnissa noin 25–45% työajasta, kun taas ELY-keskuksissa määräaikaistarkastuksiin kuluva työajan osuus vaihtelee alueittain 20–25% ja 40–60% välillä. Yleisesti määräaikaistarkastukset näyttäisivät kattavan enintään puolet valvojien ympäristövalvontaan käyttämästä työajasta. Valvontaraporttien tarkastamiseen kuluu ELY-keskuksissa noin 20–40% valvojien työajasta ja kunnissa valvontayksiköstä riippuen noin 10–50% työajasta. Akuuttien valvontatilanteiden hoitamiseen käytetään selvästi vähiten työaikaä ELY-keskuksissa että kunnissa. Yhteensä valvontaraporttien tarkastamiseen ja akuutteihin valvontatilanteisiin (vaihtoehdossa 2B) käytetyn työajan osuus vaihtelee aineiston perusteella ELY-keskuksissa noin 30–60% ja kunnissa 10–60% välillä. Muiden valvontatehtävien ja muiden valvontatarkastusten (vaihtoehdossa 3) yhteenlaskettu osuus ympäristölupien valvontaan käytetystä työajasta vaihtelee selvästi valvontayksiköittäin ja yhteensä niiden osuus vaihtelee arvioiden mukaan 10–45% välillä sekä kunnissa että ELY-keskuksissa.

Valvontayksikön on vahvistettava maksutaksassaan, millä tavoin matkoista aiheutuneet kustannukset sisällytetään valvontamaksuihin. Kuntaliitto (Forsbacka ym. 2011) on ohjeistanut, että matkakustannukset joko jaettaisiin yleiskustannuksiin, jolloin ne sisältyvät tuntihintaan, tai sisällytettäisiin kiinteään taksaan, jolloin matkalaskua ei kohdenneta erikseen toiminnanharjoittajalle. Noin kolmanneksessa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä matkakustannukset sisältyivät tuntihintaan, eikä matka-aikaa laskutettu tarkastukseen kuuluvana aikana, kun taas noin puolessa valvontayksiköistä sekä matka-aika että itse tarkastukseen paikan päällä kuluva aika laskutettiin tarkastusaikana. Kahdessa ympäristöterveydenhuollon valvontayksikössä matkakustannuksista perittiin erillinen, yli 20 € suuruinen käyntimaksu ja noin kymmenes valvontayksiköistä ei laskuttanut lainkaan matkakustannuksia. (Lepistö 2009)

Ympäristövalvonnan matkakustannuksia ei useinkaan ole kohdistettu tiettyihin valvontatarkastuksiin ja valvontaviranomaisilta saatiin selvitystä varten vain niukasti tietoa valvontakäynteihin liittyvistä matkakustannuksista. Matkakustannuksista saadut arviot eivät myöskään ole vertailukelpoisia eri viranomaisten välillä. Matkakustannukset ovat pitkälti riippuvaisia kunkin ELY-keskuksen ja kunnan koosta ja rakenteesta. Lisäksi on huomioitava, että kuntayhtymissä valvontakäyntien matkakustannukset eivät vastaa itsenäisesti ympäristövalvontaa hoitavien kuntien matkakustannuksia. Näytteidenoton osalta kaikki vastanneet valvontaviranomaiset ilmoittivat, ettei tarkastuskäynneillä oteta näytteitä.

Ruotsin järjestelmässä lääninhallituksissa, kunnissa ja tuomioistuimissa lupatarkasteluun ja valvontaan, tarkastuksiin ja neuvontaan käytettäviä resursseja ei eritellä eikä seurata riittävän tarkasti. Mikäli kustannus- ja tuottoseuranta olisi täsmällisempää, eri viranomaisten määrittämät maksut olisi helpompi sopeuttaa todelliseen kustannusrakenteeseen. Tällöin maksut olisivat myös oikeudenmukaisempia ja tulot voitaisiin ns. korvamerkitä valvonnan kustannuksille. Ruotsin valvontaviranomaisten mukaan viranomaisella ei esimerkiksi ole motivaatiota korottaa toiminnanharjoittajien maksuja, sillä maksutulot eivät kohdistu suoraan valvonnan budjettiin. Valvojien toiminnan kehittämisen kannustimeksi on Ruotsissa esitetty sitä, että valvontaviranomaiset saisivat tarkempia tietoja maksutuloista. Maksutulojen kohdentamisen riskinä nähtiin kuitenkin se, että eri läänien välille voisi syntyä epätasainen tilanne: osalla lääneistä jäisi rahaa yli budjetista, kun taas osan budjetti jäisi alijäämäiseksi. (Josefsson 2010)

Valvontamaksu voisi olla esimerkiksi luokitteluun perustuva, tuntiperusteinen tai näiden yhdistelmä. Esimerkiksi laitoksen kohdennettavissa vaihtoehtoissa 2A ja 2B toiminnanharjoittajalta voidaan periä valvontamaksu joko itse tarkastuskäyntiä vastaavasta todellisesta ajasta tai esim. keskimääräisen taulukkoperusteisen tuntitaksan mukaan, jossa olisi eri valvontatehtäville ja valvontaluokille eri tuntihinnat.

Tukesin tarkastusmaksut muodostuvat sekä perusmaksusta että sen lisäksi maksettavasta valvonnan tuntiperusteisesta lisämaksusta (Tukes 2011). Ympäristöterveydenhuollon suunnitelmallisen valvonnan laskutuksessa käytössä on sekä tuntitaksaan perustuvia malleja että kiinteitä taksoja eri valvontakohdetyypeille. Valvontakohdetta laskutetaan joko kunkin tarkastuksen vaatiman todellisen tuntimäärän mukaan tai taksalla, joka perustuu keskimääräiseen arvioon kohteen vaatimasta tarkastusajasta (Forsbacka ym. 2011). Ruotsin järjestelmässä perusmaksu kattaa toiminnan maksutarkastelun ja toiminnanharjoittajan neuvonnan tarkasteluvaiheessa. Valvontamaksu puolestaan käsittää viranomaisen tarkastukset sekä valvonnan ja neuvonnan myöhemmin (Josefsson 2010).

Noin kahdessa kolmanneksestä ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä tuntihinta oli vuonna 2009 36–45 €/h, mutta eri yksiköissä valvontamaksujen suuruus vaihteli 20–50 €/h välillä (Lepistö 2009). Noin 40 %:ssa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä taksan mukaiset valvontamaksut eivät kata valvontasuoritteiden todellisia viranomaiskustannuksia ja joissakin kunnissa tuntihinta on määritelty ainoastaan arvion perusteella (Lepistö 2009). Sen sijaan Tukesilla perusmaksu esimerkiksi vaarallisia kemikaaleja käsittelevän tuotantolaitoksen käyttöönotto- tai määräaikaistarkastukselle on 1 363 €/tarkastus ja sen lisäksi laitoksen on maksettava valvonnan tuntiperusteisena lisämaksuna 90 €/h (Tukes 2011).

Tapauskohtaisten maksujen keräämisestä hallinnolle aiheutuvien kustannusten arvioiminen täsmällisesti on tällä hetkellä vaikeaa, sillä ympäristölupien valvonnan eri tehtävien kuten määräaikaistarkastuksien yksityiskohtaisempia kustannustietoja ei ollut saatavilla arviointia varten. Ruotsissa siirryttiin tapauskohtaisista ympäristövalvonnan maksuista vuosimaksuun perustuvaan järjestelmään vuonna 1989 aieman järjestelmän hallinnollisen raskauden vuoksi. Vuosimaksullinen järjestelmä ei ole kuitenkaan saavuttanut taloudellista tavoitetta, vaan on käyttöönottonsa jälkeen kattanut noin 60–65 % valvonnan kuluista ja on siten ollut vuosittain 35–40 % alijää-

mäinen (Josefsson 2010, 9). Vuosimaksuista huolimatta maksujen käsittelyyn kuluu paljon työaikaa (Josefsson 2010, 38) ja Ruotsin järjestelmän tuottoja ja kuluja on myös ollut vaikea arvioida (Josefsson 2010, 10).

Ympäristölupapäätöksestä perittävän maksun mukainen valvontamaksu voisi olla myös esimerkiksi ennakoita määrätty osuus lupapäätösmaksun suuruudesta. Tämä olisi maksujärjestelmän kannalta kevyt malli, mutta sen hyväksyttävyyden ja oikeudenmukaisuuden voisi olla alhaisempi, sillä lupapäätösmaksun suuruus ei välttämättä ole suhteessa laitoksen toiminnan ja lupamääräysten valvonnan vaatiman viranomaistyön kustannusten suuruuteen. Sen sijaan kohdekohtainen riskinarviointi tulisi ympäristövalvonnassa todennäköisesti aiheuttamaan merkittäviä hallinnollisia kustannuksia, jos laitosten maksuluokittelu tulisi tehdä kullekin luvanvaraiselle toiminnalle erikseen. Nykyisiin valvontaluokituksiin ja siten toiminnan aiheuttamaan ympäristöriskien pohjautuva maksu olisi hallinnollisesti melko yksinkertainen vaihtoehto, sillä ainakin ELY-keskuksissa valvontaluokitukset ovat jo nykyisin käytössä eikä viranomaistoimintaan siten olisi tarvetta luoda uusia maksuluokituksia – etenkin kunnissa uudet maksuluokat voisivat aiheuttaa lisätyötä ja jäädä jopa määrittelemättä.

Jotta ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttaminen olisi kannattavaa, maksullisuudesta saatavien maksutulojen ja niiden perimisestä valvontaresursseihin aiheutuvien vaikutusten tulisi olla maksuista ja niiden perimisestä aiheutuvia haittoja suurempia. Liian alhaiset valvontamaksut eivät kerrytä tarpeeksi maksutuloja ja silloin valvonnan kustannusvastaavuus ja maksullisuuden kannattavuus jää alhaiseksi. Maksut eivät myöskään juuri (ks. yllä) saisi ylittää niiden omakustannushintaa, eivätkä kohtuuttoman korkeat maksutaksat olisi tarkoituksenmukaisia etenkin pienempien yritysten kohdalla. Lisäksi tapauskohtaiset alennukset tai kohtuullistamiset maksusta kuten sähköisen järjestelmän käyttö tai toiminnanharjoittajien omien ympäristöasioiden hallintajärjestelmien, moitteettoman toiminnan tai seurantatietojen kattavuuden ja tarkkuuden huomiointi voisivat Ruotsin kokemusten perusteella pienentää huomattavasti maksullisuudesta kertyviä tuloja.

4.2

Vaikutukset yritysten toimintaan

Periaatteellisesti valvontamaksun kerääminen yrityksiltä olisi pilaaja maksaa -periaatteen mukaista ja useiden etujärjestöjen edustajien kommentoissa korostettiin maksujen mahdollisimman tarkkaa ja läpinäkyvää kohdentamista niille yrityksille, joiden valvonnasta kustannukset aiheutuvat. Käytännössä – kuten Ruotsinkin esimerkki osoittaa – kovin tarkka kohdentaminen olisi ongelmallista muun muassa seuraavista syistä:

- Sekä ympäristön että yritysten välisen kilpailun tasapuolisuuden kannalta oleellista on kohdentaa valvontaa yrityksiin, jotka pyrkivät välttämään ympäristövastuitaan ja oletettavasti siten myös valvontamaksuja. Yritysten edun mukaista on siis koko alan valvonta, ei vain se, että ne itse saavat palvelua esimerkiksi valvontakäyntien muodossa.
- Viranomaisen hallinnolliset kustannukset kasvavat kustannustenjaon tarkentuessa. Nämä hallinnolliset kustannukset pitäisi kattaa valvonnan maksuilla, mutta ne eivät palvelisi valvontaa. Järjestelmän hallinnollinen raskaus oli myös yksi keskeinen syy siihen, että Ruotsissa siirryttiin vuonna 1989 tuntiperusteisesta maksullisuusjärjestelmästä vuosimaksuperusteiseen järjestelmään (Josefsson 2010, 8). Siirtyminen vuosimaksuihin ei kuitenkaan ole kokonaan ratkaissut tätä ongelmaa, vaan Josefssonin (2010, 38) mukaan maksukäsittelyyn kuluu edelleen paljon viranomaisten aikaa.

- Tuntiperusteinen laskutus on myös altis toiminnanharjoittajan kannalta perusteettomalle vaihtelulle – käsittelijän kokemus, asiantuntemus ja työskentelyn tehokkuus yleensä vaikuttavat siihen, miten nopeasti hän pystyy lupavalvonnan hoitamaan ja miten hyödyllistä palautetta hän voi valvottavalle prosessin yhteydessä antaa. Näiden toiminnanharjoittajasta riippumattomien merkittävien erojen tasoittaminen valvontamaksuissa oli edellä mainitun hallinnollisen raskauden ohella syynä tuntiperusteisesta järjestelmästä luopumiseen Ruotsissa (Josefsson 2010, 8).
- Osa valvontaan liittyvistä viranomaistehtävistä on sellaisia, että niitä voi olla vaikea kohdentaa erityisesti mihinkään tiettyyn toiminnanharjoittajaan: tällaisia liittyy erityisesti arvioitavaan vaihtoehtoon 3.

Osin edellä mainitusta syystä valvojan ajankäyttöön perustuva tuntiperusteinen laskutus on toiminnanharjoittajien kannalta myös vaikeammin ennakoitava kuin vuosimaksuperusteinen järjestelmä, minkä osa edunvalvontaorganisaatioiden edustajista koki ongelmalliseksi. Myös Ruotsissa (Josefsson 2010) ennakoitavuus on koettu yhtenä vuosimaksuun perustuvan järjestelmän etuna yritysten kannalta.

Parhaimmillaan valvonnan maksullisuus parantaisi markkinoiden toimintaa ja poistaisi epätervettä kilpailua, kun lisääntyneillä valvontaresursseilla voitaisiin estää tapaukset, joissa kilpailuetua pyritään saamaan välttelemällä ympäristövastuuta. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tällainen vastuuttomuudella kilpailu on lähinnä pienten yritysten ongelma ja suuret yritykset (joihin suurin osa valvonnasta nykyisin kohdennetaan) hoitavat asiansa poikkeuksetta hyvin. Valvonnan resurssien turvaaminen lyhentäisi haastateltujen arvioiden mukaan myös valitusten käsittelyaikoja ja parantaisi siten liiketoimintaedellytyksiä. Näiden hyötyjen saavuttamisen edellytyksenä kuitenkin on, että lupavalvonnan verorahoitusta ei pienennetä vastavasti kuin maksullisuustulot kasvavat.

Valvonnan maksullisuuden vaikutuksista markkinoiden toimintaan liittyvänä huolena eräät haastatellut toivat esiin sen, että erityisesti kuntien välille voisi syntyä eroja valvonnan maksullisuudessa ja maksujen suuruudessa. Tämä ongelma on tullut esiin myös Ruotsissa, jossa valvontamaksuihin on mahdollista myöntää alennuksia useilla perusteilla⁵. Josefssonin (2010, 17–18) analyysin mukaan alueelliset vaihtelut ovat suuria ja esimerkiksi Västra Götalandissa useampiin maksuihin oli myönnetty 50–90 % alennuksia tuntemattomasta syystä. Josefssonin (2010, 20) analyysin mukaan Lääninhallitusten myöntämistä 41 maksualennuksesta 11 oli tehty väärin perustein ja kuntien myöntämistä 20 maksualennuksesta peräti 16 oli väärä. Josefsson (2010, 13) suositteliekin tarkempaa rajausta kuntien oikeuteen myöntää alennuksia valvontamaksuista ja maksutarkastelun selkeää erottamista valvonnasta.

Yritysten edunvalvojien edustajat korostivat laadukasta valvontaa tärkeänä seikkana (esim. neuvonnan saanti tai toiminnan oikeutus yleisölle) ja tunnistivat valvonnan resurssien niukkuuden sekä julkishallinnon kiristyvän taloustilanteen tuomat paineet. Ympäristövalvonnan maksullisuuteen myönteisemmin suhtautuvat toiminnanharjoittajien edustajat kuitenkin korostivat, että maksullisuus voidaan hyväksyä, mikäli valvontamaksulle saadaan vastiketta. Toisin sanoen hyväksyttävyyys kärsii, jos maksullisuuden myötä valvonnan laadun ei koeta kohentuvan.

⁵ Valvontamaksuja voidaan Ruotsissa alentaa jos:

- Lupatarkastelu vaatii vähemmän resursseja (laajuus)
- Toiminnanharjoittajan valvontatarpeet ovat tavallista pienemmät
- Useampia samaan toimialaan kuuluvia toimintoja on yhtenäistetty samoihin prosesseihin
- Toiminta on kausiluonteista, jolloin valvontatarvetta on vain osan vuodesta. Tällöin tarpeen tulee olla suhteessa pienempi. Alennusta ei saa myöntää, mikäli esim. osan vuodesta toteutettavaa toimintaa valvontaan keskivertoa useammin.
- Tuotantoa on vähennetty tai toiminta on loppunut. (Josefsson 2010)

Toisaalta maksullisuutta ei välttämättä nähty ratkaisuna valvonnan ongelmiin. Sen sijaan useissa kommentteissa puollettiin ympäristöasioiden hallintajärjestelmien (esim. EMAS, ISO14001) ottamista huomioon valvontakäyntien tiheyden määrittämisessä ja hallintajärjestelmien tuottaman informaation nykyistä parempaa hyödyntämistä valvonnassa. Joissakin muissa EU-maissa, esimerkiksi Saksassa, on annettu helpotuksia lupavelvoitteista toiminnanharjoittajille, joilla on ympäristöasioiden hallintajärjestelmä. Osa haastatelluista ympäristöhallinnon asiantuntijoista piti helpotuksia esimerkiksi valvontakäyntien määrässä perusteltuina myös Suomessa. Edelleen edunvalvontaorganisaatioiden kommentteissa arvioitiin, että eri viranomaisten välillä olisi saavutettavissa synergiaetuja tietojenvaihtoa tehostamalla ja päällekkäisyyksien karsimisella sekä päällekkäisistä raportoinneista luopumisella. Pienempien yritysten ja erityisesti maatalousyriyten kannalta keskeistä olisi myös se, että eri viranomaiset koordinoisivat eri lupaprosesseihin liittyvät valvontakäyntinsä keskenään. Arvioitiin myös, että valvontatehtävien priorisoinnilla voitaisiin edelleen tehostaa viranomaisten toimintaa.

Muutamissa etujärjestöjen edustajien kommentteissa ilmaistiin myös huoli yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn rapautumisesta valvontamaksun seurauksena. Tätä uhkaa ei kuitenkaan voi pitää kovin merkittävänä, onhan vastaava maksu jo nykyisin käytössä useissa muissa EU-maissa (mm. Iso-Britanniassa, Ruotsissa, Saksassa) ja maksun suuruus kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten kannalta olisi olettavasti vähäinen. Ongelmallisempi maksu olisikin luultavasti edellä esitettyistä syistä pienten, kotimarkkinoilla toimivien yritysten kannalta.

Muiden alojen kokemusten perusteella haastatellut edunvalvojien edustajat olivat erityisen huolissaan siitä, etteivät valvontamaksuista kootut rahat lopulta kohdentuisikaan valvonnan kehittämiseen. Joissakin kommentteissa eri alojen rinnastamista pidettiin myös kyseenalaisena, koska ympäristönsuojelussa esimerkiksi erilaiset raportointivelvoitteet ja ennakkovalvonnan kustannuseräsitukset ovat huomattavasti raskaammat kuin ympäristöterveydenhuollossa.

Käytetyillä menetelmillä on saatu selville yritysten näkemyksiä valvontamaksun vaikutuksista yritysten toimintaan ja toiminnan edellytyksiin sekä yritysten ja viranomaisten suhteisiin. Tarkkoja arvioita kustannusvaikutuksesta yrityksille ei sen sijaan ole ollut mahdollista tehdä, koska maksujen suuruus ei ole arvioita tehdessä ollut tiedossa. On joka tapauksessa ilmeistä, että valvontamaksujen kustannusvaikutus tulisi suurempien yritysten kannalta olemaan vähäinen ja kyse olisi niiden osalta lähinnä periaatteellisesta seikasta. Sen sijaan pienempien yritysten kannalta kyse saattaisi olla jossain määrin merkittävämmästä kustannuksesta, koska valvontamaksu muodostuisi oletettavasti suhteellisen suureksi kustannuseräksi liikevaihdoltaan muutaman miljoonan euron yrityksissä. Se lisäisi myös hieman hallinnollisia kustannuksia yrityksissä, mutta tältä osin vaikutus olisi vähäinen.

4.3

Vaikutukset ympäristön tilaan

Ympäristövalvonnan suunnitellun maksullisuuden päätavoitteena on turvata valvonnan resurssien määrä ainakin nykyisellä tasolla myös lähitulevaisuudessa. Tavoitteen toteutumisen voidaan lähtökohtaisesti olettaa turvaavan myös ympäristönsuojelun tason ylläpitoa ja siten vaikuttavan positiivisesti ympäristön tilaan sekä valtakunnallisesti että etenkin paikallisesti. Kysymyksenä on kuitenkin ympäristövalvonnan maksutulosten ohjautuminen valvontayksiköiden resursseihin, erityisesti itsehallinnon omaavissa kunnissa ja myös pidemmällä aikavälillä.

Maksullisuuden käyttöönotto pilaa maksaa -periaatteen mukaisesti tarkoittaisi toiminnanharjoittajan olevan vastuussa toiminnan ympäristökustannuksista (vai-

toehto 3). Maksullisuuden toteutuminen ei oletettavasti vaikuttaisi merkittävästi ympäristönsuojelun tasoon vaikuttaviin toiminnanharjoittajien toimenpiteisiin tai investointeihin. Etenkin suurissa yrityksissä ympäristöriskit on jo nykyisin minimoitu eikä valvontamaksu todennäköisesti toisi ympäristönsuojelun tason kannalta erityistä lisäarvoa sellaisille yrityksille.

Maksullisuutta koskeneissa toiminnanharjoittajien kannanotoissa tarkastusmaksun on esitetty voivan nostaa laitoksen ilmoituskynnystä häiriötilanteissa ja vähentää toiminnanharjoittajan yhteydenottoja ja neuvontapyyntöjä valvovalta viranomaiselta. Tällä voisi olla haitallisia ympäristövaikutuksia, jos esimerkiksi vahinkotilanteisiin ei puututtaisi viranomaisen edellyttämällä tavalla tai jos toiminnanharjoittajan omatoimiset muutokset johtaisivat jopa toiminnan olennaiseen muutokseen. Kuten edellä todettiin, toiminnanharjoittajan huolimattomuudesta tai piittaamattomuudesta johtuva kohonnut ympäristön pilaantumisen riski on mahdollisesti yleisempää yksittäisten pienten yritysten toiminnassa. Tällaiset yritykset saattaisivat yrittää vältellä valvontamaksuja ja esimerkiksi jättää ilmoittamatta häiriötilanteesta välttääkseen maksullisen tarkastuskäynnin. Yhteydenottojen vähenemistä ja ilmoituskynnyksen nousua voidaan siten olettaa esiintyvän maksullisuuden myötä lähinnä joidenkin pienten yritysten kohdalla, joille kertaluontoinenkin tarkastusmaksu voi olla taloudellisesti merkittävä menoerä. Sen sijaan suurten yritysten kohdalla tämän todennäköisyys on selvästi pienempi, sillä niiden ympäristölupamääräyksissä on yleensä määrätty onnettomuustilanteissa toimimisesta ja valvontamaksun taloudellinen merkittävyys olisi niille oletettavasti pieni.

Kokonaisuudessaan tässä suhteessa ongelmallisten tilanteiden ja yritysten määrä ei ehkä olisi kovin merkittävä, mutta paikallisella tasolla yksittäinenkin ympäristövahinko saattaisi olla huomattava. Ympäristövaikutusten kannalta voisikin olla tarkoituksenmukaista, että maksuttoman valvonnan piiriin kuuluisivat myös jatkossa mm. häiriötilanteista johtuvat valvontakäynnit ja niihin liittyvät valvojan toimenpiteet (akuutit valvontatilanteet) (vaihtoehdossa 2A maksutonta, vaihtoehdoissa 2B ja 3 maksullisuuden piirissä).

Ympäristövalvonnan laadun ja suunnitelmallisuuden on maksullisuutta koskevista näkemyksissä (viranomaiset, toiminnanharjoittajat) arvioitu lisääntyvän mahdollisen maksullisuuden myötä. Toisaalta maksullisuuden on viranomaisten taholta arvioitu myös voivan kasvattaa toiminnanharjoittajan odotuksia valvonnan laatua ja suunnitelmallisuutta kohtaan. Ympäristölupien valvonnan laatua ei ole nykyisin erityisesti määriteltä ja sen muutoksia on siksi vaikeaa arvioida tarkemmin, mutta valvonnan laadun määrittelyn tarpeellisuus on nostettu esiin valvonnan maksullisuudesta käydyissä keskusteluissa sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien taholta.

Ympäristövaikutusten kannalta valvonnan laadun ja suunnitelmallisuuden muutoksilla ei todennäköisesti olisi merkittävää vaikutusta ympäristönsuojelun nykyiseen tasoon ainakaan ELY-keskuksen valvomien laitosten osalta, sillä niiden valvonta perustuu valvontasuunnitelmiin ja toimintojen valvonnan taso on määriteltä ympäristöriskiä perustuvan valvontaluokituksen mukaan. Kunnissa maksullisuuden myötä mahdollisesti lisääntyvä valvontasuunnitelmien käyttöönotto (olettaen, että valvonnan maksullisuus sidotaan valvontasuunnitelmaan) sen sijaan lisäisi kuntien suorittaman valvonnan suunnitelmallisuutta. Tämä puolestaan voisi vaikuttaa positiivisesti sekä valvonnan laatuun ja ennakoitavuuteen että mahdollisesti laitoksille tehtävien tarkastuskäyntien määrään ja sitä kautta vähentää ympäristöriskejä. Toisaalta on huomattava, että ympäristölupavervollisten laitosten valvonnan laadun ja suunnitelmallisuuden lisäämisen sijaan ympäristöriskien tasoon voidaan olettaa suhteessa enemmän vaikuttavan puhtaasti ympäristövalvonnan resurssien määrällä.

Nykyisiin valvontaluokituksiin pohjautuva malli on toiminnan ympäristöriskien huomioimisen kannalta tasapuolisin vaihtoehto valvontamaksun määrätymisen

perusteeksi, sillä siinä korkeamman ympäristöriskin omaava toiminta maksaisi valvonnasta enemmän kuin vähemmän ympäristöriskejä aiheuttava toiminta. Kohdekohtaista riskinarviointia voidaan pitää ympäristöriskien osalta vieläkin oikeudenmukaisempaan järjestelmään, mutta luokittelukriteeristön punnitseminen laitospohjaisesti saattaisi aiheuttaa kohtuuttoman suuria kustannuksia viranomaispuolelle ja siten toimia valvonnan resurssien turvaamisen tavoitetta vastaan. Sen sijaan ympäristölupapäätöksestä perittävän maksun mukaan, esimerkiksi tietyinä osuutena siitä, määräytyvä maksuperuste olisi hallinnollisesti yksinkertainen malli, mutta ympäristönsuojelun tason kannalta sen käyttöönotto ei ole kannatettavaa, sillä tällöin maksun suuruudessa ei otettaisi huomioon toiminnasta aiheutuvia ympäristöriskejä ja -vaikutuksia.

Ympäristöasioiden hallintajärjestelmän tai yrityksen oman seurantajärjestelmän omaavien yritysten valvontaluokan tarkistamista (etenkin vaihtoehdossa 2A) ja alentamista kevyemmän valvonnan piiriin on ehdotettu maksullisuutta koskevissa toiminnanharjoittajien kannanotoissa. Yleisesti tätä ei voi pitää ympäristövaikutusten kannalta yksiselitteisesti tarkoituksenmukaisena, sillä nykyinen valvontaluokitus on määritelty laitosten toiminnan ja kapasiteetin perusteella ja siten esimerkiksi merkittäviä ympäristöriskejä omaavien suurten teollisuustoimintojen valvonnan keventäminen voisi olla ympäristönsuojelun tason kannalta arveluttavaa.

Sen sijaan yritysten ympäristöasioiden hallintajärjestelmien ottaminen huomioon maksutaksan suuruudessa tai ehdotetun mukaisesti tarkastuskäyntien tiheydessä voisi olla ympäristövaikutusten kannalta perusteltua, sillä järjestelmät tuovat usein toiminnanharjoittajalle lisäinformaatiota toiminnan ympäristövaikutuksista ja -riskeistä. Lisäksi ympäristöjärjestelmissä toiminnanharjoittajan voidaan nähdä maksavan järjestelmän ulkoiselle todentajalle toimintansa ympäristönsuojelun tason valvonnasta ja tällöin toiminnan viranomaisvalvontaa voitaisiin mahdollisesti keventää harventamalla tarkastuskäyntejä jonkin verran ja mahdollisesti kohdistamalla laitoksen valvontaa valvontaraporttien tarkastamisen suuntaan. Toisaalta ympäristöjärjestelmien suhteen on huomioitava, että ympäristöjärjestelmän tulisi tällöin olla yrityksessä systemaattisesti ja aktiivisesti käytössä, jotta järjestelmällä olisi käytännössä vaikutusta toiminnan ympäristöriskeihin.

Yritysten omien päästöjen tai muiden ympäristövaikutusten seurantajärjestelmien kohdalla viranomaisvalvonnan keventäminen ei kuitenkaan näyttäisi ympäristönsuojelun tason kannalta olevan perusteltua, sillä seurantajärjestelmillä ei ole yhteisiä laatukriteerejä eivätkä eri toiminnanharjoittajien järjestelmät siten ole vertailukelpoisia keskenään. Sitä paitsi seurantajärjestelmien ylläpito on myös yrityksen taloudellisen edun mukaista esimerkiksi ympäristövahinkotapausten mahdollisimman aikaisen havaitsemisen osalta.

Valvonnan maksullisuutta koskevissa toiminnanharjoittajien kannanotoissa on esitetty maksullisuuden voivan aiheuttaa viranomaisvalvonnan tehon heikkenemistä tai jopa valvonnan vääristymistä sitä kautta, että valvonnan laajuus määrittäisi tällöin valvonnallisten intressien sijaan maksutulojen keräämisen maksimoinnin perusteella. Tämä saattaisi olla mahdollista suunnitelmalliseen valvontaan kohdentuvassa vaihtoehdossa 2A, mikäli valvontaa alettaisiin kohdentaa sellaisiin toimialoihin ja toimintoihin, joiden tarkastukset ovat yksinkertaisempia ja nopeampia, aikaavievämpiä ja monimutkaisempien suurten toimintakokonaisuuksien tarkastuskäyntien kustannuksella eli toisin sanoen laitoksiin, joista tarkastusmaksutuloja kertyy kokonaisuudessa enemmän. Sen sijaan vuosimaksuun perustuvassa vaihtoehdossa 3 tämä ei muodostuisi ongelmaksi.

Toiminnanharjoittajien taholta on esitetty, että sellaisissa pienissä kunnissa, joissa jonkin suuren yrityksen valvontamaksut voisivat muodostaa merkittävän osan valvonnan tuloista, toiminnanharjoittajan ja viranomaisen välinen luottamus saattaisi vaarantua maksullisuuden myötä (ks. tarkemmin vaikutukset yrityksiin, luku 4.2.). Valtakunnallisesti toiminnanharjoittajan ja viranomaisen suhteeseen ja keskinäiseen luottamukseen sekä niiden mahdollisiin vaikutuksiin ympäristönsuojelun tasoon arvioidaan kuitenkin olevan enemmän vaikutusta muilla tekijöillä kuin valvonnan muuttumisella maksulliseksi.

5 Vaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen analyysi

Taulukkoon 3 on koottu arvioinnin kuluessa esiinnousseita ympäristövalvonnan maksullisuuden mahdollisia vaikutuskohteita sekä esitetty, miten suuri vaikutus kullakin arvioidulla vaihtoehdolla todennäköisesti olisi niihin. Yleisesti vaihtoehto 3 kattaisi pääosan ympäristölupien valvontaan käytetystä työajasta ja siten kerryttäisi maksutuloja eniten. Sekä Ruotsin että ympäristöterveydenhuollon kokemusten perusteella tapauskohtaisten maksujen kerääminen on hallinnollisesti raskasta ja siten vaihtoehto 3 voidaan vuosimaksuperusteisuutensa vuoksi nähdä viranomaishallinnon työn ja kustannusten kannalta kevyimpänä maksullisuuden toteuttamisvaihtoehtona (nollavaihtoehtoa lukuun ottamatta).

Taulukko 3. Ympäristövalvonnan maksullisuuden mahdollisia vaikutuskohteita ja kunkin maksullisuuden vaihtoehdon todennäköinen vaikuttavuus vaikutuksen kohteeseen. (— = pienin vaikutus, + = suurin vaikutus)

Vaikutuksen kohde	Vaikuttavuus			
	I	2A	2B	3
Valvonnan toimintaedellytysten turvaaminen	—	(+)	(+)	(+)
Julkishallinnon hallinnollisen työn ja kustannusten minimointi	+	—	—	+
Yritysten hallinnollisen taakan minimointi	+	—	—	(+)
Valvonnan keskeisten osuuskien kattaminen	—	—	(+)	+
Valvonnan kustannusvastaavuuden parantuminen	—	(—)	(+)	+
Valvonnan resurssien suuntautumisen minimointi	+	—	(+)	+
Valvonnan tehokkuuden heikentymisen minimointi	—	(—)	(+)	+
Maksuperusteiden läpinäkyvyys ja kohdennettavuus		+	+	—
Maksun ennakoitavuus (luokittelutaksa)		+	—	—
Laskutusperusteiden selkeys		+	+	—
Maksun kohdennettavuus		+	+	—
Toiminnanharjoittajien kustannusten minimointi (etenkin pienet yritykset)	+	(—)	—	—
Toiminnanharjoittajan yhteydenottokynnyksen minimointi	+	—	—	+
Toiminnanharjoittajalle vastike valvontamaksusta (verrattuna nykyvalvontaan)		(—)	(—)	(—)
Yritysten välisen kilpailutilanteen parantuminen (valvonnan tason parantuessa)		(—)	+	+
Pilaaja maksaa -periaatteen mukaisuus	—	(—)	(+)	+
Ympäristön tilaan kohdistuvat riskien välttäminen (valvontaresurssien parantuessa)	—	(+)	(+)	+
Ympäristövastuuta välttelevien yritysten valvonnan parantuminen	—	(—)	(+)	+

Toiminnanharjoittajien kannalta määräaikaistarkastuksiin kohdentuvan valvontamaksun käsittävä vaihtoehto 2A nähtiin hyväksyttävimpänä maksun ennakoitavuuden vuoksi. Sekä vaihtoehtojen 2A että 2B etuja olisivat muun muassa maksuperusteen läpinäkyvyys, laskuperusteen selkeys ja maksun parempi kohdennettavuus. Vaihtoehdossa 3 muun muassa maksun ennakoitavuus ja laskutusperuste muodostuisivat toiminnanharjoittajalle epäselvemmiksi kuin muissa vaihtoehdoissa, mikä vähentää vaihtoehdon 3 hyväksyttävyyttä. Vaihtoehdossa 2B tapauskohtaiset maksut ja niiden laskuttamisen hoitaminen voisivat nostaa toiminnanharjoittajien kustannuksia ja vaikka vaihtoehdossa 3 laskutus hoidettaisiin vain vuosittain, maksujen suuruus saattaisi etenkin pienten yritysten kohdalla nousta merkittäväksi kustannukseksi. Ympäristön tilan kannalta vaihtoehto 3 olisi todennäköisesti vaihtoehdoista suotuisin olettaen, että vaihtoehdolla onnistutaan turvaamaan valvonnan resursseja ja siten pienentämään ympäristövastuutaan välttelevien yritysten ympäristöriskiä.

Arvioinnin perusteella ympäristövalvonnan maksullisuuden kannattavuuteen viranomaisnäkökulmasta sekä hyväksyttävyyteen toiminnanharjoittajien puolelta vaikuttaa merkittävästi se, mistä valvontatehtävistä valvontamaksuja kerätään. Määräaikaistarkastukset kattavat ELY-keskuksissa noin neljänneksestä puoleen ympäristölupien viranomaisvalvontaan käytetystä työajasta. Siten määräaikaistarkastukset kattavassa vaihtoehdossa 2A valvonnan kustannusvastaavuus ja siten maksullisuuden kannattavuus jäisivät toteuttamisvaihtoehdoista selvästi alhaisimmaksi. Sen sijaan vaihtoehdon 2B sisältämiin tehtäviin (määräaikaistarkastukset, akuutit valvontatilanteet ja valvontaraporttien tarkastaminen) käytetään yhteensä keskimäärin 50–80 % työajasta. Muiden valvontatehtävien osuudesta riippuen valvonnan kustannusvastaavuus voisi valvontatehtävien kattavuuden osalta jo vaihtoehdossa 2B muodostua melko suureksi ja ainakin selvästi vaihtoehtoa 2A korkeammaksi. Kuitenkin ainoastaan vaihtoehdossa 3, jossa lähes kaikki ympäristölupien valvontaan liittyvästä työajasta olisi maksullisuuden piirissä, olisi mahdollista saada maksutulot lähimmin vastaamaan valvonnan kustannuksia. On tosin huomioitava, että valvonnan kustannusvastaavuuteen vaikuttavat myös muut toiminnan kustannukset kuten valvontakäyntien matkoihin käytettävät menoerät.

Maksujen tapauskohtaisen keräämisen (vaihtoehdot 2A ja 2B) voidaan odottaa lisäävän hallinnollista byrokratiaa ja kuluttavan hallinnon henkilöstöresursseja, sillä laskutusten määrä on suurempi ja laskutuksiin voi liittyä epäselvyyksiä, jotka viranomaisen on selvennettävä toiminnanharjoittajalle. Etenkin tapauskohtaisten, melko alhaisten maksujen käsittelykustannukset voisivat vaikuttaa valvonnan maksullisuuden kannattavuuteen negatiivisesti. Useimmissa kunnissa ei ole nykyisin käytössä sähköistä järjestelmää laskutukseen, jolloin hallinnon käsittelykustannukset voisivat nousta liian korkeiksi. Vaihtoehdossa 2A maksullisuus kattaisi vain määräaikaistarkastuskäynnit ja laskutustapahtumia olisi siten vähemmän kuin 2B:ssä.

Jos vuosimaksullisessa vaihtoehdossa 3 myös mahdolliset vuoden aikana kertyneet tapauskohtaiset maksut (määräaikaistarkastukset, valvontaraporttien tarkastaminen) laskutettaisiin vuosimaksun yhteydessä, vaihtoehdon toteuttaminen veisi selvästi vähiten maksujärjestelmän hoitamiseen liittyviä henkilöstöresursseja. Varsinkin Ruotsin kokemusten perusteella voidaan olettaa, että tapauskohtaisiin maksuihin vahvasti perustuva malli (etenkin vaihtoehto 2B ja jossain määrin 2A) voisi Suomessakin osoittautua hallinnon kannalta raskaimmaksi sekä kannattavuudeltaan alhaiseksi vaihtoehdoksi.

Tuntiperusteinen, mahdollisimman tarkasti kohdennettava malli (2A ja 2B) on helpommin hyväksyttävissä läpinäkyvyytensä vuoksi, mutta se voi johtaa myös suurempiin hallinnollisiin kustannuksiin ja huonompaan ennakoitavuuteen. Tuntiperusteiseen malliin liitettiin myös enemmän epäilyjä viranomaisen ja toiminnanharjoittajan suhteen vääristymisestä, koska sen voidaan kokea kannustavan turhiin valvontakäynteihin ja valvojan riippuvuuteen maksutuloista.

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan selvityksen perusteella kuntien välillä esiintyy huomattaviakin eroja valvonnan maksutaksoissa, maksujen suuruudessa ja maksullisuuden soveltamisessa. Siten ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamisessa olisi huomioitava, etteivät eri kunnissa toimivat ympäristöterveydenhuollon alan yritykset joutuisi taloudellisesti eriarvoiseen asemaan maksujen suuruuserojen vuoksi. Toiminnanharjoittajat korostivat myös sitä, että toiminnanharjoittajien tulisi saada valvontamaksuista vastike, ts. viranomaiselta lisäpalvelua nykyiseen verrattuna.

Ruotsin ympäristövalvonnassa on aiemmin siirrytty vuosimaksupohjaiseen maksullisuuteen ja myös ympäristöterveydenhuollon valvonnassa vuosimaksuun siirtymistä on ehdotettu nykyisten tapauskohtaisten laskutuskustannusten suuruuden vuoksi. Tässäkin mallissa tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen läpinäkyvyyteen esimerkiksi selkeiden toiminnanharjoittajan riskiluokkaan ja kokoon perustuvien maksuperusteiden kautta. Edelleen tulee huomata, että jos ympäristövalvonnan maksuista päätetään määrätä alennuksia, niiden perusteiden tulee olla mahdollisimman tarkasti määriteltyjä. Ruotsin ympäristövalvontajärjestelmän kokemusten perusteella maksujen mahdollinen alentaminen voi johtaa kaikissa maksullisuuden toteuttamisvaihtoehdoissa valvonnan kustannusvastaavuuden merkittävään alentumiseen.

6 Johtopäätökset ja suositukset

Selvityksen tavoitteena oli arvioida ympäristövalvonnan mahdollisen maksullisuuden vaikuttavuutta eli maksullisuuden toteuttamisvaihtoehtojen todennäköisiä vaikutuksia valvonnan resurssien turvaamiseen. Arviointia varten haastatellut viranomaisasiantuntijat ja yritysten edunvalvontaorganisaatioiden edustajat pitivät yleisesti valvonnan resurssien turvaamista ja mahdollista kasvattamista tärkeänä ja tavoittelemisen arvoisena. Arvioinnin kuluessa ja etenkin julkishallinnon valvonnan maksullisuuden hyvien ja huonojen kokemusten perusteella arvioinnissa nousi yhä selvemmin esiin, ettei ympäristövalvonnan resurssien turvaamiseen ole varmaa keinoa. Institutionaalisesti valvonnan resurssien turvaamista voidaan pyrkiä varmistamaan erilaisten mekanismien kuten nettobudjetoinnin käyttöönoton avulla. Oikeudellisia keinoja valvonnan toimintaedellytysten turvaamiseen valvontamaksujen käyttöönoton avulla ei kuitenkaan ole, vaan ympäristölupien valvontamaksujen ohjautuminen ympäristövalvonnan resursseihin vaatii poliittista sitoutumista sekä valtion että kuntien tasolla.

Arviointia varten haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että mikäli maksullisuus toteutetaan, maksutulot olisi ehdottomasti kohdennettava valvontaan eikä valtion tai kuntien menoihin yleensä. Tämä on ensiarvoisen tärkeää maksullisuuden hyväksyttävyyden kannalta. Valvontamaksutulojen vaikutus ympäristövalvonnan resurssien turvaamiseen riippuu viime kädessä budjetin laatijasta, joka päättää suunnataanko valvonnasta kertyneet maksutulot takaisin valvontaresursseihin vai muuhun toimintaan. Mikäli ympäristövalvonnan maksutulot eivät olisi erikseen nettobudjetoituja, ne voisivat päätyä muiden toimintakustannuksien kattamiseen. Edelleen on mahdollista, että valvontayksikön rahoitukseen maksutuloista aiheutunut lisääntyminen saatettaisiin tasoittaa laskennallisesti budjetissa siten, että verotulojen osuus valvontayksikön verovaroin rahoitettavasta tulopohjasta vähentyisi vastaavasti eli valvonnan maksullisuuden tavoite valvonnan resurssien turvaamisesta ei toteutuisi. Tämä on aiheellinen kysymys etenkin pitkällä aikavälillä ja erityisesti itsehallinnon omaavissa kunnissa, mikäli valvonnan maksutuloja ei olisi korvamerkitty valvontayksiköille eivätkä valvonnan maksullisuuden tavoitteet enää jonkin aikaa maksullisuuden käyttöönoton jälkeen olisi budjetin laadinnassa etusijalla. Ympäristöterveydenhuollon kokemusten perusteella maksutaksoja ja niiden perusteita olisi hyvä ohjata nykyistä selvemmin etenkin kuntatasolla (ei niinkään valvontayksiköissä), jotteivät maksutulot ohjautuisi ei-toivottuun paikkaan tai johtaisi tulopohjan leikkauksiin.

Määräaikaistarkastuksiin käytetään aineiston perustella keskimäärin korkeintaan puolet ympäristövalvontaan käytettävästä työajasta sekä ELY-keskuksissa että kunnissa, tosin joissakin valvontayksiköissä määräaikaistarkastuksien osuus on ainoastaan noin 20 % työajasta. Julkishallinnon muiden kokemusten perusteella voidaan odottaa, että maksutulojen määrä jäisi pieneksi suhteessa valvonnan kustannuksiin, jos maksullisuus kattaisi vain suunnitelmallisen valvonnan. Sen sijaan vaihtoehtoon 2B sisältyvät valvontatehtävät kattaisivat huomattavasti suuremman osan (noin

50–80 %) ympäristölupien valvontaan kuluva työajasta niin ELY-keskuksissa kuin kunnissakin. Toiminnan todellisen kustannusvastaavuuden laskennassa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös muut valvonnan kustannukset kuten matkakustannukset. Lisäksi etenkin monissa kunnissa ympäristölupien valvonnan osuus koko ympäristönsuojeluyksikön alaisesta valvontatoiminnasta näyttäisi olevan usein vain noin puolet ja kunnissa ei-luvanvaraiseen toimintaan kohdistuvaan, esimerkiksi toimenpidepyyntöjen perusteella tehtävään valvontaan kuuluu merkittävä osa valvojien työajasta.

Maksutaksan suuruus tulee jokaisessa vaihtoehdossa olla riittävän korkea, jotta maksutuloilla voitaisiin kattaa mahdollisimman suuri osuus ympäristölupien valvonnan todellisista kustannuksista. Erityisesti maksutaksan suuruus olisi huomioitava kunnissa, sillä ympäristöterveydenhuollon kokemusten mukaan kuntien maksujen suuruudessa ja siten maksutulojen määrässä voi esiintyä suurta vaihtelua. ELY-keskusten nykyisin käyttämän valvontaluokituksen tapaisen, ympäristöluvanvaraisen toiminnan ympäristöriskin tasoon perustuvan maksun suuruuden käyttäminen vaikuttaisi perustellulta, sillä se näyttäisi olevan sekä hallinnollisesti melko kevyt että ympäristöriskin kannalta toiminnanharjoittajille oikeudenmukainen.

Arvioinnissa ympäristövalvonnan kustannusvastaavuuden tarkempi arviointi oli mahdotonta, sillä valvontaviranomaisten kustannustietojen seuranta osoittautui suurelta osin puutteelliseksi sekä monissa kunnissa että ELY-keskuksissa. Mahdollisen ympäristövalvonnan maksullisuuden suunnittelussa olisikin hyvä ottaa huomioon kustannusten ja tuottojen alueellisen ja tehtäväkohtaisen työajan seurannan järjestäminen, jotta valvontamaksujen taso saataisiin asetettua todellisia kustannuksia vastaavalle tasolle. Ympäristövalvonnan matkakustannuksista oli käytettävissä hyvin puutteellista tietoa ja ympäristövalvonnan todellisen kustannusvastaavuuden arvioimiseksi myös niitä tulisi seurata selvästi tarkemmin sekä ELY-keskusten että kuntien valvontayksiköissä. Kustannusseurannan kehittäminen valvontaviranomaisissa myös tukisi ympäristövalvonnan mahdollisen maksullisuuden kehittämistä ja kohdentamista myöhemmin. Ruotsin kokemusten perusteella valvonnan kustannusten seurannalla voitaisiin mahdollisesti parantaa myös maksutulojen ohjautumista valvonnan resursseihin.

Tapauskohtaiset maksut ovat etenkin Ruotsin järjestelmässä osoittautuneet raskeiksi ja varsinkin todelliseen työaikaan pohjautuva tuntiperusteinen järjestelmä saattaisi muodostua myös toiminnanharjoittajien kannalta epäoikeudenmukaiseksi ja huonosti ennakoitavaksi. Toisaalta vuosimaksullisessakin järjestelmässä viranomaisten työaika vievät yksittäiset laskutukset ja laskutusperusteiden yksittäinen harkinta. Ruotsin ympäristövalvontajärjestelmän kokemusten perusteella esimerkiksi maksujen alentaminen voisi johtaa kaikissa maksullisuuden toteuttamisvaihtoehdoissa valvonnan kustannusvastaavuuden merkittävään alentumiseen. Jos ympäristövalvonnan maksuista päätettäisiin määrätä alennuksia, niiden perusteiden tulisi olla mahdollisimman tarkasti määriteltäviä (vrt. Ruotsin maksujen kohtuullistaminen).

Suurten yritysten kannalta ympäristövalvonnan maksullisuus aiheuttaisi todennäköisesti vain suhteellisesti vähäisiä kustannuksia, mutta pienemmille, kotimarkkinoilla toimiville yrityksille valvontamaksut voisivat muodostua merkittäväksi kustannukseksi valitusta maksuperusteesta ja -järjestelmästä riippuen. Merkittävät erot eri kuntien käyttöönottamien maksutaksojen ja etenkin mahdollisten maksualennusten suuruudessa voisivat vähentää toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuutta.

Valvontamaksujen kohdentuminen yksittäisiin yrityksiin (vaihtoehdot 2A ja 2B) koetaan toiminnanharjoittajien puolelta selkeämpänä ja oikeudenmukaisempana maksuperusteena kuin vaihtoehdon 3 mukainen maksullisuuden toteuttaminen. Vaihtoehdossa 2A voisi periaatteessa olla mahdollista, että maksutulojen kerryttäminen saattaisi pitkällä aikavälillä jonkin verran ohjata ympäristövalvonnan suun-

tautumista maksutuloja kerryttäviin määräaikaistarkastuksiin ja valvonnallisesti yksinkertaisten toimintojen tarkastuksiin.

Ympäristövalvonnan maksullisuudella voisi olla lähinnä paikallisesti merkittäviä positiivisia ympäristövaikutuksia joidenkin pienten yritysten toiminnan osalta, mikäli yksittäisten ympäristövastuutaan välttelevien yritysten valvontaa voitaisiin lisätä valvontaresurssien mahdollisen kasvun ansiosta. Myös kuntien ympäristövalvonnan suunnitelmallisuuden lisääntyminen valvontasuunnitelmien käyttöönoton myötä voisi vaikuttaa positiivisesti ympäristön tilaan.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella suositeltavin ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamisvaihtoehto on vaihtoehtoa 2B lähinnä oleva malli, jossa valvontamaksu perittäisiin määräaikaistarkastuksista ja valvontaraporttien tarkastamisesta. Malliin sisältyvien valvontatehtävien voidaan odottaa keskimäärin kattavan keskeisimmät ympäristövalvonnan tehtävät ja sen myötä ympäristövalvonnan kustannusvastaavuus ja maksullisuuden kannattavuus muodostuisivat kohtuullisen korkeaksi. Malli koetaan myös toiminnanharjoittajien osalta hyväksyttävämpänä, sillä valvontamaksut kohdistuisivat selkeästi yksittäiseen laitokseen. Vaihtoehtoon 2B sisältyvien akuuttien valvontatilanteiden säilyttäminen maksuttomana olisi perusteltua sekä paikallisesti merkittävien ympäristöriskien että niihin käytettävän työajan suhteessa melko pienen osuuden perusteella. Tapauskohtaisen laskutuksen sijaan tällaisessa mallissa olisi kuitenkin suositeltavampaa laskuttaa yksittäisiin valvontatehtäviin kohdistuvat maksut toiminnanharjoittajalta ainoastaan kerran vuodessa samanaikaisesti. Toiminnanharjoittajien kannalta valvontamaksun hyväksyttävyyttä voitaisiin edelleen parantaa ottamalla huomioon yrityksissä käytössä olevat ympäristöasioiden hallintajärjestelmät maksun suuruudesta määrättäessä.

LÄHTEET

- Ervasti, Kaijus & Tala, Jyrki 1996: Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Ervasti, Kaijus; Tala, Jyrki & Castren, Elina 2000: Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitos. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172.
- European Commission 2005: Impact assessment guidelines. Brussels: European Commission. SEC(2005) 791 with March 2006 update.
- Forsbacka, Anna; Haapala-Mrena, Johanna; Honkanen, Reetta; Kanerva, Pauliina; Koskinen, Erkki; Kupiainen, Niina; Kuustonen, Jaakko; Kärrnä, Kaarina; Mattila, Hannu; Moilanen, Marianne; Mäntynen, Kaisa; Niskakoski, Johanna; Nurminen, Antti; Poutiainen-Lindfors, Ulla; Rautalahti, Katariina; Särkijärvi, Silja; Terho, Laura & Wallin, Harriet; sekä päivityksessä Aalto, Päivi; Brotherus, Hanna; Fieandt, Eeva; Holkko, Laura; Leikoski, Mervi; Maunu, Mikko; Törmä-Oksanen, Raija; Wirta, Eeva-Riitta; Räsänen, Satu 2011: Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011–2014, päivitys vuodelle 2012. Helsinki: Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. http://www.valvira.fi/files/tiedostot/y/m/ymparistoterveydenhuollon_yhteinen_valvontaohjelma_paivitys_vuodelle_2012_22062011_lopullinen.pdf
- Helsingin kaupungin ympäristökeskus 2012: Toimintakertomus 2011. Helsingin kaupungin ympäristökeskus
- Helsingin kaupunki 2011: Talousarvio 2012 ja taloussuunnitelma 2012–2014. Helsinki: Kaupunginvaltuusto 16.11.2011
- Hildén, Mikael 2009: Time horizons in evaluating environmental policies. In Birnbaum, M. & Mickwitz, P. (Eds.): Environmental program and policy evaluation: Addressing methodological challenges. *New Directions for Evaluation* 122: 9–18.
- Hildén, Mikael; Lepola, Jukka; Mickwitz, Per; Mulders, Aard; Palosaari, Marika; Similä, Jukka; Sjöblom, Stefan & Vedung, Evert 2002: Evaluation of environmental policy instruments – a case study of the Finnish pulp & paper and chemical industries. Helsinki: Finnish Environment Institute. *Monographs of the Boreal Environment Research*, No 21.
- Hildén, Mikael; Kautto, Petrus; Mickwitz, Per & Similä, Jukka 2003: Ympäristönsuojelulain kaksi ensimmäistä vuotta – arvioinnin yhteenveto. *Ympäristöjuridiikka* 24(1): 181–199.
- Hildén, Mikael; Kosola, Marja-Leena & Jalonen, Pauliina 2004: Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Yhteenveto kokemuksista Suomessa. Helsinki: Ympäristöministeriö. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=103111&lan=fi>
- Hytönen, Henriikka 2009: Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta. Helsinki: Ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön raportteja 24/2009. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=112815&lan=fi>
- Josefsson, Henrik 2010: Likvärdig miljökvalitetsutvärdering – myt eller sanning? En miljörättslig studie. Uppsala universitet 25.1.2010.
- Jänkälä, Anu 2012: Puhelinhaastattelu 9.5.2012. Ylitarkastaja, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 2003: Yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, kauppa- ja teollisuusministeriö. Suomen kuntaliitto.
- Koivumäki, Tapani 2012: Puhelinhaastattelu 9.3.2012. Neuvotteleva virkamies, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kosola, Marja-Leena; Kontio, Panu & Furman, Eeva 2004. Selvitys uuden lainsäädännön vaikutuksista suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun. Helsinki: Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 743. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=302167>
- Kuntaliitto 2011a: Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma. Suositus. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Kuntaliitto 2011b: Kuntien ympäristönsuojelu. Taloustietoja vuosilta 2005–2009 ja yhteistyön eri muodot. Yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö. Kuntaliitto.
- LAPELY 2010: Lausunto selvityksestä koskien ympäristölupien valvonnan maksullisuutta. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 15.10.2010.
- Lepistö, Outi 2009: Ympäristöterveydenhuollon maksullisuus – toteutuminen ja vaikutukset ympäristöterveydenhuollon valvontaan. <http://www.kaks.fi/sites/default/files/OutiLepist%C3%B6.pdf>
- Lepistö, Outi; Nevas, Mari; Hartikainen, Tarja; Kärk, Ülle & Hänninen, Marja-Liisa 2009: Maksullisuuden toteutuminen ympäristöterveydenhuollossa. *Suomen Eläinlääkärilehti* 9/2009: 571–576.
- Lähde, Anne-Mari 2012: Puhelinhaastattelu 21.2.2012. Ryhmäpäällikkö, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.

- Mickwitz, Per 2003: A framework for evaluating environmental policy instruments: context and key concepts. *Evaluation* 9(4): 415–436.
- Mansikkamäki, Risto 2004: Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat. Selvitys kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtävistä, voimavaroista ja selviytymisedellytyksistä. Helsinki: Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 704.
- Mickwitz, Per 2006: Environmental policy evaluation: concepts and practice. Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters. *Commentationes Scientiarum Socialium* 66.
- Nivala-Haapajärven seutukunta 2004: Ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon alueellinen yhteistoimintakoikeilu. YTAKE -projektin loppuraportti syyskuu 2004. Nivala-Haapajärven seutukunta.
- Oikeusministeriö 2007: Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Helsinki: Oikeusministeriö. Julkaisu 2007:6. <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Vaikutustenarviointi/Saadosehdotustenvaikutustenarviointiohjeet>
- Pihlman, Marja-Riitta 2009: ELY-viraston ohjaus. Strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset. Kalvosarja. Työ- ja elinkeinoministeriö/KOY 5.6.2009.
- Puomio, Eeva-Riitta 2012: Selvitys ELY-keskusten ympäristötehtävien järjestämisvaihtoehdoista. Loppuraporttiluonnos 9.2.2012. s. 16. http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/17628/180457_Loppuraporttiluonnos_09022012.pdf
- Salminen, Seija 2012: Puhelinhaastattelu 3.4.2012. Talousasiantuntija, ELY:n talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö.
- Stordell, Hannu 2002: Tarkastuskertomus 30/2002 Ympäristölupien valvonta – erityisesti ilmansuojelun kannalta. Hallinnonala: Ympäristöministeriö. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Tala, Jyrki 2001: Lakien vaikutukset: lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädätöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitos. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177.
- Tala, Jyrki (toim) 2007: Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitos. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228.
- TEM 2012: Määrärahan osoittaminen ELY-keskusten toimintaan vuonna 2012. Työ- ja elinkeinoministeriön päätös 6.2.2012.
- Tukes 2011: Turvallisuus- ja kemikaaliviraston hinnasto 1.7.2011 alkaen. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. <http://www.tukes.fi/Tiedostot/julkaisut/Hinnasto.pdf>
- Tukes 2012a: Kemikaalien ja kaasujen teollinen käsittely, VAK. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Verkkosivu. <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kemikaalit-ja-kaasu/> Päivitetty 8.3.2012.
- Tukes 2012b: Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tilinpäätös 2011. Hyväksytty 15.3.2012. Kemikaali- ja turvallisuusvirasto.
- UUDELY 2010: Lausunto selvityksestä koskien ympäristölupien valvonnan maksullisuutta. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 14.10.2010.
- VALSU-työryhmä 2010: Ympäristönsuojelun valvonnan kehittämistyöryhmän (VALSU) ehdotukset valvonnan kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. VALSU- loppuraportti 14.12.2010. http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_id=15505&a_id=164330
- Valtiokonttori 2011: Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen. Määräys 11.1.2011. Valtiokonttori.
- Valtiokonttori 2012: Valtion talousarvion tilijaottelu vuodelle 2012. Helsinki: Valtiokonttori.
- Valtioneuvoston kanslia 2005: Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän mietintö. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005. <http://vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=144089>
- Vantaan kaupunki 2011: Tilinpäätös 2011. Vantaan kaupunginvaltuusto 23.5.2011.
- Vedung, Evert 2000: Public policy and program evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Ympäristöministeriö. 2005: Ympäristölupien valvontaohje. Helsinki: Ympäristöministeriö. Ympäristöopas 123. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=171832&lan=fi>
- Ympäristöministeriö 2011: Vaikutusten arviointi säädosvalmistelussa. Tukimateriaali. Helsinki: Ympäristöministeriö.

LIITE

Kysymyksiä elinkeinoelämälle/yrityksille

1. Kommentoi väitettä: Julkiset resurssit ovat vääjäämättömässä laskussa. Maksujen avulla valvonnan resurssit voitaisiin turvata tai niitä voitaisiin joissakin tapauksessa jopa kasvattaa. Tämä on sekä ympäristön että erityisesti valvottavien yritysten etu.
2. Kommentoi väitettä: Valvonta on paitsi tapa suojata julkista intressiä – resurssi myös yrityksille, jotka voivat todeta, että heidän toimintansa on valvottua ja täyttää lakien asettamat tiukat vaatimukset.
3. Oheisessa taulukossa on hahmoteltu erilaisia vaihtoehtoja (2A, 2B ja 3) valvontamaksujen toteuttamiselle. Millaisina näet eri vaihtoehtojen hyvät ja huonot puolet? Kommentoi asiaa valvonnan resurssien, ympäristönsuojelun ja erityisesti yritysten toimintaedellytysten näkökulmista. Olemme kiinnostuneita myös siitä, millaisiksi arvioitte ympäristönsuojelun valvonnan maksujen aiheuttaman kustannusvaikutuksen suhteessa muihin viranomaismaksuihin.

Valvontatehtävä	Maksullisuuden toteuttamisen vaihtoehdot			Tarkennus (ELY-keskukset)
	2A	2B	3	
Määräaikais-tarkastukset	T	T	T	Määräaikaistarkastukset AVI -ympäristölupavelvollisiin valvontakohteisiin ml. tarkastusten valmistelu, pöytäkirjat jne.
Akuutit valvonta-tilanteet	(Mahdollinen laiminlyöntimaksu)	T	V	Välittömiä valvontatoimia edellyttävät tilanteet kuten ympäristövahingot, onnettomuudet ja muut poikkeukselliset tilanteet sekä toimenpiteet häiriö- tai yleisöilmoitusten johdosta ml. tarkastukset, selvitykset, neuvottelut, raportointi jne.
Muut valvontatarkastukset			V	Yhteistarkastukset muiden viranomaisten kanssa (esim. TUKES, ELYt, AVI/työsuojelu). Muut satunnaiset tarkastukset kuten kuntien kohteet, isännättömät kohteet jne.
Valvontaraporttien tarkastaminen		T	T	Vuosi-, osavuosi- ja kuukausiraporttien tarkistaminen, mm. TYVI-hyväksynät
Muut valvontatehtävät			V	Pääosa muista ympäristövalvonnan tehtävistä: mm. vesi- ja ympäristölupaasioihin liittyvät lausunnot, valitukset ja vastineet; muut lausunnot; kuntien neuvonta ja kansalaisten neuvonta

4. Kommentoi väitettä: Maksullisuus vähentäisi yhteydenottoja ottoja valvojiin ja lisääisi siten ympäristöriskejä.
5. Muita näkökohtia maksullisuuden puolesta ja sitä vastaan?

KUVAILELEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto	Julkaisu-aika	Elokuu 2012
Tekijä(t)	Pelkonen, Riina & Kautto, Petrus		
Julkaisun nimi	Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 20 2012		
Julkaisun teema			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Vaikutusarvioinnin tavoitteena oli arvioida sitä, millaisia vaikutuksia mahdollisen ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamisvaihtoehdoilla olisi ELY-keskusten ja kuntien jälkivalvonnan viranomaisresursseihin suhteessa nykytilanteen kaltaiseen lähivuosien kehitykseen, jossa ympäristövalvonnan kustannukset katetaan verovaroin ja valvonnan resursseihin kohdistuu säästötavoitteita. Tavoitteena oli erityisesti selvittää sitä, onnistuttaisiinko vaihtoehdoilla turvaamaan ympäristövalvonnan käytettävissä olevia resursseja sekä millaisia mahdollisia vaikutusmekanismeja vaihtoehtojen toteuttamisesta voisi seurata. Tämän ohella tavoitteena oli arvioida mahdollisuuksien mukaan maksullisuusvaihtoehtojen aiheuttamia vaikutuksia yritysten toimintaan, julkiseen talouteen sekä ympäristön tilaan.</p> <p>Selvityksessä arvioitavat vaihtoehdot olivat: Valvonta katetaan edelleen verovaroin; valvontasuunnitelmien mukaiset määräaikaistarkastukset ovat maksullisia; määräaikaistarkastukset, akuutit valvontatilanteet ja valvontaraporttien tarkastaminen on maksullista; tai maksullisuus kattaa lähes kokonaan ympäristölupaverojen ja rekisteröitävien toimintojen valvontakustannukset. Arviointi perustuu muun muassa julkishallinnon valvontamaksuista kertyneisiin kokemuksiin, viranomaisten ja yritysten etujärjestöjen edustajien haastatteluihin, valvontayksiköiden kustannustietoarvioihin sekä asiantuntija-arvioihin.</p> <p>Yleisesti sekä viranomaisasiantuntijat että toiminnanharjoittajien edustajat pitävät tärkeänä valvonnan resursien turvaamista sekä sitä, että valvonnasta mahdollisesti kertyvät maksutulot päätyvät ympäristövalvonnan käyttöön valtion tai kuntien muiden toimintakustannusten sijaan. Tämän varmistamiseksi ympäristövalvonnan maksutulojen tulisi olla sekä ELY-keskuksissa että kunnissa mahdollisimman yksityiskohtaisesti nettobudjetoituja ja poliittisin päätöksin tulisi varmistaa, ettei maksutulojen myötä myöskään vastaavasti pienennettäisi valvontayksiköiden verovaroin katettua rahoitusosuutta. Valvontatehtävien kustannus seurannan kehittäminen sekä ELY-keskusten että kuntien valvontaviranomaisissa tukisi ympäristövalvonnan mahdollisen maksullisuuden kehittämistä ja kohdentamista myöhemmin. Maksullisuuden kannattavuuden varmistamiseksi maksutaksan suuruuden tulisi olla riittävän korkea.</p> <p>Ympäristövalvonnassa valvontamaksuja olisi arvioinnin perusteella suositeltavinta periä lähinnä määräaikaistarkastuksista ja valvontaraporttien tarkastamisesta. Nämä valvontatehtävät näyttäisivät kattavan keskeisimmät ympäristövalvonnan tehtävät ja siten maksullisen ympäristövalvonnan kustannusvastaavuus muodostuisi kohtuullisen korkeaksi. Laajempaan maksullisuuden vaihtoehtoon verrattuna valvontamaksut olisivat myös paremmin kohdennettavissa yksittäisiin laitoksiin. Yksittäisten valvontatehtävien maksut olisi suositeltavaa laskea toiminnanharjoittajalta samanaikaisesti kerran vuodessa. Valvontamaksut voisivat muodostua merkittäväksi kustannukseksi lähinnä pienemmille, kotimarkkinoilla toimiville yrityksille. Toiminnanharjoittajien kannalta valvontamaksun hyväksyttävyyttä voitaisiin edelleen parantaa huomioimalla maksuperusteessa yrityksissä käytössä olevat ympäristöasioiden hallintajärjestelmät.</p>		
Asiasanat	Ympäristövalvonta, ympäristölupamääräysten valvonta, valvonnan maksullisuus, valvontamaksu		
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4078-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkokoj.)	
	Sivuja 40	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ymparisto.fi/julkaisut		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2012		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum	Augusti 2012
Författare	Pelkonen, Riina & Kautto, Petrus		
Publikationens titel	Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi (Bedömning av verkningarna av en avgiftsbelagd miljötillsyn)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 20 2012		
Publikationens tema			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>Målet med bedömningen var att uppskatta hurdana verkningar de olika alternativen för eventuell avgiftsbelagd miljötillsyn skulle ha på NTM-centralernas och kommunernas resurser för de kontroller som myndigheterna utför i efterhand, detta jämfört med om utvecklingen de närmaste åren fortsatte enligt dagens modell där kostnaderna för miljötillsynen täcks med skattemedel och tillsynsresurserna är föremål för inbesparingar. Målet var i synnerhet att utreda om man med alternativen kan trygga de resurser som miljötillsynen har, samt vilka eventuella påverkansmekanismer som kan följa av att olika alternativ genomförs. Utöver detta var avsikten att i möjligaste mån bedöma vilka verkningar de olika avgiftsbelagda alternativen har på företagets verksamhet, den offentliga ekonomin och miljöns tillstånd.</p> <p>Följande alternativ bedömdes i utredningen: Kostnaderna för tillsynen täcks också i fortsättningen med skattemedel; periodiska kontroller enligt tillsynsplanerna är avgiftsbelagda; periodiska kontroller, akuta tillsynssituationer och granskning av kontrollrapporter är avgiftsbelagda; eller så gott som all tillsyn över miljötillståndspliktiga och registreringspliktiga funktioner är avgiftsbelagd. Bedömningen baserar sig bl.a. på erfarenheter av tillsynsavgifter inom den offentliga förvaltningen, intervjuer med representanter för myndigheter, företag och intresseorganisationer, tillsynsenheternas kostnadsberäkningar och expertbedömningar.</p> <p>I allmänhet ansåg både de sakkunniga vid myndigheterna och företrädarna för verksamhetsutövare att det är viktigt att tillsynsresurserna tryggas och att eventuella intäkter från tillsynsavgifter används för miljötillsyn, inte för statens eller kommunernas andra omkostnader. Därför borde intäkterna från miljötillsynsavgifterna nettobudgeteras så detaljerat som möjligt både i NTM-centralerna och i kommunerna, och det borde genom politiska beslut säkerställas att avgiftsintäkterna inte leder till att den finansieringsandel som täcks med skattemedel minskar i motsvarande grad. Om man utvecklar kostnadsuppföljningen av tillsynsuppgifterna i både NTM-centralernas och kommunernas tillsynsmyndigheter, stöder det utvecklandet och riktandet av eventuella miljötillsynsavgifter senare. För att det ska kunna säkerställas att den avgiftsbelagda tillsynen är lönsam bör taxan vara tillräckligt hög.</p> <p>På basis av bedömningen rekommenderas det att avgifter för miljötillsynen främst tas ut för periodiska kontroller och för granskning av kontrollrapporter. Dessa tillsynsuppgifter verkar täcka de viktigaste uppgifterna inom miljötillsynen, och på detta sätt blir kostnadsvarsigheten för den avgiftsbelagda miljötillsynen relativt hög. Tillsynsavgifterna kan då också bättre riktas till enskilda inrättningar jämfört med om man gick in för ett alternativ med bredare avgiftsbelagd verksamhet. Det föreslås att avgifterna för enskilda tillsynsuppgifter ska tas ut hos verksamhetsutövaren en gång om året. Tillsynsavgifterna kan bli en betydande utgift främst för mindre företag som verkar på hemmamarknaden. Ur verksamhetsutövarnas synvinkel kan man ytterligare öka acceptabiliteten i fråga om tillsynsavgifter genom att i avgiftsgrunderna beakta de miljöledningssystem som företagen använder.</p>		
Nyckelord	Miljötillsyn, tillsyn över miljötillståndsbestämmelserna, avgiftsbelagd tillsyn, tillsynsavgift		
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-4078-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)	
	Sidantal 40	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns endast på internet: www.ymparisto.fi/julkaisut		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2012		

Vaikuttavuusarvioinnin tavoitteena oli arvioida sitä, millaisia vaikutuksia mahdollisen ympäristövalvonnan maksullisuuden toteuttamisvaihtoehdoilla olisi jälkivalvonnan viranomaisresursseihin ja niiden turvaamiseen. Lisäksi arvioitiin maksullisuusvaihtoehtojen aiheuttamia vaikutuksia yritysten toimintaan ja ympäristön tilaan.

Ympäristövalvonnassa valvontamaksuja olisi arvioinnin perusteella suositeltavinta periä lähinnä määräaikaistarkastuksista ja valvontaraporttien tarkastamisesta. Nämä valvontatehtävät näyttäisivät kattavan keskeisimmät ympäristövalvonnan tehtävät ja siten maksullisen ympäristövalvonnan kustannusvastaavuus muodostuisi kohtuullisen korkeaksi.

Yleisesti sekä viranomaisasiantuntijat että toiminnanharjoittajien edustajat pitävät tärkeänä valvonnan resurssien turvaamista sekä sitä, että valvonnasta mahdollisesti kertyvät maksutulot päätyvät ympäristövalvonnan käyttöön valtion tai kuntien muiden toimintakustannusten sijaan. Tämän varmistamiseksi tulisi myös poliittisin päätöksin ohjata sitä, ettei valvontayksiköiden verovaroin katettua rahoitusosuutta myöskään vastaavasti pienennettäisi maksutulojen myötä.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4078-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)