Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto 14.10.2016 HE 134/2016 vp

Hallitussihteeri Elise Sahivirta

Aluehallinnon valvonta- ja luparesurssit

Aluehallintovirasto (AVI -virasto) käsittelee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa- ja muut hakemusasiat sekä tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (Ely-keskukset) vastaavat ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten ympäristölupien valvonnasta. Ely-keskusten (13 kpl) tehtävänä on alueellinen ympäristön tilan seuranta, ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito sekä vesivarojen käyttö ja hoito. Lisäksi Ely-keskukset valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottavat ja jakavat ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantavat ympäristötietoutta, ehkäisevät ja torjuvat ympäristövahinkoja ja – haittoja, huolehtivat valtion vesitaloudellisista luvista sekä huolehtivat ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. Nämä tehtävät hoidetaan ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön ohjaamina ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella (Y-vastuualue). Ely-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. AVI-virastojen yleishallinnollinen ohjaus puolestaan on valtiovarainministeriön vastuulla.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen valvonta

ELY-keskusten toimintamenomäärärahan taso laski vuonna 2016 merkittävästi eli -11 % (- 22, 4 milj. euroa). Toimintamenorahoituksen jatkuva vähentyminen ja vuonna 2015 käytyjen Ely-keskusten sopeuttamistoimiin liittyneiden yt-neuvottelujen myötä syntyneet säästöpaineet vaarantavat ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueiden suorituskykyä valvonnassa. Ympäristönsuojelun valvontatarkastusten lukumääräinen toteuma vuonna 2014 oli 2145 kpl, vuoden 2015 toteuma 1587 ja vuoden 2016 tavoite on 1800 tarkastusta ja valtion talousarvioehdotuksen mukaisesti vuoden 2017 tavoite on 2100 valvontatarkastusta vuodessa.

<u>Valvonnan maksullisuus ja maksutulot</u>

Hallituksen esityksen 214/2013 ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta eduskunnalle antamisen yhteydessä valtioneuvosto hyväksyi lausuman: ”Ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä otetaan käyttöön ympäristönsuojelun valvontamaksut valvonnan voimavarojen turvaamiseksi. Asianomaiset ministeriöt huolehtivat siitä, että kertyvät maksutulot ohjataan Ely-keskuksissa tosiasiallisesti valvonnan käyttöön vähentämättä muuta valvonnan rahoitusta”. Hyväksyessään hallituksen esityksen uudeksi ympäristönsuojelulaiksi eduskunta hyväksyi lausuman (Eduskunnan vastaus 67/2014 vp), jossa eduskunta edellytti, että hallitus huolehtii valvontamaksuista kertyvien maksutulojen ohjaamisesta Ely-keskuksissa tosiasiallisesti valvonnan käyttöön, vähentämättä muuta valvonnan rahoitusta. Ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat tulosohjauksessaan yhteistyössä valvoneet eduskunnan lausuman toteuttamista. Maakuntauudistuksen täytäntöönpanon yhteydessä ja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoa (LUOVA) perustettaessa tulee edelleen varmistaa lausuman mukaisen tilanteen täytäntöönpanon jatkuvuus.

Valvontamaksun määräytymisen perusteena on valvontatoimenpiteen aiheuttama tosiasiallinen työmäärä, Valvontatoimenpiteistä perittävien maksujen suuruus vastaa korkeintaan suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Ely-keskuksille asetetun tulostavoitteen mukaan maksujen kus-

tannusvastaavuuden tulee vuonna 2017 olla 90%. Ely-keskusten vuoden 2015 tilinpäätöksessä todetaan, että niiden ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen tuotot lisääntyivät valvonnan maksullisuuden seurauksena vuoteen 2014 verrattuna. Tilinpäätöksen mukaan Y-vastuualueen tuotoista lähes puolet eli 1,8 milj. euroa (49 %) koostui ympäristönsuojelun valvontamaksuista.

Valvontaan käytetty henkilövoimavara

Ely-keskuksiin kohdistuneet säästötarpeet, niistä aiheutuneet irtisanomiset, määräaikaisten työsuhteiden lopettaminen ja eläköityminen on johtanut Ely-keskusten henkilöstön voimakkaaseen vähentymiseen. Vuoden 2015 tilinpäätöstietojen mukaan ELY-keskusten henkilöstöresurssi on vähentynyt tasaisesti jokaisella vastuualueella. Keväällä 2015 Ely-keskuksia ohjaavat ministerit sopivat, että Ely-keskusten y-vastuualueen henkilöstön lasku vuoden 2015 tasosta vuoden 2017 loppuun on -15 %. Ympäristöhallinnon tehtäviä hoitavan henkilöstön määrä on laskenut vuoden 2015 alun tason vajaasta 800 htv:stä vuoden 2016 alkuun noin 540 htv:hen eli noin 32 % . Ympäristönsuojelulain mukaisen valvontaan käytetty henkilötyövuosimäärä (vyöryttämättömät tiedot) oli vuonna 2015 noin 130 htv:tä, josta vesilain mukaiseen valvontaan noin 34 htv:tä.

Eduskunnan lausuman 67/2014 vp mukaisesti täytäntöönpantu valvonnan maksutulojen suuntaaminen yksinomaisesti valvonnan käyttöön on vuoden 2016 aikana edistänyt valvonnan henkilövoimavarojen turvaamista ja valvonnan maksutuloilla onkin voitu rekrytoida valvontaan sekä pysyviä että määräaikaisia henkilöitä. Ely-keskuksilla on kuitenkin edelleen ongelmia toteuttaa valvontasuunnitelmia tulosohjaustavoitteiden mukaisesti. Erityisesti erityisosaamista vaativan valvonnan resurssien hyödyntämisessä tarvitaan yhteistyötä eri Ely-keskusten kesken.

Valvonnan suunnitelmallisen täytäntöönpanon uhkana on jatkossakin se, että valvonnassa vain teollisuuspäästödirektiivin mukaiset laitokset ja toiminnot voidaan tarkastaa vain minimivaatimusten mukaisesti kerran kolmessa vuodessa. Kaikkein suuririskisimpiäkään kohteita ei nykytilanteessa aina voida kattavasti tarkastaa vähintään kerran vuodessa, kuten teollisuuspäästödirektiivi (2010/75/EU) edellyttää. Tämän priorisoinnin myötä kansallisesti ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraiset valvontakohteet jäävät vain kerran 5-10 vuodessa tarkastettavien luokkaan. Voimavarapula tulee pahetessaan huonontamaan myös Suomen kykyä raportoida päästöistä ja jätesiirroista Euroopan ympäristövirastolle Suomelle asetettujen velvoitteiden mukaisesti.

Ympäristö- ja vesilainmukaiset luvat

Aluehallintovirastojen voimavarat ovat edelleen vähentymässä. Tämä tarkoittaa myös AVIen ympäristövastuualueiden kannalta niukkenevia voimavaroja. Tavoite ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten asioiden käsittelyajalle on kuitenkin edelleen asetettu aiemmalle tasolle eli 10 kuukauteen.

Vuonna 2016 ympäristölupavastuualueiden käytettävissä on ollut 130 htv:n henkilövoimavara Ympäristöministeriön AVIen ympäristövastuualueilta saadun tiedon mukaan hakemusruuhkaa on pystytty purkamaan hyvin vuosien 2015 ja 2016 aikana. Syiksi AVIt arvioivat ruuhkanpurkumäärärahojen avustuksella saadut tulokset ja yleiset toiminnan tehostamistoimet . Esimerkiksi Itä-Suomen AVIn virkamiehet ovat erillisellä sopimuksella ratkaisseet Pohjois- ja Etelä-Suomen AVIn alueella vireille tulleita lupa-asioita. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 6a §:n 1 momentin mahdollistamalla tavalla Myös vireille tulevien asioiden määrä on vähentynyt. Tähän on vaikuttanut osaltaan ympäristölupien lupamääräysten tarkistamisesta luopuminen, mutta myös yleinen taloudellinen tilanne lienee vähentänyt vireille tulleiden asioiden määrää. Kuitenkin vuoden 2017 lopulla muun muassa eläinsuojien BAT-tarkistushakemukset tulevat nostamaan vireille tulevien asioiden määrää, mikä esimerkiksi ESAVIssa tarkoittaa 100-150 lisähakemusta. Lähivuosina myös jätteenkäsittelyn ja useat muut BAT-tarkistukset lisäävät käsiteltäviin lupamääriin.

Hallinnon sopeuttamistarpeet kohdentuvat ympäristölupavastuualueille siten, että ympäristölupien käsittely voi vaarantua. Valtiovarainministeriö on linjannut aluehallintovirastojen voimavaroja jakaessaan, että virastojen liikkumavaraa omien resurssiensa jakamisessa lisätään eli AVIn ylijohtaja voi kohdentaa aiempaa suuremman osan henkilöstövoimavarasta vapaasti haluamallaan tavalla. Jos ympäristölupavastuualue ei kykene säilyttämään nykyistä htv-osuuttaan , tuo muutos riskin ympäristölupien käsittelyaikatavoittteiden saavuttami-

selle, sillä jo nykyisilläkin voimavaroilla ympäristölupavastuualueilla on ollut suuria vaikeuksia saavuttaa niille asetettuja lupien käsittelyaikatavoitteita.

Vuoden 2016 ensimmäisen puolivuotiskauden (1.1.2016 – 30.6.2016) aikana vireille tuli kaikissa AVEissa 510 asiaa, joista 262 oli ympäristönsuojelulain mukaisia ja 248 vesilain mukaisia asioita.

Mediaanikäsittelyajat AVIen ympäristö-lupavastuualueilla (1.1.2016 – 30.6.2016		
Uutta toimintaa ja toiminnan muutoksia koskevat YSL:n mukaiset lupa-asiat	Kaikki uutta toimintaa ja toiminnan muutoksia koskevat ympäristölupahakemukset, pl. YSL:n 89 §:n mukainen aloite, koetoimintailmoitukset, oikaisuvaatimukset, korvaus-asiat	10,59 kk
Ympäristö- ja vesilupahakemukset	Kaikki ympäristö- ja vesilupa-hakemukset, pl. YSL:n 89 §:n mukainen aloite, koetoimintailmoitukset, oikaisuvaatimukset, korvaus-asiat	10,22 kk
Vesilain mukaiset asiat	Kaikki asiat sisältäen hallinto-pakot ja korvaukset sekä oikaisuvaatimukset	5,67 kk
YSL:n mukaiset kaikki lupa-asiat	Sisältää YSL 89 §:n mukaiset aloitteet, mutta ei ilmoituksia	13,46 kk

Vuonna 2017 aluehallintovirastot panostavat erityisen paljon uuden sähköisen käsittelyn käyttöönottoon liittyvään koulutukseen, ohjeistukseen ja sisällön tuottamiseen. Käsittelyaikojen oletetaan lyhenevän sähköisen järjestelmän käyttöönoton myötä. Samanaikaisesti kuitenkin uuden LUOVA-viraston suunnittelu ja uuteen hallintoon valmistautuminen vie voimavaroja. AVI-virastot joutuvat vuonna 2017 suuntaamaan voimavaroja myös moniin muihin tehtäviin kuin hakemusasioiden käsittelyyn. AVI-virastojen tilanteessa on myös alueellisia eroja, esimerkiksi Pohjois- Suomen aluehallintovirastossa yksin Terrafame sitoo useine hakemus- ja korvaus-asioineen 3-4 htv:tä.

Ympäristöministeriössä on valmisteilla useita hankkeita, joilla sujuvoitetaan ympäristölupamenettelyä ja pyritään vähentämään lupamenettelyjen määrää. Samanaikaisesti Euroopan unionissa valmistellaan teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalan laitoksille parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmiä, joiden velvoitteet on määräajassa (4 vuotta) vietävä osaksi ympäristölupia. Päätelmiä laaditaan kaikille toimialoille ja niitä uudistetaan määrävälein. Tämä tarkoittaa direktiivilaitosten osalta lisääntyvää lupakäsittelyä.

Ympäristö- ja vesilain mukaiseen lupamenettelyyn ja valvontaan liittyviä kehittämistoimenpiteitä

Ympäristöministeriö on asettanut yhdessä aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämiskeskuksen (KEHA-keskus) kanssa hankkeen (ESAVI/4043/00.00.01.01/2016, YM012:00/2016) ympäristönsuojelun tietojärjestelmän sähköisen lupajärjestelmän valmistelun jatkamiseksi (Vesi- ja ympäristölupamenettelyn digitalisointihanke – hakemus- ja päätössovellusvaihe). Sähköinen lupajärjestelmä saadaan tuotantokäyttöön alkuvuodesta 2017. Valvonnan tietojärjestelmän (VAHTI) joulukuussa 2014 alkanutta uudistamista jatketaan vuoteen 2017. Näillä järjestelmillä ja niihin liittyvillä toimintatapojen muutoksilla pyritään tehostamaan, nopeuttamaan ja helpottamaan lupien hakemista, ratkaisemista ja tehtyjen päätösten valvontaa. Toteutuksen kannalta on kuitenkin tärkeää, että LUPA- ja VAHTI-hankkeet saavat osansa hallituksen digitalisaatiohankkeiden rahoituksesta.

Valvonnan tehostamiseksi ja yhtenäistämiseksi ympäristöministeriö on 16.5.2016 antanut Ely-keskuksille uuden valvontaohjeen (YM4/401/2016), joka sisältää myös kuvauksen hyvistä valvontakäytännöistä kuntien käytettäväksi. Ohjeella pyritään helpottamaan riskipohjaisen valvonnan suunnittelua ja järjestämistä eri viranomaisissa. Ympäristöministeriö on jo julkaissut viranomaisten Laillisuusvalvontaoppaan (OH9/2014), jossa konkreettisella tavalla annetaan ohjeita ja asiakirjamalleja erilaisiin valvonnan tilanteisiin. Ympäristöministeriö on myös käynnistänyt hankkeen valvonnan riskiperusteisuuden kehittämiseksi tavoitteena tukea Ely-keskuksia valvonnan suunnittelussa. Valvonnan maksullisuudella pyritään edelleen turvaamaan Ely-keskusten

valvontaresurssia ympäristönsuojelun hyvän tason varmistamiseksi. Ympäristöministeriö harkitsee myös maksullisuuden laajentaminen jätelain mukaiseen valvontaan.

Henkilöstön vähentäminen ja alueellisesti epätasaisesti kohdistuva eläköityminen vaikeuttaa huomattavasti Ely-keskusten selviytymistä lakisääteisistä tehtävistään. Ympäristöministeriö aloitti keväällä 2015 joukon edelleen jatkuvia sopeuttamistoimia, joiden avulla pyritään ylläpitämään laadukas yhdenmukainen, tehokas ja vaikuttava ympäristöhallinto niukkenevista voimavaroista huolimatta. Runsaasta lainsäädännöstä johtuen keskeisin keino on lainsäädännön uudistaminen sekä toimintatapojen tehostaminen. Tärkeimpien Ely- ja AVI Y- palvelujen toimintamalleja uudistetaan asiakaslähtöisimmiksi, tehokkaammiksi ja yhtenäisemmiksi.