Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Ympäristöneuvos Pirkko Oilinki-Nenonen 13.10.2017 HE 106/2017vp

**Valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto**

# Aluehallinnon valvonta- ja luparesurssit

Aluehallintovirasto (AVI) 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 mukaisia ympäristölupien valvonnasta. ELY-keskusten 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 valtio vesitaloudellisista luvista sekä huolehtivat ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. Nämä tehtävät hoidetaan ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön ohjaamina ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella (Y-vastuualue), mutta ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. AVIen yleishallinnollinen ohjaus on valtiovarainministeriön vastuulla. Vuonna 2020 ympäristöhallinnon organisointi muuttuu, kun sekä luvitus että valvonta hoidetaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastossa (Luova).

**Valvonta**

Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta tuli maksulliseksi 1.9.2014. Hyväksyessään hallituksen esityksen uudeksi ympäristönsuojelulaiksi eduskunta edellytti lausumassaan (Eduskunnan vastaus 67/2014 vp), 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. Vuonna 2015 ja 2016 ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen tuotot olivat n. 2,0 milj. euroa. Valvontatuloilla on pystytty palkkaamaan uutta henkilöstöä. Ympäristösuojelupalvelujen henkilövoimavarat ovat kasvaneet ja ovat nykyisin n. 240 htv eli n. 10 htv aiempaa suuremmat ja Y-vastuualueen johtajien arvioin mukaan myös kasvavat hieman edelleen. Samaan aikaan muissa ympäristöpalveluissa henkilömäärät ovat supistuneet irtisanomisten, määräaikaisten työsuhteiden lopettamisen ja eläköitymisen vuoksi. ELY-keskusten toimintamenorahoituksen supistuminen vuonna 2018 tulee jatkamaan tätä kehityssuuntaa.

ELY-keskuksilla on kuitenkin edelleen ongelmia toteuttaa valvontasuunnitelmia tulostavoitteiden mukaisesti, sillä resursseja tarvitaan aiempaa enemmän lisääntyvään maksuttomaan neuvontaan ja ongelmatapausten hoitamiseen. Valvonnan suunnitelmallisen täytäntöönpanon uhkana on jatkossakin se, että teollisuuspäästödirektiivin (2010/75/EU) mukaiset laitokset ja toiminnot voidaan tarkastaa ainoastaan minimivaatimusten mukaisesti kerran kolmessa vuodessa. Kaikkein suuririskisimpiäkään kohteita ei aina voida kattavasti tarkastaa kerran vuodessa. Tämän priorisoinnin myötä kansallisesti ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraiset valvontakohteet jäävät vain kerran 5-10 vuodessa tarkastettavien luokkaan.

**Luvitus**

Hallinnon sopeuttamistoimien myötä AVIen käyttöön osoitetut toimintamenomäärärahat ovat laskeneet. AVIen toimintamenot ovat supistuneet ja supistuvat edelleen, ensi vuonna - 6 %. Niukentuneet resurssit vaikuttavat ympäristölupavastuualueiden toimintaan. Valtiovarainministeriö on linjannut, että virastojen liikkumavaraa omien resurssiensa jakamisessa lisätään ja vastuualueille määriteltyä resurssia pienennetään eli viraston ylijohtaja voi kohdentaa aiempaa suuremman osan henkilöstövoimavarasta vapaasti haluamallaan ta-

valla. Muutos sisältää riskin, että ympäristölupavastuualueet eivät kykene säilyttämään edes nykyistä htv-osuuttaan. Ympäristölupien käsittelyaikatavoitteiden saavuttaminen pienemmillä resursseilla muuttuu haastavammaksi, sillä jo nykyisilläkin voimavaroilla ympäristölupavastuualueilla on ollut suuria vaikeuksia saavuttaa niille asetettuja lupien käsittelyaikatavoitteita.

Vuonna 2017 AVIen ympäristölupavastuualueiden käytettävissä on ollut vajaa 130 htv:n voimavara. Vaikka henkilöstöresurssia on ollut jonkin verran niukemmin käytettävissä, on hakemusruuhkaa on pystytty purkamaan ruuhkanpurkumäärärahojen avustuksella, tehostamistoimenpiteillä ja lisääntyneellä AVIen välisellä henkilöresurssien joustavalla yhteiskäytöllä. AVIen tilanteessa on kuitenkin suuria alueellisia eroja.

Niukkenevista resursseista huolimatta AVIeille asetettu tavoite uutta toimintaa ja toiminnan muutosta koskevalle ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten asioiden käsittelyajalle pidetään edelleen nykyisellä tasolla eli 10 kuukautena. Tänä vuonna puolivuositilaston mukaan toteuma on 11 kk.

**Kehittämistoimenpiteitä**

Ympäristöministeriössä on valmisteilla useita hankkeita, joilla sujuvoitetaan ympäristölupamenettelyä, pyritään vähentämään lupamenettelyjen määrää ja tehostetaan voimavarojen käyttöä. Lupien laatuun on panostettu, on kehitetty lupien käsittelyn ja päätösten yhdenmukaisuutta ja toiminnanharjoittajien neuvontaa.

Tietojärjestelmillä ja niihin liittyvillä toimintatapojen muutoksilla pyritään tehostamaan, nopeuttamaan ja helpottamaan lupien hakemista, ratkaisemista ja tehtyjen päätösten valvontaa. Toukokuussa 2017 ympäristölupavastuualueilla otettiin käyttöön lupahakemuksen tuottamisen ja jättämisen, täydennyspyynnön toimittamisen ja hakemuksen täydentämisen sekä päätöksen lähettämisen kattava sähköinen eLupa-järjestelmä. Sen käyttöönotto tulee yhä vaatimaan henkilöstön koulutusta ja asiakkaiden neuvontaa. Ohjeistuksen tekeminen työllistää vielä enemmän kuin nopeuttaa käsittelyä. Järjestelmän jatkokehittämiseen on kuitenkin tärkeää varmistaa riittävät voimavarat, jotta voidaan luoda yhteys valvonnan tietojärjestelmään tulevaan organisaatiomuutokseen varautuen.

AVIen ja ELY-keskusten Y-vastuualueen henkilöstön osallistuminen ympäristöhallinnon yhteiseen järjestelmä- ja palvelujen kehitystyöhön vaatii aikaa ja asiantuntijaresursseja. Samaan aikaan myös uuden Luova-viraston suunnittelu ja toimeenpanohanke vaatii yhä vahvempaa panostusta ja kuluttaa henkilöstöresurssia.

Nyt on kuitenkin tärkeä käyttää voimavaroja sähköisten palvelujen ja yhteisten toimintatapojen kehittämiseen ja näin valmistautua uuteen virastoon ja sen yhteyksiin muuhun ympäristöhallintoon maakunnissa ja kunnissa. Nykyinen luvituksen ja valvonnan jakaminen kahteen erilliseen organisaatioon valtion hallinnossa ei ole tehokasta toimintaa eikä voimavarojen käyttöä. Hyvän yhteistyön ylläpitäminen ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen välillä vaatii edelleen huomiota ja jopa parantamista. Valmistelussa oleva Luova-virasto on merkittävä parannus ympäristöasioiden hoidon kannalta. Valvontamaksutulojen varaaminen eduskunnan lausuman edellyttävällä tavalla valvonnan resursointiin tulee turvata myös Luova-viraston toiminnassa.