Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Ympäristöneuvos Pirkko Oilinki-Nenonen 11.10.2018 HE 123/2018

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 mukaisten ympäristölupien valvonnasta. ELY-keskusten tehtävänä on alueellinen ympäristön tilan seuranta, ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito sekä vesivarojen käyttö ja hoito. ELY-keskukset ohjaavat ja valvovat ympäristövaikutusten arviointimenettelyjä (YVA). 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 2021 ympäristöhallinnon organisointi muuttuu, kun sekä lupa- että valvontatehtävät hoidetaan valtion lupa- ja valvontavirastossa (Luova).

Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta tuli maksulliseksi 1.9.2014. Eduskunta edellytti valvontamaksutulojen ohjaamista ELY-keskuksissa suoraan valvonnan käyttöön, joten valvontatuloilla on pystytty palkkaamaan uutta henkilöstöä. Nykyisin ympäristönsuojelun palveluissa on n. 240 htv eli n. 17 htv aikaisempaa tilannetta enemmän. Samaan aikaan muissa ympäristöpalveluissa henkilömäärät ovat vähentyneet ELY-keskusten toimintamenorahoituksen supistumisen vuoksi. Vuonna 2019 laskusuunnan arvioidaan kuitenkin tasaantuvan.

Valvonnan parantuneesta voimavaratilanteesta huolimatta ELY-keskuksilla on edelleen ongelmia toteuttaa valvontasuunnitelmia tulostavoitteiden mukaisesti, sillä resursseja tarvitaan aiempaa enemmän lisääntyvään maksuttomaan neuvontaan, ongelmatapausten hoitamiseen ja ennen kaikkea uusien tehtävien hoitamiseen.

Samoin AVIen käyttöön osoitetut määrärahat ovat laskeneet, mutta tilanne on tasaantumassa. Ympäristölupavastuualueiden käytettävissä on toimintamenorahoituksella n. 130 htv, mutta muutoin rahoitettu henkilöstö on pienentynyt n. 15 htv vuoden 2015 tasosta. Tilanteeseen on yritetty sopeutua tehostamistoimenpiteillä kuten nostamalla lupakynnyksiä, siirtämällä eläinsuojien ympäristölupia kuntien toimivaltaan ja lisäämällä AVIen henkilöresurssien yhteiskäyttöä.

Ympäristölupien käsittelyaikatavoitteiden saavuttaminen on kuitenkin entistä haastavampaa. AVIen tilanteessa on suuria alueellisia eroja ja erityisesti Länsi- ja Pohjois-Suomessa on lisännyt tarve erillisrahoitukselle. Vaikka esimerkiksi Pohjois-Suomen AVI on saanut lisäresursseja lisätalousarviossa, ovat voimakkaasti lisääntyneet lupahakemukset ruuhkautuneet ja käsittelyajat venyneet huomattavasti tavoiteajasta. Tämä heijastuu uutta toimintaa käynnistävän elinkeinoelämän, erityisesti matkailualan, vaatimuksena lisätä lupakäsittelyn resursseja ja osaamista.

Merkittävänä uutena resurssihaasteena on jatkuva ns. BAT-tarkistusmenettely ja sen vaikutus tarpeeseen muuttaa olemassa olevia lupia. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan vertailuasiakirjat ja niiden juridisesti sitovat päätelmät on siirrettävä tiukoissa määräajoissa laitosten lupapäätöksiin. Vertailuasiakirjojen valmistelu EU:ssa on jatkuva prosessi, niitä valmistuu toimialoittain ja kun kaikki on käyty läpi, prosessi aloitetaan uudestaan.

Toimeenpano vaatii sekä ELY-keskusten että AVIen asiantuntemusta. BAT-tarkistuksessa on parhaillaan n. 300 siipikarja- ja sikaeläinsuojaa, n. 150 suurta polttolaitosta ja n. 150 jätteenkäsittelytoimintoa, joiden tiukka määräaika sitoo kummankin organisaation resursseja.

Ympäristöministeriössä on valmisteilla useita toimia, joilla edelleen sujuvoitetaan ympäristölupamenettelyä, pyritään vähentämään lupamenettelyjen määrää ja tehostetaan voimavarojen käyttöä. Tietojärjestelmillä ja niihin liittyvillä toimintatapojen muutoksilla pyritään nopeuttamaan ja helpottamaan lupien hakemista, ratkaisemista ja tehtyjen päätösten valvontaa. Niukkuudesta huolimatta voimavaroja on tärkeä käyttää sähköisten palvelujen ja yhteisten toimintatapojen kehittämiseen.

Uuden Luova-viraston suunnittelu ja toimeenpanohankkeet vaativat myös panostusta ja henkilöstöresurssia. Valmistelussa oleva sekä luvitusta että valvontaa hoitava Luova-virasto on merkittävä parannus ympäristöasioiden hoidon ja resurssien käytön kannalta. Myös Luovan toiminnassa tulee turvata vallitseva käytäntö ja ohjata valvontamaksut valvontaviranomaisissa tosiasiallisesti lyhentämättöminä valvonnan käyttöön vähentämättä muuta valvonnan rahoitusta.