Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

4.4.2022

Eduskunta
Ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

Ympäristövaliokunta tiistai 05.04.2022 klo 10.00 / E 30/2022 vp / Lausuntopyyntö

Lausunto

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ympäristövastuualueelta lausuntoa aiheesta ”Ympäristöluvituksen sujuvuus investoinneissa vihreään siirtymään; Lupamenettelyjen kokonaiskäsittelyajat ja mahdollisuudet niiden lyhentämiseen”. ELY-keskusten ympäristövastuualueet esittävät yhteisenä lausuntonaan seuraavaa:

Ympäristöluvitukseen liittyvistä ELY-keskusten tehtävistä

ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueilla on moninainen rooli investointien edistämisessä eri ympäristöllisissä prosesseissa. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointi (YVA) -prosessit, kaavojen edistäminen ja valvonta, ympäristöllisten lupien ennakkovalvonta sekä luonnonsuojelulain mukaiset prosessit (kuten Natura-menettelyt ja poikkeusluvat).

Ympäristö- ja vesilupien ennakkovalvonnalla on merkittävä osuus lupaprosesseissa aluehallintovirastojen (AVIen) kanssa. ELYt osallistuvat lupaprosessiin kuuluviin ennakollisiin neuvotteluihin, joissa käydään läpi hankkeiden ympäristöllisiä reunaehtoja ja selvitystarpeita. ELYt myös antavat aluehallintovirastoille lausunnon lupahakemuksesta. ELY-keskusten lausunto on keskeinen osa ympäristö- tai vesiluvan rakentamista. ELYt antavat aluehallintovirastolle lausuntoja myös maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisista yhteiskäsittelylupahakemuksista. Lisäksi ELYt antavat kunnille lausuntoja tietyistä kuntien toimivaltaan kuuluvista ympäristölupahakemuksista. ELY-keskukset korostavat, että hankkeen toteutuminen edellyttää kaikkien hallinnollisten prosessien läpivientiä (esim. kaavat, kunnan ympäristölupa, rakennuslupa, purkulupa, kajoamislupa, käsittely- ja varastointilupa, poikkeus luontotyyppien suojelusta, lentoestelupa jne.) ja ELY-keskukset ovat näissä prosesseissa mukana eri aihepiirien lainsäädännön mukaisesti.

ELY-keskus tuo lupahakemuksista annettavissa lausunnoissa esiin yleisen edun näkökulman sekä keskittyy käsiteltävän asian kannalta olennaisen tiedon välittämiseen. Lausunnoissa huomioidaan ympäristönsuojelun lisäksi luonnonsuojelun, vesiensuojelun ja vesien- ja merenhoitosuunnitelmien, pohjavesiensuojelun sekä alueidenkäytön näkökulmat ja tavoitteet. ELY-keskus ottaa lausunnoissa huomioon myös toimintaa koskevat jätelain mukaiset velvoitteet. ELY-keskus ottaa lausunnossaan kantaa lupahakemuksessa esitettyjen selvitysten riittävyyteen ja hankkeen ympäristövaikutuksiin. Lausunnossa tuodaan myös esiin mahdolliset yhteisvaikutukset alueen muiden luvanvaraisten toimintojen tai hankkeiden kanssa. Jos kyseessä on olemassa oleva toiminta, esitetään lausunnossa kooste toiminnan ympäristövaikutusten kannalta olennaisesta valvontahistoriasta (muun muassa häiriötilanteet ja yleisöilmoitukset). Jos toiminnanharjoittaja on esittänyt lupahakemuksen yhteydessä tarkkailusuunnitelman, kiinnitetään lausunnossa huomiota tarkkailun toteuttamiseen.

ELY-keskukset myös osallistuvat aluehallintovirastojen tarkastuskäynnille. Ennakkovalvontaan kuuluu myös neuvonta ja ohjaus, esimerkiksi toiminnanharjoittajille tiedottaminen lainsäädännön vaatimuksista ja muutoksista, toiminnan ympäristövaikutuksista sekä toimialan parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta. ELYjen ja AVIen yhteistyön tiivistämistä on kehitetty YM:n rahoittamissa kehittämishankkeissa.

ELY-keskuksen tehtävänä toimialueellaan on myös yleisen edun valvonta, mikä tarkoittaa yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Yleisen edun valvonnan katsotaan edustavan kaikkia haitankärsijöitä ja sen tavoitteena on ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden turvaaminen.

Lupapäätöksiä koskevissa valitusasioissa ELY-keskus antaa lausuntoja ja vastineita Vaasan hallinto-oikeudelle, alueellisille hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Voimavarat ja yhteistyö

Suomen ympäristökeskus julkaisi 11/2021 ympäristöministeriön tilaaman selvityksen aluehallintovirastojen antamien ympäristölupapäätösten käsittelyajoista ja pitkien lupakäsittelyjen syistä. Ympäristöministeriö arvioi, että ympäristölupien käsittelyä voidaan välittömästi nopeuttaa vain lisäämällä resursseja aluehallintovirastoihin sekä ELY-keskuksiin. Pidemmällä aikavälillä lupakäsittelyä voitaisiin YM:n mukaan kehittää kokoamalla lupa- ja valvontatehtävät yhteen viranomaiseen sekä panostamalla sähköisiin järjestelmiin.

ELY-keskukset yhtyvät näkemykseen, että pikaisin toimi ympäristöllisten menettelyjen sujuvoittamiseen on riittävien resurssien turvaaminen. ELY-keskusten työn sujuvuus ja laatu vaikuttavat myös aluehallintovirastojen lupaprosesseihin. ELY-keskusten prosessit voivat osoittautua pullonkauloiksi hankkeiden etenemiselle. ELY-keskuksissa on myös epätasaiset resurssit suhteessa työn määrään, joten alueilla ollaan erilaisissa tilanteissa ja kyetään tarjoamaan eritasoista palvelua.

Pelkät määrälliset resurssit eivät kuitenkaan yksin auta, vaan kriittiseksi tekijäksi voi osoittautua riittävän osaamisen saaminen. Monet tehtävät vaativat useiden vuosien kokemusta, ja myös uusien oppijoiden perehdyttäminen vie aikaa. Pahaista osaajista voi olla kilpailua eri organisaatioiden kesken. Erityisesti uudentyyppisten hankkeiden viranomaismenettelyissä tarvitaan koulutusta ja enemmän vuorovaikutusta. Esimerkiksi vihreän siirtymän hankkeissa on täysin uudenlaisia teollisia prosesseja. Ympäristövirkamiesten asiantuntemusta on kehitettävä ja ylläpidettävä.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen yhteistyötä on tarpeen tiivistää entisestäänkin ja parantaa tiedonvaihtoa. Painopistettä olisi hyvä siirtää yhä enemmän ennakollisiin menettelyihin, jolloin viranomainen ohjaisi ja neuvoisi mahdollisimman paljon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ennakkoneuvottelumenettelyjä tulisi siten kehittää. Hakemusten laatu ja täydennystarpeet on koettu yhdeksi luvitusta hidastavaksi tekijäksi. Hyvä ennakollinen neuvonta ja ohjaus vaikuttaisi myös hakemusten parempaan laatuun, joka nopeuttaa lupakäsittelyä. Neuvontaan ja ohjaukseen panostaminen vaatii lisäresursseja, ja jotta painopistettä saadaan lisää neuvontaan, sitä tulisi myös mitata.

Yhteistyötä on tarpeen tiivistää paitsi ELYjen ja AVien välillä, myös RED II –neuvonnan, vihreän siirtymän RRF-henkilöiden ja RRF-rahoitusta myöntävien tahojen välillä (kuten Business Finland ja TEM). RED II lupaneuvonnan roolia pitäisi pystyä nostamaan valtakunnallisesti hanketoimijoiden tietoisuuteen.

Sähköiset järjestelmät ja digitalisaatio

Digitalisaation edistäminen on välttämätöntä ympäristöllisten menettelyjen edistämisessä. Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän (YLVA) sekä sähköisen lupajärjestelmän (eLupa) pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen kehittäminen on taattava. Sujuvoittamisen kannalta olisi syytä tarkastella myös em. järjestelmien mahdollista yhdistämistä. eLupa -järjestelmän käyttöaste on vielä melko alhainen, joten sen markkinointia asiakkaille olisi syytä tehostaa. YLVAssa on jo valmiina jo kytkentä asianhallintajärjestelmään (USPA) ja ELY-keskusten ympäristövalvonnan laskutus tapahtuu YLVA-järjestelmän kautta. Myös lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta toteutetaan myöhemmin YLVA-järjestelmän kautta. YLVAa kehitetään jatkuvasti myös kuntien käyttöön, joten tehokuutta on saavutettavissa myös sitä kautta.

Kunnat olisi tärkeää saada mukaan myös muihin sähköisiin järjestelmiin. Tätä varten olisi rakennettava tarvittavat rajapinnat. Kuntapuolen luvitusten (ympäristöluvat ja rakennusluvat) ja kaavoituksen merkitystä tulee enemmän korostaa valtionhallinnon ohella.

Samanaikaisesti olisi syytä kehittää entisestään sähköistää neuvontaa. Tätä varten tarvitaan toimivat ja ohjaavat internet-sivut ja linkit varsinaisiin luvanhakujärjestelmiin.

Ympäristötieto on vielä osin pirstaloitunutta. Ympäristötiedon parempaa saavutettavuutta ja yhteiskäyttöä olisi hyödyllistä kehittää niin viranomaisten välillä (ELY, AVI, SYKE, kunta ja Tukes) kuin toiminnanharjoittajan suuntaan. ELYjen Y-vastuualue tuottaa, käsittelee ja jalostaa tehtäviensä kautta suuria määriä ympäristötietoa saattaen ne eri järjestelmiin rakenteelliseen muotoon. Tämän tiedon tulisi olla hyödynnettävissä mahdollisimman laajasti niin viranomais- kuin toimijakentällä. Olemassa olevan ja lupaharkinnan kautta kriittisen tiedon saavutettavuus sujuvoittaa lupaprosessia ja tuo siihen ennakoitavuutta.

Muita mahdollisia keinoja lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi

- YVA-menettelyyn ja lupaprosessiin tarvittavien selvitysten yhdistäminen mahdollisuuksien mukaan
- Hankkeiden priorisointi viranomaiskäsittelyissä sovituin yhtenäisin tavoin
- Lainsäädännön vaatimusten yksinkertaistaminen (EU-direktiivit ohjanneet monilta osin päinvastaiseen suuntaan ja viranomaistyötä lisäävään suuntaan)

ELY-keskusten mukanaolo jatkosuunnittelussa

ELY-keskusten ympäristövastuualueet esittävät toiveen olla mukana mahdollisen jatkoehdotuksen valmistelussa.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. ELY-keskusten ympäristövastuualueen johtajien puolesta Y-johtajien puheenjohtaja Olli Madekivi.