

Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta

Ympäristölupajärjestelmästä on säädetty maaliskuussa 2000 voimaantulleella ympäristönsuojelulailla sekä aikaisemmallalla ympäristölupamenettelylailla. Ympäristöluvilla säädellään pääasiassa pistemäisistä lähteistä, kuten teollisuus- ja energialaitoksista tulevia päästöjä ja muuta ympäristökuormitusta. Tarkastuksessa on arvioitu, missä määrin ympäristölupien valvonta täyttää valvonnalle asetettavat vaatimukset. Asianmukainen valvonta on välttämätön edellytys ympäristölupajärjestelmän toimivuudelle.

Tarkastuksen erityiseksi aihealueeksi valittiin ilmansuojelu. Tarkastusaineisto sisältää alueellisten ympäristökeskusten vuosina 1996 - 2000 tekemiä ympäristölupapäätöksiä asiakirjoineen. Päätökset on annettu pääosin aieman ympäristölupamenettelylain perusteella. Uusia vuonna 2000 voimaantulleen lainsäädännön mukaisia lupaviranomaisia ovat ympäristölupavirastot, jotka ratkaisevat merkittäviä ympäristövaikutuksia koskevat lupa-asiat.

Valvontaa suorittavien alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupatoimintaan käyttämät palkkausmenot olivat vuonna 2001 noin 7,5 miljoonaa markkaa. Järjestelmän välillinen taloudellinen hyöty näkyy ympäristön tilan paranemisena tai säilymisenä hyvällä tasolla sekä vastaavasti vältettyinä ympäristökustannuksina. Esimerkiksi jo yksittäisen pilaantuneen maa-alueen puhdistaminen ja kunnostaminen voi liitännäiskustannuksineen maksaa jopa miljoonia euroja.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on katsonut ympäristölupajärjestelmän kokonaisuutena toimivan kohtalaisen hyvin. Ympäristölupajärjestelmä on kattava etenkin pistemäisten ympäristökuormittajien, kuten teollisuus- ja energialaitosten osalta. Niitä koskevissa ympäristölupapäätöksissä on yleensä käsitelty melko monipuolisesti päästöjä sekä päästöjen aiheuttamia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Sen sijaan pienimuotoisemmassa tai vakiintu-

mattomassa toiminnassa osa tarvittavista luvista jää hake-
matta.

Tarkastuksessa on havaittu, että alueellisten ympäristö-
keskusten tekemät lupapäätökset ovat rakenteensa ja tietojen
esittämistavan suhteen poikenneet huomattavasti toisistaan.
Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lupapäätösten määrämuotoisuutta
tulisi kehittää nykyistä pitemmälle sekä tukea päätösten valmistelua
tietojärjestelmien avulla.

Tarkastuksen perusteella päästö- ja valvontamääräysten tiukkuudessa
on ollut huomattaviakin eroja keskusten välillä. Toiminnanharjoittajilla
ja viranomaisilla on myös ollut näkemyseroja päästöjen todellisesta
suuruudesta sekä päästöjen mittaamis- ja laskentatavoista. Päästöjä ja
päästötarkkailua koskevia lupamääräyksiä on käsitelty myös ympäristölupien
valvontaa selvittäneen työryhmän mietinnössä, joka valmistui tarkastuksen
aikana. Tarkastusvirasto on katsonut, että mietintö ei kuitenkaan sellaisenaan
toimi ympäristökeskuksille annettavana ohjeena.

Tarkastuksen perusteella valvonta ei kaikilta osin ole ollut systemaattista.
Keskeisenä syynä tähän tarkastusvirasto on pitänyt sitä, että valvonnalle
asetettavia vaatimuksia ei ole selkeästi määritelty. Valvonnan suunnittelun
lähtökohtana ovat olleet paljolti resurssit, eivät niinkään valvonnan
omat vaatimukset. Tarkastuksessa on myös havaittu, että valvontaan
käytetystä työajasta ja valvonnan suoritteista ei ole käytettävissä
eriteltyä ja vertailukelpoista tietoa.

Tarkastusajankohtana ympäristökeskuksille ei ollut annettu sisällöllisiä
ohjeita valvontasuunnitelmien laatimisesta. Ne suunnitelmat, joita
tarkastusajankohtana oli laadittu ympäristökeskuksissa, eivät noudattaneet
yhtenäistä rakennetta. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin perusteltuna,
että valvontasuunnitelmat laadittaisiin yhtenäisen rakenteen ja tietomäärittelyn
mukaisesti lähtien valvonnalle asetettavista yleisistä vaatimuksista.

Valvonnan toteutus perustuu oleellisesti toiminnanharjoittajien suorittamaan
toiminnan ja päästöjen itsetarkkailuun, jota kontrolloidaan ulkopuolisen
toimesta. Tarkastuksen perusteella kontrollitoiminnassa on kehittämistarpeita.
Tarkastusvirasto on ehdottanut harkittavaksi, olisiko ilma-

päästöjen kontrollimittauksia tekevien konsulttien toiminnan laatutasoa ja yhtenäisyyttä mahdollista parantaa konsulttitoiminnan sertifiointilla.

Edelleen tarkastuksessa on havaittu, että ympäristökeskukset ovat lupakäsittelyyn ja -valvontaan käytettävissä olleiden resurssien puitteissa asettaneet lupakäsittelyn etusijalle. Noudatettu maksupolitiikka ei lähde siitä, että maksuilla voitaisiin saada aikaan ympäristölupatoiminnan täysimittainen resurssointi. Ympäristölupamaksut kattavat keskimäärin 50 % toiminnan omakustannusarvosta. Lupien valvonnasta ei erikseen peritä maksua toiminnanharjoittajalta. Tarkastusvirasto on kuitenkin katsonut, että valvontamaksu sinänsä olisi aiheuttamisperiaatteen mukainen ja pitänyt perusteltuna, että ympäristöministeriö harkitsisi molempia maksuja ja niiden tasoa kokonaisuutena.

Vuonna 2000 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain ja -asetuksen mukaisesti ympäristölupaviraston myöntämän ympäristöluvan valvonnasta vastaa alueellinen ympäristökeskus, joka myös antaa lausunnon näitä lupia koskevista hakemuksista. Ympäristökeskusten näkemyksen mukaan mainitut lausunnot sisältävät tosiasiallisesti myös lupapäätöksen valmistelutyötä. Ympäristökeskukset ovat myös kokeneet toiminnallisesti hankalana sen, että lupakäsittely ja valvonta hajoaa edellä mainittujen lupien osalta kahden eri viranomaisen suoritettavaksi. Toisaalta ympäristölupaviraston näkemyksen mukaan se joutuu päätöksenteossaan perehtymään asiaan kokonaisvaltaisesti tukeutumatta paljoakaan ympäristökeskuksen lausuntoon. Tarkastusvirasto on pitänyt perusteltuna, että ympäristöministeriö selvittäisi tarkemmin valmistelutyön jakautumista viranomaisten kesken ja harkitsisi tarvittaessa lupamaksutulojen jakamista vastaavasti.