



Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 19.10.2015, YM038:02/2011

LAUSUNTO LUONNOKSESTA (19.10.2015) YMPÄRISTÖVALVONNAN OHJEEKSI

Ympäristöministeriö on pyytänyt Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (tekstissä ELY-keskus) lausuntoa luonnoksesta ympäristövalvonnan ohjeeksi. ELY-keskus on tutustunut ohjelunnonkseen ja esittää siitä lausuntonaan seuraavaa:

Viranomaisten välinen yhteistyö

Lupamenettelyiden sujuvoittaminen

Ympäristönsuojelulain kolmannen vaiheen valmistelussa keskeisinä asioina on lupamenettelyiden sujuvoittaminen ja sähköisten menettelyjen käyttöönotto ja hyödyntäminen. ELY-keskus toivoo, että myös näitä asioita ennakoitaisiin jo valvontaohjeessa (esim. luvussa 3.2 s. 4 ss.), mm. kannustamalla valvontaviranomaisia hallitusohjelman mukaisesti käytännön kokeiluihin esim. ennakoneuvottelun ja muiden vuorovaikutteisten käytänteiden soveltamisen sekä myös AVI-ELY - yhteistyössä ja sidosryhmäyhteistyössä. Käyttökelpoisia yhteistyökäytänteitä on jo olemassa.

ELY-keskusten henkilöstövähennysten vaikutus

Ohjeen saatesanoissa todetaan, että työryhmällä ei ollut mahdollisuutta arvioida valmisteilla olleen YSL muutoksen (HE 257/2014 vp) vaikutuksia (mm. ympäristöluvissa määrätystä lupamääräysten tarkistamisenmenettelystä luopuminen) eikä valtioneuvoston rakennepoliittisen ohjelman (mm. ELY-keskusten henkilöstön vähennykset: kahden vuoden kuluessa noin 700 henkilötyövuotta) vaikutuksia valvontamenettelyihin. Edellä mainittujen muutosten vaikutusta valvontamenettelyihin ja niiden ohjeistukseen tulisi ELY-keskuksen mielestä vielä mahdollisuuksien mukaan arvioida. Tarkistamisenmenettelystä luopuminen lisää valvojen työtä ja valvonnan vastuuta. Myös valvonnan maksullisuus luo paineita valvonnan laatutason säilyttämiseen tai nostamiseen.

Riskimittarin käyttö

Ohjeen luvussa 5 Ympäristövalvonnan sisältö on todettu, että "...valvontaviranomainen voi käyttää ns. riskimittaria ympäristölupavelvollisten yritysten taloudellisen tilanteen arvioimiseksi ..." (s. 8), ja että "...valvojan on seurattava vuosiarvioinnin yhteydessä riskimittarin antamaa laitoksen luokitusta."

(s.18). Epäselväksi jää, missä määrin riskimittaria nykyisellään käytetään ELY-keskuksissa ja onko riskimittarin käyttö uutena valvontavälineenä ohjeen mukaan mahdollisuus, suositus vai velvollisuus? Riskimittarin käyttämiseen yrityksen taloudellisen tilan arvioinnissa tarvitaan valvojille suunnattua koulutusta sekä tarkempaa ohjeistusta.

Riskiluokka

Luvun 6.4 Valvonnan tehokkuuden seuranta toiseksi viimeisessä kappaleessa mainitaan valvontaluokka: "Jos valvontaluokka laskee 5...":een. Tässä tarkoitettaneen *riskiluokkaa*. Termi olisi hyvä korjata oikeaksi.

Kokonaisvaltainen arvio ympäristöntilaportteista

Ympäristön tilaa koskevista raporteista tulee luvun 6.4 (s. 19) mukaan tehdä kokonaisvaltainen arvio, joka julkaistaan internetissä osana ELY-keskuksen valvontasuunnitelmaa. Kokonaisvaltaisen arvion tekeminen on työläs ja uusi velvoite valvojille ja valvonnan suunnittelusta vastaaville, mikä tulee ottaa huomioon ja suhteuttaa käytettävissä oleviin valvonnan resursseihin. Myös valvontasuunnitelmaan sisällytettäväksi esitetty viestintäosio (kohta 9 Valvonnan viestintä, s. 24) on uutta käytäntöä.

Toimintamalliryhmät

Ohjeessa mainitaan jo toimintansa lopettaneet toimintamalliryhmät (s. 20). Toukokuusta 2015 alkaen on toiminut Ympäristönsuojelun toimintamalliryhmä -niminen ryhmä.

Perustilaselvitys

Luku 8.3 Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys. Tässä kohtaa ohjetta tulisi tarkentaa. Vaaditaanko ko. selvitys vain silloin, kun laitoksen lupaa muutetaan?

Valvonnan vuosikello

ELY-keskus haluaa tuoda esille, että ympäristölupien valvonnan vuosikello (luku 6.6, s. 22) ei käy yksiin ELY-keskuksen tulossuunnittelun aikataulun kanssa (tarkastuskäyntilukemien ilmoittaminen seuraavalla vuodelle tulossuunnittelun yhteydessä – valvontaohjelman laatiminen ja hyväksyminen seuraavalla vuodelle).

Jätteen ammattimaisen kuljettajan ja välittäjän toiminnan tarkastus (JL 124 §):

Ohjeluonnoksessa on esimerkkiluettelo tarkastukseen sisällyvistä asioista (s. 51). Mahdollisen erillisen vuosiraportin vaatiminen jätehuoltorekisteriin hyväksymispäätöksessä ei liene tarpeen, kun päätöksessä joka tapauksessa edellytetään kirjanpidon ylläpitoa ja siirtoasiakirjojen laatimista ja näiden tietojen toimittamista pyydettyä valvontaviranomaiselle. Lisäksi ELY-keskus haluaa tuoda esille, että kaluston laadun ja teknisen kunnon tarkastaminen saattaa olla haasteellista ottaen huomioon mahdolliset puutteet valvojien kaluston tarkastamiseen liittyvässä ammattitaidossa ja teknisessä osaamisessa. Ongelmia kaluston tarkastuksessa voi aiheutua myös siitä, että aikataulut eivät salli kaluston seisottamista varikolla. Jätetiedosto-ote on vanhaa terminologiaa - pitää olla *ote jätehuoltorekisteristä*.

Jätteenkuljetuksen vakuudet

ELY-keskus toivoo valvonta-ohjeeseen tarkempaa ohjeistusta jätekuljettajien vakuuskysymysten osalta.

Tarkkailusuunnitelmat

ELY-keskus toivoo seuraavia tarkennuksia valvonta-ohjeeseen lukuun 8.1 (s.36) tarkkailusuunnitelmien hyväksymismenettelyiden osalta:

Lausunto tarkkailusuunnitelmasta lupahakemuksen yhteydessä

Niissä tapauksissa, joissa tarkkailusuunnitelma on esitetty jo lupahakemuksen yhteydessä on ELY-keskuksen kiinnitettävä lausunnossaan AVI:lle erityistä huomiota mittauksen toteuttamiseen eli mitattaviin suureisiin, mittaustiheyteen, mittausmenetelmiin sekä niille asetettaviin laatuvaatimuksiin sekä tarkkailupisteiden sijaintiin. Lisäksi on tärkeää lausua näkemyksiä ja mahdollisia aikaisempia kokemuksia raportoinnin laadusta (ja tarvittaessa tiheydestä).

Tarkkailusuunnitelmien hyväksymiskäytänteet

ELY-keskus toteaa, että tarkkailusuunnitelmien hyväksymiskäytänteissä on eroja ELY-keskusten välillä. Taustalla on epäselvyys siitä milloin ELY-keskuksen on hyväksyttävä tarkkailusuunnitelma päätösmuodossa. Taustalla vaikuttaa vanha ympäristökeskusaikainen toimintamalli tarkkailusuunnitelmien ja -ohjelmien hyväksymisestä kirjeellä. Tätä käytännettä noudatetaan vaihtelevasti ja tapauskohtaisesti ELY-keskuksissa edelleen. Myös AVI:en lupapäätösten kirjoitustavoissa on eroja eikä päätöksestä aina käy selvästi ilmi onko tarkkailusuunnitelma hyväksytty ja millä tarkkuudella.

ELY-keskus toteaa, että YSL 64 mukaan tarkkailusuunnitelma on hyväksyttävä hallintopäätöksellä ja hallintomenettelyssä sovellettava YSL 39 ja 96 §:n menettelyjä. Lähtökohtana on aluehallintoviraston lupamääräys. Keski-Suomen ELY-keskuksen käsityksen mukaan, jos lupamääräyksessä kerrotaan, että AVI on hyväksynyt lupahakemuksen yhteydessä esitetyn tarkkailusuunnitelman (esim. päästötarkkailut) ja lisäksi AVI toteaa, että toiminnanharjoittajan on esitettävä tarkempi suunnitelma/selvitys joltain tarkkailuohjelman yksityiskohtan osalta, voinee ELY-keskus tässä tapauksessa tehdä hyväksymisen kirjeellä?

Sen sijaan, jos AVI on delegoinut lupamääräyksessä tarkkailusuunnitelman/-ohjelman hyväksymisen ELY-keskukselle (esim. vesistö tarkkailut), on ELY-keskuksen hyväksyttävä asiakirja hallintopäätöksellä noudattaen soveltuvin osin YSL 39 ja 96 §:n menettelyjä, vaikka tarkkailun toteutus olisi kuvattu jo luvan kertoelmaosassa.

Lupien tarkistusmenettelystä luopumisen vaikutus tarkkailusuunnitelmien voimassaoloon?

ELY-keskus toivoo lisäohjeistusta siihen miten menetellään tarkkailuvelvoitteen jatkumisen suhteen? Kehottaako ELY-keskus toiminnanharjoittajaa esittämään uuden tarkkailusuunnitelman valvontaviranomaiselle vai AVI:lle, jos tarkkailua on tarpeen tarkistaa?

Rikosasiat

Lukuun 5.5. olisi hyvä lisätä viittaus uuteen YM:n ympäristörikosstrategiaan ja sen mahdollisiin toteuttamiskäytänteisiin. Ohjeessa olisi myös tärkeää kannustaa vielä entistä tiiviimpään yhteistyöhön poliisin kanssa ympäristörikosasioissa. Muutamissa ELY-keskuksissa on luotu jo hyviä toimintamalleja keskinäiseen viranomaisyhteistyöhön laillisuusvalvonnassa (ELY- kunnan ympäristöviranomaisen - poliisi - tulli), mutta vielä on alueita, joilla alueellinen yhteistyö on vain tapauskohtaista ja liiaksi henkilösidonnaista. Poliisihallitus on lähiaikoina lähettämässä kirjettä, jossa poliisia kannustetaan muodostamaan alueellisia yhteistyöverkostoja ympäristöviranomaisten kanssa. Tämä asia olisi hyvä ottaa huomioon YM:n ohjeistuksessa.

Yksikön päällikkö


Hannele Yli-Kauppila

Ympäristölakimies


Elina Linnove