

Esitys

14.1.2015

YMPÄRISTÖVALVONNAN OHJE

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa esityksensä ympäristöministeriölle.

Ympäristöministeriö asetti 27.6.2013 työryhmän valmistelemaan ehdotusta uudesta valvontaohjeesta ja kuvausta kuntien hyvistä valvontakäytännöistä. Valvontaohjeen tuli käsitellä ympäristönsuojelulain valvonnan lisäksi jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa. Kuntien osalta työssä tuli keskittyä erityisesti keskisuurten ja pienten kuntien hyviin valvontakäytäntöihin. Työssä tuli lisäksi arvioida, kuinka ympäristölupien valvontaa koskevat tavoitteet kehittyvät yhteiskunnassa ja kuinka nämä tavoitteet voidaan ottaa huomioon valvonnassa. Ympäristöministeriö myönsi työryhmälle kaksi kertaa (24.4.2014 ja 29.9.2014) jatkoaikaa, 14.11.2014 asti.

Työryhmä on kokoontunut 11 kertaa ja järjestänyt kaksi avointa kuulemistilaisuutta. Kuulemistilaisuuksissa esitetyt näkemykset on otettu huomioon ehdotuksen valmistelussa.

Työryhmän esitys koostuu yleisestä osasta sekä ympäristönsuojelulain, jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain valvontaa koskevista osista. Keskisuurten ja pienten kuntien hyviä valvontakäytäntöjä koskeva osio on yleisen osan liitteenä.

Valvontaohjeessa käsiteltävillä laeilla pyritään suojelemaan yhtenäisten tavoitteiden mukaisesti ihmisten terveyttä ja elollisen luonnon toimintaa. Eri lakien sääntely kohdentuu kuitenkin eri asioihin ja tämän vuoksi yhtä yhtenäistä valvontamenettelyä ei työryhmän esityksessä ole voitu ehdottaa, vaan kaikille valvontamenettelyille yhteisen yleisen osan lisäksi valvontamenettelyt esitetään lakikohtaisesti. Ympäristönsuojelulaki sisältää velvoitteet valvontaohjelman tekemiseksi. Jätelaissa, vesilaissa ja merenkulun ympäristönsuojelulaissa vastaavaa velvollisuutta ei ole. Työryhmä kuitenkin katsoo, että ELY-keskusten tulisi laatia kaikkia ohjeessa käsiteltyjä lakeja koskeva valvontasuunnitelma. Yhteisellä suunnitelmalla olisi merkitystä erityisesti ELY-keskusten sisäiseen työnjakoon ja voimavarojen hallintaan. Laitoksilla tapahtuvan valvonnan sisältöön yhteisellä valvontasuunnitelmalla ei liene ratkaisevaa merkitystä. Valvontasuunnitelman perusteella laadittava valvontaohjelma ohjaisi kuitenkin käytännön valvontatyön järjestämistä.

Oikeuskanslerivirasto esitti Talvivaara Sotkamo Oy:n ympäristöluvan valvontaa koskevassa päätöksessään (Dnrot OKV/307/1/2012, OKV/1527/1/2012 ja OKV/198/1/2013), että ympäristöministeriö asettaisi ohjeelliset suositusajat, joiden kuluessa valvoja ryhtyisi poikkeuksellisissa tilanteissa käyttämään pakkokeinoja neuvonnan, neuvotteluiden ja kehotusten sijaan. Tästä johtuen esityksessä on asetettu edellä mainituille toiminnoille ohjeelliset määräajat. Tällä on pyritty edistämään toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua ja luomaan yhtenäiset valvontakäytännöt.

Ympäristönsuojelulakia koskevassa osassa on tunnistettu, miten valvojien tulisi hankkia ympäristölupien valvontaa koskevia tietoja. Isoissa laitoksissa valvonta perustuu paljolti ensimmäiseen määräaikaistarkastukseen, jossa varmistetaan, että luvassa määrättyihin raja-arvoihin verrannolliset tiedot tuotetaan oikealla tavalla, ja tämän jälkeen poikkeustilanteita

lukuun ottamatta valvonta voi perustua paljon toiminnanharjoittajan määräaikaisraportteihin. Keskisuurten ja pienten laitosten valvontaan, joilla ei luvassa ole juurikaan asetettu päästöraja-arvoja, työryhmä esittää hyödynnettäväksi ns. riskimittaria, joka kuvaa toiminnanharjoittajan taloudellista tilannetta. Riskimittarin tietojen avulla valvontaa voidaan kohdentaa erityisesti niihin laitoksiin, joilla lupavelvoitteiden täyttäminen taloudellisen tilanteen vuoksi voi olla haasteellista.

Valvontaohje on laadittu sovittaen se yhteen valmisteilla olevan laillisuusvalvontaoppaan (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014) kanssa. Laillisuusvalvontaoppaassa keskitytään valvontamenettelyiden kuvaamiseen ja valvontaohjeessa pyritään antamaan valvojille ohjeet siitä, mitä valvontatilanteissa pitää kulloinkin tehdä. Laillisuusvalvontaoppaan lisäksi ympäristönsuojelulain mukaisessa valvonnassa käytetään hyödyksi myös muita ympäristöhallinnon julkaisuja, kuten REACH-valvontaopasta ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Työryhmä on pyrkinyt arvioimaan, kuinka valvontaa koskevat tavoitteet kehittyvät yhteiskunnassa. Työryhmä on tunnistanut kaksi merkittävää asiakokonaisuutta, jotka vaikuttavat valvontaan: valmisteilla oleva ympäristönsuojelulain muutos (HE 257/2014 vp), jolla luovutettiin ympäristöluvissa määrätystä lupamääräysten tarkistamismenettelystä ja valtioneuvoston rakennepoliittinen ohjelma, jonka seurauksena ELY-keskuksista on tarkoitus vähentää kahden vuoden kuluessa noin 700 henkilötyövuotta. Ympäristönsuojelulain muutos muuttaisi olennaisesti valvojien tehtäviä (luvan tarkistamistarpeen arviointi) eikä henkilöstövähennyksiä ELY-keskuksissa voida suorittaa ilman, että siitä aiheutuisi merkittäviä vaikutuksia valvonnan järjestämiseen. Koska muutokset ovat kesken, työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida niiden vaikutuksia valvontamenettelyihin.

Työryhmä esittää, että ympäristöministeriö viimeistelisi myöhemmin työryhmän esityksen valvontaohjeeksi ottaen huomioon tulevan ympäristönsuojelulain muutoksen sekä ELY-keskusten henkilöstövähennysten vaikutukset valvontaan. Työryhmän esitys sisältää monia valvonnan yhtenäisen toimeenpanon kannalta tarpeellisia linjauksia ja parannuksia nykyiseen valvontaohjeeseen verrattuna ja tämän vuoksi työryhmä katsoo, että esitys voitaisiin jakaa tiedoksi valtion ja kunnan valvontaviranomaisille.

Markku Hietamäki

Jaakko Vesivalo

Tiina Kämäräinen (24.4.2014 asti)

Elina Linnove

Sari Tuomivaara

Laura Siili

Katariina Serenius

Aarne Walhgren

Kaisa Vähänen (alkaen 24.4.2014)

Kari Leinonen

Juha Lahtela

Kaija Järvinen

Terhi Vanhala

Sisällysluettelo

YLEINEN OSA	1
1 Johdanto	1
2 Valvonnan tavoitteet ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin.....	2
3 Valvontaviranomaiset ja viranomaisten välinen yhteistyö	3
3.1 Valvontaviranomaiset.....	3
3.2 Viranomaisten välinen yhteistyö	4
3.3 ELY-keskusten erikoistuminen	6
4 Valvonnan viranomaisohjaus	7
5 Ympäristövalvonnan sisältö.....	8
5.1 Ennakkovalvonta osana muuta valvontaa	10
5.2 Valvontatiedon hankkiminen	10
5.3 Laillisuusvalvonnan keinot jälkivalvonnassa.....	12
5.4 Välitön toiminnan keskeyttäminen vakavan vaaran uhatessa	14
5.5 Rikosasiat	14
5.6 Yleisen edun valvonta	15
6 Valvonnan suunnittelu ja toteutumisen arviointi	16
6.1 Yleiset lähtökohdat.....	16
6.2 Riskiperustainen lupalaitosten valvonta.....	17
6.3 Ympäristönsuojelulain mukaisten tarkastusten priorisointi	17
6.4 Valvonnan tehokkuuden seuranta	18
6.5 Valvonnan laatuvaatimukset	19
6.6 Ympäristölupien valvonnan vuosikello ja ympäristölupien valvonnan toteutumisen arviointi ELY-keskuksissa	21
7 Valvontaa palvelevat tietojärjestelmät	22
8 Poikkeus- ja häiriötilanteissa toimiminen	23
9 Valvonnan viestintä.....	24
9.1 Tiedottaminen poikkeustilanteissa	25
9.2 ELY-keskuksen tiedottaminen ympäristöministeriölle poikkeuksellisessa tilanteessa.....	25
ERITYINEN OSA.....	26
Ympäristönsuojelulain valvonta	26
Jätelain valvonta.....	46
Vesilain valvonta.....	58
Merenkulun ympäristönsuojelulain valvonta.....	67

LIITTEET.....	74
Liite 1: Keskeisiä asioita ympäristönsuojelun laillisuusvalvontaoppaassa 2014	74
Liite 2: Valvonnallisten ilmoitusten käsittely	75
Liite 3: Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot.....	76
Liite 4: Poikkeukselliset tilanteet ja eri vaiheiden käsittelyajat	78
Liite 5: Keskisuurten ja pienten kuntien hyvät valvontakäytännöt	80

YLEINEN OSA

1 Johdanto

Ympäristövalvonnalla tarkoitetaan tässä ohjeessa ympäristölainsäädännössä määriteltyä valvontaa. Ohjeessa käsitellään ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL), jätelain (646/2011, JL), vesilain (587/2011, VL) ja merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009, MYSL) valvontaan liittyviä tehtäviä. Ohjeella pyritään tehokkaaseen ja yhdenmukaiseen ympäristölainsäädännön toteuttamiseen sekä valvonnan suunnitelmallisuuteen. Tavoitteena on myös, että valvonta tapahtuu alueellisesti tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti sekä yhteneväisten käytäntöjen mukaisesti.

Ohjeessa on yleinen ja erityinen osa sekä liiteosa. Valvontaohjeen yleisessä osassa on esitetty valvonnan periaatteita ja pyritty määrittelemään, milloin valvojan tulisi ryhtyä hallinnollisiin tai oikeudellisiin toimiin. Ohjeen erityisosassa on käsitelty eri ympäristölainsäädännön valvontaa koskevia tärkeimpiä määräyksiä.

Valvontaohjeen rinnalla ympäristöministeriö julkaisee uuden ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaoppaan (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014). Oppaan tarkoituksena on auttaa valvontaviranomaisia tunnistamaan paremmin ympäristörिकostapauksia, kehittämään valvontaviranomaisten laatimien rikosilmoitusten tasoa ja parantamaan viranomaisten välistä yhteistyötä ympäristörikosasioiden selvittämisessä sekä ympäristörिकollisuuden torjunnassa. Tarkoituksena on myös selvittää ja antaa toimintamalleja ympäristöviranomaisten käytössä olevien valvontakeinojen soveltamisessa. Opas on luonteeltaan ohjeellinen eikä sillä ole oikeudellista sitovuutta. Oppaassa esitetyt toiminta- ja asiakirjamallit on tarkoitettu konkretisoimaan annettua ohjeistusta. Ympäristöministeriön valvontaohje ja valvontaopas muodostavat kokonaisuuden. Liitteessä 1 kuvataan valvontaoppaan pääkohtia ja täten helpotetaan ohjeen ja oppaan yhteiskäyttöä.

Valvontaohje on tarkoitettu ensisijaisesti valtion valvontaviranomaisille, mutta liitteessä 5 on esitelty keskisuurille ja pienille kunnille hyviä valvontakäytäntöjä. Kaikki kunnat voivat kuitenkin harkintansa mukaan käyttää valvontaohjetta tai sen osaa suunnitellessaan ja toteuttaessaan ympäristövalvontaa.

Ympäristövalvonta koostuu valvontaviranomaisten toimista lain noudattamiseksi ja luvan myöntämisen edellytysten varmistamiseksi sekä luvan ja lupamääräysten valvomiseksi. Valvontaan kuuluu esimerkiksi lausuntojen antamista ja näin osallistumista lupaprosessiin, valvonnan suunnittelua (valvontasuunnitelman ja -ohjelman laatimista valvonnan tavoitteiden asettaminen mukaan lukien), laitosten luvan ja lupamääräysten valvontaa (valvontakäyntien suunnittelua ja toteutusta sekä hallinnollisten keinojen käyttämistä luparikkomustilanteissa laillisen tilanteen palauttamiseksi, pois lukien vesilain mukaisen hallintopakon käytön), luparikkomusten saattamista poliisille esitutkintaan sekä muutoksenhakuprosesseihin osallistumista. Valvontaan kuuluu myös muita tehtäviä, kuten kansalaisten yhteydenottojen käsittelyä sekä valvontatilanteista tiedottamista yleisölle.

Ympäristönsuojelun valvonnassa käytetään ympäristönsuojelun tietojärjestelmää.¹ Valvonnan lisäksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmää käytetään mm. ympäristönsuojeluun liittyvien tietojen hallintaan ja käsittelyyn sekä ympäristön tilan seurantaan. Kunnat voivat myös käyttää www.yrityssuomi.fi:ssä sähköistä sovellusta toiminnanharjoittajien toimittamien tietojen keräämiseen, käsittelyyn ja tallentamiseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Ympäristönsuojelulain ja jätelain vastuuministeriönä ympäristöministeriö voi antaa ohjeita valvonnan järjestämisestä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ympäristönsuojelulain, jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosta. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vesilain noudattamisen valvontaan ja sen järjestämiseen liittyvistä menettelyistä.

Tämä ohje korvaa ympäristölupien valvontaohjeen 7.11.2012.

2 Valvonnan tavoitteet ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin

Ympäristövalvonnalla varmistetaan ympäristölainsäädännön ja viranomaismääräysten noudattaminen sekä haitallisten ympäristömuutosten estäminen tai poistaminen. Valvonnalla seurataan toimintojen lainmukaisuutta, toimintojen aiheuttamia ympäristövaikutuksia ja olosuhteissa tapahtuvia muutoksia. Ympäristönsuojelulain 167 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee järjestää valvonta niin, että se on laadukasta, säännöllistä, tehokasta ja perustuu ympäristöriskien arviointiin. Valvonta suoritetaan suunnitelmallisesti ja toiminnassa pyritään keskittymään toimintoihin, joista arvioidaan olevan eniten vaaraa tai haittaa. Valvonta tulee tehdä puolueettomasti, esteettömästi, avoimesti ja hyvää asiakaspalvelua noudattaen. Jätelain 124 §:n mukaan ympäristöluvanvaraisten toimintojen tarkastuksista säädetään ympäristönsuojelulaissa ja sen nojalla. Lisäksi jätelain 124 §:ssä on säädetty, että valvontaviranomaisen on määrääjain asianmukaisesti tarkastettava laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä. Samoin on tarkastettava jätteen ammattimaista kuljettamista tai keräystä harjoittavan tai jätteen välittäjänä toimivan toiminnanharjoittajan toiminta.

Jos valvontaviranomaisen tietoon on tullut, että toiminnanharjoittaja rikkoo ympäristölainsäädäntöä eikä rikkomus ole vähäinen, on valvontaviranomaisen ryhdyttävä joko hallinnollisiin ja/tai oikeudellisiin toimenpiteisiin heti, kun rikkomuksesta on riittävä epäily. Jos rikkomus on kuitenkin vähäinen, voidaan toiminnanharjoittajalle antaa asian laadusta riippuen huomautus tai kehoitus. Valvontaviranomaisen tehtävänä on varmistaa, että toimijat poistavat havaitut epäkohdat tai laiminlyönnit. Laiminlyöntien syistä ja epäkohtien korjaamisen aikataulusta pyritään mahdollisuuksien mukaan ensivaiheessa kuulemaan toiminnanharjoittajaa.

Jos toiminta ei vastaa ympäristölupaa ja tästä voi aiheutua laissa tarkoitettua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, on valvontaviranomaisen ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa viime kädessä ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaista luvan muuttamista tai luvan peruuttamista ympäristönsuojelulain 93 §:n perusteella.

¹ Ympäristönsuojeluhallinnon Internet-sovellus käsittää mm. seuraavat sivustot: www.ym.fi, www.syke.fi, www.yrityssuomi.fi, www.avi.fi.

Lisäksi valvonnan yhteydessä tulee tarpeen mukaan välittää tietoa lainsäädännön muutoksista ja vaatimuksista, parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmistä sekä tarvittaessa selvittää toiminnanharjoittajalle ympäristöluvan vaatimuksia.

Valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että valvonnan tavoitteet on asetettu asianmukaisesti, ja että valvontaan käytettävissä olevat voimavarat ovat riittävät henkilöstön työmäärään nähden. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä *ELY-keskus*) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (jäljempänä *y-vastuualue*) määrittää valvontasuunnitelman kattavuuden eri sektorilakien osalta ja asettaa valvontasuunnitelmassa valvonnan tavoitteet. ELY-keskus kokonaisuutena määrittää valvontaan käytettävät voimavarat, jonka jälkeen ELY-keskuksen y-vastuualue vastaa tavoitteiden toteuttamisesta. Valvontaviranomaisilla tulee olla valvonnan kannalta asianmukaiset valmiudet valvonnan suorittamiseen ja niiden tulee myös huolehtia siitä, että valvontaan liittyviä ongelmatilanteita varten on olemassa menettelyt, joilla tilanteet voidaan ratkaista. Valvontaviranomaisten tulee tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa, joiden toiminta vaikuttaa ympäristölainsäädännön toteuttamiseen.

3 Valvontaviranomaiset ja viranomaisten välinen yhteistyö

3.1 Valvontaviranomaiset

Ohjeen soveltamisalaan kuuluvassa ympäristönsuojelulainsäädännössä on määritelty valtion ja kunnan ympäristönsuojelusta vastaavat valvontaviranomaiset.

Valtion yleinen valvontaviranomainen on ELY-keskus. Ympäristönsuojelulain 21 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on ohjata ja edistää ympäristönsuojelulaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoa näiden säännösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa siten kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) ja sen nojalla säädetään. ELY-keskuksissa nämä tehtävät kuuluvat y-vastuualueelle. ELY-keskus tukee myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Kunnassa valvonnasta vastaava ympäristönsuojeluviranomainen on kunnan määräämä toimielin. Ympäristönsuojelulain 22 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joka käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa, huolehtii kunnalle kuuluvista ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja valvontatehtävistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi siirtää ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua toimivaltaansa viranhaltijalle siten kuin kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:ssä säädetään. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä.

Vesilaisissa tarkoitettuina valvontaviranomaisina toimivat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vesilain 1 luvun 7 §:n nojalla. Valvontaviranomaisilla on rinnakkainen toimivalta valvonta-asioissa. Aluehallintoviraston ympäristöluvut -vastuualue (jäljempänä *AVI:n y-vastuualue*) käyttää vesilain mukaista hallintopakkoa, vaikkei muuten toimikaan ympäristönsuojelulain eikä vesilain mukaisena valvontaviranomaisena.

Jätelain 24 §:n mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ne valvovat jätelain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamista. Lähtökohtaisesti yleisten valvontaviranomaisten toimivalta on rinnakkainen, mutta jätelaissa on erikseen säädetty joistakin tehtävistä, joissa toimivalta on yksinomaisesti nimetyllä valvontaviranomaisella.

Merenkulun ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuja valvontaviranomaisia ovat ELY-keskuksen ohella Liikenteen turvallisuusvirasto, Suomen ympäristökeskus, rajavartiolaitos, Tulli ja poliisi. Merenkulunympäristönsuojelulain 12 luvussa on määritelty erikseen kunkin valvontaviranomaisen tehtävät.

Suomen ympäristökeskus valvoo jätteen kansainvälisiä siirtoja jätelain 22 §:n nojalla. Suomen ympäristökeskus toimii ympäristönsuojelulain 21 §:n nojalla otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2009 sekä tietyistä fluoratuista kasvihuonekaasuista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 842/2006 mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Suomen ympäristökeskus huolehtii myös mittauksen ja tutkimusten laadunvarmistukseen liittyvistä hyväksymistehtävistä, pois lukien ilmaan johdettavat päästöt sekä ilman laatuun liittyvät testaukset, selvitykset ja tutkimukset, sekä ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä. Suomen ympäristökeskus valvoo myös kiellettyjen tai ankarasti säänneltyjen kemikaalien vienti-ilmoitusmenettelyä eli PIC-menettelyä.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo ympäristönsuojelulain 216 §:ssä tarkoitetun organisia liuottimia sisältäviä tuotteita koskevan valtioneuvoston asetuksen noudattamista yhdessä yleisten valvontaviranomaisten kanssa.

Ympäristövalvonnalta edellytetään itsenäisyyttä, riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Ympäristövalvontaa hoitavan toimintayksikön ja yksittäisen virkamiehen tulee olla riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Valvontayksiköiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus valvontatehtävässä on kaikissa tilanteissa turvattu. Yksikölle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa valvonta-asioiden käsittelyn tai yleisen ympäristönsuojelun edun puhevallan käyttämisen riippumattomuuden. Itsenäisyyden tulee koskea myös valtion puhevallan käyttöä tilanteessa, jossa valvontaviranomainen kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta toimialaansa kuuluvissa asioissa.

3.2 Viranomaisten välinen yhteistyö

Valvontaviranomaisten välisen yhteistyön tarve korostuu jatkossa, jotta ympäristönsuojelun korkea taso pystytään edelleen turvaamaan. Esimerkiksi onnettomuustutkintalautakunnan selvityksissä on todettu, että valvontaan liittyvät asiat olisi voitu hoitaa paremmin, jos viranomaiset olisivat tehneet enemmän yhteistyötä keskenään.

ELY-keskusten välisellä yhteistyöllä on saavutettavissa laadukkaan valvonnan edellytykset. Kattavan yhteistyön avulla pystytään luomaan menettelyitä, jotka parantavat myös toiminnanharjoittajien tasapuolista kohtelua. Tästä syystä ELY-keskusten tulisi tehdä yhteistyötä ainakin samaan AVI-alueeseen kuuluvien ELY-keskusten kanssa. Vesiensuojelussa luon-

nolliset yhteistyökumppanit löytyvät samalta vesienhoitoalueelta. Vaikka eri ELY-keskuksissa on erilaisia laitoksia valvottavana ja ELY-keskusten voimavarat ja toimintatavat saattavat olla erilaisia, tulee yhteistyöllä pyrkiä yhtenäistämään valvontaohjelmia ja menettelyitä, kuten määräaikaistarkastusten suunnittelua. Työssä tulee tutkia myös mahdollisuutta käyttää voimavaroja yli ELY-keskusten rajojen, etenkin sellaisissa tapauksissa, joissa yhden ELY-keskuksen alueella on paljon samanlaisia laitoksia, mutta jossakin ELY-keskuksessa kyseisiä laitoksia on vain vähän ja tietämyksen muodostaminen voi vaatia kohtuuttomia voimavaroja. Yhteistyön edellytyksiä on parannettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muutoksella (489/2014). Lain 5 a §:n mukaan ELY-keskuksen virkamies voidaan toisen ELY-keskuksen pyynnöstä asettaa enintään kolmen vuoden määräajaksi virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen ELY-keskuksen käytettäväksi.

ELY-keskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset tekevät myös tiivistä yhteistyötä keskenään. Koska ELY-keskuksen tehtävänä on tukea kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa, tulee ELY-keskuksen tässä tarkoituksessa järjestää alueensa kunnille riittävässä määrin mahdollisuuksia tiedonvaihtoon lainsäädäntöön liittyvistä asioista ja vastattava kunnan esittämiin ympäristönsuojelua koskeviin tiedusteluihin. ELY-keskuksen on myös koordinoitava tarkastustoimintaansa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa.

ELY-keskuksen on ilmoitettava ympäristönsuojelulain 23 §:n nojalla valvonnassa havaitsemistaan puutteista kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille tämän toimivaltaan kuuluvia mahdollisia toimenpiteitä varten. Vastaavasti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on ilmoitettava valvonnassa havaitsemistaan puutteista ELY-keskukselle. Ilmoittaminen tulee tehdä välittömästi, mikäli tilanne vaatii välittömiä toimenpiteitä. Muussa tapauksessa ilmoittaminen voidaan tehdä myöhemmin.

ELY-keskuksen tulee käsitellä yhdessä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa valvonnassa havaittuja haasteita sekä sopia yhteisistä linjauksista, menettelytavoista ja yhteistyöstä. Tapaamiset voivat vaihdella kokoonpanoltaan, sisällöltään ja teemoiltaan. Yksittäisissä valvonta-asioissa ELY-keskus voi tarvittaessa neuvoa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia mm. vaikeiden hallintopakkoasioiden menettelyissä sekä tutkintapyyntöjen tekemisessä. Rikosprosessissa asianomistajana olevan ELY-keskuksen on syytä pitää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ajan tasalla rikosasioiden etenemisestä salassapitosäännökset huomioon ottaen (ks. JulkL 24 § 1 mom 3 kohta). Samoin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee informoida ELY-keskusta tarvittaessa vireillä olevista ympäristörikosasioista. ELY-keskuksen tulee yhdessä alueensa kuntien ympäristönsuojelu- ja pelastusviranomaisten kanssa sopia yhtenäisistä toimintatavoista, jotka liittyvät onnettomuustilanteisiin tai muihin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Kuntien ja ELY-keskuksen yhteishenkilöistä on poikkeuksellisia tilanteita varten ylläpidettävä ajantasaisia yhteystietoja.

Myös lupa- ja valvontaviranomaisten on oltava riittävässä yhteistyössä keskenään. Velvoitteesta on säädetty ympäristönsuojelua koskevan valtioneuvoston asetuksen (713/2014, YSA) 39 §:ssä. Valtion lupa- ja valvontaviranomaiset voivat perustaa neuvoa-antavia asiantuntijaryhmiä yhteistyön toteuttamiseksi, tiedonkulun turvaamiseksi ja käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Ryhmiin voidaan tarvittaessa kutsua asiantuntijoita myös muista asiantuntijaviranomaisista ja -laitoksista. Asiantuntijaryhmissä voidaan käsitellä lupa- ja valvontaviranomaisten tehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä asioita. Asiantuntijaryhmiä voi olla tarpeellista perustaa ympäristönsuojelun eri sektoreille, kuten ilmansuojelun, vesiensuojelun, maaperän- ja pohjaveden suojelun tai jätehuollon kysymysten käsittelyyn. Ryhmien toimin-

taa koordinoi aluehallintoviraston ympäristölupapäälliköiden ja ELY-keskusten ympäristövalvontapäälliköiden muodostama yhteistyöelin.

Muita viranomaisia, joiden kanssa yhteistyö tilanteesta riippuen on tarpeellista, ovat:

- Turvallisuus ja kemikaalivirasto (TUKES)
- Työsuojeluviranomaiset
- Kunnan terveysuojeluviranomaiset
- Tulli ja rajavartiolaitos
- Poliisi
- Palo- ja pelastusviranomaiset
- ELY-keskuksen maatalouden tukivalvoja ja kalastuksenhoidon valvoja.

3.3 ELY-keskusten erikoistuminen

ELY-keskukset ovat erikoistuneet joidenkin tehtävien hoitamiseen. Erikoistumiseen voi kuulua perehtymistä omaan alaan, koulutusten, tapaamisten ja neuvonnan järjestämistä tai oman alan tehtävien hoitamista toisten ELY-keskusten puolesta. Valtakunnallisiin valvontakokonaisuuksiin erikoistuneiden yksiköiden tulee aktiivisesti kehittää ja ylläpitää toimivaa valtakunnallista asiantuntijaverkostoa.

Taulukko 1. ELY-keskusten erikoistuminen ja tehtävien keskittäminen

Meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämistehtävät	UUD
Vesienhoidon koordinointi	UUD
	ESA
	EPO
	POP
	LAP
Kalankasvatuksen ympäristön-suojelun asiantuntijatehtävät, Saaristomeren biosfäärialueen hallinnointi	VAR
Merenhoidon koordinointi	VAR
Jättesuunnittelun ohjaus ja edistäminen	PIR
Ympäristörakennuttaminen	PIR
	ESA
	POP
Pilaantuneiden maiden kunnostus	PIR
Metsä- ja kemianteollisuuden ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät	KAS
Kemikaalilain valvonnan kehittämistehtävät	KAS
Saimaannorpan suojelu	ESA
Pohjois-Karjalan biosfäärialueen hallinnointi + ENCORE	POK

Ympäristökasvatuksen yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtävät	KES
Öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittäminen ja valtakunnallinen varallaolo	EPO
Turvetuotannon ympäristönsuojelun koordinointi- ja asiantuntijatehtävä	POP
Kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden asiantuntija- ja kehittämistehtävä	KAI
Lainsäädännössä määrätyt arktisen ja antarktisen ympäristöyhteistyön tehtävät	LAP
Jätehuollon tuottajavastuuvalvonta	PIR
Patoturvallisuus	KAI
	HÄM
Ympäristöhallinnon asiakaspalvelu (Y-aspa)	PIR
	ESA

Verkkoasiointi ja valtakunnallisen asiakaspalvelukeskuksen (Y-aspa) palvelut on tunnistettu tärkeiksi asiakaspalvelun kanaviksi, joiden ansiosta suorat yhteydenotot valvojille ovat vähentyneet. Syvempää asiantuntemusta vaativat asiakasyhteydenotot ohjataan ELY-keskusten asiantuntijoille. Kansalaisten ja toiminnanharjoittajien yleisneuvontaa ympäristöasioissa on pyritty keskittämään, jotta neuvontapalveluiden saatavuus parantuisi ja toisaalta ELY-keskuksissa voitaisiin keskittyä enemmän perehtymistä vaativiin tapauksiin. Y-aspan toiminta jatkuu Pirkanmaan ja Etelä-Savon ELY-keskuksen erikoistumistehtävänä.

4 Valvonnan viranomaisohjaus

Ympäristöministeriö vastaa ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaisen toiminnan yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä. Ympäristöministeriö ohjaa vesiasioissa ELY-keskuksia ja Suomen ympäristökeskusta yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Ympäristöministeriö vastaa vesiensuojelua koskevien tehtävien ohjauksesta ja maa- ja metsätalousministeriö vesivarojen käyttöä ja vesienhoitoa koskevien tehtävien ohjauksesta.

Ympäristöministeriö vastaa osaltaan ELY-keskusten y-vastuualueen strategisesta ohjauksesta muiden ohjaavien ministeriöiden kanssa. ELY-keskusten y-vastuualueen toiminnallinen ohjaus kuuluu myös ympäristöministeriölle. Ympäristöhallintoon on perustettu ohjaustoiminto, jolla pyritään tukemaan aiempaa paremmin aluehallinnon toimintaa muuttuvassa toimintaympäristössä strategista ohjausta sekä resurssi-, tulos- ja informaatio-ohjausta kehittämällä. Tulosohtauksessa ympäristöministeriö antaa ELY-keskuksille yhteiset ohjeet, joiden perusteella y-vastuualue tekee esityksen tulossopimuksesta, jota käsitellään tulosohtauskeskusteluissa. Keskusteluissa tarkastellaan myös sitä, kuinka ELY-keskukset ovat saavuttaneet tulostavoitteen. Lisäksi ympäristöministeriö järjestää koulutuksia ja neuvottelupäiviä sekä vastaa ELY-keskusten kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin.

ELY-keskukset ja ympäristöministeriö järjestävät ELY-keskusten ympäristölainsäädännön valvonnasta vastaavien päälliköiden neuvottelupäiviä määräajoin. Neuvottelupäivillä käsitellään valvonnassa tunnistettuja haasteita ja pyritään sopimaan yhteisistä menettelytavoista.

Valvontapäälliköillä on käytössään yhteinen työalue (<https://extranet.ahp.fi/sites/tyotilavarasto1/elyvalvontapaallikot/SitePages/Kotisivu.aspx>), joka sisältää myös ELY-keskuksen henkilöstölle avoimen osuuden, jonne sijoitetaan valvontapäällikkökokousten pöytäkirjat ja yhteisesti sovitut menettelyt. Valvonnasta vastaavien päällikköjen tulisi yhteistyön tuloksena tuottaa yhteisiä menettelyjä ja kuvauksia siitä, kuinka valvonnassa tunnistettuja ongelmia tulisi ratkaista.

ELY-keskusten ja AVIen y-vastuualueiden toimintaa tuetaan myös laatutyön kehittämällä. Hankkeelle on asetettu ohjausryhmä (YMOO4:00/2012, 14.2.2012) ja toiminta- ja palveluprosesseja kehittäviä toimintamalliryhmiä, joista tässä yhteydessä tärkeimmät ovat ympäristönsuojelu- ja jäte- sekä vesilain valvonta-asioiden toimintamalliryhmät.

ELY-keskusten y-vastuualue tekee valvonnasta vuosittain esityksen valvonnan internetsivuille (http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Ymparistolupa/Valvonta). Esitykseen pitäisi sisältyä ympäristöministeriön esittämiä tulostavoitteita ja hallituksen toimintaohjelmassa esitettyjä asioita. Ohjelmassa tulisi olla mitattavissa olevia tulostavoitteita, jotta ELY-keskus voisi osoittaa, että toiminta on ollut tehokasta ja tuloksellista. Valvontavuotta seuraavan vuoden huhtikuussa y-vastuualueen johtaja tekee samoille sivuille arvion siitä, kuinka valvontasuunnitelmassa esitetyt tavoitteet on saavutettu ja kuinka valvontaa tulisi kehittää.

5 Ympäristövalvonnan sisältö

Ympäristövalvontaan luetaan eri sektorilakien valvonnan suunnittelua sekä ennakkovalvontaa ja jälkivalvontaa. Ennakkovalvonnalla tarkoitetaan valvontaviranomaisten toimia ilmoitusmenettelyissä ja laissa säädettyjen lupien myöntämisen edellytysten varmistamiseksi. Jälkivalvonta puolestaan on laillisuusvalvontaa, joka käsittää valvontaviranomaisten toimet ympäristölainsäädännön noudattamisen, tarvittavien lupien sekä lupamääräysten valvomiseksi toiminnan aikana ja toiminnan lopettamisen jälkeen. Lisäksi valvontaan luetaan kuuluvaksi toimintoja koskevien yleisöilmoitusten käsittely sekä valvontatilanteista tiedottaminen yleisölle. Ennakkovalvonta ja jälkivalvonta muodostavat valvontakokonaisuuden.

Valvontaan luetaan ne toimet, joilla luodaan valvonnan edellytykset aina valvonnan suunnittelusta sen arviointiin. Valvonnan toteuttamiseen käytettäviä valvontamenetelmiä ja -tekniikoita ovat muun muassa toimijoiden laatimien asiakirjojen arviointi, laite-, laitos- ja maastotarkastukset, tarkkailu- ja seurantatulosten seuraaminen, henkilöstön ja haitankärsijöiden haastattelut, ympäristönäytteiden ottaminen ja analysointi sekä ympäristövaikutusten seuraaminen. Valvontaan kuuluu myös tarkoituksenmukaisesti hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin toimiin ryhtyminen tilanteissa, jossa toiminta ei täytä ympäristölainsäädännön vaatimuksia.

Valvontaviranomainen saa luvanvaraisesta toiminnasta tietoa toiminnanharjoittajan raportoinnista, kansalaisten yhteydenotoista ja ympäristön tilaa koskevista raporteista. Lisäksi valvontaviranomainen voi käyttää ns. riskimittaria ympäristölupavollisen yrityksen taloudellisen tilanteen arvioimiseksi. Valvontaviranomainen hankkii tarkastuksilla ja neuvotteluissa itse aktiivisesti tietoa ympäristöluvanvaraisesta toiminnasta ja sen päästöistä.

Ympäristönsuojelulain mukaisen valvontaviranomaisen laatimassa valvontasuunnitelmassa ja valvontaohjelmassa määritellään riskinarvioinnin perusteella tarve määräaikaistarkastusten tekemiselle. Valvontaviranomainen voi tehdä muita tarkastuksia valvontakäynneillä saatujen tietojen, ympäristötilasta saatujen tietojen, kansalaisten yhteydenottojen, luparikkomusten, onnettomuustilanteiden ja poliisin tutkimusten johdosta. Tarkastusten perusteella valvontaviranomainen ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin. Tarkastuksista tulee sopia toiminnanharjoittajan kanssa etukäteen, jos se ei vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista.

Jos ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa joudutaan kohdentamaan, toiminta kohdennetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta keskeisiin valvontatehtäviin. Kohdentamisen tulee perustua riskinarviointiin. Keskeisiä valvontatehtäviä ovat esim. osallistuminen poikkeus- ja häiriötilanteiden hoitamiseen, puuttuminen havaittuihin ympäristörikkeisiin, kohdennettujen yleisöilmoitusten käsittely sekä hallintopakkomääräysten noudattamisen valvonta.

Vesilain nojalla valvotaan lupia, annetaan lausuntoja mm. ojitus- ja ruoppausilmoituksista sekä käsitellään kansalaisten ja muiden viranomaisten tekemiä ilmoituksia. Vesilain mukaisiin lupiin ei liity määräaikaistarkastuksia, vaan lupavalvontaa tehdään pääsääntöisesti vain, mikäli valvonta on tarpeen lupamääräyksistä, luvanhaltijan ilmoituksista tai haitankärsijöiden ilmoituksista johtuen. Merkittävä osuus vesialain mukaisesta valvonnasta on ennakkovalvontaa. Ensisijaisesti valvonta kohdennetaan hankkeisiin, joilla on yleisen edun kannalta merkittäviä vaikutuksia.

Ympäristöluvanvaraisen toiminnan jätelain ja merenkulun ympäristönsuojelulain mukainen valvonta tapahtuu ympäristönsuojelulain mukaisen lupavalvonnan yhteydessä. Lisäksi jätelain nojalla valvontaviranomaisen on määräajoin asianmukaisesti tarkastettava laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä, jätteen ammattimaista kuljetusta ja välitystä harjoittavan toiminnanharjoittajan toiminta sekä jätteen ammattimaista keräystoimintaa harjoittavan toiminnanharjoittajan toiminta.

Valvontaan tietoa tuottavat mittaukset, tutkimukset ja selvitykset tulee tehdä pätevästi ja tarkoituksenmukaisin menetelmin. Kaikki ympäristönäytteet tulisi aina ottaa standardisoitujen näytteenottomenetelmien mukaisesti. Toiminnanharjoittajien vesistöön johdettavien päästöjen velvoitetarkkailun näytteenotosta huolehtii pääsäännön mukaan sertifioitu, ulkopuolinen ja riippumaton näytteenottaja. Analyysit tehdään akkreditoidun laboratorion toimesta kansainvälisin tai kansallisia menetelmästandardeja soveltaen. Vertailumittauksia tehdään tarvittaessa. Valvontaviranomainen voi täydentää vesistöön johdettavien päästöjen tarkkailua tarvittaessa omilla valvontänäytteillä. Ilmaan johdettavien päästöjen jatkuvat mittaukset tekee toiminnanharjoittaja, mutta mittausjärjestelmien vertailumittaukset tekee riippumaton taho. Tulosten raportoinnin laatutavoitteita ovat luotettavuus, kattavuus, oikea-aikaisuus, selkeys ja havainnollinen esitystapa.

Keskeinen valvontatieto tallennetaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Tietojärjestelmässä olevan valvonta- ja ympäristötietoaineiston tulee olla yhtenäistä ja laadukasta. Tietojen syöttö järjestelmiin tulee olla mahdollisimman ajantasaista. Valvojien tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että toiminnanharjoittajat toimittavat tiedot rekistereihin sähköisesti. Tavoitteena on mahdollisimman kattava sähköinen tiedonsiirto ympäristöhallinnon rekistereihin. Ympäristöhallinnon ohjeessa 4/2013 on esitetty laatusuosituksen ympäristöhallinnon vedenlaaturekistereihin vietävälle ympäristötiedolle. Koska tiedon tuottajia ja järjestelmän ylläpitotahoja on useita, on tärkeää kiinnittää huomiota tiedon kokonaislaatuun, johon muun

muassa sisältyy tiedon hankinta, luotettavien menetelmien käyttö, tietojen dokumentointi ja tallennus.

5.1 Ennakkovalvonta osana muuta valvontaa

Mikäli toiminta on ennakkollisen valvontamenettelyn (esim. lupamenettelyn) piirissä, lupantarpeen harkinta, lupan hakemiseen liittyvät viranomaiskannanotot ja neuvottelut tulee tehdä huolellisesti, koska ne luovat pohjan asianmukaiselle lupahakemukselle, lupaharkinnalle ja jälkivalvonnalle. Näillä vaiheilla on suuri merkitys toimijoiden tasapuoliseen kohtelun kannalta.

Ennakkovalvonta ja jälkivalvonta muodostavat valvontakokonaisuuden. Lupien käsittelyssä tarvitaan valvonnassa kertynyttä tietoa ja toimiva jälkivalvonta edellyttää, että lupamääräyksissä otetaan huomioon valvonnan tarpeet. Yksiselitteiset lupamääräykset, päästöjen asianmukainen seuranta ja tietojen säännöllinen toimittaminen valvontaviranomaiselle luovat osaltaan edellytykset tehokkaalle valvonnalle. Valvontaviranomainen harkitsee sekä uusien hankkeiden ja laitosten lupan hakemisen että toiminnassa olevien laitosten toiminnan olennaiseen muuttamiseen perustuvan lupan tarpeellisuutta.

Lupamenettelyssä lupahakemuksesta annettavan lausunnon merkitys on suuri, koska sillä voidaan osoittaa lupaviranomaiselle valvonnan kannalta merkittävimmät seikat tai mahdolliset puutteet lupahakemuksessa. Lupamenettelyn aikana pidettävän lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen neuvottelun roolia tulisi pyrkiä kehittämään.

Erityisesti ympäristölupapäätöksen antamisen jälkeen on valvontaviranomaisen ja lupavelvollisen välillä hyvä pitää neuvottelu, jossa käydään lupapäätös ja etenkin lupamääräykset tarkoin läpi. Neuvottelun tarkoituksena on selvittää, mitä lupa käytännössä merkitsee ja tarvittaessa selventää lupavelvolliselle tätä koskevat velvoitteet. Neuvottelu voidaan pitää lupapäätöksen valitusaikana.

5.2 Valvontatiedon hankkiminen

Viranomaisten valvontatieto perustuu erityisesti toiminnanharjoittajan ilmoitukseen, yleisöilmoitukseen, toiminnanharjoittajan määräaikaisraportointeihin, taloudellista tilannetta kuvaavaan riskimittariin ja ympäristön tilaa koskevien raporttien seurantaan sekä niiden arvioimiseen.

1) Toiminnanharjoittajan ilmoitus

Toiminnanharjoittajan tulee ilmoittaa lupamääräysten rikkomisesta, onnettomuudesta tai muusta vastaavasta tilanteesta valvontaviranomaiselle. Ilmoituksen tekemiseen on olemassa sähköinen sovellus (tällä hetkellä TYVI, jatkossa www.yrityssuomi.fi), josta tiedot siirtyvät asianhallintajärjestelmään ja VAHTI-järjestelmään. Asianhallintajärjestelmä antaa ilmoituksesta toiminnanharjoittajalle aikaleimalla varustetun varmistuksen.

Toiminnanharjoittajan tulee ilmoittaa valvontaviranomaiselle poikkeuksellisesta tilanteesta ympäristönsuojelulain 99, 110, 120, 123 ja 178 §:n perusteella, mutta ympäristöluvissa näiden ja muiden tilanteiden ilmoitusvelvollisuus on myös erityisenä määräyksenä. Valvojan tulee korostaa toiminnanharjoittajalle joko tarkastuksella tai neuvotteluissa, että ilmoitus päästöraja-arvon ylityksestä, onnettomuudesta tai muusta vastaavasta häiriötilanteesta tulee tehdä viipymättä. Jos ilmenee, että luparikkomuksista ei ole ilmoitettu viranomaisille joutuisasti, valvojan on ryhdyttävä hallinnollisiin (yhteydenotto, kirjallinen huomautus tai kehoitus ja tarvittaessa hallintopakko) ja tarvittaessa oikeudellisiin toimiin (ilmoitus poliisille).

Valvojan on reagoitava asianmukaisesti toiminnanharjoittajan ilmoituksiin (tilanteen arviointi, yhteydenotto tai tarvittaessa tarkastus) ja tehtävä näistä merkinnät valvontajärjestelmään.

2) Yleisöilmoitus

Yksittäinen kansalainen voi tehdä viranomaiselle yleisöilmoituksen havaitsemastaan ympäristön pilaantumisesta ja sen vaarasta. Viranomaisen on arvioitava joutuisasti ilmoituksen merkittävyys. Ilmoitus ja arvio ilmoituksen perusteena olevasta tapahtumasta tulee kirjata asianhallintajärjestelmään sekä valvontajärjestelmään. Jos ilmoitus on tehty anonyyminä ja alustava arvio osoittaa, että ilmoitus on asiaton, ei asiaa ole tarve selvittää eteenpäin. Jos ilmoituksen tekijä on ao. laitoksen työntekijä, joka ei halua hänen nimeään ilmoitettavan eteenpäin, on ilmoittajan nimi mahdollista pitää vain viranomaisen tietona, mikäli on syytä epäillä, että ilmoituksen tekijä joutuisi laitoksen tai yleisön painostamaksi.

Jos alustava arvio osoittaa, että ympäristölupaa ei ole noudatettu tai että ympäristön pilaantumista on tapahtunut, on valvojan ryhdyttävä tarvittaviin toimiin, kuten ottamalla yhteyttä toiminnanharjoittajaan tai toiminnanharjoittajiin. Jos asia ei selviä yhteydenotolla, on laitokseen tai laitoksiin tehtävä tarkastus. Yhteydenotot, tarkastukset ja saadut selvitykset on dokumentoitava asianmukaisesti valvontajärjestelmään ja asianhallintaan. Kun asia on saatu selvitettyä, tulee ilmoittajalle ilmoittaa tehdyistä toimenpiteistä. Jos asian selvittäminen pitkittyy, on ilmoituksen tekijää informoitava myös väliaikana.

3) Toiminnanharjoittajan raportointi

Toiminnanharjoittajan on luvan mukaisesti tehtävä määräaikaishraportit. Määräaikaishraportointi voidaan tehdä kuukausittain, muutaman kuukauden tai vuoden välein. Valvojiin on huolehdittava siitä, että toiminnanharjoittajat toimittavat määräaikaishraportit. Raporttien tulee sisältää vaadittavat tiedot ja tietojen tuottamisessa on noudatettava luvassa tai asetuksessa (koskee rekisteröitäviä laitoksia) määrättyjä menettelyitä. Valvojan tai valvojiin on tarkastettava määräaikaishraportit sovitussa ajassa. Raporttien tarkastuksessa on seurattava paitsi ylityksiä, niin myös trendejä ja ryhdyttävä toimiin silloin, jos laitos on menossa ”huonoon tilaan”. Pitkään jatkuneesta ”tilan huononemisesta”, kuten päästöjen lisääntymisestä, on keskusteltava toiminnanharjoittajan kanssa tarkastuksella.

4) Taloudelliset indikaattorit

Riskimittari on tapa seurata yritysten taloudellista tilannetta. Tiedot riskimittariin kerätään useista julkisista lähteistä ja lisäksi järjestelmän ylläpitäjä (Suomen Asiakastieto

Oy) suorittaa suoria kyselyjä taloudellisille toimijoille. Mittari jakaa yritykset viiteen eri luokkaan sen perusteella, kuinka todennäköistä on, että yrityksellä on maksuhäiriöitä tai että yritys asetetaan konkurssiin. Järjestelmän ylläpitäjän mukaan riskimittari ennustaa riskit 80 %:n todennäköisyydellä, ja johtuen tietojen keräystavasta luokitus huomioi muutokset reaaliajassa. Laillisuusvalvontaoppaan luvussa 9 on kuvattu tarkemmin taloudellisia indikaattoreita koskevia menettelyitä, jotka ovat hyviä työvälineitä tunnistaa valvontatarvetta.

5) Ympäristön tilaa koskevat raportit

Kunnat ja toiminnanharjoittajat laativat ympäristön tilaa koskevia raportteja. Valvojien tulee huolehtia siitä, että valvontayksikkö saa kaikki raportit käyttöönsä. Valvojien on seurattava ja arvioitava tuloksia määräajoin ja otettava tulokset huomioon lupalausnoissa ja tarkastuksissa.

5.3 Laillisuusvalvonnan keinot jälkivalvonnassa

Valvontaviranomaisilla on aina velvollisuus ryhtyä toimiin lainvastaisen tilanteen oikaisemiseksi. Valvonta-asiat on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Asia voi tulla vireille esimerkiksi haitankärsijän ilmoituksesta, toiminnanharjoittajan omasta ilmoituksesta tai viranomaisen omasta aloitteesta. Ympäristöasioissa on lähtökohtaisesti laaja-alainen vireillepano-oikeus. Viranomaisen suostumuksella asia voi tulla vireille myös suullisesti. Nimetön yleisöilmoitus tulee pyrkiä selvittämään ja valvontaviranomaisen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Jos nimetön yleisöilmoitus (ilmianto) osoittautuu aiheelliseksi, asian käsittely etenee kuten valvontaviranomainen omasta aloitteesta tuleva vireillepano.

Viranomaisella on erilaisia keinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan. Mitkä hallinnolliset toimenpiteet kulloinkin valitaan, päätetään tilanteen vakavuuden, syiden ja seurausten perusteella. Keinoa valittaessa tulee pitää mielessä hallinnon laillisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Keinon valintaan vaikuttaa myös se, kuinka laittomasta tilanteesta on kyse. Toimenpiteiden tulee perustua lakiin ja niiden täytyy olla oikeassa suhteessa haluttuun päämäärään nähden.

Valvonnan peruskeinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan ovat selvityksen pyytäminen, tarkastus, kehoitus sekä määräys tai kielto sellaisenaan taikka hallintopakolla tehostettuna. Eräissä tilanteissa toiminnan välitön keskeyttäminen on mahdollista. Keinona on myös tehdä ilmoitus esitutkintaviranomaiselle. Lisäksi viranomaisilla on velvollisuus määrätä vesistön merkittävän pilaantumisen tai luontovahingon korjaamisesta. Ympäristönsuojelulain ja jätelain valvontaviranomaisella on mahdollisuus esittää luvan, lupamääräyksen tai hyväksynnän muuttamista tai luvan peruuttamista.

Ensivaiheessa valvontaviranomaisen tehtävänä on selvittää asiaan liittyvät tapahtuma- ja taustatiedot asian korjaamista ja mahdollisia jatkotoimia varten. Valvonnan kohteelta voidaan pyytää kirjallista selvitystä. Ensivaiheessa valvontaviranomaisen tulee neuvoa ja ohjata lainmukaisista menettelytavoista sekä kuulla toiminnanharjoittajan näkemyksiä siitä, miten hän aikoo laittoman tilanteen korjata. Tarvittaessa kohteeseen tehdään tarkastus. Ensimmäisessä vaiheessa tilanne pyritään korjaamaan niin, että toiminnanharjoittaja omaehtoisesti korjaa tilanteen.

Mikäli toiminnanharjoittaja ei itse omaehtoisesti ryhdy korjaamaan tilannetta, annetaan hänelle kehoitus saattaa tilanne säännösten ja määräysten mukaiseksi. Ympäristönsuojelulakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä ja määräyksiä vastaan tehdyt rikkomukset jaetaan tässä käsittelyn kannalta kahteen luokkaan:

- 1) lieviin rikkomuksiin, joista ei todennäköisesti aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai elollisen luonnon toiminnalle ja
- 2) vakavampiin rikkomuksiin, joista voi aiheutua tai on jo havaittu aiheuttaneen haittaa ihmisten terveydelle ja elollisen luonnon toiminnalle.

Lieviin rikkomuksiin lukeutuvat mm. luvassa määrättyjen tietojen ilmoittamatta jättäminen tai vähäisten luvassa määriteltujen toimenpiteiden tekemättä jättäminen, joilla ei ole vaikutuksia laitoksen päästöihin. Vakavampiin rikkomuksiin kuuluvat mm. jatkuvat ja toistuvat tai merkittävät yksittäiset päästöraja-arvojen ylitykset tai muun pilaantumisen ehkäisemistä koskevien lupamääräysten rikkomukset ja laiminlyönnit.

Hallintopakkomenettelyä edeltää kehoitus lainvastaisen tilan korjaamiseksi. Valvontaviranomaisen on valvottava, että kehoitusta ja siinä asetettua määräaika noudatetaan. Valvontaviranomainen suorittaa tarkastuksen viipymättä kehotuksessa asetetun määräajan kuluttua tai toteaa muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, onko asianomaista kehoitusta noudatettu.

Hallintopakkoon turvaudutaan silloin, kun kehoitus ei ole riittävä toimenpide tai se ei johda toivottuun tulokseen. Viranomaisen käyttäessä hallintopakkoa toiminnanharjoittajalle annetaan määräys tai kielto toimia määrättyllä tavalla. Velvoitetta voidaan tehostaa toimen vaikuttavuuden varmistamiseksi uhkasakon, teettämisen tai keskeyttämisen uhalla. Pääsääntönä on, että hallintopakkoa tulee käyttää, jos yksi kehoitus ei tuo toivottua tulosta ja johda laillisen tilan palauttamiseen. Valvontaviranomaisen on myös valvottava, että annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan. Tarvittaessa tehoste tuomitaan täytäntöön pantavaksi. Hallinnollisten valvontatoimien käyttö päättyy vasta, kun lainvastainen tilanne on korjattu. Tarvittaessa asiasta tehdään myös tutkintapyyntö poliisille.

Erityisten syiden vaatiessa kehotuksessa asetettua määräaika voidaan pidentää, mikäli rikkomuksesta ei ole vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Erityinen syy voi olla esimerkiksi epävarmuus teknisestä ratkaisusta. Lievissä oikaistuissa tapauksissa, jotka eivät enää edellytä hallintopakkomenettelyn käynnistämistä tai tutkintapyyntöä poliisille, voi valvontaviranomainen vastaisuuden varalta kirjallisesti huomauttaa toiminnanharjoittajaa olemaan toistamatta kyseistä menettelyä.

Toiminnanharjoittajalle tehdyt tilanteen korjausehdotukset sekä kehotukset ja havainnot niiden noudattamisesta tai laiminlyönneistä on tehtävä kirjallisesti ja arkistoitava asianmukaisesti. Tapahtumapaikalla tehdyistä havainnoista tehdään muistio, jonka allekirjoittaa sen laatinut viranomaisen edustaja. Kenttämuistiinpanoihin tapahtumien yksityiskohdat on kirjattava selkeästi. Myös mahdollinen valokuva-aineisto tulee säilyttää asianmukaisesti ja valokuvista tulee ilmetä ajankohta ja kuvan ottaja. Näin menetellen voidaan myöhemmin selvittää tapahtumien kulku.

Kun EU on hyväksynyt ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 1 mainitun laitoksen toimialaa koskevat parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmät (BREF), tulee valvontavi-

ranomaisen määräaikaistarkastuksen tai laitosten vuosiarvioinnin yhteydessä huolehtia siitä, että toiminnanharjoittaja tekee kuuden kuukauden kuluessa selvityksen luvan tarkistamisen tarpeesta ja arvioi selvityksen perusteella tarkistamistarvetta. Jos lupaa ei ole tarpeen tarkistaa, valvontaviranomaisen on annettava tämä arviointi toiminnanharjoittajalle. Jos ympäristölupa ei täytä parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmiä, valvontaviranomaisen on määrättävä toiminnanharjoittaja tekemään lupahakemus.

Lainvastaisen tilanteen toteamisen johdosta ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvontaluokka tulee arvioida uudelleen.

5.4 Välitön toiminnan keskeyttäminen vakavan vaaran uhatessa

Ympäristönsuojelulain 181 §:n ja vesilain 14 luvun 11 §:n mukaan valvontaviranomainen voi tarvittaessa keskeyttää toiminnan välittömästi. Toiminnan välitön keskeyttäminen on poikkeuksellinen toimi. Keskeyttäminen on mahdollista esim. silloin, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu välitöntä terveyshaittaa tai merkittävää muuta välitöntä ympäristön pilaantumista, eikä haittaa voida muutoin poistaa tai riittävästi vähentää. Tällaisesta tilanteesta voi olla kyse esim. silloin, jos prosessin toiminnasta vapautuu myrkyllisiä kaasuja, ja niistä aiheutuu lähiympäristön asukkaille akuutti myrkytysvaara.

Toiminnanharjoittajaa on mahdollisuuksien mukaan kuultava ennen toiminnan keskeyttämistä. Valvontaviranomainen voi pyytää toiminnan keskeyttämiseen tarvittaessa virka-apua poliisilta. Keskeyttämistoimenpiteestä on laadittava pöytäkirja ja keskeyttämisestä on viivymättä tehtävä päätös. Päätöksen tekemisessä noudatetaan hallintolain menettelyjä. Vesilain mukaisessa asiassa valvontaviranomaisen on keskeyttämisen jälkeen viivytyksettä pantava vireille hallintopakkoa koskeva asia aluehallintovirastoon.

Viranomaisen on lisäksi annettava tieto siitä, miten toiminnan jatkamiseksi menetellään. Valvontaviranomaisen on kerrottava toiminnanharjoittajalle, mihin toimiin tämän on ryhdyttävä tai millaiseksi laitoksen toiminta on saatettava, jotta viranomainen voisi sallia toiminnan jatkamisen.

5.5 Rikosasiat

Mikäli valvontaviranomainen havaitsee lainvastaisen teon tai laiminlyönnin, valvontaviranomaisen on harkittava, tulisiko asiasta tehdä tutkintapyyntö poliisille. Myös onnettomuustilanteista sekä yllättävistä ympäristövahingoista on syytä ilmoittaa poliisille. Poliisiin tehtävänä on selvittää, onko asiassa tapahtunut rikos ja miten vastuu kohdennetaan. Tutkinta vauhdittaa usein laittoman tilanteen korjaamista ja ehkäisee lisäseurausten syntymistä.

Lähtökohtaisesti ilmoittamiskynnys poliisille saa olla hyvin matala. Tutkintapyyntö voidaan ympäristönsuojelulain (YSL 188 §), vesilain (VL 14:2 §) ja jätelain (JL 136 §) nojalla jättää tekemättä vain, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Ympäristönsuojelun yleinen etu on kyseessä lähes kaikissa ympäristöön ja luontoon kohdistuvissa asioissa.

Laittoman tilanteen korjaamiseksi joudutaan usein käyttämään samanaikaisesti hallinnollisia ja rikosoikeudellisia keinoja. Ne ovat kuitenkin toisistaan erillisiä prosesseja. Mahdollinen esitutkinta etenee asiassa hallinnollisista toimenpiteistä riippumatta eikä hallinnollinen valvontatoimi ole valinnainen suhteessa rikoksesta tai sen epäilystä poliisille ilmoittamiseen. Hallintopakon tehtävä on laillisen tilan palauttaminen, eikä hallintopakon uhka ole lähtökohtaisesti sanktio, vaan painostuskeino. Tuomioistuin ei myöskään anna ennallistamismääräyksiä rikoskäsitteilyn yhteydessä, vaan hallinnollisen ennallistamismääräyksen antaa aina valvontaviranomainen.

Itsekriminointisuojaan kannalta myöhemmässä rikosprosessissa voi olla merkitystä sillä, miten toiminnanharjoittajan kannalta kielteiset tiedot on hankittu. Sakon uhalla tehostetulla hallintopakolla saadut tiedot saattavat joutua hyödyntämiskiellon alaiseksi mahdollisessa rikosprosessissa. Mikäli asiassa harkitaan samanaikaisesti sekä hallintopakon käyttämistä että tutkintapyyntöä tekemistä, saattaa asiasta olla tarpeen keskustella poliisin tai syyttäväviranomaisen kanssa. Mikäli tutkintapyyntö on tehty, on asialle todennäköisesti määrätty syyttäjä, johon on syytä olla yhteydessä.

Valvontaviranomaisten tehtävänä on antaa tarvittaessa poliisille asiantuntija-apua esitutkinnassa. Ympäristöviranomaiset auttavat poliisin tarvitsemien tietojen hankinnassa ja tuovat esille syytteen nostamisen kannalta olennaisia asioita. ELY-keskukset toimivat myös eräissä jätelain, vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa ympäristörikosasioissa asianomistajana. Valvontaviranomaisen asiantuntijana ja asianomistajana toimiminen on kuitenkin pidettävä toisistaan erillään.

Siitä huolimatta, että toiminnanharjoittaja olisi joutunut konkurssiin tai toiminta olisi lopetettu, ei toiminnanharjoittajan konkurssi/toiminnan loppuminen poista toiminnasta vastuussa olevan henkilön rikosvastuuta, vaan valvoja voi tehdä tutkintapyyntöä ympäristörikosepäilystä myös tällaisessa tilanteessa.

5.6 Yleisen edun valvonta

Valvontaviranomaisten tehtävänä on useiden ympäristölakien mukaan yleisen edun valvonta, mikä merkitsee yksityistä intressiä laajempien ympäristönsuojelun etukysymysten valvontaa. Yleisen edun valvonnan voidaan katsoa edustavan kaikkia haitankärsijöitä. Ympäristölainsäädännössä yleinen etu määrittyy kestävän kehityksen tavoitteiden sekä ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta. Haitankärsijänä tai ympäristörikoksen objektina ei ole lainkaan tai pelkästään joku yksityishenkilö, henkilöryhmä tai jokin tietty omaisuus vaan kohteena on yleisempi kokonaisuus. Tällöin yleistä etua ei tarkastella esimerkiksi taloudellisten, elinkeino- tai työvoimapolitiittisten tai yleisten alue- ja kunnallispoliittisten intressien mukaisesti.

Valvontaviranomaisten tehtävänä on valvoa yleistä luonnon etua ennen kaikkea erilaisten hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Yleisen edun valvonta kattaa kaikki valvonnan osa-alueet ennakoivalvonnasta jälkivalvontaan. Ennakoivalvonnassa valvontaviranomainen valvoo yleistä etua antamalla lausuntoja lupahakemuksista ja ilmoituksista (esim. ympäristölupahakemukset, vesilain mukaiset lupahakemukset, maa-aineslupahakemukset pohjavesialueille sekä ojitus- ja ruoppausilmoitukset) sekä hakemalla muutosta päätöksiin, joissa luonnon- ja ympäristönsuojelun etua ei ole otettu huomioon.

Laillisuusvalvonnan osalta jätelain, vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa ympäristörikosasioissa ELY-keskuksella on asianomistajan asema, mikäli yleistä etua on loukattu.

6 Valvonnan suunnittelu ja toteutumisen arviointi

6.1 Yleiset lähtökohdat

Valvontaviranomaisen tulee pitää huoli siitä, että ympäristölainsäädännön säännösten ja määräysten valvonta on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Valvonnan tulee perustua ympäristöriskien arviointiin. Valvonnan tulee olla suunnitelmallista, niin että siinä otetaan huomioon organisaation kaikki ympäristövalvonnan tehtävät ja elementit.

Ympäristönsuojelulain 168 §:n 1 momentin mukaan valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava alueelleen ympäristönsuojelulain mukaisista säännöllistä valvontaa varten suunnitelma (*valvontasuunnitelma*). Valvontasuunnitelmassa on oltava tiedot alueen ympäristöoloista ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista sekä käytettävissä olevista valvonnan voimavaroista ja keinoista. Suunnitelmassa on kuvattava valvonnan järjestämisen ja riskinarvioinnin perusteet sekä valvonnasta vastaavien viranomaisten yhteistyö. Valvontasuunnitelma on tarkistettava säännöllisesti.

Ympäristönsuojelulain 168 §:n 3 momentti edellyttää, että valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastuksista ja muusta säännöllisestä valvonnasta ohjelma (*valvontaohjelma*). Valvontaohjelmassa on oltava tiedot valvottavista kohteista ja niihin kohdistettavista säännöllisistä valvontatoimista. Valvontaohjelma on pidettävä ajan tasalla.

Jätelain 124 §:ssä säädetään, että valvontaviranomaisen on määräajoin asianmukaisesti tarkastettava laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä. Samoin on tarkastettava jätteen ammattimaista kuljettamista tai keräystä harjoittavan taikka jätteen välittäjänä toimivan toiminnanharjoittajan toiminta. Jätelain mukaan ympäristöluvanvaraisten toimintojen tarkastuksista säädetään ympäristönsuojelulaissa ja sen nojalla. Koska jätelaissa on säädetty valvontaviranomaisten velvollisuudesta suorittaa toimintojen määräaikaista tarkastuksia, on viranomaisen säännöllisen valvontatoiminnan järjestämisen kannalta suositeltavaa laatia jätelain mukaista valvontaa varten valvontasuunnitelma vastaavalla tavalla kuin ympäristönsuojelulain mukaisessa valvonnassa. Valvontasuunnitelma voidaan laatia soveltuvin osin kuten ympäristönsuojelulain mukainen valvontasuunnitelma. Jätelain mukainen valvontasuunnitelma voidaan tehdä myös osana ympäristönsuojelulain mukaista valvontasuunnitelmaa.

Vesilain mukainen valvonta poikkeaa monilta osin ympäristölupien valvontaan keskittyvää ympäristönsuojelulain mukaisesta valvonnasta. Vesilaissa ei edellytetä valvontasuunnitelman tekemistä. Kuitenkin ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontasuunnitelmaan olisi suositeltavaa sisällyttää myös vesilain valvontaa koskevat toimet. Yhteistä valvontasuunnitelmaa voidaan hyödyntää vesilain mukaisen valvonnan suunnittelussa ja valvonnan voimavarojen kohdentamisessa.

6.2 Riskiperustainen lupalaitosten valvonta

Ympäristönsuojelulaissa riskiperustainen lupalaitosten valvonta on velvoittavaa. Jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain osalta riskiperustainen valvonta olisi suositeltavaa siinä muodossa kuin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista suorittaa.

Ympäristöriskien järjestelmällisen arvioinnin on ympäristölupien valvonnassa perustuttava vähintään seuraaviin arviointiperusteisiin:

- a) kyseessä olevien laitosten mahdolliset ja tosiasialliset vaikutukset ihmisen terveyteen ja ympäristöön ottaen huomioon päästötasot ja -tyypit, paikallisen ympäristön herkkyys ja onnettomuusriski;
- b) tiedot lupaehtojen noudattamisesta;
- c) toiminnanharjoittajan osallistuminen unionin ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS), asetus (EY) N:o 1221/2009.

Kun valvontaviranomainen valmistautuu määräaikaistarkastukseen, tulee tarkastettavan laitoksen ympäristöstä tehdyt vaikutusselvitykset kerätä ja arvioida. Valvontaviranomaisen tulee ensinnäkin arvioida, ovatko selvitykset riittäviä. Jos selvityksiä on tehty vähän eikä haitallisia ympäristövaikutuksia ole juurikaan havaittu, voidaan arvio tehdä vertaamalla tilannetta samanlaisten tai samantyyppisten laitosten ympäristöön. Koska yleensä selvityksissä ei ole tunnistettu merkittäviä vaikutuksia, tulee vaikutusten-arvioinnissa tarkastella erityisesti sitä, onko tilanteessa tapahtunut muutosta ja jos on, niin mihin suuntaan. Määräaikaistarkastuksessa käydään läpi myös valvontaviranomaisen arvio vaikutuksista ja keskustelun tulos otetaan huomioon valvontaluokkien muutostarvetta arvioitaessa silloin, kun tehdään valvontaohjelmaa, elleivät selvitykset edellytä nopeampaa toimintaa.

Tarkastuksilla käydään läpi toiminnanharjoittajan luvan ja lupaehtojen noudattaminen. Direktiivilaitoksilla parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan perustuvien lupaehtojen noudattaminen on tärkeää, koska vaatimukset ovat peräisin EU:n yhteisistä tavoitteista. Luvan ja lupaehtojen noudattaminen on tärkein tekijä laitoksen valvontaluokan muuttamisen tarvetta arvioitaessa.

EU:n ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä (EMAS) tai ISO 14001 -ympäristöjärjestelmä voidaan ottaa huomioon valvontaluokan määrittämisessä etenkin, jos toiminnanharjoittaja antaa valvontaviranomaiselle auditointiraportin. On kuitenkin huomattava, että jos lupaa ei noudateta, auditointijärjestelmää ei voida käyttää perusteena siirtää laitosta korkeampaan valvontaluokkaan. Auditointijärjestelmän hyödyllisyyttä tulee tarkastella erityisesti sen perusteella, miten se vaikuttaa luvan noudattamiseen.

6.3 Ympäristönsuojelulain mukaisten tarkastusten priorisointi

Ympäristönsuojelulain 167 §:n mukaan valvontaviranomainen voi asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen, jos se on välttämätöntä tehtävien asianmukaisen hoitamisen vuoksi.

Tarkastukset jaetaan määräaikaistarkastuksiin ja muihin tarkastuksiin. Määräaikaistarkastukset ovat suunnitelman mukaisia tarkastuksia, jotka valvontaviranomainen merkitsee valvontaohjelmaan. Valvontaluokka ilmaisee sen, kuinka usein laitos on tarkastettava. Vesilain ja jätelain valvonta olisi syytä yhdistää ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaan. Määräaikaistarkastusten lisäksi joudutaan tekemään muita tarkastuksia, jotka johtuvat esimerkiksi poikkeuksellisesta päästöstä, raja-arvojen ylityksestä, yleisöilmoituksesta tai muusta näihin rinnastettavasta asiasta.

Teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU) soveltamisalaan kuulumattomien laitosten tarkastamisessa viranomaiset voivat käyttää harkintansa mukaan riittävää otantaa. Otantaryhmät voivat olla muun muassa toimialaryhmiä, riskiperusteisesti valikoituja ryhmiä tai muita ennakolta määriteltyjä ryhmiä. Oleellista on, että valinta perustuu riittävän edustavaan vuosittaiseen valintaan. Otanta voidaan toteuttaa joko riskiperusteisesti, painottaen otannan laatimisessa tiettyjä ennalta tiedettyjä riskitekijöitä, tai puhtaana satunnaisotantana. Otantaa voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun laitosten säännöllisiin tarkastuksiin on vain niukasti henkilökuntaa, mutta tarkastusten halutaan silti kattavan vuosittain mahdollisimman suuren perusjoukon. Otantaa käyttämällä voidaan vähentää ympäristön kannalta vähän haittaa aiheuttavien laitosten tarkastamista.

Uuteen ympäristönsuojelulakiin ei sisälly enää säännöstä, joka edellyttäisi toiminnanharjoittajan pyynnöstä tehtävän tarkastuksen.

6.4 Valvonnan tehokkuuden seuranta

Lähtökohtana on, että kaikille laitoksille on nimetty vastuuvälvoija. Valvottavat laitokset tulisi jakaa valvojille siten, että työmäärä jakaantuisi tasaisesti ottaen huomioon valvonnan resurssit. Valvojien tulisi valmistella esitys henkilökohtaiseksi valvontaohjelmaksi hyvissä ajoin ennen tuloskeskusteluja. Valvontaan käytettävissä olevasta työajasta tulisi varata määräaikaistarkastuksiin noin 25–30 % ja muu aika jättää muihin tehtäviin, kuten raporttien tarkastuksiin, tarvittaviin ylimääräisiin tarkastuksiin, lausuntoihin, neuvontaan sekä muihin valvontatehtäviin.

Luvun 5.2 kohdissa 1–2 esitettyjen toimenpiteiden tehokkuutta seurataan tarkastelemalla, kuinka valvontayksikkö pystyy suoriutumaan kohtien 1–2 ensimmäisistä hallinnollisista toimenpiteistä suhteessa liitteen 2 määräaikoihin. Toimenpiteitä ovat mm., kuinka nopeasti valvontayksikkö pystyy selvittämään mitä on tapahtunut, kuinka merkittävästä asiasta on kysymys ja kuinka nopeasti valvoja on ryhtynyt toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Aika ajoin valvontayksikön tulisi myös tarkastella, millä keinoilla ja kuinka poikkeustilanteet, kuten luparikkomukset on ratkaistu. Joissakin tapauksissa asia voidaan ratkaista nopeasti, kun taas joidenkin asioiden ratkaiseminen voi kestää pitkään, varsinkin, jos ratkaisemisen edellyttää merkittäviä investointeja. Toimenpiteiden tehokkuutta tulee tarkastella valvonnan vuosiraportissa.

Luvun 5.2 kohdan 3 määräaikaisraporttien tarkastamiselle on annettu aikarajat myös liitteessä 2. Jos raporteissa havaitaan tarve ryhtyä toimenpiteisiin muun muassa huononevan ympäristön laadun tai päästöjen lisääntymisen vuoksi, voidaan näissä tapauksissa soveltaa raja-arvojen ylityksissä käytettyjä määräaikoja toimenpiteisiin ryhtymisessä.

ELY-keskusten valvonnasta vastaavissa yksiköissä tavoitteena on, että 90 % luvun 5.2 kohden 1–3 asioista ratkaistaan liitteessä 2 esitettyissä määräajoissa.

Luvun 5.2 kohdassa 4 valvojan on seurattava vuosiarvioinnin yhteydessä riskimittarin antamaa laitoksen luokitusta. Jos laitoksen luokitus laskee 3:sta 4:seen, on se otettava arviointiin ja valvojan ryhdyttävä asianmukaisesti toimenpiteisiin tilanteen selvittämiseksi. Taloudellisen tilan huonontuminen voi olla merkki siitä, että laitoksen on vaikea selvitä muun muassa ympäristönsuojelua koskevista velvoitteista. Asianmukaisina toimenpiteinä voidaan mainita esimerkiksi arvio, valvontaluokan nosto, yhteydenotto tai tarkastus. Jos valvontaluokka laskee 5:een, on laitoksen tilanne selvitettävä yksityiskohtaisesti.

Luvun 5.2 kohdan 5 toteutumista seurataan sillä, onko ympäristötilaraportit tarkastettu ja onko raporteista tehty kokonaisvaltainen arvio, joka on julkaistu Internetissä osana ELY-keskuksen valvontasuunnitelmaa.

6.5 Valvonnan laatuvaatimukset

Valvonnassa kerättävän ja käsiteltävän tiedon tulee olla mahdollisimman oikeaa ja luotettavaa. Valvontaviranomaisten tulee lausunnoissa ja mahdollisissa neuvotteluissa pyrkiä vaikuttamaan siihen, että valvottavat määräykset ovat riittävästi yksilöityjä ja ne ovat kaikkien asianosaisten kannalta ymmärrettäviä. Velvoitteiden tulee olla täsmällisiä, selkeitä ja yksiselitteisiä. Niiden on oltava myös tarkoituksenmukaisia ja oikeassa suhteessa ympäristön pilaantumisen tai muun haitallisen vaikutuksen estämiseen. Velvoitteiden tulee olla toiminnanharjoittajien tai muun hankkeesta vastaavan tahon toteutettavissa ja viranomaisten valvottavissa. Tämä luo osaltaan pohjaa sille, että toiminnanharjoittajien tuottamaa tietoa voidaan käyttää lupamääräysten valvontaan. Valvojien tulee lisäksi valvontakäynneillä (ja neuvotteluissa) pyrkiä tarkistamaan, että toiminnanharjoittajan luvan edellyttämät tiedontuotantomenettelyt ovat lupaehtojen ja päästöjen tarkkailusuunnitelman mukaisia.

Valvonnan luonne korostaa kaikkien valvontaprosessien ja koko tiedonhankintaketjun laadukkuutta ja kattavuutta. Valvontaorganisaatioiden tulee aktiivisesti osallistua valvonnan toiminnan laadun järjestelmälliseen kehittämiseen ja seurantaan. Valvonnan laatutyön kehittäminen on jatkuvaa. Ympäristövalvontaan luodaan yhteisiä toimintamalleja, joilla kehitetään yhtenäisiä käytäntöjä ja toimintaohjeita ja varmistetaan asiakkaiden tasapuolinen palveleminen. Laatutyössä tunnustetaan ja kuvataan kaikki keskeiset valvontaprosessit. Valvonnan toiminta- ja menettelytapojen yhtenäistämiseksi keskeiset valvonnan toimintamallit ja valvontaprosessit tulee olla dokumentoituna ja helposti valvontaviranomaisen saatavilla. Yhteisiä toimintamalleja on hyödynnettävä valvonnassa aktiivisesti.

Valvontaviranomaisten tulee dokumentoida valvontatapahtumat ja valvonnassa tehdyt havainnot huolellisesti. Vireille tulevat asiat ja lähtevät asiakirjat merkitään asianhallintajärjestelmiin. Myös tarkkailutulokset, vuosiraportit ja sähköpostitse annetut valvontaan liittyvät vastaukset tulee kirjata. Puhelinkeskustelujen pääkohdista tulee laatia tarkastuskertomus, jos keskustelussa on käsitelty ympäristöluvan valvonnan kannalta oleellisia asioita. Neuvotteluista ja maastokäynneistä laaditaan muistio hallintolain 39 §:n

nojalla. Tarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus tai -pöytäkirja. Ympäristönsuojelulain mukaisten luvanvaraisten toimintojen osalta tarkastuskertomus laaditaan valvonnan tietojärjestelmään (VAHTI-järjestelmä).

Valvonnassa tehdyt havainnot ja tapahtumat dokumentoidaan mahdollisimman yksityiskoh-
taisesti ja monipuolisesti kirjoittamalla, valokuvaamalla ja piirtämällä niin, että asiaa voi-
daan myöhemmin arvioida asiakirja-aineiston perusteella, mikä saattaa tulla ajankohtaiseksi
vasta pitkän ajan kuluttua. Tarkastuskäynneistä ja neuvotteluista on laadittava muistio, jo-
hon kirjataan aika, paikka, läsnäolijat, tarkastuksen tai neuvottelun aiheet sekä havainnot,
kunkin asiakohdan lopputulos tai lisäselvitystä vaativat asiat. Jos tarkastuspöytäkirja tai
neuvottelumuistio sisältää sopimuksenvaraisia asioita, voi asiakirjan allekirjoituttaa myös
toiminnanharjoittajalla tai muulla hankkeesta vastaavalla taholla. Usein kuitenkin riittää, et-
tä toiminnanharjoittajalle tai muulle hankkeen toteuttajalle varataan mahdollisuus tutustua
ilman viranomaiskannanottoa olevan asiakirjan asiasisältöön, jotta mahdollisilta tulkinnan-
varaisuuksilta vältytään. Tarkastuksen tai neuvottelun lopputulos tulee merkitä asiakirjaan
selvästi. Valokuvamateriaalista tulee ilmetä ajankohta, paikka ja valokuvaaja. Dokumentit
arkistoidaan huolellisesti arkistosäännön mukaisesti. Myös valvojien itse keräämä valvonta-
aineisto sekä tehdyt kenttähavainnot tulee säilyttää huolellisesti mahdollista myöhempää
käyttöä varten.

Valvontaviranomaisten tehtävänä on ylläpitää valvontaa palvelevia tietojärjestelmiä ja
omalta osaltaan huolehtia järjestelmiin tallennettavan tiedon oikeellisuudesta.
Ympäristönsuojelulain mukaisten luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen osalta
ympäristövalvontaa koskevat tiedot tallennetaan VAHTI- järjestelmään.
Toiminnanharjoittajien päästö- ja kuormitustietojen osalta valvontaviranomaisen tehtävänä
on tarkistaa, että tallennetut tiedot ovat riittävän kattavia ja tiedot ovat ainakin
mittakaavaltaan oikeansuuruisia. Puutteet tai virheelliset tiedot on korjautettava
toiminnanharjoittajalla. Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän operatiivisen osan
kehittämistyöryhmä ohjaa valvontajärjestelmän kehittämistä ja huolehtii sen tietosisällön
laadusta.

Malliasiakirjoilla, lomakkeilla ja toimintaohjeilla tehostetaan valvontaprosesseja.
Malliasiakirjoja ja toimintaohjeita pyritään jatkuvasti lisäämään. Samalla huolehditaan, että
toimintamalleja ja ohjeita ylläpidetään ja niiden tarkoituksenmukaisuutta jatkuvasti
arvioidaan. Toimintaprosesseja ja laadun kehittymistä arvioidaan säännöllisesti ja niitä
pyritään yksinkertaistamaan mahdollisuuksien mukaan. Ympäristönsuojelu- ja jätelain
valvonta-asioiden toimintamallityöryhmä sekä vesilain mukaisten valvonta-asioiden
toimintamalliryhmä ohjaavat osaltaan valvonnan toimintaprosessien kehittämistä.

Valvonnan laatua tulee mitata myös määrällisesti. Määrällisiä mittareita tulee pitää ensi vai-
heessa suuntaa antavina. VAHTI-järjestelmässä on ollut sisäisessä käytössä 5.2 luvun 1–3
kohtien mittarit, jotka nyt siirretään viralliseen käyttöön ja tiedot julkaistaan ELY-
kohtaisesti Intranetissä. Liitteessä 2 on esitetty aikarajat, joita mittareissa käytetään.

Luvun 5.2 kohdassa 4 mainitulla riskimittarilla mitattavat kriteerit laitosten taloudellisen ti-
lanteen arvioimiseksi tulevat suoraan ohjelmistosta. Ensimmäisessä vaiheessa käytetään oh-
jelmiston kriteereitä.

Luvun 5.2 kohdassa 5 kerrotuista ympäristön tilan raporteista käytetään määrällisiä indikaattoreita: kuinka monta saaduista raporteista on käyty läpi ja onko niitä käytetty, kun ELY-keskus tekee arvion alueensa ympäristön tilasta internettiin vuosittain.

6.6 Ympäristölupien valvonnan vuosikello ja ympäristölupien valvonnan toteutumisen arviointi ELY-keskuksissa

Vuosikello kuvaa menettelyä, kuinka ELY-keskuksen y-vastuualueen tulee organisoida ympäristölupien valvontatoiminta. Vuosikello alkaa loppuvuodesta joulukuussa, jolloin valvontaviranomaisen tulee analysoida menneen vuoden valvontatoimintaansa ja suunnitella seuraavan vuoden toimintaa ja tarkastajien tulee suunnitella missä laitoksissa tarkastuksia tullaan seuraavana vuonna tekemään. Valvoja laittaa tarkastussovellukseen ne suunnitelman mukaiset tarkastukset, jotka hän aikoo tehdä tulevana vuonna. Samalla kun tarkastukset merkitään sovellukseen, tarkastetaan jokaisen laitoksen valvontaluokka ja laitoksen ominaisuuksien perusteella se, kuinka paljon aikaa kuhunkin tarkastukseen kuluu². Valvontaviranomainen voi käyttää tätä indikaattorina siihen, kuinka paljon voimavaroja on sidottu määräaikaistarkastuksiin. Suunnitelman mukaiset tarkastukset saivat viedä korkeintaan 25–30 % valvojan resursseista. Jos valvontaviranomainen katsoo valvontahistorian perusteella, että muille kuin määräaikaistarkastuksille tulee varata aikaa oleellisesti enemmän, tulisi tuloskeskusteluissa selvittää syitä ennakoituun suureen osuuteen.

Valvojan ja valvonnasta vastaavan päällikön tuloskeskusteluissa käydään läpi edellisen vuoden valvonta ja valvojan esitykset tulevan vuoden tarkastuksista. Tuloskeskusteluissa tulee selvittää valvojan työn kuormittavuus ja kehittämistarve. Tuloskeskusteluissa valvonnasta vastaavan päällikön tulee huolehtia siitä, että työtaakka ei muodostu kenellekään valvojalta kohtuuttomaksi. Tuloskeskustelujen perusteella valvonnasta vastaava päällikkö tekee valvontasuunnitelmaehdotuksen, josta hän keskustelee y-vastuualueen johtajan kanssa. Hyväksytyt valvontasuunnitelman tiivistelmä viedään verkkopalveluun ja valvojien tarkastussuunnitelmiin tehdään tarvittavat muutokset.

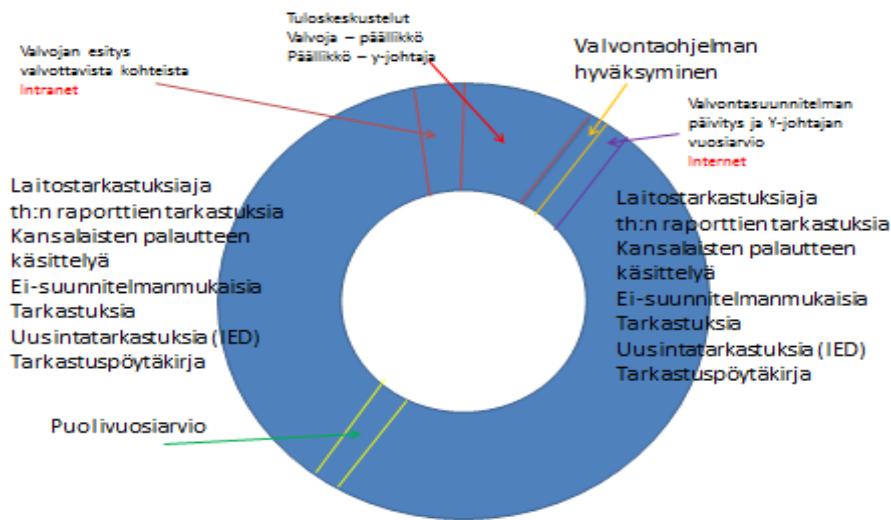
Samalla kun hyväksytyt valvontasuunnitelman tiivistelmä viedään verkkopalveluun, tulee verkkopalvelussa julkaista ELY-keskuksen y-vastuualueen johtajan arvio siitä, ovatko edellisen vuoden valvonnan tavoitteet olleet asianmukaisia ja kuinka ne on saavutettu. Arviota tulee käyttää hyväksi uutta valvontasuunnitelmaa tehtäessä.

Valvontaa suoritetaan valvontasuunnitelman mukaisesti ja alkusyksystä tulee tehdä tarkastajien valvontaohjelman tarkistus. Tarkistuksessa selvitetään, kuinka hyvin tarkastussuunnitelmaa on noudatettu ja tarpeen vaatiessa sitä muutetaan. Jos usean valvojan tarkastussuunnitelmaan on tehtävä isoja muutoksia, on myös verkkopalvelussa olevaa valvontaohjelmaa/suunnitelmaa korjattava.

² Tämä on tarkoitus lisätä tulevaan valvontajärjestelmään.

Kuva 1: Valvonnan vuosikello

VALVONNAN VUOSIKELLO (ELY:ssä)



7 Valvontaa palvelevat tietojärjestelmät

Valvontatietojen käsittelyssä tulee hyödyntää valtakunnallisia ympäristötietojärjestelmiä monipuolisesti ja tehokkaasti. Ympäristönsuojelua tukevia tietojärjestelmiä kehitetään jatkuvasti. Kehittämisen myötä sähköiset palvelut ovat lisääntyneet ja tämän seurauksena tehtäviä voidaan suorittaa ja päätöksiä tehdä nopeammin perustuen laaja-alaisempaan tietoon. Tietojärjestelmien kehittämisen rinnalla tulee kehittää myös toimintaa, jonka vuoksi valvojen tulisi ottaa aktiivisesti osaa tietojärjestelmien kehittämiseen.

Valvontatietoja käytetään lainsäädännön kansallisessa toimeenpanossa sekä lainsäädännön ja toiminnan kehittämisessä. Lisäksi päästötietoa raportoidaan komissiolle EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten perusteella. Valvontatietojen käyttökelpoisuus on kuitenkin suoraan verrannollinen siihen, kuinka kattavia ja oikeita tiedot ovat. Tämän vuoksi on sitä parempi mitä huolellisemmin toiminnanharjoittajat ja viranomaiset tuottavat tiedot ja kuinka hyvin viranomaisille raportoidut tiedot tarkastetaan, puutteelliset tiedot täydennetään ja virheelliset tiedot korjataan. Valvontajärjestelmää koskevassa viranomaisyhteistyössä sovitetaan yksityiskohtaisemmin siitä, kuinka toiminnanharjoittajan tietojärjestelmään tuottamien tietojen tarkastus tulee järjestää.

Valvontaviranomaiset käyttävät asianhallintajärjestelmää (USPA) ja sen päälle rakennettuja sovelluksia, kuten maaperän tilan tietojärjestelmää (MATTI) ja tuottajavastuujärjestelmää (Turre), valvontajärjestelmä (VAHTI) ja erilaisia ympäristön tilan tietojärjestelmiä. Valvonnan kannalta asianhallintajärjestelmä ja valvonnan tietojärjestelmä ovat tärkeimmät järjestelmät.

Asianhallintajärjestelmästä tulee olemaan yhteys asiakirjojen pysyvään sähköiseen säilytysjärjestelmään ja tämän vuoksi asiakirjojen tallentaminen järjestelmään on ensiarvoisen tärkeää. Valvontajärjestelmään tallennetaan valvontasuunnitelmat ja valvontaohjelmat, tarkastuspöytäkirjat ja pääosa toiminnanharjoittajien toimittamista raporteista. Valvontajärjestel-

män suunnitelmat ja johdon arviot valvonnannasta on tarkoitettu viranomaisten lisäksi myös yleisölle. Valvontaohjelmia käytetään toiminnan ohjaamisessa sekä muun muassa tuloskeskusteluissa ja toiminnan raportoisissa. Tarkastuspöytäkirjojen tiedoista osa siirretään Internetpalveluun kertomaan yleisölle valvonnasta ja toiminnanharjoittajien raporteista. (Tietoja siirretään Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämään tietopalveluun, joka on yleisölle avoin.)

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän eri osiin on tallennettu henkilötietoja. Henkilötiedot ovat erityisasemassa ja tämän vuoksi henkilötietolaki (523/1999) edellyttää kyseisten järjestelmien ylläpitäjiltä erityisiä menettelyjä, jotka koskevat henkilötietojen luovuttamista.

Liitteessä 3 on selvitetty tarkemmin, mitä tietoja valvojilla on velvollisuus tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ympäristönsuojelulain, jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain perusteella.

8 Poikkeus- ja häiriötilanteissa toimiminen

Valvontaviranomaisilla on velvollisuus valmistautua ja toimia poikkeuksellisissa tilanteissa. Valvontaviranomaisen tulee ympäristönsuojelulain mukaisten tarkastuskäyntien yhteydessä selvittää toiminnanharjoittajalta, kuinka toiminnanharjoittaja on kartoittanut toimintansa ympäristöriskit, kuinka suuriksi riskit on arvioitu ja onko lupaehtojen mukaisesti toimiin riskien pienentämiseksi ryhdytty, jos on todennäköistä, että laitoksella on kohonnut ympäristövahinkoriski. Jos toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt riskikartoitusta, tulee valvontaviranomaisen neuvotella toiminnanharjoittajan kanssa riskinarviointiin perustuvan ennaltavaruutumissuunnitelman tekemisestä (YSL 15 §). Jos kartoitusta ei ole tehty ja riskit näyttäisivät olevan suuret, valvontaviranomaisen tulee arvioida, onko ympäristölupaa tarpeen muuttaa ympäristönsuojelulain 89 §:n perusteella. Valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että toiminnanharjoittaja tietää, millaisesta poikkeus- ja häiriötilanteesta hänen tulee ilmoittaa ELY-keskukselle ja millä tavoin ilmoitus tehdään.

ELY-keskuksessa tulisi olla menettelyt, jolla myös työajan ulkopuolella tehtyihin poikkeus- ja häiriöilmoituksiin voidaan reagoida. Menettelyt riippuvat siitä, millaisia teollisuuslaitoksia ELY-keskuksen alueella on.

Ympäristövahinko- ja onnettomuustilanteissa vastuu pelastustoimista on asianomaisen alueen pelastuslaitoksella. Toiminnanharjoittaja tekee ilmoituksen hätäkeskukselle pelastussuunnitelmansa mukaisesti.

Suomen ympäristökeskuksessa toimii öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan sekä muiden ympäristön erityistilanteiden edellyttämiä kiireellisiä toimenpiteitä varten ympärivuorokautinen ympäristövahinkopäivystys. Yhteydenotto Suomen ympäristökeskuksen vahinkopäivystykseen tapahtuu pääasiallisesti hätäkeskuksen ja meripelastuskeskuksen kautta.

Valvontaviranomaiset osallistuvat tarvittaessa asiantuntijana ympäristövahingon alkua ja torjuntatoimiin. Toimivaltaisen valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että toiminnanharjoittaja järjestää tarvittavan vahingon ympäristövaikutusten arvioinnin. Mahdollisen terveyshaitan arvioiminen kuuluu kuitenkin terveydensuojeluviranomaisille.

Tarvittaessa valvontaviranomainen voi ottaa ympäristöstä valvontanäytteitä tai tilata näytteenotto- ja laboratoriopalveluja. Valvontaviranomaisen on varattava riittävät resurssit mahdolliseen näytteenottoon ja näytteiden laboratoriotutkimuksiin. Hätätilanteissa näytteenotossa voidaan käyttää sovellettuja näytteenottomenetelmiä. Viranomaisnäytteet voi ottaa viranhaltija tai näytteenotossa voidaan käyttää viranomaisen hyväksymiä ulkopuolisia asiantuntijoita. Suomen ympäristökeskuksen julkaisussa (Ruoppa, M. Ohjeita ja yhteistietoja ympäristövahinkojen sekä luonnon poikkeustilanteiden varalle, Suomen ympäristökeskus, 2011) on eräitä näytteenotto-ohjeita ympäristövahinkojen varalle.

Poikkeuksellisessa tilanteessa valvontaviranomainen huolehtii, että vastuulliset ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin tilanteen korjaamiseksi, ympäristövaikutusten lieventämiseksi sekä päästöjen laajuuden ja vaikutusten selvittämiseksi. Samalla varmistetaan, että tapahtumien syyt selvitetään ja ryhdytään tarvittaviin toimiin uusien vastaavien tilanteiden välttämiseksi. Tarvittaessa valvontaviranomainen laittaa vireille toimet oikeudettoman tilan korjaamiseksi ja antaa tätä koskevat määräykset. Poikkeustilanteisen viestintää käsitellään luvussa 9. Toimintaa isoissa alusöljyvahingoissa on käsitelty ympäristöministeriön raportissa 26/2011.

Liitteessä 4 on esitetty määräajat, kuinka nopeasti erilaisissa poikkeustilanteissa viranomaisen on ryhdyttävä hallinnollisiin toimiin.

9 Valvonnan viestintä

Ympäristövalvonnan tulee olla hallinnon julkisuusperiaatteen mukaan avointa ja valvonnan tuloksista on tiedotettava julkisuuteen. Viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin sekä viranomaisen tallentamiin tietoihin sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslakia (621/1999). Julkisuuslain 1 §:n mukaan asiakirjojen julkisuus on pääsääntö ja laissa on säädetty niistä tapauksista, joissa asiakirjat pääsäännöstä poiketen ovat salassa pidettäviä. Sellaisia ovat muun muassa esitutkinta- ja valvontaviranomaiselle tehdyt ilmoitukset ympäristörikoksesta ja esitutkintaa varten laaditut asiakirjat, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai asiakirjat, jotka sisältävät yksityiskohtaista tietoa uhanalaisista eläin- ja kasvilajeista.

Ympäristötieto on lähtökohtaisesti julkista tietoa. Ympäristönsuojelulain 62 §:n perusteella toiminnan päästö- ja tarkkailutiedot sekä ympäristön laatutiedot eivät ole salassa pidettäviä. Julkisiin päästötietoihin luetaan myös syntyviä ja vastaanotettuja jätemääriä koskevat tiedot. Valvontajärjestelmässä (VAHTI) toiminnanharjoittajien toimittamat vuosittaiset laitoskohtaiset tarkkailutiedot ovat myös julkisia.

Valvonnan julkisuus ja julkisuuden hallinta edellyttävät tavoitteellista, suunnitelmallista ja koordinoitua viestintää. Ulkoisen viestinnän onnistumisen edellytyksenä on tehokas sisäinen viestintä. Valvontaorganisaatiossa sovitaan viestinnän yhteiset pelisäännöt ja laaditaan valvontasuunnitelmaan viestintäosio.

Viestintäkeinot valitaan tiedotettavan asian, valitun kohderyhmän ja tilanteen mukaan. Myös sosiaalisen median kanavia verkossa voidaan hyödyntää. Viestinnän periaatteena on luetettavuus, selkeys, nopeus ja tasapuolisuus. Valtakunnallisessa verkkopalvelussa

(www.ymparisto.fi) ja ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskuksessa (Y-aspa) palvelee erityisesti kansalaisten tietotarpeita.

9.1 Tiedottaminen poikkeustilanteissa

Valvontaviranomaisten tulee varautua erityistilanneviestintään, jolloin tilanteiden hoitamiseksi tarvitaan tehostettuja viestintätoimia. Näissä tilanteissa viestinnän tarkoituksena on välittää nopeasti oikeaa tilannetietoa organisaatioon ja hallinnon eri osiin, yhteistyötahoille, medialla ja kansalaisille. Samalla viestinnällä tuetaan operatiivista toimintaa ja ehkäistään kansalaisten tarpeetonta hätäntymistä. Tiedontarve kasvaa voimakkaasti häiriötilanteissa. Mitä enemmän olosuhteet poikkeavat normaalista, sitä enemmän tietoa tarvitaan.

Yleensä ympäristövahinkotilanteissa ensitiedottamisesta vastaa aina pelastuslaitos pelastustoimintaa johtavana viranomaisena. Ensitiedottaminen on erityistilanteessa ohi heti, kun uusia suoria vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön ei enää ilmene. Yleensä erityistilanteissa tämä vaihe on ohi suhteellisen nopeasti. Ensivaiheen jälkeen aletaan selvittää tarkemmin, onko ihmisille tai elolliselle luonnolle aiheutunut vaikutuksia. Tässä vaiheessa tiedotusvastuu siirtyy ympäristöviranomaisille. Jos tapahtuneesta aiheutuu vaikutuksia ihmisten terveyteen, vastaavat terveysviranomaiset tältä osin tiedottamisesta. Jos vakava poikkeus- tai häiriötilanne tapahtuu ympäristölupavelvollisessa laitoksessa, tulisi toiminnanharjoittajan olla tiedottamisessa aktiivinen, koska heillä on ensimmäisenä tieto tapahtuneesta sekä alustava arvio ympäristövahingon laajuudesta.

Kun valvontaviranomainen tiedottaa yleisölle erityistilanteesta, tiedotteesta tulisi ilmetä ainakin seuraavat asiat:

- kuka tiedottaa ja ajankohta
- mitä on tapahtunut, missä ja milloin
- onko tapahtumasta vaaraa tai muutoin seurauksia väestölle tai ympäristölle
- mihin toimiin ihmisten on mahdollisesti ryhdyttävä
- mitä toiminnanharjoittaja ja viranomaiset tekevät asian hoitamiseksi
- kuinka kauan tilanteen arvioidaan kestävän
- mistä saa tarvittaessa lisätietoja
- milloin ja missä asiasta tiedotetaan seuraavan kerran.

9.2 ELY-keskuksen tiedottaminen ympäristöministeriölle poikkeuksellisessa tilanteessa

Poikkeuksellisia tilanteita varten ympäristöministeriössä ja Suomen ympäristökeskuksessa (etenkin öljyvahinkojen osalta) on jatkuva päivystys. Ympäristöministeriön päivystäjien tehtävänä on muun muassa koota ja arvioida tietoja erityistilanteista ja informoida asiasta ministeriön johtoa ja niitä virkamiehiä, joita asia koskee. Ministeriöllä tulee olla tiedossa asiasta selkeä kokonaiskuva, sillä ministerin tai ministeriön johdon tulee olla valmiita vastaamaan tiedotusvälineille poikkeuksellisia tilanteita koskeviin kysymyksiin. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että ELY-keskus, jonka alueella poikkeuksellinen tilanne on syntynyt, informoi tapahtumasta välittömästi ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen päivystäjiä eikä jää odottamaan, että asian kannalta kaikki tarpeellinen tieto on koossa. Tilannekuvan tarkentuessa ELY-keskuksen tulee päivittää tilannetietoja ympäristöministeriölle ja Suomen ympäristökeskukselle siihen asti, kunnes tilanne on hoidettu.

ERITYINEN OSA

Ympäristönsuojelulain valvonta

Sisältö:

- 1 Toimivaltainen viranomainen
- 2 Ympäristölupatarpeen arviointi
- 3 Luvan tarkistaminen uusien BAT-päätelmien vuoksi
- 4 Ympäristölupavelvollisten toimintojen valvontaluokat
- 5 Ympäristölupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen valvonnan suunnittelu
- 6 Määräaikaistarkastus
- 7 Määräaikaisesti toimitettujen tietojen ja vuosiraporttien tarkastaminen
 - 7.1 Yleisöilmoitukset
- 8 Suunnitelmien ja selvitysten tarkastaminen ja hyväksyminen
 - 8.1 Tarkkailusuunnitelmat
 - 8.2 Ennaltavarautumissuunnitelma
 - 8.3 Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys
- 9 Jätteen käsittelytoiminnan vakuuden tarkistaminen ja vapauttaminen
- 10 Suojusrakenteiden valvonta
- 11 Luvan selventäminen
- 12 Luvan muuttaminen tai peruuttaminen
- 13 Poikkeukselliset tilanteet
- 14 Kemikaalien käytön ja haitallisten aineiden päästöjen valvonta

1 Toimivaltainen valvontaviranomainen

Ympäristönsuojelulain 23 §:n mukaan yleisiä valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Lähtökohtaisesti yleisten valvontaviranomaisten toimivalta on rinnakkainen. Ympäristönsuojelulain 189 §:ssä kuitenkin säädetään, että vastuu luvanvaraisen toiminnan säännöllisestä valvonnasta ja tarkastuksista onnettomuus-, haitta-, ja rikkomustilanteissa kuuluu ELY-keskukselle, jos toiminnan ympäristöluvan on myöntänyt aluehallintovirasto ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jos se on myöntänyt toiminnan ympäristöluvan.

Vastuu rekisteröitävän toiminnan valvonnasta on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, lukuun ottamatta ympäristönsuojelulain 32 §:n 2 momentin mukaista toimintaa. Lisäksi ympäristönsuojelulain 175 ja 181 §:ssä säädetään, että luvanvaraista toimintaa koskevan hallintopakkomääräyksen tai välittömän keskeyttämiss päätöksen antaa ELY-keskus, jos valtion lupaviranomainen on myöntänyt toimintaa koskevan ympäristöluvan ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jos se on myöntänyt luvan.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vastaa ympäristönsuojelulain 36 §:n 2 momentin mukaisen lupavelvollisen toiminnan valvonnasta, vaikka toiminnan lupa-asia olisi siirretty yksittäistapauksena valtion lupaviranomaisen ratkaistavaksi. Tapauksissa, jossa ympäristöministeriö päättää ympäristönsuojelulain 38 §:n mukaisesti lupatoimivallan siirrosta valtiolta kunnalle, toimintojen ensisijainen valvontavastuu siirtyy kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Pelkästään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluu ympäris-

tönsuojelulain 180 §:n mukaisen yksittäisen määräyksen antaminen muulle kuin ympäristölupavelvolliselle tai rekisteröitävälle toiminnalle.

Lupatoimivallasta säädetään ympäristönsuojelulain 34 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen 1 ja 2 §:ssä. Jos lupatoimivallassa tapahtuu muutos, samalla myös valvontavastuu vaihtuu. Jos esimerkiksi tuotanto-, varastointi- tai eläinmäärä muuttuu, valvontavastuu määräytyy luvan mukaisesti. Aiemmin valvontavastuussa olleen valvontaviranomaisen on ilmoitettava uudelle valvontaviranomaiselle ja toiminnanharjoittajalle toimivallan muuttumisesta. Valvonnasta ”luopuvan” viranomaisen tulee toimittaa samalla toiminnan valvonnan jatkuvuuden kannalta tarpeelliset toimintaa koskevat lupa- ja valvonta-asiakirjojen jäljennökset, ml. vakuusasiakirjat, vastaanottavalle viranomaiselle, ellei asiakirjoja ole tällä jo ennestään. Vakuudet tulee asettaa uuden valvontaviranomaisen eduksi.

Ympäristönsuojelulain 189 §:n mukaan rekisteröitävän toiminnan valvonta voidaan suorittaa osana samalla alueella sijaitsevan luvanvaraisen toiminnan valvontaa. Yhdistämisen edellytyksenä ei ole, että toiminnoista vastaisi sama toiminnanharjoittaja. Valvontaviranomaisten tulee olla siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta samaa mieltä. Rekisteröitävän toiminnan toiminnanharjoittajaa on kuultava ennen valvonnan siirtämistä. Jos rekisteröitävän toiminnan valvontaviranomainen vaihtuu, on valvonnan siirrosta tehtävä päätös, jonka tekee valvonnasta luopuva viranomainen. Valvontavastuun siirrosta tehdään merkintä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Päätökseen ei saa hakea ympäristönsuojelulain 190 §:n 3 momentin mukaan muutosta valittamalla.

2 Ympäristölupatarpeen arviointi

Toiminnanharjoittajan on haettava ympäristölupaa, jos toiminta on mainittu ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 1 tai 2. Jos toiminnanharjoittaja on epävarma siitä, tarvitseeko toiminnalle hakea ympäristölupaa, tulee hänen olla yhteydessä joko valtion tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiseen. Viranomaisen on ohjattava hakija toimivaltaiselle ympäristönsuojeluviranomaiselle, jos hakijan toiminta kuuluu toisen ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan (HL 21 §).

Valtion valvontaviranomainen harkitsee uusien laitosten ja toimintojen tarvetta hakea ympäristölupaa. Valvontaviranomainen harkitsee myös toiminnassa olevien laitosten osalta aiheuttaako toiminnan muuttaminen tarpeen hakea uutta lupaa. Luvan hakemisen arviointia BAT -päätelmien perusteella käsitellään ympäristönsuojelulakia koskevan osion luvussa 3. Kuntien käytäntöjä on selostettu liitteessä 5.

Lupatarpeen harkinta voi perustua asiakirjoihin tai laitoksella tehtävään tarkastukseen. Harkinnassa tulee ottaa huomioon myös ympäristönsuojelulain 27–28 ja 30 §:n sekä liitteen 1 lupavelvollisuusperusteet ja toiminnan olennaisesti muuttuessa ympäristönsuojelulain 29 §:n perusteet. Ympäristöministeriön erillisessä muistiossa (Laitosluettelon muutokset ja tulkinat, julkaistu www.ym.fi -sivustolla) on käsitelty ympäristönsuojelulain liitteen 1 ympäristöluvanvaraisten toimintojen luetteloa ja siinä käytettyjä termejä sekä luetteloon tehtyjä muutoksia. Ympäristönsuojelulain 29 §:n 1 momentin mukaan luvan saaneen toiminnan päästöjä tai päästöjen vaikutuksia lisäävään tai muuhun olennaiseen toiminnan muuttamiseen on oltava lupa. Toiminnan muutos on aina olennainen, jos toiminta sen seurauksena muuttuu direktiivilaitoksen toiminnaksi.

Olennaisen muutoksen käsitteen merkitystä ei ole ympäristönsuojelulain uudistamisessa muutettu. Päästöjen eri aineiden suhteellisen osuuden ominaisuuksien muuttuminen on päästöjen lisääntymistä. Kiinteiden yksikäsitteisten rajojen asettaminen olennaiselle muutokselle ei ole mahdollista. Toiminnasta riippuen esim. jätemäärien 20–30 %:n lisääntyminen tai ilmaan tai veteen johdettavien päästöjen 10–25 % päästölisäys on yleensä olennaista, koska näillä lisäyksillä voidaan olettaa olevan haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Päästöjen lisäys tulee suhteuttaa niiden haitallisuuteen sekä kuormitusalueen tilaan.

Laitoksen tai toiminnan riskin on myös otettava huomioon, kun tarkastellaan olennaista muutosta. Toiminnan onnettomuusriski saattaa lisääntyä myös jonkin toiminnallisen muutoksen vuoksi. Tällöin oleellisena muutoksena voidaan pitää mm. varastoinnin olennaista lisääntymistä, prosessin muutosta onnettomuusheräksi tai käytettävien raaka-aineiden, kemikaalien tai polttoaineiden määrän tai ominaisuuksien muuttamista, vaikka toiminnan päästöt eivät suoranaisesti lisääntyisikään. Pilaantumisvaaraa aiheuttava riskikokonaisuuden muutos voi synnyttää näin ollen luvan tarpeen. Toiminnan laajentuminen uudelle kiinteistölle tai laitosalueen kaavan muutostarve kertoo yleensä olennaisesta muutoksesta.

Lupaa muutokseen ei kuitenkaan tarvita, jos se ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa. Eri perusteiden tulee täytyä samanaikaisesti, jotta muutokseen ei tarvita lupaa. Lähtökohtaisesti luvan tulee vastata toimintaa ja aiemmassa lupaharkinnassa esitetyn toiminnan keskeisiä lähtökohtia. Luvan selventämistä on käsitelty tarkemmin tämän osion luvussa 11.

Jos valvontaviranomainen harkitsee, että toiminnanharjoittajan on haettava ympäristölupaa, on tämän kehotettava toiminnanharjoittajaa hakemaan lupaa kohtuullisessa määräajassa. Lisäksi valvontaviranomaisen on perustettava tietojärjestelmään uusi asiakas, mikäli kyseessä on uusi toiminnanharjoittaja. Lupaharkintaa koskeva tarkastuskertomus tai lausunto liitetään uutta asiakasta koskeviin tietoihin. Jos toiminnanharjoittaja kieltäytyy hakemasta ympäristölupaa, on valvontaviranomaisen käytettävä ympäristönsuojelulain 175 §:n mukaista hallintopakkoa tehostettuna uhkasakkolain mukaisella tehosteella. Hallintopakko päätös lähetetään tiedoksi toimivaltaiselle lupaviranomaiselle.

3 Luvan tarkistaminen uusien BAT-päätelmien vuoksi

Laitoksen pääasiallisen toiminnan määrittely on oleellinen asia, kun parhaan käyttökelpoisen tekniikan asiakirjojen päätelmiä viedään ympäristölupiin. Laitoksen pääasiallista toimintaa ei ole laissa määritelty. Suurimmassa osassa laitoksia pääasiallinen toiminta tarkoittaa sitä toimintaa, jonka mukaan laitos katsotaan direktiivilaitokseksi. Tietyissä tilanteissa, erityisesti silloin kun toiminnan ympäristölupa koskee useita direktiivilaitokseksi luokiteltavia toimintoja, asian tulkintaan voi liittyä epäselvyyttä. Tällöin ensivaiheessa ELY-keskus päättää asian ympäristönsuojelulain 80 §:n mukaisessa menettelyssä toiminnanharjoittajan selvityksen perusteella ja antaa tarvittaessa määräyksen luvan tarkistamiseksi. Mikäli toiminnanharjoittaja on asiasta eri mieltä, tulee AVI:n tehdä asiasta päätös toiminnanharjoittajan tekemän oikaisuvaatimuksen perusteella.

Jos laitoksella on vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) mukainen lupapäätös, jossa ei ole päätetty pääasiallista toimintaa, ELY-keskus käyttää ensisijaisena perusteena laitoksen luvanvaraisuutta edellyttäen, että kyseinen toiminta on YSL liitteen 1 taulukossa 1 mainittu toiminto. Jos laitoksessa on kuitenkin useita taulukon 1 mukaisia toimintoja, tulee niiden

keskinäisiä suhteita tarkastella toisiinsa. Jos taulukon 1 tuotantotoimintaan liittyy (teknisesti tai toiminnallisesti) muita taulukon 1 mukaisia ns. tukitoimintoja, ei niitä katsota pääasialliseksi toiminnaksi. Tapauksissa, joissa kaksi tai useampi yksikkö tuottaa laitoskokonaisuuden kannalta merkittävää myyntituotetta, voidaan harkinnassa käyttää seuraavia kriteereitä:

- kunkin toiminnan pääasiallinen tarkoitus ja tuotteet
- eri toimintojen ympäristövaikutukset
- eri toimintojen BAT-päätelmien soveltamisala

Jos toiminnan tarkoituksen tai tuotteiden perusteella ei ole mahdollista määrätä päätoimintaa, tulisi tällaisessa tilanteessa tarkastella, mistä taulukon 1 mukaisesta toiminnosta joko päästöt tai niiden vaikutukset ovat suurimmat. Päätoimintana pidetään sitä, minkä päästöistä aiheutuvat suurimmat ympäristövaikutukset. Jos eri yksiköiden ympäristövaikutuksia ei pystytä erottelamaan, voidaan arvioinnissa käyttää päästömääriä.

Tarkemmin asiaa on käsitelty sivustolla:

<http://www.ym.fi/download/noname/%7BA59EA356-655F-4B60-83B3-9A265886411A%7D/103927>. (Sivulta 3 alkaen asiasta on esitetty myös esimerkkejä.)

Ympäristönsuojelulain 80 § mukaan toiminnanharjoittajan tulee kuuden kuukauden kuluessa pääasiallista toimintaa koskevien uusien BAT-päätelmien julkaisemista toimittaa valvontaviranomaiselle selvitys luvan tarkistamisen tarpeesta perusteluineen. Valvontaviranomainen voi toiminnanharjoittajan pyynnöstä antaa selvitykselle lisäaikaa. Ympäristöministeriö tiedottaa internetsivuillaan päätelmistä viipymättä sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt niitä koskevan päätöksen (YSL 76.3 §). Valvontaviranomaisen tulee ilmoittaa toiminnanharjoittajalle päätelmistä viivytyksettä, kun ne on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä (YSA 33 §). Toiminnanharjoittajan selvityksen laatimisen ajankohta on sidottu pääasiallista toimintaa koskevien päätelmien julkaisemiseen, mutta kaikki toimintaa koskevat luvan myöntämisen tai edellisen luvan tarkistamisen jälkeen uusitut päätelmät on otettava vertailuun mukaan.

Valvontaviranomainen arvioi luvan tarkistamisen tarpeen (YSL 80.3 §). Valvontaviranomaisen tehtävänä on selvittää, täytyvätkö päätelmien ja lainsäädännön vaatimukset voimassa olevassa luvassa vai pitääkö määräyksiä muuttaa. Jos valvontaviranomainen katsoo, että lupa täyttää parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittelyasiakirjojen päätelmissä esitetyt vaatimukset, valvontaviranomainen toteaa arviossaan, ettei luvan uudistamistarvetta ole. Valvontaviranomaisen arvioon ei liity muutoksenhakuoikeutta.

Jos lupaa on tarpeen tarkistaa, valvontaviranomainen määrää toiminnanharjoittajan jättämään tarkistamista koskeva hakemuksen lupaviranomaiselle. Hakemuksen jättämiselle on varattava aikaa vähintään kuusi kuukautta. Valvontaviranomainen voi antaa YSL 80 §:n mukaisen määräyksen, vaikka toiminnanharjoittaja ei olisi toimittanut sille vaadittua selvitystä. Toiminnanharjoittaja saa hakea oikaisua lupaviranomaiselta valvontaviranomaisen määräykseen YSL 194 §:n nojalla. Jos lupaviranomainen ei tee oikaisua valvontaviranomaisen määräyksestä, voi toiminnanharjoittaja valittaa ELY-keskuksen määräyksestä mahdollisen lupapäätöksestä valittamisen yhteydessä.

Kuva 2. Ympäristöluvan tarkistamismenettely parhaan käyttökelpoisen tekniikan julkaisun päätelmien vuoksi



4 Ympäristölupavelvollisten toimintojen valvontaluokat

Ympäristönsuojelulain 168 §:n mukaan säännöllinen valvonnan tarkastuskohteet ja -tiheys on määriteltävä ympäristöriskien arvioinnin perusteella. Valvontaviranomainen jakaa ympäristölupavelvolliset toiminnot neljään valvontaluokkaan ja merkitsee luokan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Jokaiselle laitokselle nimetään vastuuvälvoija.

Valvontaluokat ovat:

- luokka 1: määräaikaistarkastus vähintään kerran vuodessa,
- luokka 2: määräaikaistarkastus vähintään kerran kahdessa vuodessa,
- luokka 3: määräaikaistarkastus vähintään kerran kolmessa vuodessa,
- luokka 4: määräaikaistarkastus otantaperusteisesti kerran lupakaudessa, kuitenkin vähintään kerran 5–10 vuodessa.

Ympäristönsuojelulain 168 §:n 3 momentin mukaan direktiivilaitosten (ympäristönsuojelulain liitteessä 1 taulukossa 1 lueteltujen laitosten) määräaikaistarkastus on tehtävä laitosten riskitasosta riippuen 1–3 vuoden välein.

Ympäristölupavelvolliset jaetaan valvontaluokkiin arvioimalla niiden aiheuttamaa ympäristöriskiä. Mitä suuremman riskin toiminta aiheuttaa ympäristölle, sitä useammin siihen on tehtävä määräaikaistarkastus. Riskinarvioinnissa ensimmäinen vaihe on toimialakohtaisten riskien tunnistaminen. Esimerkiksi direktiivilaitoksiin rinnastettavan laitoksen, kuten kaivostoiminnan ja suurehkon yhdyskunnan jätevedenpuhdistamon määräaikaistarkastus on

tehtävä 1–3 vuoden välein. Toisessa vaiheessa tunnistetaan kunkin laitoksen yksilölliset riskit. Olosuhteiden muuttuessa valvontaluokka on tarkistettava.

Lähtökohtaisesti uusi laitos sijoitetaan luokkaan 3, jolloin toiminnan valvonta kattaa määräaika-raportointien tarkistamisen, niistä johtuvat toimenpiteet ja määräaikaistarkastuksen kolmen vuoden välein. Erityisiä riskejä sisältävän toimialan laitokset sijoitetaan valvontaluokkaan 1 tai 2. Laitoskohtaisen arvion perustella määräytyy toiminnan varsinainen valvontaluokka. YSL liitteen 1 taulukon 2 laitokset voidaan sijoittaa myös luokkaan 4, jos niistä ei arvioida aiheutuvan ympäristövaikutuksia tai mahdolliset vaikutukset voidaan asianmukaisesti arvioida raporttien perusteella.

Laitoksen valvontaluokan valinnassa otetaan huomioon ympäristönsuojeluasetuksen 29 §:ssä säädetty ja seuraavassa esitetyt perusteet:

- toiminnan mahdolliset ja todennukaiset vaikutukset ihmisen terveyteen ja ympäristöön ottaen huomioon päästötasot ja -tyypit, toiminnan laajuus ja monitahoisuus, onnettomuusriskit sekä paikallisen ympäristön herkkyydet;
- ympäristölainsäädännön ja sen nojalla annettujen määräysten, etenkin lupamääräysten, noudattaminen toiminnassa;
- jatkuva päästöjen seuranta ja raportointi;
- laitoksen ympäristönsuojelun taso ja toiminnanharjoittajan osallistuminen ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään; sekä
- muu laitosta koskeva valvonta, jos se vastaa osittain tai kokonaan ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa.

Tarkastustoiminnassa huomion on kohdistuttava laitoksiin ja toimintoihin, joilla todetut ympäristövaikutukset ja arvioidut riskit ovat suurimmat. Laitosten yksityiskohtaisessa luokittelussa voidaan käyttää hyväksi menetelmiä, joita on kuvattu Suomen ympäristökeskuksen raportissa 28/2013 (Ympäristöriskien arviointi valvontaohjelman laadinnassa).

Valvontaluokan määrittämisessä ja vuosittaisen valvontaohjelman laatimisessa on lisäksi huomioitava laitoksen tai toiminnan tarkkailu- ja vuositiedot, yleisö- ja häiriöilmoitukset, aikaisempien tarkastusten tulokset sekä ympäristön tilaa koskevat tiedot.

Jos luokkaan 1 kuuluvan laitoksen valvontatiedot osoittavat, että laitos noudattaa ympäristölupaansa eikä sen toiminnasta aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa, voidaan valvontaluokkaa muuttaa.

Luokassa 4 tarkastettavaksi valitaan kunakin vuonna laitoksia esim. siten, että valvonta kohdistuu vuosittain kampanjatyypisesti tiettyyn laitostyyppiin, otantaan tai niiden yhdistelmiin. Valvonnan suunnittelussa ja tarkastuksilla tehdään tarvittaessa yhteistyötä aluehallintoviraston tai muiden valvontaviranomaisten kanssa.

5 Ympäristölupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen valvonnan suunnittelu

Ympäristönsuojelulain 168 §:n mukaan ELY-keskusten ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten on luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen säännöllistä valvontaa varten laa-

dittava alueellinen valvontasuunnitelma ja -ohjelma. Tämän suunnitelma on osa valvontaviranomaisen laajempaa ympäristövalvontasuunnitelmaa.

Suunnitelmaan tulee tältä osin sisällyttää ainakin ympäristönsuojeluasetuksen 28 §:n mukaisesti:

- 1) yleisluontoinen arvio ympäristön pilaantumisen alueellista riskeistä;
- 2) tieto valvontavastuulle kuuluvista luvanvaraisista ja rekisteröitävistä toiminnoista luettelona tai erillisenä sähköisenä rekisterinä;
- 3) kuvaus menettelystä valvontaohjelman laatimiseksi;
- 4) tieto siitä, miten ympäristöriskien arviointi tehdään, mitä perusteita siinä käytetään ja miten se ohjaa valvontaohjelman laatimista ja valvontaa;
- 5) tieto siitä, käytetäänkö määräaikaistarkastusten järjestämisessä otantamenettelyä, miltä osin otantaa käytetään ja mitkä ovat otannan laatimisen perusteet;
- 6) kuvaus onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteiden valvontamenettelyiden käytöstä;
- 7) tieto valvonnan voimavaroista henkilötyövuosina ja muina valvontaa kuvaavina tunnuslukuina;
- 8) kuvaus viranomaisten välisestä yhteistyöstä valvonnassa.

Valvontasuunnitelmaan kuuluu myös ELY-keskuksen y-vastuualueen johtajan (lyhyt) arvio siitä, kuinka edellisen vuoden valvontasuunnitelmaa ja -ohjelmaa on pystytty noudattamaan.

Valvontaohjelmassa suunnitellaan vuoden valvontatoiminta ja konkretisoidaan valvontasuunnitelman toteuttaminen. Ohjelmassa suunnitellaan vuoden aikana toteutettavat luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastukset ja muut säännöllisen valvonnan toimenpiteet (YSA 30 §). Siihen kirjataan valvottavat kohteet, laitoskohtaiset säännölliset tarkastukset ja muut säännölliset valvontatoimet kuten vuosiraporttien tarkistaminen, jos näitä ei ole jo valvontasuunnitelmassa.

Valvontaohjelman vahvistaa valvonnasta vastaava virkamies sen jälkeen, kun henkilöstön vuosittaiset tulos- ja kehityskeskustelut on käyty. Valvonnasta vastaava virkamies seuraa ohjelman toteutumista ja tarvittaessa valvontaohjelmaa tarkistetaan.

6 Määräaikaistarkastus

Ympäristönsuojelulain 168 §:n mukaan luvanvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja on valvottava säännöllisesti määräaikaistarkastuksin. Määräaikaistarkastuksella tarkoitetaan valvontaohjelman mukaista suunnitelmallisesti määräajoin tehtävää luvan- tai ilmoituksenvaraisen laitoksen tai toiminnon maksullista valvontatarkastusta, jossa käydään läpi valvontakohteen toimintaa, ympäristöriskejä, päästöjä ja ympäristövaikutuksia toiminnan luonne huomioon ottaen. Tarkastuksella varmistetaan, että toiminta on ympäristöluvan kuvailuosan mukaista, ympäristöluvan määräysten tai ilmoituksen mukaista, ja että siinä muutoin noudatetaan ympäristölainsäädännön vaatimuksia. Samalla arvioidaan mm. lupamääräysten riittävyttä ja kattavuutta, toiminnan ympäristönsuojelun eri osa-alueita ja niiden tasoa, ympäristön tilaa ja tarkkailun luotettavuutta sekä tarkastetaan toiminnanharjoittajan itsensä suorittaman prosessien ja päästöjen seurannan sekä raportoinnin toimivuus. Jos laitos on ympäristövahinko-kuutuslain ja -asetuksen mukaan vakuutusvelvollinen, on ELY-keskuksen tarkastettava määräajoin se, että laitoksella on toimintaa vastaava ympäristövakuutus. Tarvittaessa toi-

minnanharjoittajalle määräaikaistarkastuksella selvitetään lainsäädännön vaatimuksia ja siihen tehtäviä muutoksia.

Määräaikaistarkastukseen luetaan tarkastuksen suunnittelu ja muu valmistautuminen, itse toiminnan tarkastus paikan päällä ja tarkastuskertomuksen laatiminen. Tapauksesta riippuen määräaikaistarkastuksella käydään läpi koko toiminta tai osa toiminnasta. Tarkastuksen laajuus määräytyy laitoksen, sen riskien ja vaikutusten sekä esiintyneiden ympäristöongelmien perustella. Määräaikaistarkastus voi koostua useasta osatarkastuksesta, jos ne yhdessä täyttävät määräaikaistarkastukselle asetettavat tavoitteet.

Määräaikaistarkastusta varten valvojat käyvät läpi ja arvioivat erityisesti toiminnanharjoittajalta saadut tarkkailutulokset, häiriöilmoitukset, selvitykset ja raportit, laitosta koskevat tarkastuskertomukset sekä laitoksesta tehdyt yleisöilmoitukset. Jos määräaikaistarkastukseen osallistuu useita valvojia, tarkastus vaatii erityistä ajankäytön suunnittelua ja usein erillisen suunnittelukokouksen järjestämistä.

Määräaikaistarkastukselle kutsutaan asioiden läpikäynnin kannalta tarpeelliset viranomaiset, kuten kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, terveydensuojeluviranomainen sekä pelastusviranomainen. Tarkastuksen ajankohta sovitaan etukäteen toiminnanharjoittajan ja tarvittaessa muiden tarkastukselle osallistuvien viranomaisten kanssa. Tarkastuksesta toimitetaan asialista hyvissä ajoin ennen tarkastusta. Samalla toiminnanharjoittajaa pyydetään varaan tarvittavat asiakirjat ja tiedot helposti saataville.

Tarkastus aloitetaan viranomaisen johtamalla aloituskokouksella, jossa selvitetään tarkastuksen tavoitteet, sisältö ja arvioitu aikataulu. Tarkastukseen kuuluu tapauskohtaisesti asiakirja-aineiston, tallenteiden, laitteiden, tilojen tai alueiden tarkastaminen. Toimintaa koskeva ympäristölupapäätös käydään määräaikaistarkastuksella läpi keskittyen erityisesti lupamääräyksiin ja ympäristöluvan myöntämisperusteiden olemassaolon tarkastamiseen sekä siihen, vastaako toiminta lupaa kokonaisuudessaan. Määräaikaistarkastuksella tulee myös käydä läpi toimintaa koskevat ympäristönsuojelun yleiset velvoitteet, kuten toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus, velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista, pilaantumisen torjuntavelvollisuus sekä ennaltavarautumisvelvollisuus (YSL 2 luku). Tarkastus päätetään loppuyhteenvetoon, jossa todetaan keskeiset tarkastuksen havainnot ja tarvittavat jatkotoimenpiteet. Määräaikaistarkastuksesta laaditaan valvontajärjestelmässä olevaan tarkastuspohjaan tarkastuskertomus, joka tallennetaan tietojärjestelmään. Tarkastuskertomus annetaan toiminnanharjoittajalle tiedoksi. Tehtyjen havaintojen selkeä dokumentointi on ensiarvoisen tärkeää.

Laitosten tarkastuskertomuksesta on olennaisilta osin käytävä ilmi, noudatetaanko toiminnassa ympäristöluvan vaatimuksia ja tarpeen mukaan, mitä lisätoimia vaatimusten täyttämiseksi on tehtävä. Tarkastuskertomus lähetetään toiminnanharjoittajalle kahden kuukauden kuluessa tarkastuksesta. Erityisesti on huolehdittava siitä, että direktiivilaitosten osalta toimitaan edellä kuvatulla tavalla (YSA 31 §).

Jos määräaikaistarkastuksessa ilmenee sellaisia puutteita, jotka laitoksen toiminnassa aiheuttavat ristiriidan lainsäädännön, laitokselle myönnetyn luvan tai toimintaa koskevien määräysten kanssa, on valvontaviranomaisen ryhdyttävä tarvittaviin valvontatoimiin. Heti tarkastuksen jälkeen annetaan tarvittaessa kirjallinen kehoitus, ja mikäli kehoitusta ei noudateta, käynnistetään hallintopakkomenettely toiminnanharjoittajan kuulemisella. Luvan muutta-

mista ja peruuttamista käsitellään kohdassa 11.1. Jos valvonnassa havaitaan, että direktiivilaitokselle ympäristönsuojelulaissa tai sen nojalla säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia on huomattavasti rikottu, on viranomaisen tehtävä kuuden kuukauden kuluessa uusintatarkastus varmistuakseen siitä, että laitos noudattaa velvoitteitaan (YSL 168.3 §).

Jos kyseessä on toimintansa aloittanut laitos ja laitos on sijoitettu valvontaluokkaan 1, ensimmäinen määräaikaistarkastus on tehtävä luvan tultua lainvoimaiseksi tai toiminnan alkamisaikana. Muiden laitosten osalta ensimmäinen määräaikaistarkastus voidaan tehdä myöhemmin tehdyn riskiarvioinnin perusteella. Ensimmäisessä tarkastuksessa on tärkeää varmistaa, että toiminnanharjoittaja ymmärtää ympäristöluvan vaatimukset. Valvontaviranomainen tarvittaessa tulkitsee lupaa ja sen määräyksiä.

7 Toimitettujen tietojen ja vuosiraporttien tarkastaminen

Päästötietojen, tarkkailutulosten, toiminnan vuositietojen ja kirjallisten vuosiraporttien tarkastaminen on keskeinen osa luvanvaraisen laitosten valvontaa. Ympäristölupapäätöksessä annetaan määräykset raportoitavien tietojen sisällöstä ja toimitustavasta. Vuositiedot raportoidaan yleensä helmikuun loppuun mennessä. Myös siirtymäsuunnitelmaan kuuluvien suurten polttolaitosten on toimitettava tiedot helmikuun loppuun mennessä (YSL 105 §). Jos toiminnanharjoittaja toimittaa tietoja esimerkiksi päästöistä ja polttolaineista paperilla tai sähköpostin liitetiedostona, tulee valvontaviranomaisen neuvotella toiminnanharjoittajan kanssa siitä, että laitokselta toimitetaan nämä tiedot ja tiedot poikkeuksellisista tilanteista ympäristönsuojelun tietorekisterin kautta. Viimeistään luvan uusimisen yhteydessä ELY-keskuksen tulisi esittää raportointia ympäristönsuojelun tietojärjestelmän kautta. Toiminnanharjoittajat voidaan velvoittaa toimittamaan päästötietoja 1–12 kuukauden välein tilanteesta riippuen.

Valvojalle tarkistettavaksi saapuneet tiedot tulee käsitellä joutuisasti: kuukausi-ilmoitukset vähintään 30 vuorokaudessa ja vuosi-ilmoitukset vähintään 90 vuorokaudessa. Valvoja voi hyväksyä toimitetut vuosi- tai kuukausitiedot tietojärjestelmässä tarkastetuksi, kun kaikki tarvittavat tiedot on saatu toiminnanharjoittajalta sekä tietojen oikeellisuus on tarkastettu. Valvojen on huolehdittava siitä, että mm. päästöjen tarkkailuohjelmassa, tietojen tuottaminen on kuvattu riittävän yksityiskohtaisesti ja määräaikaistarkastuksessa tarkastettava, että toiminnanharjoittajat noudattavat tarkkailuohjelmaa. Tämän jälkeen tietojen oikeellisuuden tarkastamisessa ei tarvitse keskittyä enää tietojen tuottamistapaan, jos toiminnanharjoittaja on ilmoittanut noudattaneensa päästöjen tarkkailuohjelmaa.

Vuositietoja täydentää yleensä toiminnanharjoittajan kirjallinen vuosiraportti, joka sisältää yhteenvedon laitoksen toiminnasta, analyysin tarkkailun tuloksista ja niiden merkityksestä sekä tiedot päästöjen kehityksestä. Kirjallisten vuosiraporttien, mittaus- ja tarkkailuraporttien tarkastamisen tavoiteaika on 90 vuorokautta. Kirjalliset raportit kirjataan valvontaviranomaisen asianhallintajärjestelmään.

Mikäli tietojen tarkastamisessa havaitaan puutteita, valvontaviranomaisen on ryhdyttävä tarvittaviin valvontatoimiin. Valvoja voi pyytää toiminnanharjoittajaa täydentämään tietoja tai antamaan lisäselvitystä asiassa. Sähköisesti toimitettu määräaikaissraportti palautetaan täydennettäväksi toiminnanharjoittajalle. Jos toiminnanharjoittaja ei toimita vuosiraportointitietoja määräaikaan mennessä, lähetetään toiminnanharjoittajalle asiasta muistutus mahdollisimman pikaisesti, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa määräajan umpeutumisesta.

Mikäli tietoja ei ole toimitettu kolmen kuukauden kuluessa, käynnistetään hallintopakkomennettely kirjallisella kehotuksella ja toiminnanharjoittajan kuulemisella.

7.1 Yleisöilmoitukset

Yleisöilmoitusten vastaanottamisessa valvontaviranomaisen tulee selvittää:

- onko kyseessä poikkeuksellinen päästö ilmaan, veteen tai jätteen käsittelyyn liittyvä asia;
- koskeeko asia yksittäistä laitosta, joka on yhdistettävissä ilmoitettuun asiaan;
- mitä on havaittu ja milloin;
- ilmoituksen tekijän nimi ja yhteystiedot, sekä
- onko asiasta ilmoitettu muille viranomaisille.

Valvontaviranomaisen tulee kirjata yleisöilmoitus valvontajärjestelmään, jos se on kohdennettavissa tiettyyn laitokseen. Jos ilmoitus koskee yleistä asiaa, kirjataan tiedot asianhallintajärjestelmään. Valvontaviranomaisen on arvioitava ilmoituksen merkitystä. Jos ilmoitus osoittautuu tarpeettomaksi, voidaan asian käsittely keskeyttää ja ilmoittaa asiasta ilmoituksen tekijälle. Jos valtion valvontaviranomainen joutuu tekemään tarpeettomaksi osoittautuvan ilmoituksen selvittämiseksi paljon työtä, ja jos samasta asiasta on useita vastaavia ilmoituksia siitä huolimatta, että valvontaviranomainen on todennut ne perusteettomaksi, voi valvontaviranomainen laskuttaa perusteettoman ilmoituksen tekijää sen mukaisesti, mitä valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen maksullisista suoritteista säädetään.

Jos yleisöilmoitus voidaan yhdistää valtion valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvaan toimintaan, tulee ilmoitus siirtää laitoksen vastuuvalljojalle. Vastuuvalljojan tai tarvittaessa muun asiantuntijan on selvitettävä tilannetta laitoksen yhdyshenkilöltä ja tarvittaessa laitoksella on tehtävä tarkastus. Jos kysymyksessä on ympäristönsuojelulain 123 §:n mukainen poikkeustilanne, on toimittava liitteen 4 mukaisesti.

Jos yleisöilmoitus on tehty nimettömänä, on selvitettävä ensin, onko ilmoitus aiheellinen. Asiaa tutkitaan perusteellisemmin, mikäli ilmoitetusta toiminnasta aiheutuu vaaraa tai haittaa ihmisten terveydelle tai merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Viimeistään asian ratkettua on ilmoituksen tekijälle kerrottava viranomaisten toimista ja niiden vaikutuksesta sekä merkittävä asia käsiteltyksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Ilmoitus voidaan kuitenkin merkitä käsiteltyksi tietojärjestelmään jo aikaisemmin, kun:

- ilmoituksen asianmukaisuus on selvitetty ja
- tarvittaviin toimiin on ryhdytty tai
- on todettu, että ilmoitus ei arvioinnin perusteella aiheuta toimia ja asian käsittely on lopetettu.

8 Suunnitelmien ja selvitysten tarkastaminen ja hyväksyminen

Ympäristöluvassa on usein määräksiä erilaisten selvitysten ja suunnitelmien tekemisestä ja toimittamisesta myös valvontaviranomaiselle. Raja-arvojen antamiseen liittyvät selvitykset määrätään ympäristöluvassa toimitettavaksi lupaviranomaiselle. Lupaviranomainen voi ympäristönsuojelulain 90 §:n mukaan täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa lain 54 §:n mukaisen erityisen selvityksen perustella. Osa selvityksistä ja suunnitelmista voidaan ympäristöluvassa määrätä toimitettavaksi valvontaviranomaiselle hyväksyttäväksi ja osa tiedoksi. Hyväksyttäväksi määrättyt selvitykset ja suunnitelmat, kuten päästöjen tarkkailun teknisten yksityiskohtien ratkaiseminen, käsitellään hallintolain mukaisesti. Tiedoksi määrättyt selvitykset ja suunnitelmat käydään läpi ja tarvittaessa niihin reagoidaan valvonnan keinoin.

8.1 Tarkkailusuunnitelmat

Lupaviranomainen antaa ympäristönsuojelulain 62 §:n mukaan tarvittavat määräykset toiminnan, päästöjen ja vaikutusten tarkkailusta. Ympäristöluvassa voidaan ympäristönsuojelulain 64 §:n mukaan määrätä toiminnanharjoittaja esittämään tarkkailua tai yhteistarkkailua koskeva suunnitelma lupaviranomaisen, valvontaviranomaisen tai kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi. Suunnitelman hyväksynyt viranomainen voi muuttaa suunnitelmaa luvan voimassaolon aikana. Suunnitelmaa on muutettava, jos yhteistarkkailuun on määrätty uusi toiminnanharjoittaja (YSL 65 §). Valvontaviranomainen ei voi tarkkailusuunnitelman hyväksymisen yhteydessä laajentaa tarkkailuvelvoitetta ympäristölupapäätöksessä määrättyä laajemmaksi.

Käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailusuunnitelmien käsittelyssä huomioidaan muutoksen tarpeellisuus ja kiireellisyys. Uusien toimintojen tarkkailusuunnitelmat, uusittavat yhteistarkkailuohjelmat ja olemassa olevien suunnitelmien laajat muutokset asetetaan käsittelyjärjestyksessä etusijalle. Tarkkailusuunnitelmissa on kiinnitettävä erityistä huomiota tarkkailtavien haitallisten aineiden ja epäpuhtauksien mittaustiheyteen, mittausten menetelmiin sekä mittauksille asetettaviin laatuvaatimuksiin, jotta toiminnanharjoittajan raporttien perusteella voidaan todeta, täyttääkö laitos ympäristöluvan velvoitteet. Tarkkailusuunnitelmien hyväksyminen ja laitoksen tekemän tarkkailun valvominen ovat keskeisiä valvontatehtäviä.

8.2 Ennaltavarautumissuunnitelma

Ympäristönsuojelulain 15 §:n mukaan sellaisten toiminnanharjoittajien, joiden luvanvarainen toiminta kuuluu valtion lupaviranomaisen toimivaltaan (pl. eläinsuojat), on laadittava riskinarviointiin perustuva varautumissuunnitelma. Suunnitelman sisältö, tarkkuus ja laajuus määräytyvät toiminnan luonteen perusteella. Suomen ympäristökeskuksen laatimassa selvityksessä (Ennaltavarautumissuunnitelma osana ympäristönsuojelulain sääntelyä, julkaistu: http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain_uudistaminen/Ymparistonsuojelulain_uudistuksen_toimeenpano) on käsitelty tarkemmin mm. varautumissuunnitelman sisältövaatimuksia.

Jos varautumissuunnitelmaa ei ole käsitelty lupahakemuksen yhteydessä ja jos valvontaviranomainen katsoo suunnitelman laatimisen tarpeelliseksi, tulee valvontaviranomaisen neuvotella toiminnanharjoittajan kanssa varautumissuunnitelman tekemisestä. Varautumissuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos toiminta, sen vaikutukset ja riskit eivät edellytä suunnitelman laatimista tai jos vastaava suunnitelma on laadittu vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden

käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005), pelastuslain (379/2011), kaivoslain (621/2011) tai muun lain nojalla.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on varmistaa, että sille toimitetussa varautumissuunnitelmassa on ainakin seuraavat tiedot:

- Tarpeelliset tiedot laitoksen varautumisorganisaatiosta ja -johtamisesta
- Kuvaus laitoksen ympäristöstä, maaperää, pohja- ja pintavesiä koskevat tiedot
- Selostus laitoksella käytettävistä ja varastoitavista ympäristölle ja terveydelle vaarallisista aineista
- Selostus laitoksen toiminnoista ja tilanteista, jotka voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa (maaperän, pohja- tai pintaveden sekä ilman pilaantuminen, päästöt viemäriin)
- Kuvaus suunnitelluista toimenpiteistä onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumiseksi
- Hälytyksen ja torjuntatoimien organisointi sekä kuvaus sisäisestä ja ulkoisesta ympäristövahinkojen torjuntavalmiudesta.

Valvontaviranomainen tekee arvion varautumissuunnitelman tarpeesta uuden toiminnan ollessa kyseessä ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä ja olemassa olevan toiminnan osalta seuraavan määräaikaistarkastuksen yhteydessä. Suunnitelman ajanmukaisuus tulee tarkistaa tarkastuksilla. Se olisi hyvä päivittää 2–3 vuoden, mutta kuitenkin vähintään viiden vuoden välein.

8.3 Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys

Ympäristönsuojelulain 82 §:n mukaan direktiivilaitoksen on tehtävä maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys lupahakemuksen yhteydessä, jos toimintaan liittyy merkityksellisiä vaarallisia aineita. Ympäristönsuojelulain 95 §:n mukaan toiminnan päättyessä toiminnanharjoittajan on tehtävä valvontaviranomaiselle arvio maaperän ja pohjaveden tilasta suhteessa perustilaan. Valvontaviranomainen tekee arvion johdosta päätöksen mahdollisista toimenpiteistä perustilan palauttamiseksi. Päätös annetaan julkipanon jälkeen.

Komissio on antanut 6.5.2014 ohjeet perustilaselvityksistä (Komission tiedonanto 2014/C 136/03). Ohjetta täydentää kansallinen ohje (Ympäristönsuojelulain mukainen perustilaselvitys, ohje toiminnanharjoittajille sekä lupa- ja valvontaviranomaisille, OH 8/2014).

9 Jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavaan vakuuteen liittyvät toimet

Yleistä

Ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Jätteen käsittelyllä tarkoitetaan jätelain (646/2011) 6 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan paitsi jätteen hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, myös toimia, joilla valmistellaan hyödyntämistä tai loppukäsittelyä.

Ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaan vakuus voidaan jättää vaatimatta toiminnalta, johon ei liity kaatopaikkatoimintaa, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset.

Ympäristönsuojelulain 61 §:n 2 momentin mukaan lupaviranomaisen määräämä vakuus on asetettava ympäristöluvassa osoitetun valvontaviranomaisen (joko ELY -keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen) eduksi ennen toiminnan aloittamista. Kuitenkin kaivannaisjätteen jätealuetta koskeva vakuus on asetettava ennen kuin jätealueelle ryhdytään sijoittamaan kaivannaisjätettä.

Valvontaviranomaisen vaihtuminen

Valvontaviranomaisen vaihtuessa on varmistettava, että jätevakuus asetetaan uuden valvontaviranomaisen eduksi. Vakuus on lähtökohtaisesti siirtokelpoinen uudelle valvontaviranomaiselle, jollei vakuussopimuksessa ole toisin määrätty. Vanhan valvontaviranomaisen tulee olla vakuuden siirtämiseksi yhteydessä uuteen valvontaviranomaiseen, vakuuden antajaan sekä toiminnanharjoittajaan. Menettely vakuuden siirtämiseksi voi vaihdella tapauskohtaisesti vakuussopimuksen sisällön perusteella. Siirrosta on sovittava kirjallisesti (tahdonilmaisun selkeyden varmistamiseksi).

Toiminnan aloittamisvaihe ja tilanteet, joissa toiminta on aloitettu ilman vakuutta

Ennen toiminnan aloittamista valvontaviranomaisen tulee varmistaa, että vakuusasiakirjassa on kirjattu oikein ainakin seuraavat tiedot: edunsaaja, vakuudenottaja, vakuuden kohde (ympäristölupapäätös ja sen mukainen toiminta) sekä vakuuden viimeinen voimassaolopäivä. Lisäksi on varmistuttava siitä, että kyseessä on ympäristönsuojelulain 61 §:n 1 momentin mukainen hyväksyttävä vakuus. Kyseisen säännöksen mukaan:

- vakuudeksi hyväksytään takaus, vakuutus tai pantattu talletus; ja
- vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Jos vakuusasiakirjan tarkastuksessa ilmenee seikkoja, jotka ovat ristiriidassa lainsäädännön tai ympäristöluvassa vakuutta koskevien määräysten kanssa, valvontaviranomaisen tulee olla toiminnanharjoittajaan välittömästi yhteydessä, jotta tarvittava vakuus asetetaan ja korostettava, ettei toimintaa saa aloittaa ennen kuin asia on hoidettu kuntoon. Jos toiminnanharjoittaja ei kehotuksesta huolimatta hanki vakuutta, valvontaviranomaisen tulee ryhtyä lain mukaisesti hallintopakkotoimiin.

Lain mukaisesti hallintopakkotoimiin on ryhdyttävä myös tilanteessa, jossa toiminta on aloitettu ennen ympäristöluvassa edellytetyn vakuuden asettamista. Jos vakuutta ei hallintopakkotoimintaan saada asetettua, valvontaviranomaisen tulee viime kädessä harkita esityksen tekemistä lupaviranomaiselle lain 93 §:ssä tarkoitetun luvan peruuttamiseksi.

ELY-keskuksen eduksi asetettuja vakuuksia koskevat tiedot tulee tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Valtakunnalliseen järjestelmään kootut tiedot helpottavat vakuuksien valvontaa ja hallinnointia ELY -tasolla (esimerkiksi määräaikaisten vakuuksien uusimistarpeen seuraamista).

Vakuuden jatkuva seuranta

Vakuuden riittävyyden seurannan ja tarkastamisen tulee olla osa lupavalvontaa. Valvojan tulee arvioida vakuuden riittävyyttä valmistuessaan määräaikaistarkastukseen. Vakuuden riittävyyden seurannan kannalta olennaista on kiinnittää huomiota luvanvaraisen toiminnan jätteiden muodostumista lisääviin ja/tai muuttaviin muutoksiin.

Tilanteessa, jossa varastoitujen jätteiden määrä on lupamääräyksiä suurempi ja asetettu jätevakuum on tämän vuoksi määrältään riittämätön, tulee valvojan varmistaa, tarvittaessa hallintopakkotoimiin ryhtymällä, että toiminnanharjoittaja pienentää varastoitujen jätteiden määrän vastaamaan lupamääräyksiä. Jos kyse on suuresta jätemäärästä ja valvontaviranomainen katsoo, että toiminnanharjoittaja on tahallisesti rikkonut jätevarastointia koskevaa lupamääräystä, valvontaviranomaisen tulee lisäksi harkita tutkintapyynnön tekemistä poliisille.

Valvojan on myös valvottava, että määräaikaiset vakuudet uusitaan. Uuden vakuuden asettamiseksi tulee tarvittaessa ryhtyä lain mukaisiin hallintopakkotoimiin.

Vakuuden palauttaminen

Ympäristönsuojelulain 61 §:n 4 momentissa säädetään, että lupaviranomaisen on hakemuksesta vapautettava jätevakuum, kun toiminnanharjoittaja on täyttänyt velvoitteensa. Vakuum voidaan vapauttaa myös osittain. Kun vakuuden edunsaajana on ELY-keskus, jätevakuuden vapauttamista koskevan asian käsittely etenee seuraavasti:

1. Toiminnanharjoittaja hakee lupaviranomaiselta vakuuden vapauttamista kokonaan tai osittain.
2. Lupaviranomainen pyytää ennen asian ratkaisemista lausunnon ainakin ao. ELY-keskukselta.
3. Tarvittaessa pyydetään hakijan vastine lausunnoissa esitettyihin vaatimuksiin.
4. Lupaviranomainen päättää vakuuden vapauttamisesta.
5. Lupaviranomainen ilmoittaa ELY-keskukselle, kun vakuuden vapauttamista koskeva päätös on saanut lainvoiman.
6. ELY-keskus vapauttaa vakuuden lupaviranomaisen päätöksen mukaisesti.

Vakuuden valvonta konkurssitilanteissa

Vakuuden tehokas valvonta konkurssitilanteissa edellyttää, että valvontaviranomainen saa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tiedon toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyydestä. Vakuuden edunsaajana oleva valvontaviranomainen ei saa mitään virallista kautta tietoa konkurssista, vaan asia on pesähoitajan ja valvontaviranomaisen aktiivisuuden varassa. Jätevakuumoppaassa (ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012) on korostettu valvontaviranomaisen oman aktiivisuuden merkitystä tiedonhankinnassa, ja sen mukaan valvontaviranomaisten tulee esimerkiksi seurata aktiivisesti Virallisen lehden konkurssi-ilmoituksia.

Vakuuden realisointi

Vakuuden realisointitapa riippuu vakuusmuodosta. Esimerkiksi takauksen ja pantatun talletuksen käyttöönotto edellyttää päävelan eräännyttämistä hallintopakko päätöksellä. Asiaa on tarkemmin selostettu jätevakuusoppaassa (s. 45–46).

10 Suojausrakenteiden valvonta

Erityisesti laitoksen rakentamisvaiheessa, mutta osin myös tuotantovaiheessa valvottavissa kohteissa tehdään erilaisia ympäristönsuojaurakenteita. Ympäristöluvassa on mahdollista asettaa suojaukselle erityisvaatimuksia. Suojausrakenteiden laadukas ja huolellinen toteuttaminen on ensiarvoisen tärkeää. Käytännössä monen toiminnallisen ominaisuuden testaus jälkikäteen on hyvin vaikeaa. Tiivistysrakenteiden suunnittelua, toteutusta ja laadunvarmistusta on käsitelty muun muassa Suomen ympäristökeskuksen julkaisuissa (Ympäristöopas, Kaatopaikan tiivistysrakenteet, Suomen ympäristökeskus, 1998; Ympäristöopas, Kaatopaikan lopettamisopas, Suomen ympäristökeskus, 2001; Ympäristöopas, Pilaantuneen maan kunnostaminen ja laadunvarmistus, Suomen ympäristökeskus, 2004; Ympäristöopas, Asfaltitiset ympäristönsuojaurakenteet, Suomen ympäristökeskus, 2006).

Valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että toiminnanharjoittaja toimittaa keskeiset rakennesuunnitelmat tarkastettavaksi valvontaviranomaiselle hyvissä ajoin ennen rakentamisen aloittamista. Rakentaminen on toteutettava yleisten laatumormien mukaisesti. Rakentamisen valvontaa varten tarvitaan ulkopuolinen riippumaton valvoja. Valvontaviranomaisen tehtävänä on varmistua riippumattoman valvojan pätevyydestä ja laadunvarmistustoimenpiteiden riittävydestä. Rakentamisaikana valvontaviranomainen voi tehdä valvontatarkastuksia. Jos luvassa edellytetään, alueelle tehdään käyttöönottotarkastus. Ennen alueen käyttöönottoa valvontaviranomaisella tulee olla käytössään työselitykset ja laadunvalvonta-asiakirjat sekä riippumattoman valvojan loppuraportti. Patoasioissa on syytä tehdä tiivistä yhteistyötä patoturvallisuusviranomaisen kanssa.

11 Luvan selventäminen

Ympäristönsuojelulain 92 §:n mukaan lupaviranomainen voi toiminnanharjoittajan tai valvontaviranomaisen pyynnöstä saattaa ympäristöluvan tiedot ajan tasalle antamalla asiasta lausuman. Lausuma merkitään ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Kirjallinen lausuma ei ole valituskelpoinen päätös. Lupaa voidaan selventää tämän pykälän perusteella vain, jos muutos on merkitykseltään selventävä eikä sillä muuteta luvan tosiasiallista sisältöä niin, että muutoksesta voisi aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa taikka muutosta kenenkään oikeuteen tai etuun.

Luvan tiedot voi olla tarpeen saattaa ajan tasalle esimerkiksi silloin, kun toiminnanharjoittaja on vaihtunut tai kun lupapäätöstä on tarpeen selventää toiminnassa tapahtuneiden vähäisten muutosten vuoksi taikka toimintaa suoraan sitovien säädösten muuttumisen vuoksi. Lupapäätöstä voi olla tarpeen selventää tiedottamiseen tai luvan sisällön epäselvyyteen liittyvistä syistä. Kaikkia pieniä muutoksia ei ole tarpeen muuttaa lupaan, sillä yleensä riittää, että valvojalla on ajantasainen tieto tapahtuneista muutoksista.

12 Luvan muuttaminen tai peruuttaminen

Valvontaviranomainen tai yleistä etua valvova viranomainen voi hakea ympäristöluvan muuttamista (YSL 89 §), jos se katsoo, että toiminta poikkeaa arvioidusta, toiminnasta aiheutuu laissa kielletty seuraus, päästöjä voidaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittämisen vuoksi vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia, lupamääräysten perusteiden havaitaan olevan virheelliset, toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat muuttuneet tai lupaa on muutettava lainsäädännön uusien sitovien pilaantumista ehkäisemiseksi koskevien yksilöityjen vaatimusten täyttämiseksi.

Tarkastusmenettelyissä on arvioitava, onko luvanvaraisen laitoksen toiminta sellaista, jolle lupa on myönnetty. Jos valvoja katsoo, että toiminnassa täyttyvät YSL 89 §:n mukaiset edellytykset, on valvojan tehtävä lupaviranomaiselle esitys luvan muuttamiseksi.

Luvan peruuttaminen on poikkeuksellinen toimenpide, mitä heijastelee asiaa koskevan YSL 93 §:n sisältö. Valvontaviranomainen voi tehdä aloitteen lupaviranomaiselle luvan peruuttamiseksi, jos hakija on antanut virheellisiä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet olennaisesti luvan myöntämisen edellytyksiin, lupamääräyksiä on valvontaviranomaisen kirjallisesta huomautuksesta huolimatta toistuvasti rikottu siten, että toiminnasta voi aiheutua luvan myöntämisen edellytysten vastainen seuraus tai toiminnan jatkamisen edellytyksiä ei voida saada täytetyksi lupaa muuttamalla.

Tarkastuskäynneillä on selvitettävä ja sen perusteella harkittava myös tarvetta soveltaa luvan peruuttamista koskevaa pykälää. Jos tarkastuskäynnillä havaitaan, että päästöt ovat olennaisesti suuremmat kuin mitä lupahakemuksessa on esitetty olevan ja päästöt aiheuttavat tilanteen, jossa luvan myöntämisen edellytykset puuttuvat, on perusteltua, että valvoja tekee aloitteen luvan peruuttamiseksi. Tällainen tilanne tulee kyseeseen, jos toiminnanharjoittaja on ilmoittanut lupahakemuksessaan päästöt niin pieniksi, että lupaviranomainen ei ole katsonut tarpeelliseksi antaa lupamääräystä päästöjen rajoittamisesta ja todelliset päästöt ovat määrältään sellaiset, että niitä olisi pitänyt ympäristön pilaantumisen estämisen vuoksi rajoittaa.

Jos toiminnanharjoittaja rikkoo lupamääräyksiä eikä se valvontaviranomaisen kirjallisesta huomautuksesta huolimatta ryhdy toimimaan luvan mukaisesti valvontaviranomaisen esittämässä ajassa, on valvontaviranomaisen ensisijaisesti käytettävä hallintopakkoa luvan mukaisen tilan palauttamiseksi toiminnanharjoittajan kuulemisen jälkeen. Jos kuitenkin rikkomus on niin vakava, että siitä voi seurata tilanne, jossa luvan myöntämiselle ei olisi edellytyksiä, kuten merkittävä ympäristön pilaantuminen tai vaaraa ihmisten terveydelle, on perusteltua, että valvoja tekee lupaviranomaiselle aloitteen luvan peruuttamiseksi.

Jos toiminnanharjoittajalla ei ole joko teknisiä tai taloudellisia edellytyksiä rajoittaa päästöjä lainvoimaisessa luvassa määrätylle tasolle ja valvojan näkemyksen mukaan se päästötaso, johon toiminnanharjoittaja pystyisi, aiheuttaisi todennäköisesti luvan myöntämisen edellytysten vastaisia seurauksia, on perusteltua, että valvoja tekee aloitteen luvan peruuttamiseksi.

Jos edellä esitetyissä tapauksissa toiminnasta voidaan arvioida suurella todennäköisyydellä olevan sellaisia luvan myöntämisen edellytysten vastaisia seurauksia, joista aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten terveydelle tai siitä uhkaa aiheutua välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle, valvontaviranomaisen on edellä esitettyjen toimenpiteiden lisäksi

keskeytettävä toiminta siltä osin kuin se on välttämätöntä terveyden tai ympäristön suojelemiseksi. Keskeyttämiseen ei kuitenkaan tarvitse ryhtyä, jos toiminnanharjoittaja on jo itse ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin.

Joissakin tilanteissa toiminnanharjoittaja voi rikkoa lupamääräyksiä ilman, että toiminnasta aiheutuu suoranaista ympäristön pilaantumisen vaaraa. Tällaisesta tilanteesta on kysymys esimerkiksi silloin, jos toiminnanharjoittaja aloittaa toimintansa siitä huolimatta, ettei se ole asettanut lupamääräyksessä tarkoitettua riittävää vakuutta. Tällöin valvontaviranomaisen tulee ensisijaisesti keskeyttää toiminta hallintopakolla. Jos toiminnanharjoittaja ei täytä valvontaviranomaisen asettamassa määräajassa luvan myöntämisen edellytyksiä, on perusteltua, että valvoja tekee aloitteen luvan peruuttamiseksi.

13 Poikkeukselliset tilanteet

Ympäristönsuojelulain 123 §:n mukaan toiminnanharjoittajan tulee ilmoittaa toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle, jos onnettomuudesta, ennakoimattomasta tuotantohäiriöstä tai muusta niihin rinnastettavasta poikkeuksellisesta syystä tai rakennelman taikka laitteen purkamisesta tai muusta yllättävästä syystä aiheutuu päästöjä tai syntyy jätettä siten, että

- ympäristölupaa tai toimintaa koskevaa valtioneuvoston päätöstä ei voida noudattaa,
- tilanteesta voi aiheutua välitöntä ja ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa, tai
- jätteen määrän tai ominaisuuksien vuoksi tarvitaan tavanomaisesta poikkeavia toimia jätehuollossa.

Toimivaltainen viranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, paitsi jos valtion lupaviranomainen myöntää toimintaan ympäristöluvan tai YSL 116 §:n mukainen ilmoitus on tehty valtion valvontaviranomaiselle. Tällöin valtion valvontaviranomainen on toimivaltainen.

Valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että toiminnanharjoittaja laatii ja toimittaa viipymättä suunnitelman, jonka mukaisesti toiminnan päästöjä ja jätteitä sekä niistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista voidaan rajoittaa poikkeuksellisen tilanteen aikana. Toiminnanharjoittajan tulee samaan aikaan pyrkiä mahdollisimman pian pääsemään ympäristöluvan tai rekisteröintipäätöksen mukaiseen tilaan (laillinen tila). Jos poikkeuksellisesta tilanteesta aiheutuu terveyshaittaa tai muuta YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa, valvontaviranomaisen on tarkastettava toiminta tai hankkimalla asiasta lisäselvitystä.

Toimivaltainen valvontaviranomainen tekee ilmoituksen johdosta päätöksen, jossa annetaan tarpeelliset määräykset toiminnan palauttamiseksi lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaiseksi sekä tilanteesta aiheutuvan haitan vaaran tai haitan poistamiseksi. Päätöksessä on asetettava toimenpiteille määräaika, johon mennessä ne on tehtävä. Jos tilanne on erityisen kriittinen tai poikkeuksellisen tilanteen korjaaminen ja palaaminen lainmukaiseen tilaan vie aikaa ja toimenpiteitä tehdään useassa eri vaiheessa eikä kaikkea päätöksenteossa tarvittavaa tietoa ole heti saatavilla, voidaan päätöksessä antaa väliaikaisia määräyksiä. Päätös ja määräykset voidaan antaa, vaikka toiminnanharjoittaja olisi laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa. Määräyksiä annettaessa noudatetaan YSL 18 luvun hallintopakkoa koskevia säännöksiä sekä maaperän ja pohjaveden puhdistamisen osalta 14 luvun säännöksiä. Laitoksen toimintaa ja tarvittavia toimenpiteitä koskevien määräysten tulee olla

suhteessa arvioitua säännösten rikkomiseen, ympäristön pilaantumiseen tai sen vaaraan tai jätehuollossa ilmeneviin ongelmiin.

Valvontaohjeen yleisen osan liitteessä 4 on lueteltu aikarajat viranomaisten toiminnalle poikkeuksellisten tilanteiden käsittelyssä.

14 Kemikaalien käytön ja haitallisten aineiden päästöjen valvonta

Ympäristönsuojeluviranomaisten tehtävänä on valvoa kemikaalien käyttöä, käyttöolosuhteita ja haitallisten aineiden päästöjä ympäristönsuojelun näkökulmasta. Kemikaaleihin ja haitallisiin aineisiin liittyviä ympäristövelvoitteita valvotaan ympäristönsuojelulain ja kemikaalilain (599/2013) nojalla.

Kemikaalien käyttöä ja haitallisten aineiden päästöjä valvotaan erityisesti laitostarkastuksilla sekä tarkkailutulosten, vuosi-ilmoitusten ja -raporttien tarkastamisen yhteydessä. Jos tarkastuksesta ilmoitetaan toiminnanharjoittajalle etukäteen, on myös syytä ilmoittaa kemikaalien erityiskysymysten valvonnan sisällyttämisestä tarkastuskäyntiin. Toiminnanharjoittajalta voidaan tarvittaessa edellyttää tarkempia selvityksiä mahdollisista vaarallisten ja haitallisten aineiden käytöstä, varastoinnista ja päästöistä. Jos ympäristöluvassa ei ole velvoitettu edellä esitettyjen haitallisten aineiden määrätietojen toimittamiseen, voivat valvontaviranomaiset ympäristönsuojelulain 172 §:n nojalla velvoittaa, että toiminnanharjoittajat lisäävät kyseisten aineiden tiedot vuosiraportointiin.

Tarkastusten valvontatulokset tulee kirjata ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Kirjattavien tietojen perusteella laaditaan tarvittavia kansallisia valvontaraportteja. REACH-asetuksen valvonnan täytäntöönpanosta raportoidaan joka viides vuosi komissiolle.

Kemikaalilain valvonta

Kemikaalilain 11 §:n mukaan ELY-keskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat kemikaaleista aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisemisestä ja torjumisesta annettujen säännösten noudattamista ympäristöluvanvaraisissa ja rekisteröitävissä toiminnoissa. Valvonta koskee erityisesti seuraavia:

- kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006 (REACH-asetus)
- biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012 (biosidiasetus)
- pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä direktiivin 79/117/ETY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 850/2004 (POP-asetus).

Ympäristönsuojelulain 7 §:n 2 momentissa on säädetty, että ympäristön pilaantumisen vaara aiheuttavassa toiminnassa on noudatettava kemikaalilain ja Euroopan unionin kemikaalilainsäädännön periaatteita ja velvoitteita. Noudatettavat velvoitteet ja periaatteet viittaavat erityisesti kemikaalien turvallista käyttöä koskeviin velvoitteisiin sekä käyttöolosuhteita koskeviin lupiin ja rajoituksiin.

Ympäristönsuojelulain säännöksen tarkoitus ei ole integroida koko kemikaalilainsäädäntöä osaksi ympäristönsuojelulain perusvelvoitteita. Jos ympäristölupa sisältää esimerkiksi REACH-asetuksen mukaisia määräyksiä, tulevat ne osana ympäristölupaa valvontaviranomaisen valvottavaksi ympäristönsuojelulain nojalla. Muuten kemikaalilain valvonnassa sovelletaan kemikaalilain mukaisia menettelyitä muutoksenhakua lukuun ottamatta. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään.

REACH-asetuksen valvonnassa tehtävänä on valvoa ainekohtaisia käyttöolosuhteita sekä REACH-asetuksen liitteessä XIV mainittuja luvanvaraisia aineita ja REACH-asetuksen liitteessä XVII mainittuja rajoituksia ja velvoitteita.

Valvontatoimena toiminnanharjoittajalta kysytään ja tarkastuksella todetaan:

- onko laitokselle toimitettu altistumisskenaarioita 1 ja onko toiminta toiminnanharjoittajan oman ilmoituksen mukaan niiden mukaista
- käytetäänkö laitoksella REACH-asetuksen liitteessä XIV mainittuja luvanvaraisia aineita, onko käytölle asianmukaiset luvat ja noudatetaanko niiden ehtoja
- käytetäänkö laitoksella REACH-asetuksen liitteessä XVII mainittuja kiellettyjä tai rajoitettuja aineita ja noudatetaanko rajoituksia.

→ REACH-asetuksen valvontaa käsitellään yksityiskohtaisesti erillisessä valvontoppaassa (REACH-valvontaopas ympäristönsuojeluviranomaisille, ympäristöhallinnon ohjeita 7/2014, Ympäristöministeriö).

Biosidiasetuksella säädelään biosidivalmisteiden asettamista saataville markkinoilla ja niiden käyttöä.

- Valvonnassa tulee selvittää, onko toiminnassa käytössä biosidivalmisteita ja noudatetaanko aineen käytölle asetettuja ehtoja.

POP-asetus kieltää asetuksen liitteissä I ja II lueteltujen aineiden valmistuksen, käytön, viennin ja tuonnin.

- Valvontakohteessa tulee selvittää, onko siellä POP-aineita ja noudatetaanko toiminnassa aineiden käytölle asetettuja rajoituksia.

→ POP-asetuksen valvontakysymyksiä käsitellään Suomen ympäristökeskuksen raportissa 23/2013 (Pysyvien orgaanisten yhdisteiden Tukholman yleissopimuksen velvoitteiden kansallinen täytäntöönpanosuunnitelma).

Ympäristönsuojelulain mukaiset kemikaalikysymykset

Laitosten tarkastuksissa valvontaviranomaisen tehtävänä on kemikaalikysymyksissä mm. varmistua, että toiminnassa noudatetaan ympäristönsuojelulaissa säädettyä yleisiä velvollisuuksia. Näitä ovat erityisesti selvilläöovelvollisuus toiminnassa käytettävien kemikaalien ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta (5 §), ennaltavarautumisvelvollisuus (15 §), pilaantumisen torjuntavelvollisuus (14 §), kemikaaleja koskeva erityinen huolehtimisvelvollisuus (19 §) ja valintavelvollisuus (19 §). Lisäksi tarkastusten yhteydessä tulee varmistua, että toiminnassa noudatetaan ympäristöluvassa annettuja määräyksiä ympäristöriskien arvioinnista, haitallisten aineiden turvallisuusvaatimuksista, päästöjen rajoittamisesta, tarkkailusta

ja raportoinnista. Ympäristöriskiselvitysten sisältöä arvioitaessa voidaan hyödyntää ympäristöriskianalyyseistä tehtyä julkaisua (Suomen ympäristö 2/2006, Häiriöpäästöjen ympäristöriskianalyysi, Suomen ympäristökeskus).

Otsonikerrosta tuhoavien kaasujen ja F-kaasujen päästöjen ilmakehään ympäristönsuojelulain mukainen valvonta perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 1005/2009 otsonikerrosta heikentävistä aineista (otsoniasetus) sekä asetukseen (EU) N:o 517/2014 fluoratuista kasvihuonekaasuista (F-kaasuasetus). Näiden asetusten valvonnasta ja niihin liittyvistä pätevyysvaatimuksista on Suomessa säädetty valtioneuvoston asetuksella 452/2009 otsonikerrosta heikentäviä aineita ja eräitä fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huollosta (huoltoasetus).

- Valvonnassa on selvittävä, onko laitoksessa käytössä asetuksissa mainittuja aineita ja onko kohteessa laitteiden huoltovelvoitteita noudatettu.

→ Otsoni- ja F-kaasuasetusten valvontaa käsitellään yksityiskohtaisesti erillisessä oppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2013, Valvontaohje otsonikerrosta heikentäviä aineita tai fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huoltoa valvoville viranomaisille, Suomen ympäristökeskus, 2012).

Vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006) asetetaan päästökieltoja, päästöraja-arvoja sekä ympäristölaatunormeja.

- Jos ympäristöluvassa ei ole määräyksiä asetuksessa tarkoitetuista vaarallisista tai haitallisista aineista, ja valvontaviranomaisella on syytä epäillä, että laitokselta pintaveteen tai vesihuoltolaitoksen viemäriin johdetaan liitteen A-kohdassa mainittuja aineita, päästetään vesiin liitteen B-kohdassa mainittuja aineita raja-arvoja korkeimpina pitoisuuksina, tai on mahdollista, että luvan sallimat päästöt aiheuttavat suurempia pitoisuuksia ympäristössä kuin liitteen C- tai -kohdassa on mainittu, valvontaviranomaisen on harkittava esityksen tekemistä luvan muuttamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksessa (837/2005) orgaanisten liuottimien käytöstä eräissä maaleissa ja lakoissa sekä ajoneuvojen korjausmaalaustuotteissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta (tuote-VOC-asetus) rajoitetaan eräiden tuotteiden liuotinpitoisuuksia. Ympäristönsuojelulain 24 §:n mukaan turvallisuus- ja kemikaaliviranomaisen valvoo asetuksen noudattamista yhdessä ELY-keskusten ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa. ELY-keskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat asetusta luvanvaraisien maaleja ja/tai lakkoja valmistavien laitosten valvonnan yhteydessä. Mikäli tarkastuksella on käsitelty tuote-VOC -asetuksen soveltamisalaan liittyviä asioita, tarkastuskertomus toimitetaan tiedoksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle, joka kokoaa tuote-VOC -asetuksen valvontaa koskevat tiedot. Tuote-VOC -asetuksen 11 §:n mukaan asetuksen valvonnasta Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle laatii erillisen valvontaohjelman, jolla seurataan asetuksen noudattamista.

Lisäksi ELY-keskus valvoo jätelain muuttamisesta annetun lain 1104/2011 nojalla metallisen elohopean ja tiettyjen elohopeayhdisteiden ja seosten viennin kieltämisestä sekä metallisen elohopean turvallisesta varastoinnista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1102/2008 (elohopean vientikieltoasetus).

Jätelain valvonta

Keskeiset oikeusohjeet:

- jätelaki (646/2011)
 - muutokset huomioitu säädösnumeroon 410/2014 saakka
- valtioneuvoston asetus jätteistä (179/2012)
- HE 199/2010 vp jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 16/2014 vp laiksi jätelain muuttamisesta
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (jätedirektiivi)
- Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
 - tekstissä käytetyt viittaukset ympäristönsuojelulakiin viittaavat tähän lakiin
- HE 214/2013 vp ympäristönsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006 jätteiden siirrosta (jätteen-siirtoasetus)
 - muutokset huomioitu säädösnumeroon 660/2014 saakka

Yleistä jätelain valvonnasta

Jätelain mukainen valvonta kohdistuu ensisijaisesti jätelain mukaisten toimintojen tarkastuksiin. Jätelain mukaisesti on määrääjain asianmukaisesti tarkastettava laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä, jätehuoltorekisteriin hyväksytyyn jätteen ammattimaista kuljettamista tai välittämistä harjoittavan sekä jätteen keräystoimintaa harjoittavan toiminnanharjoittajan toiminta. Tarkastukset voivat kohdistua yksittäistapauksissa esimerkiksi roskaantuneen alueen siivoamisvelvollisuudesta määräämiseen tai yksittäisen määräyksen antamiseen liittyviin selvityksiin. Tarkastusta voi edellyttää myös asianosaisen vireille paneman asian selvittäminen. Jos toiminta edellyttää ympäristölupaa, tarkastukset kuitenkin suoritetaan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupa-valvonnassa.

Yleiset valvontaviranomaiset ja niille kuuluvat keskeiset valvontatehtävät

Jätelain 24 §:n nojalla jätelain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus sekä kunnan ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Näille viranomaisille kuuluu jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten yleinen valvonta. ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta valvonnassa on päällekkäinen. Jätehuollon valvontaviranomaiset valvovat mm. jätelaissa ja sen nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa erikseen säädettyjen kieltojen ja velvollisuuksien noudattamista, kunnan jätehuoltomääräysten noudattamista sekä kunnan jätehuollosta vastuussa olevien ja jätehuollon eri tehtäviä toteuttavien toimintaa. Paikallisissa tehtävissä valvontavastuu jää käytännössä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Pääsääntöisesti ELY-keskus valvoo ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla valtion toimivaltaan kuuluvia toimintoja. Näin ollen jätteen kuljettajien ja välittäjien toimintaa valvoo ensisijaisesti ELY-keskus, joka hyväksyy toiminnan jätehuoltorekisteriin. Jätteen keräystoimintaa valvoo puolestaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Laitosten ja toimintojen, joissa syntyy vaarallista jätettä, valvonnasta ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voivat tarvittaessa sopia tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnan jätehuoltoviranomaisella ei ole valvontatoimivaltaa, ja jos seurannassa ilmenee tarve puuttua laiminlyöntiin,

asiassa tarvittavat valvontatoimet, kuten hallintopakon käyttö, kuuluu ensisijaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Ympäristöluvanvaraista toimintaa valvotaan puolestaan ympäristönsuojelulain työnjaon mukaisesti. Valvonnassa on tarpeen tehdä yhteistyötä ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kesken.

Jätelaissa on säädetty eräitä nimenomaisia tehtäviä joko valvontaviranomaisille yleisesti (jonka mukaista toimivaltaa voi käyttää molemmat yleiset valvontaviranomaiset) sekä erikseen ELY-keskuksen taikka kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluviksi seuraavasti:

Yleisesti valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä

123–124 §:	tarkastusoikeus ja tarkastusten tekeminen
126 §:	rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaiseminen (hallintopakon käyttö)
130 §:	teettämisuhan alaisen omaisuuden myynti
133 §:	laiminlyöntimaksun määrääminen
136 §:	toiminta rikosasiassa (tutkintapyynnön tekeminen poliisille)
138 §:	valitusoikeus jätelain mukaisesta päätöksestä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä

75.2 §:	siivoamista koskevan määräyksen antaminen kunnalle
92 §:	lausunnon antaminen valmisteltavina olevista kunnan jätehuoltomääräyksistä
96 §:	toiminnan hyväksyminen jätehuoltorekisteriin
97, 99 §:	jätehuoltorekisteriin hyväksymistä koskevan päätöksen muuttaminen se hyväksymisen peruuttamista ja raukeamista koskeva päätöksenteko
109–110 §:	lausunnon antaminen jätteen käsittelykapasiteetin riittävydestä jätteen viejän, tuojan tai Suomen ympäristökeskuksen pyynnöstä
136.2 §:	asianomistaja rikosasiassa, jos yleistä etua on loukattu

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä

75.1 §:	siivoamista koskevan määräyksen antaminen siivousvelvolliselle
100 §:	jätteen ammattimaista keräystoimintaa koskevan ilmoituksen rekisteröinti
125 §:	yksittäisen määräyksen antaminen

Muut valvontaviranomaiset

Jätelain 25 §:n mukaisesti muita valvontaviranomaisia ovat Suomen ympäristökeskus ja Pirkanmaan ELY-keskus. Jätelain mukaisia valvontatehtäviä on lisäksi sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla (TUKES) ja Tullilla.

Suomen ympäristökeskus valvoo jätteiden kansainvälisten siirtoja koskevien säännösten noudattamista. Pirkanmaan ELY-keskus puolestaan toimii tuottajavastuun valvontaviranomaisena Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Näitä tehtäviä tarkastellaan tässä ohjeessa lyhyesti.

Ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvonta

Jätelain ja sen nojalla annettujen säädösten säännökset on otettava huomioon ympäristölupahakinnassa (YSL 48 §) ja lupamääräyksiä annettaessa (YSL 52 §) riippumatta siitä, mistä toiminnasta lupa-asiassa on kyse. Valvontaviranomaisen tulee antaessaan lausuntoa ympäristölupahakemuksesta ottaa huomioon muun ohella myös toimintaa koskevat jätelain mukaiset velvoitteet. Ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvontaan sisältyy jätelain nojalla annettujen lupamääräysten noudattamisen valvonnan ohella myös jätelain yleisesti velvoittavien säännösten noudattamisen valvonta, kuten:

- yleiset velvollisuudet (8, 12–13, 15–18 , 20 §)
- kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus (118–119 §)
- seuranta- ja tarkkailuvelvollisuus (120 §)
- siirtoasiakirjavelvollisuus (121 §).

Jos ympäristöluvanvaraisen toiminnan seurauksena tapahtuu jätelain tarkoittamaa roskaantumista, tätä koskevat valvontatoimet voidaan hoitaa ympäristöluvan mukaisessa valvonnassa sen valvontaviranomaisen toimesta, jolle toiminnan ympäristöluvan valvonta ensisijaisesti kuuluu (YSL 189.1 §), eikä asiaa ole tarpeen käsitellä erikseen jätelain mukaisessa roskaantumisasiassa koskevassa menettelyssä. Muutoin roskaantuneen alueen siivoamista koskevassa menettelyssä noudatetaan jätelain 8 luvun säännöksiä.

Ympäristöluvanvaraisen toiminnan tarkastuksista säädetään ympäristönsuojelulaille ja sen nojalla. Ympäristönsuojelulain mukaisia valvontamenettelyjä selostetaan ympäristönsuojelulakiosuudessa.

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus (122 §)

Valvontaviranomaisella tai tämän määräämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus saada valvontatehtävänsä suorittamiseksi tietoja jätteen haltijalta ja kaikilta jätehuoltoon harjoittavilta sekä roskaantuneen alueen siivoamisvelvolliselta. Tietojensaantioikeus kohdistuu myös tarpeellisten tietojen ja asiakirjojen saamiseen toiselta viranomaiselta, virkamieheltä tai viranhaltijalta salassapitosäännösten estämättä.

Kunnan jätehuoltoviranomaisen oikeudesta saada tietoja pyynnöstä jätteenhaltijalta tai muulta jätehuoltoon harjoittavalta on säädetty erikseen 122.3 §:ssä. Sen mukaisesti kunnan jätehuoltoviranomainen voi pyytää vain niitä tietoja, jotka ovat tarpeen sille jätelain 5 luvussa säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Kunnan jätehuoltoviranomainen ei voi pyytää tietoja jätelain yleisen valvonnan vuoksi, vaan tältä osin tietojen saantioikeus on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella.

Tarkastusoikeus (123 §)

Valvontaviranomaisella tai sen määrämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on jätelain mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi muualla kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa oikeus

- kulkea toisen alueella ja päästä paikkaan, jossa harjoitetaan jätelain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa
- tehdä tarkastuksia ja tutkimuksia
- suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä
- tarkkailla toiminnan ympäristö- ja terveystaivaikutuksia
- ks. jäljempänä luku Jätteen kansainvälisten siirtojen valvonta Tarkastussuunnitelma.

Kunnan jätehuoltoviranomaisen tarkastusoikeus kohdistuu ainoastaan kunnalle jätelain 5 luvussa säädetyn jätehuollon järjestämistä koskevan tehtävän hoitamista varten tehtäviin tarkastuksiin muualla kuin pysyväisluonteiseen asumiseen kuuluvissa tiloissa.

Tarkastustoiminnassa tulee ottaa huomioon hallinnon yleiset periaatteet (HL 6 §), joista keskeisimmät valvontatehtävien kannalta ovat toiminnan tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.

Tarkastettavan paikan haltijan on vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle viranomaiselle taikka virkamiehelle tai viranhaltijalle kirjallisina tai sähköisessä muodossa asiakirjat, joilla voi olla merkitystä jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus saada jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmistä olevista tallenteista. Jäljenteiden ottaminen on rajattava tarkastuksen kannalta olennaisiin asiakirjoihin tai tallenteisiin. Tarkastuksen kohteelle on ilmoitettava mitä asiakirjoja on kopioitu.

Valvontaviranomainen voi päättää, että tarkastettavan paikan haltijan on maksettava mittauksista tai tutkimuksista aiheutuneet kohtuulliset kustannukset. Päätös maksujen perimisestä voidaan tehdä vain jätelain toimeenpanon valvonnan kannalta perustellusta syystä. Varsinaisesta tarkastuksesta aiheutuneita kuluja ei sitä vastoin saa periä, sillä jätelaissa ei ole säädetty yleisestä valvontatoiminnan maksullisuudesta. On kuitenkin huomattava, että jos toiminta on ympäristölupavelvollista, jonka valvonta tapahtuu ympäristönsuojelulain mukaisesti, valvonnan maksullisuuteen sovelletaan ympäristönsuojelulain säännöksiä.

Tarkastus ei ole sallittu paikassa, joka kuuluu kotirauhan piiriin eli pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä paikoissa. Kotirauhan piiriin kuuluvaksi katsotaan lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyvään asumiseen käytetyt tilat. Kerrostalojen jätehuoneita, talojen kivijaloissa olevia jätehuoltotiloja, kiinteistöjen pihoihin olevia jätekatoksia tai muita jäteastioille varattuja aitauksia pihoihin tai kadun varrella ei voida pitää alueina, jotka olisivat perustuslain suojaaman kotirauhan piirissä.

Jätelaissa ei ole tarkastusmenettelyä koskevia erityisiä säännöksiä, joten tarkastuksiin sovelletaan hallintolain (434/2003) 39 §:n mukaista menettelyä. Tarkastusmenettelyä selostetaan tarkemmin laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

Tarkastukset (124 §)

Valvontaviranomaisen on määräajoin asianmukaisesti tarkastettava

- laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä
- jätteen ammattimaista kuljetusta ja välitystä harjoittavan toiminnanharjoittajan toiminta
- jätteen ammattimaista keräystoimintaa harjoittavan toiminnanharjoittajan toiminta.

Ympäristöluvanvaraisten laitosten tarkastuksista säädetään ympäristönsuojelulaille ja sen nojalla. Jätelaissa tai -asetuksessa ei ole säädetty erityisiä vaatimuksia tarkastuksista tai niiden sisältövaatimuksista. Euroopan Unionin jätteensiirtoasetuksen 50 artiklan muutoksessa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä tarkastussuunnitelma jätedirektiivin 34(2) artiklan mukaisesti siten, että jätteen keräys- ja kuljetustoimia koskevien tarkastusten on katettava kerätyn ja kuljetetun jätteen lähtöpaikka, laatu, määrä ja määränpää.

Tarkastusta suorittavien valvontaviranomaisten toimivalta määräytyy yleisen toimivaltajaon mukaisesti. Ympäristöluvanvaraisten laitosten, joissa syntyy vaarallista jätettä, valvontaa suoritetaan ympäristönsuojelulain mukaisesti. Vaarallista jätettä voi myös syntyä laitoksissa, jotka eivät ole ympäristöluvanvaraisia. Tällaisten toimintojen jätelain mukaisten tarkastusten suorittaminen kuuluu ensisijaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan.

Tarkastussuunnitelmat

Jätelaissa ei ole nimenomaisesti säädetty (kuten ympäristönsuojelulaissa) valvontaviranomaisen velvollisuudesta laatia suunnitelmaa jätelain mukaisesta säännöllisestä valvonnasta. Koska jätelaissa on kuitenkin säädetty valvontaviranomaisten velvollisuudesta suorittaa toimintojen määräaikaista tarkastuksia, on viranomaisen säännöllisen valvontatoiminnan järjestämisen kannalta suositeltavaa, että jätelain mukaista valvontaa varten laaditaan valvontasuunnitelma vastaavalla tavalla kuin ympäristönsuojelulain mukaisessa valvonnassa. Jätelain mukainen valvontasuunnitelma voidaan tehdä myös osana ympäristönsuojelulain mukaista valvontasuunnitelmaa. Näin myös valvontaviranomaisen valvontaan käytettävissä olevat resurssit ja valvontaviranomaisten yhteistyö voidaan arvioida yhdessä menettelyssä.

Jätelain mukaisesti tarkastettavien toimintojen tarkastuskohteet ja tarkastustiheys on määriteltävä suunnitelmassa. Tämä voidaan tehdä riskiperusteisesti soveltuvin osin, kuten ympäristönsuojelulain mukaisessa valvontasuunnitelmassa. Valvontasuunnitelma on uusittava tarpeen mukaan.

Vuosittain laadittavassa tarkastusohjelmassa suunnitellaan vuoden aikana tehtäväksi aiotut määräaikaistarkastukset ja muut suunnitellut tapahtumat. Tarkastuksiin sisältyvät myös jätteenkuljettajien ja -välittäjien toimittamien vuosiraporttien tarkastaminen siltä osin kuin raportointia on vaadittu toimintaa koskevassa jätehuoltorekisteriin hyväksymispäätöksessä. Tarkastusohjelmassa kuvataan myös edellisen vuoden aikana toteutuneet tarkastukset ja muut valvontatapahtumat.

Jätteensiirtoasetuksen muutoksessa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä yksi tai muuhun suunnitelmaan sisältyvä osa tai useampia tarkastussuunnitelmia jätedirektiivin 34 artiklan mukaisten tarkastusten toteuttamisesta (1.1.2017 alkaen).

Tarkastus laitoksissa ja toiminnoissa, joissa syntyy vaarallista jätettä

Jätelain 124 §:n nojalla valvontaviranomaisen on tarkastettava määräajoin laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä. Lähtökohtaisesti kaikki vaarallisen jätteet tuottajat kuuluvat tarkastusten piiriin. Tarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluvia laitoksia ja toimintoja voi olla lukumääräisesti paljon – kuntakohtainen vaihtelu voi olla merkittävää –, ja valvontaresursseja voi olla riittämättömästi näiden paikanpäällä tehtäviin tarkastuksiin. Tarkastettavat kohteet voidaan tarvittaessa priorisoida riskiperusteisesti (syntyvän jätteen määrä ja laatu, toiminnan sijaintipaikka, aiheutuneet häiriöt, tehdyt haittailmoitukset, yms.).

Tarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluvia laitoksia ja toimintoja voivat olla esim.:

- kemikaaliturvallisuuslain (390/20015) 24 §:n nojalla ilmoituksenvaraiset kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavat toiminnot
- rakennusten purkuryitykset (vaaralliseksi luokiteltava rakennusjäte) sekä
- auto- ja muut kuljetuskalustohuoltamot (jäteöljy, öljynsuodattimet, imeytysmateriaalit).

Tarkastusvelvollisuuden piiriin ei sen sijaan katsota kuuluvan ensisijaisesti esimerkiksi sellaisia laitoksia ja toimintoja, joissa syntyy vaarallista jätettä ainoastaan sen tavanomaisessa kiinteistönhoidossa ja -huollossa.

Tarkastustoimintaa voidaan suunnata myös joko yleiseen tai toimintokohtaiseen neuvontaan ja ohjaukseen jätelain velvoitteiden noudattamiseksi, kuten esimerkiksi jätelain yleisten velvollisuuksien ja periaatteiden noudattaminen (ml. jätteiden erillään pitovelvollisuus, vaarallisen jätteen pakkaamis- ja merkitsemisvelvollisuus, vaarallisen jätteen sekoittamiskielto sekä öljyjätettä ja asbestijätettä koskevat erityiset vaatimukset) sekä jätteen luovuttamista ja siirtoasiakirjamenettelyä koskevien säännösten noudattaminen.

Käytännön valvontatoiminnassa ei-luvanvaraisten toimintojen tarkastukset jäävät pääsääntöisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle johtuen toimintojen paikallisuudesta, mutta ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee sopia yhteistyöstä valvonnassa ja tarkastusten tekemisestä. Jos kyseessä on ympäristöluvanvarainen toiminta, sen valvonta ja tarkastukset tehdään ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti.

Jätteen ammattimaisen kuljettajan ja välittäjän toiminnan tarkastus

ELY-keskuksen on tarkastettava jätelain 124 §:n nojalla määräajoin asianmukaisesti jätteen kuljettajan ja jätteen välittäjän toiminta. Tarkastukseen voitaneen jätahuoltorekisteriin hyväksynnän tarkoitus huomioon ottaen katsoa ainakin sisältyvän esim.:

- kaluston asianmukaisuuden tarkastus (kaluston laatu, tekninen kunto)
- varmistetaan, että jätetiedosto-ote pidetään aina kuljetuksen mukana
- jättekirjanpidon (kuljetetun tai välitetyn jätteen laji, laatu, määrä, alkuperä ja toimituspaikka päivämäärineen) ja
- siirtoasiakirjojen (vrt. myös jätteen kansainvälisten siirtojen siirtoasiakirjat) sekä
- jätahuoltorekisteriin hyväksymispäätöksen mukaisen mahdollisen vuosiraportin tarkastaminen.

Tarkastukseen ei kuitenkaan sisälly jätteenkuljettajan toimipaikan asianmukaisuuden tarkastus siinänsä, koska jätehuoltorekisteriin hyväksyntä ei koske jätteenkuljettajan toimipaikkaa (esim. varikko, halli, tms. paikka, jossa kuljetuskalustoa, laitteita ja keräysvälineitä säilytetään ja puhdistetaan). Jos jätteenkuljettajan kuorma-autovarikolla on erikseen ympäristölupa (YSL 27 §, liitteen 1 taulukon 2 kohta 12 c tai vastaava aiemman ympäristönsuojelulain mukainen lupa), toimipaikalla harjoitettavaa toimintaa valvoo ympäristönsuojelulain mukaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Muutoin tällaisen paikan valvonta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen yleiseen valvontatoimivaltaan. Tarvittaessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi suorittamansa tarkastuksen perusteella antaa jätelain 125 §:n nojalla yksittäisen määräyksen roskaantumisen estämiseksi tai asianmukaisen jätehuollon järjestämiseksi. Jos toiminnasta aiheutuu pilaantumisen vaaraa, määräys voidaan antaa vastaavasti YSL 180 §:n nojalla. Jos kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tulee tieto varikon roskaantumisesta, on ympäristönsuojeluviranomaisen otettava yhteyttä ELY-keskukseen jätteenkuljettajien toiminnan valvojan, jotta tarvittaessa selvitetään myös se, onko kuljettajan toiminta muutoin jätehuoltorekisteriin hyväksynnän mukaista.

EU-kotimaissaan rekisteröityneet jätekuljettajat saavat kuljettaa jätettä Suomen alueella. Tarkastus voi kohdistua myös näihin kuljettajiin, vrt. jäljempänä luku Jätteen kansainvälisten siirtojen valvonta Tarkastussuunnitelma.

On huomattava, että ns. vihreiden siirtojen järjestäjinä Suomesta eivät voi toimia ulkomaalaisvälittäjät, vaan ainoastaan Suomen yritysrekisterissä olevat yritykset tai suomalaiset (ks. jäljempänä luku Jätteen kansainvälisten siirtojen valvonta).

Jätteen ammattimaisen keräystoiminnan tarkastus

Jätelain 100 §:n nojalla jätehuoltorekisteriin merkityn ammattimaisen jätteen keräystoiminnan valvontaviranomaisena toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Rekisteröintimenettelyssä ei anneta toimintaa koskevia määräyksiä, vaan toiminnan hyväksyttävyyden perustuu toiminnanharjoittajan antamaan ilmoitukseen toiminnasta, jonka tulee täyttää jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (179/2012) 30 §:n mukaiset vaatimukset. Jätelain 118 §:n mukaisesti jätteen ammattimainen keräystoiminta on kirjanpitovelvollista toimintaa.

Jätelain nojalla määrääjain tarkastettaviin kohteisiin kuuluu myös jätteen ammattimainen keräystoiminta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen määrittelee jätteen ammattimaisen keräystoiminnan tarkastusväli riskiperusteisesti valvontaohjelmassaan vastaavalla tavalla, kuten muussakin jätehuollon valvonnassa (HE 16/2014 vp). Nämä keräyspaikat on sisällytettävä myös jätteen kansainvälisten siirtojen valvontaa koskevaan tarkastussuunnitelmaan (ks. jäljempänä luku Jätteen kansainvälisten siirtojen valvonta Tarkastussuunnitelma).

Jätteen keräystoiminta sijoittuu tiettyyn toimipaikkaan, jolloin toiminnan tarkastukseen voi sisältyä toimipaikan tarkastaminen. Tarkastuksella selvitetään, onko toiminta järjestetty jäteasetuksen 10 §:n ja muiden tiettyjä jätelajeja koskevien (SER, paristot ja akut, romuajoneuvot) vaatimusten mukaisesti. Tämän ohella valvontaviranomainen voi tarkastaa myös toiminnan jätekirjanpidon, josta selviää vastaanotetut jätteet, niiden laatu ja määrä sekä toimituspaikat.

Teettämisuhan kohteena olevan irtaimen omaisuuden myynti (130 §)

Valvontaviranomainen voi toimittaa hyödynnettäväksi tai myydä sellaisen irtaimen omaisuuden, johon kohdistuva teettämisuhka on määrätty toimeenpantavaksi ja jolla on rahallista arvoa. Valvontaviranomainen voi myös siirtää omaisuuden myynnin ulosottoviranomaiselle. Jos omaisuuden hyödyntämisestä tai myymisestä jää teettämisestä aiheutuvien kustannusten kattamisen jälkeen ylijäämää, viranomaisen on palautettava se alkuperäiselle omistajalle.

- Säännös vastaa aineelliselta sisällöltään vuoden 1993 (1072/1993) jätelain 65 §:ää. Säännös otettiin vuoden 1993 jätelakiin, koska sen puuttuminen jätelakia edeltäneestä jätehuoltolaista oli aiheuttanut epäselvyyksiä siitä, mitä menettelyä rahallista arvoa omaavaan jätteeseen olisi sovellettava erityisesti suurilla esineillä roskaantunutta aluetta puhdistettaessa.

Teettämisuhka on yksi rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisen (hallintopakkopäätöksen) tehosteista (JL 129 §). Hallintopakkomenettelyä ja tehosteiden tuomitsemista täytäntöön pantavaksi selvitetään laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

Laiminlyöntimaksu (131–133 §)

Jätelain myötä jätehuollon valvonnassa on otettu käyttöön seuraamusluontoinen, hallinnollisessa menettelyssä määrättävä laiminlyöntimaksu. Laiminlyöntimaksun määräämisessä ei siten ole kyse rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Maksun soveltamisen piiriin kuuluu laiminlyöntejä, joiden toteen näyttäminen on yksinkertaista ja jotka eivät vaadi tutkinnallisia toimia. Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä JL 131 §:n mukaisesti seuraavista laiminlyönneistä:

- hakemuksen tekemättä jättäminen tuottajarekisteriin hyväksymiseksi (JL 101 §);
- tuottajan kirjanpitovelvollisuuden ja kirjanpitoa koskevien tietojen toimittamisen laiminlyönti (JL 54 §);
- hakemuksen tekemättä jättäminen toiminnan hyväksymiseksi jätehuoltorekisteriin (JL 94 §);
- keräystoimintaa koskevan ilmoituksen tekemättä jättäminen (JL 100 §);
- jätehuoltorekisteriotteen mukana pitämisen laiminlyönti (JL 98 §);
- jäteviesti tekemättä ilmoitusta jäteviennestä, joita koskee ilmoitusvelvollisuus;
- siirtoasiakirjan, myös kansainvälisiä siirtoja koskevan siirtoasiakirjan, laatimatta jättäminen, sen mukana pitämisen laiminlyönti tai jätteen vastaanoton vahvistamatta jättäminen (JL 121 §)
- jätteesiirtoasetuksessa vaadittujen asiakirjojen laatimisen ja niitä koskevien velvollisuuksien laiminlyönti ns. vihreän jätteen siirroissa; tai
- jätteesiirtoasetuksen mukaisen vakuuden asettamisen laiminlyönti.

Maksua ei voi määrätä sille, joka on tuomittu rangaistukseen samaa asiaa koskevasta rikkomuksesta tai jos asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa.

Laiminlyöntimaksun määrää ja myös mahdollisesta kohtuullistamisesta päättää se viranomainen, jonka valvontatoimivaltaan asia, jonka laiminlyönnistä on kyse, muutoinkin kuuluu.

Laiminlyöntimaksun määräämismenettelyä ja maksun täytäntöönpanoa käsitellään lähemmin laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

Virka-apu (135 §)

Poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen (näiden viranomaisten toimivaltajaon mukaisesti) on tarvittaessa annettava virka-apua valvontaviranomaisille valvontatehtävän suorittamiseksi. Virka-avun antava viranomaisain ainoastaan turvaa valvontaviranomaisen tehtävän suorittamisen, eikä siis osallistu muutoin tehtävään, kuten esim. tarkastuksen tekemiseen.

Tullin on tarvittaessa pysäytettävä jätteen kansainvälinen siirto ja ilmoitettava pysäytys Suomen ympäristökeskukselle (117 §).

Toiminta rikosasiassa (136 §)

Toimintaa rikosasiassa koskeva säännös on voimassa olevassa jätelaissa uusi ja sillä yhdenmu-
kaistetaan sääntelyä vastaavan ympäristönsuojelulain 188 §:n kanssa.

Valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus poliisille (tai Tullille, jos kyseessä on tullirikos) esitut-
kintaa varten, jos on aihetta epäillä JL 147.1 §:ssä tarkoitettua tekoa tai laiminlyöntiä. Näin ollen
ilmoitusvelvollisuus on rajattu rikoslain (39/1889, RL) 48:1–4 mukaisten rikosten epäilyyn.

RL 48:1–4 tarkoitetut rikokset:

- 1 §: ympäristön turmeleminen tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta
- 2 §: törkeä ympäristön turmeleminen
- 3 §: ympäristörikkomus
- 4 §: tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen

Säännöksen sanamuodon mukaisesti (”tulee tehdä”) valvontaviranomaiselle ei ole säännöksessä
annettu merkittävää harkintavaltaa, vaan ilmoitus on pääsääntöisesti tehtävä aina, kun epäillään
RL 48:1-4 tarkoitettua rikosta, ts. kyse on viranomaisen virkavelvollisuudesta. Ilmoitus saadaan
kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä ylei-
sen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista.

Muut kuin RL 48:1–4 mukaiset vähäisemmät rikosepäilyt (JL 147.2 §) on rajattu ulos ilmoitusvel-
vollisuuden piiristä. Näiden osalta viranomaisilla on edelleen kuitenkin oikeus tehdä ilmoitus esi-
tutkintaviranomaiselle. Tällä säännöksellä pyritään osaltaan varmistamaan sitä, että viranomaisella
ei ole ilmoitusvelvollisuutta sellaisesta teosta tai laiminlyönnistä, josta on tarkoituksenmukaisem-
paa tai tehokkaampaa asettaa laiminlyöntimaksu (JL 131 §). Siten vähäisimpien rikosepäilyjen
osalta valvontaviranomaisella on harkintavaltaa ilmoituksen tekemisessä (ks. HE 199/201 vp, 136
§:n yksityiskohtaiset perustelut).

Jos valvontaviranomainen havaitsee epäilyksen rikoksesta, mutta ei pysty arvioimaan teon laatua,
ilmoitus on tarpeen tehdä, jotta esitutkintaviranomainen tutkii teon.

Valvontaviranomaisen tulee selvittää riittävästi asiaan liittyvät seikat ilmoittamistaan rikosepäilyistä
esitutkinnan edistämiseksi ja nopeuttamiseksi. Valvontaviranomaisella on lisäksi tietoa sub-

stanssikysymyksistä, mitä ei välttämättä ole poliisilla eikä poliisi tunne toimintoja tai niille asetettuja vaatimuksia, jonka vuoksi ilmoituksen tulee olla riittävästi yksilöity.

ELY-keskuksen asianomistaja-asema toimialallaan koskee kaikkia rikosasioita, joihin liittyy jätelain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkominen, jos yleistä etua on loukattu. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ei toimi yleisen edun valvojana, mutta se on asianomistajan asemassa, jos se on tehnyt tutkintapyyntöä, ja voi esittää vaatimuksia asiassa (esimerkiksi rikokseen liittyvä vahingonkorvausvaatimus).

Ilmoituksen tekemistä ja sen sisältövaatimuksia käsitellään tarkemmin laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

Tuottajavastuuvalvonta

Pirkanmaan ELY-keskus toimii tuottajavastuun valvontaviranomaisena. Pirkanmaan ELY-keskus hyväksyy tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuottajat ja tuottajayhteisöt sekä juomapakkausten palautusjärjestelmät tuottajarekisteriin ja valvoo jätelain 6 luvun noudattamista. Tuottajavastuu koskee paperia ja painettuja paperituotteita, renkaita, henkilö- ja pakettiautoja, sähkö- ja elektroniikkalaitteita, paristoja ja akkuja sekä pakkauksia. Tuottajavastuussa ovat pääsääntöisesti edellä mainittujen tuotteiden tuottajat eli maahantuojat ja valmistajat.

Jätelain 47 §:n mukaan tuottajavastuussa olevilla tuottajilla on ensisijainen oikeus järjestää vastuulleen kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätahuolto. Muut toimijat voivat perustaa rinnakkaisia keräys- tai vastaanottojärjestelmiä taikka tarjota näihin liittyviä palveluita vain, jos se tehdään yhteistoiminnassa tuottajan kanssa. Vain uudelleenkäyttöön tai sen valmisteluun liittyviä palveluita saa tarjota ilman yhteistoimintaa tuottajan kanssa. Käytännössä esimerkiksi henkilöautonakkuja voi kerätä vain, jos siitä on kirjallisesti sovittu jonkun henkilöautonakkuja maahantuoivan yrityksen tai useampaa henkilöautoakkujen maahantuojaa edustavan tuottajayhteisön kanssa.

Mikäli valvonnassa käy ilmi, että tuottajavastuunalaisten tuotteiden keräys tapahtuu ilman yhteistoimintasopimusta kyseisen alan tuottajan tai tuottajayhteisön kanssa, asiasta tulee ilmoittaa Pirkanmaan ELY-keskukselle. Tuottajarekisteriin hyväksytyt tuottajat ja tuottajayhteisöt tuottajavastuualoittain sekä lisätietoa tuottajavastuusta saa tuottajavastuun verkkosivuilta:

www.ymparisto.fi/tuottajavastuu.

Jätteen kansainvälisten siirtojen valvonta

Kansainvälisissä jätteen siirroissa noudatetaan Euroopan neuvoston ja parlamentin asetusta (EY) N:o 1013/2006 (jätteensiirtoasetus). Jätteensiirtoasetus on sellaisenaan voimassa olevaa lainsäädäntöä kaikissa EU:n jäsenmaissa. Jätteensiirtoasetusta sovelletaan pääsääntöisesti kaikkiin jätteen luokiteltaviin aineisiin ja esineisiin riippumatta siitä onko kyseessä vaarallinen tai muu jätte. Asetuksen mukaisesti kansainvälisissä jätteen siirroissa noudatetaan kahta menettelyä riippuen siirrettävästä jätteestä ja kohdemaasta:

- yritysten välinen ns. vihreän siirron menettely
- lupamenettely.

Vihreällä jätesiirolla tarkoitetaan hyödynnettäväksi siirrettäviä jätteitä (jätteensiirtoasetuksen liitteet III, IIIa ja IIIb), joiden siirroista maasta toiseen ei todennäköisesti aiheudu riskiä ympäristölle (esimerkiksi metalliromu, keräyspaperi, käsittelemätön puujäte, hiilivoimalaitosten lentotuhka). Vihreän jätesiiiron mukana tulee olla vihreiden siirtojen siirtoasiakirja. Lupamenettelyä sovelletaan loppukäsitteltäviksi tarkoitettujen jätteiden siirtoihin ja hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteensiirtoasetuksen mukaan luokittelemattomien tai vaarallisten jätteiden siirtoihin. Vaarallisten jätteiden vienti EU:n ja OECD:n ulkopuolisiin maihin on kielletty, muutoin valvonta määräytyy vastaanottavan maan ilmoituksen mukaan.

Lisäksi on otettava huomioon jätelain 117 a §:n mukaiset käytettyjä sähkö- ja elektroniikkalaitteita koskevat erityissäännökset. Vienneissä toiseen maahan laitteen haltijan velvollisuutena on osoittaa käytetty sähkö- ja elektroniikkalaitte toimivaksi laitteeksi. Ilman näyttöä laitetta on pidettävä jätteenä ja siirtoa toiseen maahan laittomana. Sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun valtioneuvoston asetuksen (519/2014) liitteeseen 6 on kirjattu vähimmäisvaatimukset, joilla laitteiden toimivuus on osoitettava.

Suomen ympäristökeskus on toimivaltainen viranomaisena Suomesta, Suomeen ja Suomen kautta tapahtuvissa jätteen kansainvälisissä siirroissa. Lupaa jätteen kansainväliseen siirtoon haetaan Suomen ympäristökeskukselle tehtävällä ilmoituksella. Suomen ympäristökeskus vastaa yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa jätteen siirron valvonnassa. Yhteistyöviranomaisia ovat ELY-keskukset, kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset sekä Tulli ja poliisi.

Jos ennen laitoksella tehtävää tarkastusta on syntynyt epäilyksiä laittomista jätesiiroista, on hyvä pyytää valvojaa Suomen ympäristökeskuksesta mukaan tarkastuskäynnille. Jos tarkastuksella ilmenee aiheita epäillä laittomia jätesiiroja, on asiasta ilmoitettava viipymättä Suomen ympäristökeskukselle.

Valvontaviranomaisen tarkastuksilla tulee tarkastaa yrityksen kansainvälisiä jätesiiroja koskeva kirjanpito. Tämä on osa jätelain 24 §:n mukaista valvontaviranomaisen yleistä valvontavastuuta. Erityisen tärkeää tämä on ns. vihreän jätesiiiron kohdalla, joita koskevia tietoja ei lähetetä valvontaviranomaiselle muutoin kuin pyynnöstä. On huomattava, että vihreiden siirtojen järjestäjinä Suomesta eivät voi toimia ulkomaalaisvälittäjät vaan ainoastaan Suomen yritysrekisterissä olevat yritykset tai suomalaiset. Yrityksen on ilmoitettava myös kaikki ulkomaille viedyt jätteet vuosittain ympäristönsuojelun tietojärjestelmään (VAHTI). Raportointivelvollisuus koskee myös vihreitä jätesiiroja. Raporteista tulee tarkistaa, että kaikille siirtolupaa edellyttäville raportoiduille jätteille on olemassa siirtolupa ja että vihreitä jätesiiroja koskevat tiedot on tallennettu oikein.

Suomen ympäristökeskus tekee myös itse muutamia tarkastuksia vuosittain jätteen kansainvälisiä siirtoja harjoittaviin yrityksiin yhteistyössä laitosten valvojina toimivien ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa. Tulli tekee riskinarviointiin perustuvia tarkastuksia EU:n sisäisissä siirroissa lähinnä satamissa. Suomen ympäristökeskus osallistuu myös näihin satunnaisesti. Viennit ja tuonnit EU:sta Tulli tarkastaa sähköisen tullauksen perusteella. Itärajalla tarkastus on jatkuvaa.

Jätteen kansainvälisiä siirtoja koskeva tarkastussuunnitelma

Jätteensiirtoasetuksen 50 artiklan muutoksessa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä tarkastussuunnitelma jätedirektiivin 34 artiklan mukaisten sekä jätteiden siirtojen ja niihin liittyvien hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimien tarkastusten toteuttamiseksi. Suunnitelma on laadittava

vuosien 2015–2016 aikana. Suunnitelma on otettava käyttöön 1.1.2017. Suomen ympäristökeskus laatii suunnitelman teon yhteistyössä muiden valvovien viranomaisten kanssa.

Tarkastuspisteet ovat laitokset, lähtöpaikat (myös ilmoitusvelvollinen keräystoiminta), siirron aikana (vrt. edellä ulkomaalaiskuljettajien tarkastusvelvoite) ja yhteisön rajoilla. Siirron aikana tapahtuvan tarkastuksen sisältöä on tarkennettu; aineen tai esineen haltijan tai kuljetuksen järjestäjän on pystyttävä osoittamaan aineen tai esineen alkuperä ja todisteet siitä etteivät ne ole jätettä esim. todistein laitteiden toimintakunnosta. Laitteina vietävät tavarat on myös pakattava sen mukaisesti. Tarkastuksiin osallistuvat viranomaiset voivat edellä olevan perusteella päättää luokitellaanko aine tai esine jätteeksi. Jätteeksi luokittelu on ilmoitettava Suomen ympäristökeskukselle, joka käsittelee kuljetuksen laittomana jätesiirotona. Asiakirjatodisteita voidaan vaatia myös jätteen käsittelystä. Tarkastussuunnitelmien päivitystarve arvioidaan kolmen vuoden välein.

Tarkastussuunnitelman on katettava maan koko alue, se voi olla osa muita suunnitelmia, suunnitelmassa on oltava:

- a) tarkastusten tavoitteet ja painopisteet, mukaan lukien kuvaus siitä, miten nämä painopisteet on valittu;
- b) kyseisen tarkastussuunnitelman kattama maantieteellinen alue;
- c) tiedot suunnitelluista tarkastuksista, fyysiset tarkastukset mukaan lukien;
- d) kullekin tarkastuksiin osallistuvalla viranomaisella osoitetut tehtävät;
- e) tarkastuksiin osallistuvien viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat järjestelyt;
- f) tiedot tarkastajien koulutuksesta tarkastuksiin liittyvien kysymysten osalta; ja
- g) tiedot asianomaisen tarkastussuunnitelman toteuttamista varten käytössä olevista työ-voimarahoitus- ja muista resursseista.

Lisätietoja ja ohjeita jätteiden kansainvälisistä siirroista saa Suomen ympäristökeskuksen verkkosivuilta: www.ymparisto.fi/kvjatesiirrot.

Vesilain valvonta

Sisältö:

- 1 Yleistä vesilain valvonnasta ja valvonnan kohdentaminen
- 2 Toimivaltainen valvontaviranomainen
- 3 Vesilain mukaisen luvan tarpeen arviointi
- 4 Vesilain mukaisten lupien valvonta
 - 4.1 Muu laillisuusvalvonta
 - 4.2 Yleisen edun valvonta
 - 4.2.1 Eräiden vesiluontotyyppien valvonta
- 6 Pohjavesien valvonta
- 7 Toimenpiteet vesilain vastaisissa tilanteissa

1 Yleistä vesilain valvonnasta ja valvonnan kohdentaminen

Vesilaki (587/2011) tuli voimaan 1.1.2012, jolloin vanha vesilaki (264/1961) kumottiin. Koska osa vesilain mukaisista hankkeista on pitkäaikaisia, joudutaan lakeja edelleen soveltamaan siirtymäsäännöksiä noudattaen jossain määrin rinnakkain. Valvonnan menettelyissä sovelletaan kuitenkin pääasiassa uutta lakia. Vesilain 19 luvun 6 §:n mukaan lain 14 luvun säännöksiä valvonnasta ja hallintopakosta sovelletaan myös niihin vesitaloushankkeisiin, joille on myönnetty lupa tai oikeus tai jotka on aloitettu ennen lain voimaantuloa. Viitattaessa hallituksen esitykseen tässä vesilakia koskevassa osiossa tarkoitetaan hallituksen esitystä eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi (277/2009).

Vesilakia sovelletaan vesitalousasioihin, joilla tarkoitetaan vesitaloushankkeiden toteuttamista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa. Vesilain mukainen valvonta on usein rakentamisen tai kertaluonteisten toimenpiteiden valvontaa. Pitkäkestoisissa hankkeissa kyse voi olla esimerkiksi rakennelmien kunnan tai veden korkeuksien seurannasta. Vesitaloushankkeiden luonteesta johtuen vesilain mukaiset luvat on myönnetty pääsääntöisesti pysyvinä. Näin ollen valvonta-asiat edellyttävät usein tietoja jopa vuosikymmeniä sitten annetuista päätöksistä. Olosuhteet ja toimijat ovat usein muuttuneet ja epäselvyyttä voi olla esimerkiksi siitä, kenellä on velvollisuus pitää rakennelma kunnossa tai muutoin huolehtia lupamääräysten toteuttamisesta. Etenkin vanhat vesilain mukaiset luvat voivat olla hankalasti tulkittavia ja edellyttävät valvojalta asiantuntemusta.

Uusi laki toi valvontaan lähinnä joitakin tarkennuksia esimerkiksi ilmoitusmenettelyyn, mikä on selkeyttänyt toimivaltajakoa. Valvontakäytäntöjä tulee kuitenkin edelleen yhtenäistää, minkä vuoksi valvonnassa tulee hyödyntää valtakunnallisen toimintamalliryhmän laatimia ohjeita ja malleja.

Aina luvanvaraisia vesitaloushankkeita lukuun ottamatta hankkeiden luvanvaraisuus perustuu niiden vaikutusten arviointiin. Näin ollen myös valvonnan voimavaroja tulee suunnata

hankkeisiin, kuten suuret väylä- ja satamahankkeet tai läjitykset, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia esim. virtaamaan tai vesiluontotyypeihin.

Valvonnassa tulee ensisijaisesti tarkastella yleiselle edulle aiheutuvia haittoja, vaikka myös yksityinen etu on huomioitava. Kun kyseessä on ainoastaan yksityinen etu, haitankärsijän subjektiivinen kokemus ei riitä, vaan valvojan toimenpiteiden on perustuttava objektiiviseen arvioon haitasta. Usein yleinen ja yksityinen etu liittyvät toisiinsa siten, ettei niitä ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista erottaa.

2 Toimivaltainen valvontaviranomainen

Valtion valvontaviranomainen eli ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimivat vesilaissa tarkoitettuina valvontaviranomaisina (VL 1:7). ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat vesilain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista (VL 14 §). Viranomaisten toimivalta on näin ollen rinnakkainen lukuun ottamatta tiettyjä kunnan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia ojitusasioita sekä muutamia rajauksia, joita käsitellään tässä luvussa. Lupavalvonnan osalta toimivaltajakoä käsitellään yleisen osan luvussa 3.

Toimivallan ollessa rinnakkainen tulee huolehtia siitä, että ELY-keskus ja kunnan viranomainen eivät suorita päällekkäistä valvontaa esim. tilanteessa, jossa haitankärsijät ottavat yhteyttä molempiin viranomaisiin. Lisäksi on huolehdittava, ettei synny tilanteita, joissa kumpikin taho katsoo valvontavastuun kuuluvan toiselle.

ELY-keskuksen tulee käydä alueensa kuntien kanssa läpi valvonnan järjestämisen pääpiirteet, jotta yhteistyö olisi resurssien käytön ja valvonnan tuloksellisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Tällöin tulee ottaa huomioon valvontaresurssit, asiantuntemus sekä käytännön mahdollisuudet valvontakäynteihin. Sopimuksilla ei kuitenkaan voi rajoittaa esim. haitankärsijän oikeutta saattaa asiansa vireille laissa mainitussa valvontaviranomaisessa.

Valvontatarkastuksista on hyvä ilmoittaa toiselle vesilain mukaiselle valvojalle. Esim. laiturin tai muun vesirajalaitteen rakentamiseen saattaa lisäksi liittyä maankäyttö- ja rakennuslain mukainen toimenpidelupa-asia, jolloin myös rakennusvalvontaviranomaisen mukana olo samalla valvontakäynnillä voi olla tarkoituksenmukaista. Viranomaisten tulee mahdollisuuksien mukaan hyödyntää toisen viranomaisen materiaaleja ja tarkastuskäynnin havainnot sekä mittauksia. ELY-keskuksen ja kunnan viranomaisen tulee tehdä yhteistyötä ja tiedottaa tarpeen mukaan yhteydenotoista ja valvontatoimista toiselle valvojalle. Mikäli ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ovat erimielisiä, tulee ennen valvontatoimiin ryhtymistä neuvotella työnjaosta ja menettelytavoista.

Ympäristönsuojelulain mukaisessa valvontasuunnitelmassa tulisi kuvata myös valvonnasta vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö. Vaikka vesilaissa ei edellytetä valvontasuunnitelman tekemistä, olisi ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontasuunnitelmaan suositeltavaa sisällyttää myös vesilain valvontaa koskeva osio. Valvontasuunnitelmaa ja -ohjelmaa tulisi kehittää suunnittelun välineenä ja resurssien kohdentamisen apuna myös vesilain mukaisissa asioissa.

Vesilain mukaiset ilmoitukset tehdään ELY-keskukselle (VL 2:15 ja VL 5:6). ELY-keskuksen tulee antaa sille toimitetusta ilmoituksesta tieto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jonka alueella toteutettavasta toimenpiteestä on kysymys tai jonka alueella toimenpiteet vaikutukset kohdistuvat (VL 18:17). Ojitusilmoituksen osalta ELY-keskuksen tulee tarvittaessa kehottaa hankkeesta vastaavaa hakemaan lupa tai ojitusilmoitusta, mutta muiden ilmoitusten osalta tätä ei laissa todeta. Käytännössä lupaharkinta on kuitenkin katsottu ELY-keskuksen tehtäväksi.

Oikeus ja velvollisuus ryhtyä välittömiin toimiin haitan tai vaaran poistamiseksi, koskee sekä ELY-keskusta että kunnan ympäristönsuojeluviranomaista (VL 14:10). Hallituksen esityksen mukaan tarvittavan toimenpiteen tai laiminlyönnin luonteesta riippuisi, kumpi valvontaviranomaisista toimenpiteeseen ryhtyy. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että toimintavelvollisuus varsinkin laajamittaisissa hankkeissa kuuluisi luontevammin ELY-keskukselle. Myös toiminnan keskeyttämisen osalta toimivalta on sekä ELY-keskuksella että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella (VL 14:11).

Poikkeuksellisten luonnonolojen tai muun ylivoimaisen tapahtuman edellyttämien vaarantorjuntatoimien osalta vireillepano-oikeus on määrätty ELY-keskukselle (VL 18:4.1). Yksittäisten vesitaloushankkeiden osalta vireillepano-oikeutta ei rajattu, mutta hallituksen esityksessä todetaan, että käytännössä vireillepanon tekee todennäköisesti toiminnanharjoittaja (VL 18:4.2).

Rikosilmoituksen tekeminen kuuluu sekä ELY-keskuksen että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin (VL 14:2). Asianomistajan puhevaltaa käyttää kuitenkin ELY-keskus (VL 16:5). Valvontaviranomaisten tulee ilmoittaa toiselle valvontaviranomaiselle rikosilmoituksen tekemisestä.

3 Vesilain mukaisen luvan tarpeen arviointi

Vesilain 3 luvussa säädetään luvanvaraisuudesta. Tietyt laissa luetellut hankkeet tarvitsevat aina vesilain mukaisen luvan vaikutuksista riippumatta. Tämän lisäksi säädetään vesitaloushankkeiden yleisestä luvanvaraisuudesta, jonka mukainen luvanvaraisuus perustuu hankkeen vaikutuksiin. Vesitaloushankkeella on oltava lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää, ja tämä muutos aiheuttaa laissa lueteltuja vaikutuksia.

Lupaharkinta ja siihen liittyvä ohjaus ja neuvonta ovat olennainen osa valvontaviranomaisen tekemää ennakkovalvontaa. Valvontaviranomainen harkitsee luvantarvetta mm. ilmoitusten käsittelyn yhteydessä ja haitankärsijöiden yhteydenottojen sekä toimijoiden omien tiedustelujen johdosta.

Hankkeesta vastaavan on vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista kirjallisesti ilmoitettava ELY-keskukselle haitan poistamisesta (ruoppauksesta), maa-ainesten ottamisesta vesistön pohjasta, ja pinta- ja pohjaveden ottamisesta, kun otettava määrä on yli 100 m³/vrk, mikäli hanke ei edellytä vesilain mukaista lupaa (VL 2:15). ELY-keskukselle on ilmoitettava myös muusta kuin vähäisestä ojituksesta (VL 5:6). Ojitusilmoitus on tehtävä vähintään 60 vuorokautta ennen hankkeen aloittamista.

ELY-keskuksella on velvollisuus ohjeistaa hankeen toteuttajaa, mutta ilmoituksen johdosta annettavaan lausuntoon ei saa sisältyä lupamääräysten kaltaisia ehtoja. Lausunnosta tulee selkeästi käydä ilmi, että kyseessä ei ole vesilain mukainen lupa.

Toimintamallityössä on laadittu ilmoituslomakkeita sekä toimintaohjeita ja ojitus- ja ruoppausilmoitusten käsittelyyn. Ilmoituslomakkeet löytyvät www.ymparisto.fi -sivuilta. Vaikka ilmoituksen voi tehdä vapaamuotoisesti, tulee ympäristöhallinnon lomakkeiden käyttöä suosittelaa asiakkaille, jotta ilmoituksesta selviäisi mahdollisimman kattavasti kaikki lupaharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot. Valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi on tärkeää, että myös toimintamalliryhmän valvontaviranomaisille laatimia malleja ja kuvauksia käytetään kaikissa ELY-keskuksissa.

Vastaavanlaista luvantarveharkintaa joudutaan tekemään myös muiden kuin ilmoitustenvaaraisten hankkeiden osalta. Ilmoituksia käsiteltäessä, samoin kuin muuta lupaharkintaa tehtäessä, tulee tehdä yhteistyötä luonnonsuojelun asiantuntijoiden kanssa ja varmistaa, että erityisesti vesilain mukaiset suojeltavat luontotyypit tulevat huomioiduiksi.

Vaikka ELY-keskus katsoisi, että lupaa ei tarvita, haitankärsijä tai muu asianosainen voi saattaa asian aluehallintoviraston ratkaistavaksi.

4 Vesilain mukaisten lupien valvonta

Aluehallintoviraston ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on pyydettävä lupahakemuksesta lausunto siltä ELY-keskukselta, jonka toimialueella hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä. Lisäksi aluehallintoviraston on pyydettävä lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä (VL 11:6). Valvontaviranomaista on kuultava myös valmistelulupahakemuksesta (VL 3:16). ELY-keskuksen tulee antaa lausunto aina, mikäli hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia. Lausunnossa tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, mitä vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä mitä tulvariskien hallintasuunnitelmassa on esitetty (VL 3:6.2).

Hankkeesta vastaavan on tehtävä aluehallintovirastolle ja ELY-keskukselle ilmoitus vesitaloushankkeen valmistumisesta tai hankkeeseen kuuluvan rakennelman käyttöönottamisesta (VL 3:18). Luvissa määrätään pääsääntöisesti, että töiden aloittamisesta ja valmistumisesta on ilmoitettava sekä ELY-keskukselle että kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Aloitusilmoituksen saatuaan ELY-keskuksen tulee mm. tarkistaa ollaanko hanketta aloittamassa luvan mukaisena aikana ja sisältyykö lupaan tarkkailumääräyksiä. Aluehallintovirasto voi myös määrätä, että tarkkailusuunnitelma on toimitettava hyväksyttäväksi ELY-keskukselle.

ELY-keskuksen on tiedotettava valmistusilmoituksesta kuuluttamalla, mikäli hankkeesta aiheutuu merkittäviä tai laajalle ulottuvia ympäristövaikutuksia (VL 14:13). Kuuluttaminen voi olla tarpeen esimerkiksi suurissa siltahankkeissa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan valvontaviranomaisen velvollisuudet ja oikeudet hankkeen toteuttamisen valvonnassa eivät kytkeydy valmistusilmoitukseen. Lain mukainen valvonta kattaa hankkeen toteuttamisen sekä ennen ilmoituksen tekemistä että sen jälkeenkin.

Pienissä kertaluonteissa rakentamishankkeissa, jotka ovat myös vaikutuksiltaan vähäisiä, myös varsinaisen lupavalvonnan tarve on yleensä vähäistä. Valvontaviranomaisen tulee suorittaa valvontatoimenpiteitä lähinnä silloin, jos naapuri, muu haitankärsijä, kansalainen tai toinen viranomaisen ilmoittaa lupamääräysten rikkomisesta tai että hanketta ei ole toteutettu luvan edellyttämällä tavalla. Suurissa ja yleiseen etuun merkittävästi vaikuttavissa hankkeissa lupavalvonnan merkitys on suurempi ja myös viranomaisaloitteiset valvontakäynnit voivat olla tarpeen. Vesilain mukaiseen lupaan ei kuitenkaan sisälly määräaikaistarkastuksia tai muuta viranomaiseen kohdistuvaa velvoitetta tarkastaa hankkeen luvanmukaisuutta, ellei erityistä aihetta ilmene.

Toistaiseksi voimassa olevaa lupaa koskevassa lupapäätöksessä aluehallintovirasto voi määrätä hankkeen vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevat lupamääräykset tarkistettaviksi määräajassa. Mikäli luvanhaltija ei ole määräajassa tehnyt hakemusta lupamääräysten tarkistamiseksi, voi ELY-keskus tehdä hakemuksen luvan määräämiseksi raukeamaan kymmenen vuoden kuluessa valmistumisilmoituksen tekemisestä (VL 3:20). Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta voi laissa todettujen edellytysten täytyessä tehdä kumpikin valvontaviranomainen (VL 3:21). Valvontaviranomainen voi tehdä aluehallintovirastolle myös hakemuksen sen määräämiseksi, että lupa raukeaa, jos luvanhaltijaa ei enää ole taikka luvanhaltijaa ei voida hankaluuksista saada selville tai hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä (VL 3:24).

Aluehallintoviraston on luvassa määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia (VL 3:11). Siirtymäsäännöksen mukaan aluehallintovirasto voi ELY-keskuksen hakemuksesta määrätä tarkkailuvelvoitteen myös hankkeelle, jolle on myönnetty lupa ennen lain voimaantuloa (VL 19:9). Osa vesilain mukaisista luvista on erittäin vanhoja ja olosuhteet ja toimijat ovat usein muuttuneet. Jos vesitaloushankkeelle on ennen nykyisen vesilain voimaantuloa myönnetty lupa tai oikeus ja luvan tai oikeuden sisällöstä taikka haltijasta on epäselvyyttä, aluehallintovirasto voi mm. valvontaviranomaisen hakemuksesta selventää tällaista päätöstä tai korvata sen voimassa olevan lain mukaisella päätöksellä (VL 19:16).

Yleistä valvontatoimivaltaa ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kesken ei ole lupienkaan valvonnan osalta lailla rajattu, vaikka tietyt toimenpiteet on säädetty ELY-keskuksen tehtäviksi. Pääsääntöisesti lupavalvonta on kuitenkin luontevinta toteuttaa ELY-keskuksen toimesta. Valvontaviranomaisten tulee tarvittaessa toimia yhteistyössä ja huolehtia toisen valvojatähon tiedonsaannista myös lupien valvonnassa.

Osassa ELY-keskuksista ympäristövastuualue toimii vesilain mukaisissa asioissa paitsi valvojan roolissa myös toteuttajana. Tällöin työjärjestyksessä on määriteltävä, kuinka valvonta toteutetaan ja eriytetään siten, että se on riippumatonta ja puolueetonta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun asetuksen (897/2009) 20 §:n mukaan ELY-keskuksen on pyydettävä ministeriötä määräämään toisen ELY-keskuksen käsittelemään ja ratkaisemaan asian, mikäli asian puolueetonta käsittelyä ei voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää.

4.1 Muu laillisuusvalvonta

Vesitaloushankkeista määrällisesti suuri osa ei tarvitse vesilain mukaista lupaa. Kaikki hankkeet on kuitenkin toteutettava haittojen minimointisäännöksen mukaan siten, ettei siitä aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta, jos hankkeen tai käytön

tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä kokonaiskustannuksiin ja aiheutuvaan vahingolliseen seuraukseen verrattuna (VL 2:7).

Osa hankkeista tulee valvontaviranomaisten tietoon ilmoitusmenettelyn kautta, jolloin hankkeen toteuttamispaikalla voidaan tehdä tarvittaessa tarkastus viranomaisaloitteisesti. Epäkohtia voi tulla valvojan tietoon myös muun valvonnan yhteydessä, muiden viranomaisten, naapurien tai muiden haitankärsijöiden ilmoituksista tai muun kansalaisvalvonnan kautta.

Vesilain mukaisiin valvontatapauksiin saattaa sisältyä naapuririitoja, jotka ovat voineet jatkua vuosien ajan, jolloin niihin sisältyy usein paljon muutakin kuin vesilakiin liittyviä kysymyksiä. On tärkeää, että valvova viranomainen toimii ainoastaan oman toimivaltansa rajoissa, johon esim. yksityisoikeudellisten riita-asioiden ratkaiseminen ei kuulu.

Valvonta-asia alkaa usein yhteydenotolla puhelimitse tai sähköpostilla. Valvonta-asiaan liittyvät asiat tulee kirjata asianhallintajärjestelmään riippumatta siitä, mitä kautta vireille tulo tapahtuu. Myös viranomaiselle saapuneet sähköpostit ovat julkisia asiakirjoja, joita tulee käsitellä samoin kuin muitakin asiakirjoja. Asian tultua vireille tulee ELY-keskuksen olla asian selvittämiseksi tarvittaessa yhteydessä kuntaan ja myös muihin viranomaisiin, kuten maanmittaustoimistoon. Mikäli asiaa ei pystytä riittävästi selvittämään asiakirjoista, tulee viranomaisen tehdä valvontatarkastus. Tarkastuksesta tulee laatia muistio, johon kirjataan tehdyt havainnot sekä sovitut asiat. Valokuviiin tulee liittää selvitys siitä, mistä kohdasta ja mihin suuntaan kuva on otettu ja tarvittaessa myös se, mitä kuvasta voidaan havaita.

4.2 Yleisen edun valvonta

Laillisuusvalvonnan ohella valvontaviranomaiset valvovat vesilain mukaisissa asioissa myös yleistä etua. Yleisen edun valvonta tarkoittaa muun muassa ympäristön- ja luonnonsuojeluun, alueiden käyttöön, kalatalouteen ja vesiliikenteeseen liittyvien näkökohtien huomioon ottamista. Tarkemmin yleisen edun valvontaa käsitellään tämän ohjeen yleisessä osassa luvussa 5.6.

4.2.1 Eräiden vesiluontotyyppien valvonta

Yleisen edun valvontaan kuuluu myös eräiden vesiluontotyyppien valvonta. Luonnontilaisen enintään 10 hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen taikka muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevan noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty (VL 2:11).

Kyseinen lainkohta ei koske puroja, koska purot ovat vesistöjä ja näin ollen yleisen luvanvaraisuusäännöksen mukaisesti luvanvaraisia. Hallituksen esityksessä todetaan, että käytännössä luvantarvekynnys olisi purojen osalta pitkälti yhdenmukainen noroja koskevan poikkeusluvan tarpeen kanssa. Aluehallintovirasto voi yksittäistapauksessa hakemuksesta myöntää poikkeuksen kiellosta, jos pykälässä mainittujen vesiluontotyyppien suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu.

Poikkeusluvan tarve voi nousta esiin esimerkiksi ojitushankkeissa, kaavoituksessa ja moottorikelkkareiteillä. ELY-keskuksen tulee kiinnittää erityistä huomiota kaava- ja muiden hankkeiden luontoselvitysten tasoon, jotta luonnontilaiset norot ja lähteet tulevat huomioituiksi.

Luonnontilaisella tarkoitetaan luontotyyppiä, jonka olennaiset ominaispiirteet eivät ole muuttuneet muokkauksen seurauksena. Käsitettä ei kuitenkaan ole hallituksen esityksen mukaan tulkittava ahtaasti niin, että se kattaisi vain täysin ihmistoiminnan vaikutuksen ulkopuolelle jääneet kohteet. Vähäisen olennaisiin ominaispiirteisiin vaikuttamattomat muutokset ovat mahdollisia ilman, että luonnontilaa pidetään palautumattomana. Toisaalta luonnontilan on saattanut palautua muutosten jälkeen pitkäaikaisen luonnollisen kehityksen tai ennallistamistoimenpiteiden seurauksena.

Luonnontilaisuuden käsite ei ole yksiselitteinen ja se arvioiminen voi olla joissain tapauksissa vaikeaa ja edellyttää erikoisosaamista. Lupahakemuksista annettavien lausuntojen valmistelussa ja ELY-keskukselle tehtävien ilmoitusten käsittelyssä on oltava käytettävissä henkilö, jolla on asiantuntemusta arvioida vesiluontotyyppien luonnontilaisuutta ja hankkeen vaikutuksia niihin.

Pohjaveden ja maa-ainesten oton yhteydessä tulee usein arvioitavaksi, millaisia vaikutuksia niillä on vesilain mukaisiin luontotyyppeihin, kuten lähteisiin, lähdenoroihin ja harjulampiin. Hankkeiden ennakoivalvontaan kuuluu mahdollisten vaikutusten kartoittaminen osana lupaprosessia. Hankkeet voivat edellyttää vesilain mukaista poikkeusta tai hankkeiden tarkkailuun voi sisältyä näiden kohteiden hydrologista seurantaa tai esim. lähdeympäristöissä määrävuosin tehtävää kasvillisuuden seurantaa. Joskus luvissa jätetään vain varauma siihen, että hanke edellyttää vesilain mukaista poikkeusta, jos valvoja myöhemmin havaitsee hankkeen vaarantavan (myös vielä kartoittamattomia) vesiluontotyyppikohteita. Tämä jossain määrin siirtää valvojalle yleistä valvontavastuuta.

5 Pohjavesien valvonta

Vesilain mukaan pohjavedellä tarkoitetaan maa- tai kallioperässä olevaa vettä. Aina luvanvaraisia pohjavesiin vaikuttavia hankkeita ovat VL 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen pohjaveden ottaminen ja 3 kohdan mukainen veden imeyttäminen maahan tekopohjaveden tekemiseksi tai pohjaveden laadun parantamiseksi. Vesilain mukainen lupa vaaditaan myös hankkeelle, joka vaikuttaa mm. pohjaveden korkeuteen tai virtaamaan ja tätä kautta aiheuttaa pohjavesiesiintymän tilan huononemista tai vaikuttaa pohjavesiesiintymän antoisuuteen tai muuhun käyttökelpoisuuteen.

Vaikka tietty vesitaloushanke mielletäisiin ensisijaisesti pintavesiin kohdistuvaksi, voi hanke aiheuttaa muutoksia myös pohjavesiin. Näin ollen myös muiden vesitaloushankkeiden, kuten esimerkiksi ojituksen luvantarvetta harkittaessa tulee huolehtia siitä, että mahdollinen vaikutus pohjaveteen otetaan huomioon.

Lisäksi ELY-keskuksen tulee tarvittaessa antaa lausunto vesilain mukaisesta luvantarpeesta myös muiden lakien mukaisesti luvitettavista hankkeista, kuten pohjavesialueella suunnitelluista energiakaivoista (MRL) sekä pohjavesiin vaikuttavista maa-aineshankkeista (MAL).

Pohjaveden suojelusta on säädöksiä vesilain lisäksi myös YSL:ssa ja MAL:ssa. Pohjaveden pilaamiskielto YSL:ssa on ehdoton ja koskee kaikkea pohjavettä. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot (muutkin kuin YSL:n liitteen 1 laitosluettelossa mainitut) tarvitsevat ympäristöluvan sijoituessaan pohjavesialueelle.

Pohjavesien ennaltaehkäisevä suojelu on tärkeää, sillä likaantuneen pohjaveden puhdistaminen on erittäin hidasta ja kallista. Yksi tärkeä ennaltaehkäisevä toimenpide pohjaveden suojelussa on pohjaveden parempi huomioon ottaminen hankkeiden luvittamisessa. Valtion ja kunnan valvontaviranomaisten tulee kiinnittää erityistä huomiota pohjavesiolosuhteisiin ja korostaa pohjaveden suojelutekijöitä muun muassa YSL:n, VL:n ja MAL:n mukaisissa lupamenettelyissä antaessaan lausuntoja sekä hakiessaan lupapäätöksiin tarvittaessa muutosta.

ELY-keskuksen tehtävänä on luokitella ja rajata vedenhankinnan kannalta oleelliset pohjavesialueet. Pohjavesialueet on inventoitu kunnittain, ja ne on luokiteltu luokkiin I–II.

6 Toimenpiteet vesilain vastaisessa tilanteessa

Pääpiirteissään vesilain valvontaan soveltuvat samat periaatteet kuin ympäristönsuojelulain valvontaan. Suurimpana erona on, että hallintopakkoa käyttää aluehallintovirasto.

Havaitessaan lainvastaisen tilanteen valvontaviranomaisen on asian laatu huomioon ottaen kehotettava toimijaa lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely, pantava vireille hallintopakkoasia ja ilmoitettava poliisille esitutkintaa varten, jollei tekoa ole olosuhteen huomioon ottaen pidettävä vähäisenä (VL 14:2). Vesilaissa ei edellytetä, että esimerkiksi hallintopakkoahakemusta tulisi edeltää kehoitus. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on kuitenkin aloitettava lievemmästä keinosta, mikäli tämä on asian laatuun nähden mahdollista. Hallinnollisessa prosessissa ja rikosprosessissa voidaan sen sijaan edetä toisistaan riippumatta erikseen tai yhtä aikaa.

Rangaistussäännöksistä säädetään vesilain 16 luvussa. Ympäristörikokset ja yleisvaaralliset rikokset ovat ns. rikoslakirikoksia ja rangaistuksena niistä voidaan määrätä vankeutta, jolloin rikoksen vanhentumisaika on kymmenen vuotta. Lievemmat rikkomuksen muodot on jaettu kahteen pykälään. Molemmissa edellytyksenä on tahallisuus tai huolimattomuus, rangaistuksena voidaan määrätä sakkoa ja vanhenemisaika on kaksi vuotta. Vesilain luparikkomusasiassa kyseessä voi mm. olla toimiminen ilman vesilain mukaista lupaa tai poikkeamislupaa, toimiminen lupamääräysten vastaisesti tai velvollisuuksien laiminlyöminen. Vesilain rikkominen puolestaan koskee muuta kuin luvanvaraiseksi säädettyä toimintaa. Vesilain vastaisia tekoja on harvemmin tuomittu rikoslakirikoksina. Näin ollen vanhenemisaikaan tulee kiinnittää erityistä huomiota ja tutkintapyyntö on syytä tehdä heti mahdollisimman nopeasti.

Vaikka valvontaviranomainen katsoisi, että asiassa ei ole tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, voi asianosainen panna hallintopakkoasian vireille aluehallintovirastossa. Myös tutkintapyynnön poliisille voi aina tehdä muukin taho kuin viranomainen.

Valvontaviranomaisella on mahdollisuus käyttää valvonnassa välittömiä toimia (VL 14:10) sekä keskeyttää toiminta (VL 14:11). Välittömien toimien käyttäminen edellyttää, että lain-

vastainen toimenpide aiheuttaa välitöntä haittaa tai vaaraa turvallisuudelle, terveydelle tai muulle tärkeälle yleiselle edulle taikka huomattavaa haittaa toisen omaisuudelle. Kynnys on näin ollen asetettu korkealle. Toiminnan keskeyttäminen puolestaan koskee ilmoituksenva-
raisia toimintoja ja laissa todettuna edellytyksenä on ainoastaan, että toiminta on lainvastais-
ta (VL 14:11). Hallituksen esityksen mukaan kyseessä tulisi olla selvästi lainvastainen pie-
nimuotoinen vesirakennushanke, joka ei tarvitse lupaa. Valvontaviranomaiset ovat käyttä-
neet näitä keinoja harvoin, minkä vuoksi soveltamiskäytäntöä ei juuri ole. Hallituksen esi-
tyksen mukaan molemmissa tapauksissa ratkaisu on luonteeltaan yhdistelmä viranomaisen
tosiasiallista hallintotoimintaa ja välitöntä hallintopakkoa. Asiassa annettu ratkaisu on valitus-
kelpoinen päätös. Tästä huolimatta valvontaviranomaisen on toimenpiteen jälkeen viipymät-
tä pantava vireille hallintopakkoa koskeva asia, ellei tämä ole tarpeetonta. Hallintopakkoa ei
ole tarpeen saattaa vireille valvontaviranomaisen toimesta, mikäli sille ei ole enää asiallista
tarvetta tai joku muu vireillepanoon oikeutettu taho on jo tehnyt hakemuksen.

Valvontaviranomainen voi määrätä, että sen palveluksessa oleva virkamies tai viranhaltija
antaa toiminnan keskeyttämistä koskevan määräyksen (VL 14:11). Koska toiminnan kes-
keyttäminen voidaan joutua tekemään hyvin nopeasti, tulee toimivallan delegointi hoitaa
esimerkiksi työjärjestyksellä tai erillisellä johtajan määräyksellä siten, että valvojalla on
mahdollisuus kuljettaa asiakirjaa mukanaan ja toimia tilanteen edellyttämällä tavalla. Välit-
tömien toimien osalta delegointimääräystä ei voida antaa.

Valvontaviranomaisen välittömiä toimia ja toiminnan keskeyttämistä koskevia menettelyjä
käsitellään tarkemmin laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

6 Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä ja vesilain valvontaa palveleva Vesistötyö - tietojärjestelmä (VESTY)

Ohjeen liitteessä 3 on todettu ne tiedot, jotka vesilain mukaan tulee tallentaa ympäristönsuo-
jelun tietojärjestelmään.

Valvontatietojen käsittelyssä tulee hyödyntää valtakunnallista Vesistötyöt-tietojärjestelmää
(VESTY) monipuolisesti ja tehokkaasti. Valvontaviranomaisten tulee tallentaa järjestelmään
tietoja kaikista vesistön kunnostus- ja rakentamishankkeista. Toimintamallityöryhmän teh-
tävänä on antaa yksityiskohtaiset ohjeet järjestelmään tallennettavista tiedoista. Tietojärjes-
telmässä oleva valvonta- ja ympäristötietoaineisto tulee olla yhtenäistä ja laadukasta. Tieto-
jen syöttö järjestelmiin tulee olla mahdollisimman ajan tasaista. ELY-keskuksen tehtävänä
on ylläpitää tietojärjestelmää ja omalta osaltaan huolehtia järjestelmään tallennettavan tie-
don oikeellisuudesta.

Merenkulun ympäristönsuojelulain valvonta

Tässä ohjeessa tarkastellaan ainoastaan niitä merenkulun ympäristönsuojelulain mukaisia valvontatehtäviä, jotka kuuluvat ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan.

Satamien jätetuoltosuunnitelmien hyväksyminen ja valvonta

Keskeiset oikeusohjeet:

- Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009, jäljempänä myös MYSL), voimaan 1.1.2010
 - seurattu muutoksia säädöskokoelman numeroon 1113/2014 saakka
- Valtioneuvoston asetus merenkulun ympäristönsuojelusta (76/2010, MYSA), voimaan 5.2.2010
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/59/EY aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamassa, annettu 27.11.2000 (alusjätedirektiivi)
- HE 248/2009 vp mm. merenkulun ympäristönsuojelulaiksi ja öljyvahinkojen torjuntalaiksi sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 86/2014 vp mm. merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta
- Jätelaki 646/2011
- Ympäristönsuojelulaki (527/2014); voimaan 1.9.2014
 - tekstissä käytetyt pykäläviittaukset ympäristönsuojelulakiin viittaavat tähän lakiin
- HE 214/2013 vp hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristölupavaraisten satamien valvonta

Ympäristölupavollisten satamien yleinen valvonta tapahtuu ympäristönsuojelulain mukaisesti. Myös ympäristölupavollisten satamien tulee tehdä erikseen merenkulun ympäristönsuojelulain mukainen jätetuoltosuunnitelma, jota valvotaan merenkulun ympäristönsuojelulain mukaisesti.

Merenkulun ympäristönsuojelulain tarkoitus (1:1)

Lain tarkoituksena on ehkäistä ympäristön pilaantumista. Keinoina ovat erilaiset kiellot ja rajoitukset, jotka kohdistuvat haitallisten aineiden päästämiseen veteen tai ilmaan. Keinona on myös järjestää alusten tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevien jätteiden vastaanotto satamissa.

Merenkulun ympäristönsuojelulain säännökset koskevat alusten tavanomaista toimintaa. Jos aluksen tavanomaisessa toiminnassa aiheutuu häiriötila, kuten merionnettomuus, josta aiheutuu päästöjä, onnettomuuden haittavaikutusten torjuntaan sovelletaan öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) säännöksiä.

Keskeiset määritelmät (1:2) ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien kannalta

- (14) *alus*: jokainen vesikulkuneuvo, ml. kantosiipialukset, ilmatyynyalukset, vedenalaiset alukset ja kelluvat alukset sekä kiinteät tai kelluvat alustat. Aluksia ovat kaikki lastialukset, matkustaja-alukset ja erilaiset muut alukset, kuten esimerkiksi kalastusalukset, työalukset ja sota-alukset. MYSL 1:7 §:n mukaisesti pysyväisluonteisella kiinteällä yhteydellä rantaan varustettuihin kelluviin alustoihin sovelletaan MYSL:n sijasta ympäristönsuojelulakia ja jätelakia.
- (18) *huvivene*: urheilukäyttöön tai vapaa-aikaan tarkoitettu alus sen tyyppistä tai käyttövoimasta riippumatta
- (23) *alusjäte*: kaikki aluksen tavanomaisessa toiminnasta syntyvä jäte, ml. konehuoneesta peräisin olevat öljyiset jätteet, käymäläjätevedet ja kiinteät jätteet; lastijätettä ei kuitenkaan pidetä alusjätteenä
- (36) *kiinteä jäte*: sellainen ruoka- ja kotitalousjäte ja muu vastaava jäte, pl. tuoreet kalat ja niiden osat, joka syntyy aluksen tavanomaisen toiminnan aikana ja jota on jatkuvasti tai aika ajoin poistettava aluksesta
- (49) *satama*: paikka tai maantieteellinen alue, joka on varustettu niin, että se voi pääasiallisesti ottaa vastaan aluksia, ml. kalastusalukset ja huviveneet; ei kuitenkaan paikka tai alue, jonka aluksille tarkoitetut rakenteet ja palvelut sekä käyttäjä- ja jätemäärät ovat vähäiset
- (50) *sataman pitäjä*: se, joka vastaa sataman eri toimintojen kokonaisuuden järjestämisestä tai perii satamamaksun tai siihen verrattavan yleisen maksun sataman käyttämisestä.

Soveltamisala (1:3.3)

Lakia sovelletaan lähtökohtaisesti sekä merialueella että sisävesialueella. Lakia sovelletaan alusten tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevien jätteiden vastaanottoon. Sen jälkeen, kun aluksen tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevat jätteet on toimitettu aluksesta maihin satamassa olevaan vastaanottolaitteeseen, näihin jätteisiin sovelletaan jätelakia (JL 2 §:n 2 momentin 1 kohta).

Aluksen tulee siten MYSL:ssä säädetyllä tavalla toimittaa alusjätteet satamassa olevaan vastaanottolaitteeseen ja sataman tulee järjestää tarkoituksenmukaiset vastaanottolaitteet, kun taas jätteistä huolehtiminen vastaanottolaitteisiin siirtämisen jälkeen määräytyy jätelain säännösten mukaan. Jätelain 76 §:n nojalla sataman pitäjän on järjestettävä roskaantumisen ehkäisemiseksi alueella riittävä jätteen keräys ja muut jätehuollon palvelut.

Aluksen tavanomaiseksi toiminnaksi ei katsota dumpausta eli maista peräisin olevan jätteen laskeminen mereen. Myöskään maista peräisin olevan jätteen merikuljetus ei kuulu MYSL:n soveltamisalan piiriin. Jätteen mereen laskemista ja jätteenpolttoa koskevista kielloista on säädetty merensuojelulain (1415/1994) 7 ja 8 §:ssä. Merta koskevista erityisistä kielloista säädetään myös ympäristönsuojelulain 18 §:ssä ja muun kuin aluksen tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevan jätteen polttokiellosta jätelain 18 §:ssä (aluksen tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevan jätteen polttamisesta aluksella säädetään MYSL 7:11).

Valvontaviranomaiset (12:1)

Valvontaviranomaisia ovat Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi), Suomen ympäristökeskus, ELY-keskus, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, rajavartiolaitos, Tulli ja poliisi.

Valvontaviranomaisten tehtäväjako perustuu viranomaisten asiantuntemukseen ja resursseihin ja viranomaisten toimipaikkojen sijaintiin.

ELY-keskuksen tehtävät (12:4)

ELY-keskus valvoo toimialueellaan, että *satamille laaditaan jätehuoltosuunnitelmat*. ELY-keskuksen valvontavelvollisuus koskee erityisesti sellaisia kauppamerenkulun satamia, joi-
la tulee olla ympäristönsuojelulain mukainen ympäristöluva.

ELY-keskus valvoo, että satamissa on *aluksista peräisin olevia jätteitä varten vastaanotto-
laitteet*, jotka täyttävät lain vaatimukset. MYSL 9:1 ja 9:2 on säädetty satamalta vaadittavista jätteen vastaanottojärjestelyistä, joiden tulee vastata satamaa yleensä käytävien alusten tarpeita. Vastaanottolaitteiden laatua ei ole kuitenkaan tarkemmin määritelty, eikä niiden välttämättä tarvitse olla pysyvästi paikalle sijoitettuja, vaan tarpeen mukaan paikalle tuotava keräysjärjestely voi täyttää lain vaatimukset.

ELY-keskus valvoo myös sataman jätehuoltoa koskevien *maksujen laillisuutta*. Maksujen valvonta koostuu keskeisiltä osin siitä, että maksut ovat EU:n alusjätedirektiivissä tarkoitetulla tavalla julkisia ja julkaistuja. Maksujen valvonta ei sitä vastoin ulotu maksujen tasoon.

ELY-keskuksen valvontatehtäviin sisältyy myös *jätelain mukainen valvonta*. Näitä tehtäviä ovat muita kuin aluksista peräisin olevia jätteitä koskevat valvontatehtävät. Tämä valvonta suoritetaan ensisijaisesti sataman ympäristöluvan säännöllisen valvonnan yhteydessä.

ELY-keskuksen tehtävään kuuluu myös *sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen* MYSL 9:4 mukaisesti (lukuun ottamatta huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelmia, joiden hyväksyntä kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan).

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät (12:5)

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo erityisesti huvivenesatamien jätehuoltosuunnittelua ja huviveneistä peräisin olevien jätteiden vastaanottoa niissä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatehtävään kuuluu myös kunnan hyväksymien satamaa koskevien jätehuoltomääräysten valvonta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen hyväksyy MYSL 9:4 mukaisesti huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelman.

Sataman jätehuoltosuunnitelma (9:3)

Sataman jätehuoltosuunnitelmavelvollisuus koskee aluksista, huviveneet mukaan lukien, peräisin olevaa jätettä ja sen jätehuoltoa. Sataman pitäjän tulee tehdä jätehuoltosuunnitelma. Jätehuoltosuunnitelman laatimisvelvollisuus voi olla luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä, joka käytännössä huolehtii sataman toiminnasta eli vastaa sataman eri toimintojen järjestämisestä tai maksun perimisestä. Huvivenesatamien pitäjät voivat laatia myös yhteisen jätehuoltosuunnitelman.

Jätehuoltosuunnitelmavelvollisuus koskee kauppamerenkulkua palvelevia satamia, ml. teollisuussatamat, kalastussatamat ja muut ammattimaista merenkulkua palvelevat satamat. Suunnitelmavelvollisuus koskee myös sellaista huvivenesatamaa (veneiden kotisatama, käyntisatama tai muu huvivenesatama), jossa on vähintään 50 venepaikkaa.

Huvivenesataman jätehuoltosuunnitelma voi olla yleispiirteisempi kuin kauppamerenkulun sataman suunnitelma, mutta suunnitelmasta tulee kuitenkin ilmetä aluksista peräisin olevien jätteiden jätehuollon olennaiset osat, erityisesti se, miten jätteiden vastaanotto on järjestetty.

Alusjätedirektiivin mukaisesti on mahdollista laatia myös alueellisia sataman jätehuoltosuunnitelmia. Alueellisesti sitovien suunnitelmien hyväksyminen ei kuitenkaan ole mahdollista, joten jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen on periaatteessa satamakohtaista, kuitenkin siten, että satamat voivat sopia keskenään velvoitteidensa täyttämistä. Tämän järjestelyn voi ELY-keskus hyväksyä kunkin sataman jätehuoltosuunnitelmaa hyväksyessään.

Huvivenesataman jätehuoltosuunnitelmassa on mahdollista tehokkuussyistä tarkastella jätehuoltoa alueellisesti. Jos jätehuoltopalvelut pystytään suunnitelmassa osoittamaan sopimukseen perustuen huvivenesataman läheltä jostain muualta huviveneiden käyttämien reittien varrelta, sataman jätehuollon voi yksittäistapauksessa harkintaan perustuen katsoa täyttävän MYSL:n vaatimukset.

Sataman jätehuoltosuunnitelma tulee oikeudellisesti sitovaksi sen jälkeen, kun se on hyväksytty MYSL 9:4 säädetyllä tavalla. Sataman pitäjän on tämän jälkeen toimittava suunnitelman mukaisesti.

Sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen (9:4)

Sataman jätehuoltosuunnitelma esitetään hyväksyttäväksi sille ELY-keskukselle, jonka toimialueella satama sijaitsee. Huvivenesataman jätehuoltosuunnitelma esitetään kuitenkin hyväksyttäväksi sen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jonka alueella huvivenesatama sijaitsee.

Sataman jätehuoltosuunnitelma on tarkistettava, jos sataman toiminta muuttuu merkittävästi. Merkittäväksi muutokseksi katsotaan satamaan jätettävien jätteiden laadun, määrän tai jätehuollon merkittävä muutos. Merkittävänä muutoksena voidaan pitää esim. sataman toiminnan merkittävää laajennusta tai supistusta taikka muutosta satamaan liikennöivissä aluksissa.

Uudelleenhyväksyntä joka kolmas vuosi tapahtuu ilmoitusmenettelyä käyttäen, jolloin sataman pitäjä ilmoittaa ELY-keskukselle, että jätehuoltosuunnitelma on edelleen voimassa. Ilmoituksen saatuaan ELY-keskus voi pyytää täydentämään ilmoitusta tai kehottaa jätehuoltosuunnitelman tarkistamiseen. ELY-keskuksen on jätehuoltosuunnitelman tarkistamiskehottuksessaan yksilöitävä, miltä osin jätehuoltosuunnitelmaa on tarkistettava. Jos ELY-keskus ei menettele näin, sataman jätehuoltosuunnitelman voimassaolo jatkuu lähtökohtaisesti seuraavat kolme vuotta.

Sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymismenettely

Kuuleminen jätehuoltosuunnitelmasta

Sataman pitäjän velvollisuutena on jätehuoltosuunnitelmaa laadittaessa tai tarkistettaessa tiedottaa ja järjestää kuuleminen ennen suunnitelman esittämistä ELY-keskuksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen hyväksyttäväksi (MYSL 9:5).

- Sataman käyttäjille eli alusten haltijoille, heidän edustajilleen ja muille tahoille on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä sataman jätehuollon järjestelyistä. Muita tahoja, joita on kuultava, voivat olla esimerkiksi sataman lähistöllä asuvat, jos sataman jätehuoltojärjestelyillä voi olla vaikutusta näiden henkilöiden ympäristöön.
- Jätehuoltosuunnitelman luonnos on oltava nähtävillä sataman pitäjän toimipaikassa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla vähintään 14 päivän ajan sataman toiminta-aikana. Siten esimerkiksi huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelmista tulisi tiedottaa kesäaikana. Käytännön järjestelyistä päättää sataman pitäjän sataman käyttäjien tarpeiden mukaan.

Kuulemisen ja tiedottamisen tarkoituksena on antaa sataman käyttäjille tiedot sataman jätehuoltojärjestelyistä sekä jätehuoltomaksuista niin, että kaikki sataman merkittävät käyttäjäryhmät saavat tiedon ja heillä on edellytykset ymmärtää ne.

Kuulemisvelvoite on siis asetettu sataman pitäjälle, jonka vuoksi ELY-keskuksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ei tarvitse järjestää suunnitelmasta kuulemista käsitellessään suunnitelmaa.

Päätöksentekomenettely

Suunnitelman hyväksyvän viranomaisen (ELY-keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen) tulee tehdä jätehuoltosuunnitelman tai tarkistetun suunnitelman hyväksymisestä päätös. Päätöksessä voidaan antaa myös tarpeellisia määräyksiä. MYSL 9:5:ssa on erikseen säädetty, että hyväksymispäätöksessä voidaan tarvittaessa määrätä, millä kielillä tiedot sataman jätehuoltojärjestelyistä sekä maksuista on annettava, että kaikki sataman merkittävät käyttäjäryhmät saavat tiedon ja heillä on edellytykset ymmärtää se.

- Käytännössä kauppamerenkulkua palvelevissa satamissa tiedot on annettava suomen, ruotsin ja englannin kielellä sekä Kaakkois-Suomessa ja Saimaalla lisäksi venäjän kielellä, ellei tätä pidetä ilmeisen tarpeettomana.
- Huvivenesatamissa tiedot on annettava kaikilla kyseisen sataman käyttäjäkunnan merkittävän osan kielillä. Yleensä suomi ja ruotsi ovat riittävät.

Sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta MYSL 13:8 mukaisesti alueelliseen hallinto-oikeuteen tehtävällä hallintolainkäyttölain mukaisella valituksella. Tämän vuoksi päätökseen tulee liittää valitusosoitus.

Merkintä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään

Viranomaisen on hyväksymisen jälkeen merkittävä sataman jätehuoltosuunnitelma ympäristönsuojelun tietojärjestelmään (YSL 223 §) MYSL 9:4.4:n mukaisesti. Tietojärjestelmään merkitsemisvelvollisuus koskee sekä ELY-keskuksen että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen hyväksymiä jätehuoltosuunnitelmia. Sataman pitäjälle on lähetettävä tieto tietojärjestelmään merkitsemisestä.

Maksut sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymisestä (13:1)

Maksujen periminen viranomaissuoritteista perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992). ELY-keskuksen maksullisista suoritteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa ei ole erikseen määrätty MYSL:n mukaisesta sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymisestä perittävistä maksusta. Asetuksen maksutaulukossa on ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemisestä määrätty maksu, jonka vuoksi on mahdollista periä suoritmaksu ainoastaan hyväksytyyn jätehuoltosuunnitelman tietojärjestelmään merkitsemisestä, eikä maksua peritä erikseen hyväksymispäätöksestä.

Kunnan perimien maksujen on vastattava soveltuvin osin maksuperustelakia. Kunnalle perittävän maksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa.

Hallintopakko (12:15)

ELY-keskus (sekä Liikenteen turvallisuusvirasto oman toimivaltansa osalta) voi kieltää merenkulun ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettua asetusta tai määräystä rikkovaa jatkamasta tai toistamasta määräyksen vastaista menettelyä. Asianomainen voidaan myös määrätä täyttämään velvollisuutensa tai palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta. Lainvastainen toiminta voidaan myös määrätä keskeytettäväksi.

MYSL 12:15:n mukaista hallintopakkoa koskevaa toimivaltaa ei ole annettu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Tämän vuoksi MYSL:n noudattamatta jättämisestä, kuten huvienesataman jätehuoltosuunnitelman laatimatta jättämisen tai sen noudattamatta jättämisen johdosta, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on tarvittaessa siirrettävä asia ELY-keskuksen ratkaistavaksi.

MYSL:n mukainen valvontatoimivalta kuuluu ELY-keskukselle satamien osalta ja vastavasti alusten osalta Liikenteen turvallisuusvirastolle. Pakkokeinojen käyttö on mahdollista vain viranomaiselle määrätyn valvonnan tehostamiseksi. Siten ELY-keskuksen pakkokeinot voivat koskea vain satamien jätehuoltoa.

Valvontaviranomainen voi asettaa hallintopakkopäätöksen tehosteeksi MYSL 12:16 tarkoitetun uhkasakon taikka uhan, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään.

Hallintopakkomenettelyä selostetaan tarkemmin laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

Rangaistussäännökset (13:3)

Rangaistuksesta vastoin MYSL:n nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tehdystä ympäristön turmelemisesta, jollei siihen ole syyllistytty huolimattomuudesta ulkomaiselta alukselta, säädetään rikoslain (39/1889) ympäristörikoksia koskevan 48 luvun 1–4 §:ssä.

Merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta voidaan tuomita sakkoon se, joka MYSL 13:3,2 mukaan tahallaan tai huolimattomuudesta toimii vastoin säännöksessä erikseen lueteltuja kohtia. Rangaistavaa on sen mukaisesti mm. MYSL 9:1-2 tarkoitettujen sataman vastaanottolaitteiden järjestämisvelvollisuuden rikkominen. Sakkorangaistusta koskevassa säännöksessä on erikseen säädetty, että teosta ei kuitenkaan voida tuomita rangaistusta, jos teko on vähäinen. Säännöstä koskevan perustelutekstin mukaisesti teon vähäisyyden arvioi ensin valvova viranomainen harkitessaan ilmoituksen tekemistä poliisille. Valvova viranomainen voi ottaa huomioon harkinnassaan sen, osoittaako teko tekijässään erityistä piittaamattomuutta merenkulun ympäristönsuojelusta. Teko on pääsääntöisesti muuta kuin vähäinen, jos tekijä ei aiemmista huomautuksista ja varoituksista huolimatta ole korjannut puutetta tai lakannut jatkamasta lainvastaista tekoa. Jos teolla on merkittävät haitalliset seuraamukset, ei tekoa yleensä voi pitää vähäisenä. Teko on yleensä vähäinen, jos vaatimustenmukaisuuden täyttämättömyydestä ei ole aiemmin todisteellisesti huomautettu. Toistuvasta laiminlyönnistä valvojan viranomaisen tulee tehdä rikosilmoitus. Teon vähäisyyden arvioi lopulta tuomioistuin ja arvioinnissa voidaan ottaa huomioon teon tahallisuus ja teon laajuus ja haitallisuus ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta.

LIITTEET

Liite 1: Keskeisiä asioita ympäristönsuojelun laillisuusvalvontaoppaassa 2014 (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014)

Ympäristönsuojelun laillisuusvalvontaopas täydentää ympäristöministeriön valvontaohjetta 2014 ja niitä suositellaan luettavaksi rinnakkain. Valvontaohje ohjeistaa ympäristövalvontaa kokonaisuutena ja laillisuusvalvontaoppaassa puolestaan annetaan suosituksia käytännön menettelyiden osalta. Oppaalla ei ole oikeudellista sitovuutta. Oppaassa esitetyt toiminta- ja asiakirjamallit (oppaan liiteosat 1 ja 2) on tarkoitettu konkretisoimaan annettua ohjeistusta.

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisessä tarvitaan sekä tehokkaita hallinnollisia valvontakeinoja että myös rikosoikeudellisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ehkäistä rikollisuutta ennakolta sekä saattaa rikoksentehtyjä oikeudellisten sanktioiden kohteeksi (mm. rangaistus ja laittoman taloudellisen hyödyn menettäminen eli konfiskaatio). Oppaassa esitellään laillisuusvalvonnan toimenpidevaihtoehtoja yleisesti luvuissa 1–3 sekä erikseen ympäristönsuojelulain, vesilain, jätelain ja maa-aineslain mukaisia valvontamenettelyjä luvussa 4.

Tietoa erityisesti hallintopakkomenettelystä antaa luku 5: *Hallintopakkomenettely uhkasakolain mukaan*. Rikosoikeudellisia prosesseja ja yhteistyötä poliisin, syyttäjän ja oikeuslaitoksen kanssa on kuvattu luvussa 6: *Ympäristörikosten tutkinta*, luvussa 7: *Syyteharkinta* ja luvussa 8: *Rikosasian tuomioistuinkäsittely*. Tutkintapyynnön tekemistä, rikosprosessin vaiheiden kuvauksia sekä yhteistyökäytänteitä poliisin ja syyttäjien kanssa voidaan soveltaa myös luonnonsuojelu- ja luonnonvararikoksien sekä CITES-asioiden selvittämisessä.

Oppaan luku 9: *Eriyiskysymyksiä* sisältää tietoa vakuuksien valvonnasta sekä keinoja, miten toimia toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteissa (esim. konkurssi). Lisäksi luvussa 9 käydään läpi ympäristövahinkojen korvaamismenettelyjä.

Oppaan liiteosa 1: *Toimintamallit ja muistilistat* tarjoaa aineistoa ja apuneuvoja käytännön valvontatyöhön ja liiteosa 2: *Esimerkkejä asiakirjoista* sisältää muun muassa esimerkit kehotuksesta, tarkastuspöytäkirjasta, hallintopakkoprosessin asiakirjoista, tutkintapyyntö-esimerkkejä sekä esimerkkejä konfiskaatiotapauksista.

Liite 2: Valvonnallisten ilmoitusten käsittely

Asia	Enimmäisaika
- vuosi-ilmoitus	90 vrk
- kuukausi-ilmoitus	30 vrk
- päästöraja-arvon ylitykseen puuttuminen	30 vrk
- häiriöilmoitusten käsittely	ilmoituspäivä + 3 työpäivää
- yleisöilmoitusten käsitteleminen	30 vrk

Vuosi- ja kuukausi-ilmoitukset tulee käsitellä edellä esitettyssä määräajassa riippumatta siitä, joudutaanko ilmoitus palauttamaan toiminnanharjoittajalle täydentämistä tai korjaamista varten.

Päästöraja-arvon ylitykseen puuttumisessa määräajassa tulee tehdä arvio ylityksen merkittävyydestä ja tarvittaessa pyytää selvitys toiminnanharjoittajalta ylityksen syistä ja siitä kuinka laitos palaa normaaliin tilaan.

Häiriöilmoituksen johdosta määräajassa on tehtävä arvio merkittävyydestä ja pyydettyä selvitys toiminnanharjoittajalta. Jos häiriöön liittyy raja-arvon ylitys tai muu luparikkomus noudatetaan jatkotoimissa päästöraja-arvon puuttumisen määräaikoja.

Yleisöilmoituksen käsittelyssä on määräajassa tehtävä arvio ilmoitusta koskevan asian merkittävyydestä, ryhdyttävä tarvittaessa tapauksesta riippuen joko päästöraja-arvon ylittymisen tai häiriöilmoituksen edellyttämiin menettelyihin. Lisäksi ilmoituksen tekijälle, jos tekijä on tiedossa, on ilmoitettava suoritetuista toimimista.

Liite 3: Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot

Ympäristönsuojelulain 222 §:ssä säädetään ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä. Tietojen tallettamisesta säädetään ympäristönsuojelulain 223 §:ssä, jätelain 96 ja 100 §:ssä (merkinnän tekeminen jätehuoltorekisteriin), vesilain 12 luvun 8 ja 9 §:ssä ja 18 luvun 1 ja 2 §:ssä ja merenkulun ympäristönsuojelulain 9 luvun 4 §:ssä.

Ympäristönsuojelulain 223 §:n 2 momentissa säädetään siitä, mitä tietoja valtion valvontaviranomaisen on talletettava tietojärjestelmään.

Ympäristönsuojelujärjestelmään on talletettava seuraavat tiedot:

- 1) ympäristönsuojelulain nojalla antamansa päätökset sekä tiedot niihin liittyvistä Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä;
- 2) valtion valvontaviranomaiselle tehtäviin rekisteröinti-ilmoituksiin perustuvat tiedot rekisteröitävistä toiminnoista;
- 3) ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaan liittyvät tarkastuskertomukset ja muut valvontatoimia koskevat tiedot;
- 4) ympäristönsuojelulain 105 §:n 1 momentissa tarkoitetut valtioneuvoston päätöksen mukaiset tiedot;
- 5) ympäristönsuojelulain 151 §:n 1 momentin 2—4 kohtien perusteella laaditut meluselvitykset ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmat;
- 6) ympäristönsuojelulain 168 §:ssä tarkoitetut valtion valvontaviranomaisen laatimat valvontasuunnitelmat ja valvontaohjelmat;
- 7) valtion valvontaviranomaisen valvontavastuulle kuuluvan luvanvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan seuranta- ja tarkkailutiedot ja muut vastaavat tiedot, jotka toiminnanharjoittaja on velvollinen toimittamaan valvontaviranomaiselle.

Vesilaki sisältää seuraavat kohdat tietojen merkitsemistä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään:

Yhteisön rekisteröinti:

Vesilain 12 luvun 8 §:n mukaan lupaviranomainen merkitsee perustetun yhteisön vesiyhteisörekisteriin. Jos yhteisö on perustettu ja sen säännöt vahvistettu ojitustoimituksessa, ojitustoimitukseen määräyksen antanut valtion valvontaviranomainen vastaa tietojen merkitsemisestä vesiyhteisörekisteriin.

Tietojen merkitseminen:

Vesilain 12 luvun 9 §:n mukaan vesioikeudellisen yhteisön on ilmoitettava vesilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista valtion valvontaviranomaiselle. Valtion valvontaviranomainen merkitsee muutokset vesiyhteisörekisteriin.

Valtion valvontaviranomainen tekee Vaasan hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä johtuvat merkinnät vesiyhteisörekisteriin.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkittävät tiedot:

Vesilain 18 luvun 1 §:n 3 kohdan mukaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään voidaan merkitä tietoja valvontaviranomaisille tehdyistä ilmoituksista.

Tietojen merkitseminen:

Vesilain 18 luvun 2 §:n mukaan merkinnän ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tekee asian ratkaissut viranomainen. Jos asia on ratkaistu ojitustoimituksessa, merkinnän tekee ojitustoimitukseen määräyksen antanut valtion valvontaviranomainen.

Valtion valvontaviranomainen tekee myös merkinnän ympäristönsuojelun tietojärjestelmään vesilain 10 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetusta julkisen kulkuväylän muuttamisesta.

Vaasan hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä johtuvien merkintöjen tekemisestä vastaa 1 momentissa tarkoitettu viranomainen

Jätelain 142 §:n mukaan ELY-keskukset ylläpitävät ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvaa jätehuoltorekisteriä, jossa on tiedot jätehuoltorekisteriin tehdyistä hakemuksista ja niistä tehdyistä päätöksistä sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tehdyistä jätteen ammattimaista keräystoimintaa koskevista ilmoituksista.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 9 luvun 4 §:n mukaisesti ELY-keskus hyväksyy sataman jätehuoltosuunnitelman. Kuitenkin huvivenesataman jätehuoltosuunnitelman hyväksyy kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kun sataman jätehuoltosuunnitelma on hyväksytty, ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on merkittävä suunnitelma ympäristönsuojelulain mukaiseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Liite 4: Poikkeukselliset tilanteet ja eri vaiheiden käsittelyajat

1. Poikkeuksellinen tilanne: luvassa tai asetuksessa asetettu raja-arvo ylittyy, jonka seurauksena syntyy havaittavia vaikutuksia ympäristöön

2 viikossa alustava arvio tilanteesta, ja jos toiminnanharjoittaja ei tee ilmoitusta ympäristönsuojelulain 123 §:n mukaan, kehotettava toiminnanharjoittajaa antamaan selvitys poikkeustilanteen syistä ja päästöistä ympäristöön.

Toiminnanharjoittajalle annetaan enintään 2 viikkoa aikaa (laisa ”viipymättä”) antaa selvitys ja tehdä esitys siitä, kuinka normaali tilanne palautetaan.

Kun viranomainen toteaa, että selvitys on riittävä, on 1 viikossa ilmoituksen johdosta tehtävä päätös ja annettava tarpeelliset määräykset toiminnan palauttamiseksi lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti ja tilanteesta aiheutuvan haitan ja vaaran poistamiseksi sekä samalla asetettava määräaika, johon mennessä tämä on tehtävä. Lisäksi tarvittaessa on annettava toiminnanharjoittajan suunnitelman ja muun tiedon perusteella väliaikaiset määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräykset voidaan antaa tai toiminta kieltää, vaikka ilmoitusvelvollisuus olisi laiminlyöty. Määräyksiä annettaessa noudatetaan ympäristönsuojelulain 18 luvun hallintopakkoa koskevia säännöksiä.

Heti kun tilanne on saatu hallintaan, käynnistettään toimet syntyneiden ympäristövahinkojen arvioimiseksi.

2. Poikkeuksellinen tilanne, mutta riippumatta siitä, onko raja-arvo ylittynyt tai ei, on todennäköistä, ettei aiheudu enää välitöntä ja ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa tai jätteen määrän taikka ominaisuuksien vuoksi tavanomaisesta poikkeavia toimia jätehuollossa

2 viikossa alustava arvio tilanteesta, jos toiminnanharjoittaja ei tee ilmoitusta ympäristönsuojelulain 123 §:n mukaan annetaan kehoitus toiminnanharjoittajalle tehdä selvitys poikkeuksellisen tilanteen syistä ja päästöistä ympäristöön.

Toiminnanharjoittajalle 2 viikkoa aikaa antaa selvitys ja 4 viikkoa aikaa tehdä esitys, kuinka normaali tilanne palautetaan ja estetään tilanteen toistuminen.

Esityksen tultua 1 viikossa arvio ja mahdollinen päätös hallintopakosta.

Heti kun tilanne on saatu hallintaan, käynnistettään toimet mahdollisesti syntyneiden ympäristö-vahinkojen arvioimiseksi.

3. Häiriötilanne, jossa raja-arvo on voinut ylittyä, eikä ole todennäköistä, että aiheutuu välitöntä ja ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa tai jätteen määrän tai ominaisuuksien vuoksi tavanomaisesta poikkeavia toimia jätehuollossa.

2 viikossa alustava arvio tilanteesta ja kehoitus toiminnanharjoittajalle antaa selvitys erityistilanteen syistä ja päästöistä ympäristöön.

Toiminnanharjoittajalle enintään 2 viikkoa aikaa antaa selvitys ja 4 viikkoa aikaa tehdä esitys, kuinka estetään, että häiriö ei toistu.

Tarkastus 3 kk:n kuluessa toiminnanharjoittajan esityksen saapumisesta, jollei toiminnanharjoittaja ole ilmoittanut erityistilanteen päättymisestä.

Liite 5: Keskisuurten ja pienten kuntien hyvät valvontakäytännöt

1 Johdanto

Yhtäläisyyksistä huolimatta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toiminta eroaa monilta osin valtion viranomaisen toiminnasta niin valvottavien laitosten koon suhteen kuin myös toimintaa ohjaavien rakenteiden sekä käytettävissä olevien resurssien osalta. Tämän liitteen tarkoituksena on täydentää eräitä valvontaohjeen kokonaisuuksia kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen näkökulmasta.

Suunnitelmallinen valvonta ei kunnissa ole täysin vierasta vaan monissa kunnissa on jo pitkään ollut käytössä valvontasuunnitelmia. Valvontasuunnitelmien tekeminen on aiemmin perustunut vapaaehtoisuuteen ja ympäristönsuojelulain 168 §:n lakisääteinen valvonnan suunnittelu on kunnille uutta. Vanhat valvontasuunnitelmat on melko vaivattomasti täydennettävissä vastaamaan uusia ohjeita. Suunnitelman tekeminen on edellytys valvonnasta perittävien maksujen käyttöönottoon (YSL 205 §). Tähän liitteeseen on koottu yhteen esimerkkejä ja hyviä käytäntöjä, joita voi hyödyntää helpottamaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaista valvonnan suunnittelua ja valvonnan toteuttamista.

Kuva 3. Tehokas ja vaikuttava valvonta on suunnittelun, osaamisen ja käytännön toteuttamisen tasapainoinen kokonaisuus.



2 Valvonnan suunnitelmallisuus

Ympäristönsuojelulain 168 §:ssä säädetty valvonnan suunnitteluvelvollisuus koskee säännöllistä valvontaa eli ympäristönsuojelulain luvanvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja. Valvonnan suunnittelun tavoitteena on toimia hyvänä työvälineenä valvonnan oikeassa suuntaamisessa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontasuunnitelman ja -ohjelman sisältöön ja laajuuteen vaikuttavat olennaisesti ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväkentän laajuus ja valvontaan käytettävissä olevat resurssit.

Suurissa kunnissa ja kuntayhtymissä, jossa valvottavana on satoja säännöllisen valvonnan kohteita, valvontasuunnitelma voidaan laatia noudattaen valtion viranomaiselle laadittua ohjetta. Suunnitelmassa on kuitenkin otettava huomioon kunnan viranomaisen tehtäväkokonaisuuden erilaisuus. Mitä pienemmästä kokonaisuudesta on kyse, sitä kevyempänä myös valvonnan suunnittelu voidaan toteuttaa. Pienissä kunnissa, joissa on vain muutama valvontakohte, riittää suunnitelmalliseksi valvonnaksi valvontakohteiden luettelo ja lyhyt kuvaus valvonnan käytännön toteuttamisesta.

Vaikka lakisääteisesti valvontasuunnitelma on laadittava vain ympäristönsuojelulain valvonnasta, on koko ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaketän kokoaminen samaan suunnitelmaan suositeltavaa. Kokonaisuutta käsittävä suunnitelma edesauttaa käytettävissä olevan valvontaresurssin oikein kohdentamista ja varmistaa, että kaikki valvontatarpeet on tunnistettu.

Valvontasuunnitelman perusteella laadittava valvontaohjelma voi olla täysin erillinen tai pienimmillään vain tarkennus valvontasuunnitelmaan. Siinä esitetään konkreettiset valvontatoimet ohjelmakauden aikana.

Valvonnan suunnittelusta huolimatta on tarkastuksista edelleen pääsääntöisesti hyvä sopia etukäteen. Tarkastuksia voidaan tehdä myös etukäteen sopimatta, mikäli se on tarkastuksen luonteen vuoksi tarpeellista. Valvonnan suunnitelmallisuus ei tarkoita sitä, että kaikki valvontakäynnit pitäisi jatkossa esittää valvontaohjelmassa vaan edelleen tarkastuksia on tarpeen tehdä myös muun muassa toimenpidepyyntöjen perusteella.

3 Delegoinnit valvonta-asioissa

Tehokas valvontatoiminta edellyttää aina ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallan osittaista delegointia viranhaltijoille. Delegointia ja valvontatoiminnan järjestämistä koskevat muut määräykset voidaan antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen erillisinä päätöksinä tai yleisempänä delegointipäätöksenä. Viranomaiselle laissa säädettyä toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää suoraan esim. valtuuston hyväksymällä hallintosäännöllä vaan se edellyttää ko. viranomaiseksi nimetyn lautakunnan päätöstä asiasta.

Tarkastus- ja tiedoksisaantioikeus (YSL 172 §, VL 14:3, JL 122 ja 123 §)

Ympäristölainsäädännössä on yleisesti käytössä ilmaisu, että tietyt viranomaistoimintaan liittyvät oikeudet, kuten oikeus kulkea toisen mailla, tarkastusoikeus sekä tiedoksisaantioi-

keus, on viranomaisen määräämillä viranhaltijoilla. Valvonnan järjestämiseksi on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tarpeen antaa päätöksellään tällainen alaisiaan viranhaltijoita koskeva määräys.

Toiminnan välitön keskeyttäminen tai välittömän määräyksen antaminen

(YSL 182 §, VL 14:11, JL 126 §)

Lainsäädäntö sisältää säännöksiä tilanteisiin, joissa valvontaviranomaisen on ryhdyttävä välittömiin valvontatoimiin. Näissä tilanteissa voidaan antaa määräyksiä tai keskeyttää toiminta välittömästi. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on päätöksellään määrättävä toiminnan välitön keskeyttäminen ja väliaikaisen määräyksen antaminen alaisensa viranhaltijan tehtäväksi, jotta näitä poikkeuksellisiin tilanteisiin tarkoitettuja keinoja voitaisiin käyttää. Nämä välittömät valvontakeinot ovat aina luonteeltaan väliaikaisia ja ne on saatettava viranomaisen käsiteltäväksi viivytyksettä.

Toiminta ympäristörikosasioissa

Valvontaviranomaisella on, havaittuaan lainvastaisen tilanteen, lakisääteinen velvollisuus tutkintapyyntöön tekemiseen. Poliisin kannalta on olennaista, että tutkintaa päästään suorittamaan mahdollisimman nopeasti tilanteen tultua viranomaisen tietoon. Samalla voidaan varmistua, ettei valvontatoimenpiteillä hankaloiteta poliisin työtä.

Tutkintapyyntöön tekeminen ei varsinaisesti sisällä mitään viranomaisratkaisua ja se on luonteeltaan usein rinnastettavissa välittömiin hallinnollisiin toimenpiteisiin. Kyse on käytännössä valvonnassa havaittujen tietojen toimittamisesta poliisiviranomaiselle sen velvollisuuksien hoitamista varten eli tavallaan asian siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle. Edellä mainitun perusteella on suositeltavaa delegoida tutkintapyyntöön tekeminen viranhaltijan tehtäväksi. Tutkintapyyntö on julkisuuslain 24 §:n 3 kohdan mukaisesti lähtökohtaisesti salassa pidettävä asiakirja. Delegoinnilla säästytään siten myös ympäristönsuojeluviranomaiselle usein muuten tarpeettoman salaisen esityslistan ja pöytäkirjan laatimiselta.

4 Valvontasuunnitelman laatiminen

4.1 Valvonnan tavoitteet ja voimavarat

Valvontasuunnitelmaan sisällöstä säädetään ympäristönsuojelulain 168 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen 28 §:ssä. Valvontaohjeessa ELY-keskuksille annetut ohjeet soveltuvat myös kuntien käyttöön. Suunnitelmaan tulee kirjata lyhyesti myös valvonnan tavoitteet. Valvonnan suunnittelussa ja toteutuksessa tulee pyrkiä aina mahdollisimman hyvään vaikutavuuteen. Suunnittelun ja raportoinnin lähtökohtana kannattaa pitää käytössä olevien asiakastietojärjestelmien ja valvontaohjelmistojen tarjoamia tiedon tallennus-, keräämis-, ja raportointimahdollisuuksia.

Valvonnan suunnittelun lähtökohtina on paitsi valvonnan tarve myös siihen käytettävissä olevat voimavarat. Valvontasuunnitelmassa valvonnan voimavarat on kuvattava henkilötöyvuosina ja muina valvontaa kuvaavina tunnuslukuina. Tällaisia tunnuslukuja voi olla säännöllisen valvonnan kohteiden määrä, vuosittain tehtyt tarkastukset sekä muut valvontahenkilöstölle kuuluvat tehtävät. Valvontaan käytettävät resurssit tulee mitoittaa tarvetta vastaavaksi. Käytössä olevien voimavarojen arvioinnissa ja valvonnan mitoituksessa tulee huomioida myös valvontaa tekevän henkilöstön muut tehtävät. Määräaikaistarkastuksiin voidaan

mitoittaa vain osa henkilöstön valvontaan käytössä olevasta työpanoksesta sillä valvontaan sisältyy myös muita tarkastuksia sekä mm. raporttien ja tarkkailutulosten tarkistamista.

Ympäristönsuojelulain 167 § mahdollistaa tehtävien asettamisen tärkeysjärjestykseen, jos se on välttämätöntä niiden hoitamiseksi asianmukaisesti. Olemassa olevia resursseja tulisi käyttää siten, että saavutetaan ympäristön kannalta paras lopputulos. Rajalliset resurssit edellyttävät usein tehtävien asettamista tärkeysjärjestykseen. Valvontasuunnitelman kautta tehtävien priorisointi tehdään näkyväksi ja saatetaan lautakunnan päätettäväksi. Tämä lisää viranomaisen toiminnan ennakoitavuutta ja tukee osaltaan viranhaltijoita arjen ratkaisuihin.

4.2 Yhteistyön kuvaaminen

Valvontasuunnitelmaan tulee kuvata tärkeimmät valvonnan yhteistyötahot ja yhteistyön sisältö. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tekee läheistä yhteistyötä kunnan muiden viranomaisten kuten terveystarkastuksen, rakennusvalvonnan ja jätehuoltoviranomaisen kanssa. ELY-keskuksen kanssa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on jakamatonta valvontavastuuta ja lisäksi muuta valvontayhteistyötä. Myös kuntien teknisen toimien, pelastuslaitoksen ja poliisin kanssa tehtävää yhteistyötä kannattaa kuvata valvontasuunnitelmaan. Kuntakohtaisesti yhteistyötahot ja niiden sisältö voivat vaihdella huomattavasti.

Viranomaisten välisen yhteistyöstä kannattaa kuvata paitsi yhteistyön muotoja myös mahdollisia toimivaltojen rajapintoja. Viranomaisten tehtävänjaosta ja yhteisestä käsityksestä toimivaltojen rajapinnalla olevien asioiden ratkaisemistavoista olisi hyvä sopia etukäteen. Valvontasuunnitelman laatiminen tarjoaa hyvän mahdollisuuden yhteistyön kehittämiseen ja yhteisistä toimintatavoista sopimiseen.

4.3 Valvontaluokan määrittäminen

Ympäristönsuojelulain 168 §:n mukaisesti määräaikaistarkastusten tarkastuskohteet ja -tiheydet tulee perustua riskiarviointiin. Valvontakohteiden valvontaluokka voidaan toisaalta määrittää myös riskinarvioinnin ja otannan yhdistelmään tai tarkastettavat kohteet voidaan valikoida otannalla. Riskinarvioinnin ja otannan yhdistelmät ovat mahdollisia. Tärkeintä on valvontavarojen tasapuolinen suuntaaminen ympäristön kannalta tärkeimpiin tehtäviin. Valittu toimintatapa ja sen perusteet on kuvattava valvontasuunnitelmaan. Valvontaluokat kannattaa pitää samoina kuin valtion valvontaviranomaisella. Samat valvontaluokat soveltuvat hyvin myös kuntien laitostaan pienempiin valvontakohteisiin. Pienten laitosten ympäristöluvissa on usein vain vähän tarkkailuun ja raportointiin liittyviä velvoitteita. Niiden tarkkailu perustuu tästä syystä pääasiassa tarkastuskäynteihin.

Laitoskohtainen riskinarviointi

Riskiarviointi voidaan tehdä laitoskohtaisesti. Riskinarvioinnissa tulisi ottaa huomioon niin laitoksen toiminnasta kuin sijainnista aiheutuvat riskit. Laitoskohtaisen riskinarvioinnin olisi hyvä olla systemaattista. Riskinarviointia voi lähestyä tunnistamalla ensimmäisessä vaiheessa toimialakohtaiset riskit ja sen jälkeen laitoskohtaiset riskit. Laitoksille määritetään tarkastustiheys suoraan riskinarvioinnin perusteella.

Riskinarviointi alkaa erilaisten riskien tunnistamisella. Aluksi on kannattavaa laatia riskilistaus, johon kootaan kaikki arvioitavat riskin osa-alueet. Laitoskohtaisesti arvioidaan riskin olemassaoloa ja lopuksi arvioidaan havaittujen riskien merkittävyyttä. Riskin merkittävyyttä arvioitaessa on hyvä ottaa huomioon riskin toteutumisen todennäköisyys ja tapahtuman seurauksena aiheutuvan pilaantumisen merkittävyys.

Monet riskeistä liittyvät sijaintipaikkaan ja sen olosuhteisiin. Näitä sijaintiriskejä on pääosin harkittava laitoskohtaisesti. Sijaintiriski voi kuitenkin olla esim. samalla teollisuusalueella sijaitsevilla laitoksilla lähes samanlainen. Toiminnasta aiheutuvat riskit ovat usein ainakin osittain toimialakohtaisia. Näihin riskeihin vaikuttaa toimialan lisäksi laitoksen ikä, kunnosapito ja toiminnan järjestäminen. Valvontahistoria on tärkeää ottaa huomioon riskinarviointia tehtäessä. Aiemmillä tarkastuksilla havaitut riskikohteet tai laitoksen aiempi toiminta ovat keskeisiä seikkoja harkittaessa laitoksen valvonnan edellyttämää tarkkailutiheyttä.

Kuva 4. Kuvassa on esitetty esimerkki riskinarvioinnin avuksi tehdystä riskilistasta. Riskinarviointi edellyttää erilaisten riskien tunnistamista. Valittujen näkökulmien kirjaamisella voidaan varmistaa, että riskin kaikki osa-alueet otetaan huomioon kaikissa laitoksissa yhdenmukaisesti.



Taulukko 2. Riskin merkittävyyden arvioinnissa voidaan käyttää apuna esimerkiksi taulukointia. On huomioitava, että ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttymisen tulisi estää todennäköisesti aiheutuvat vakavat pilaantumiset. Riskin arvioiminen sietämättömäksi edellyttää siten aina valvontatoimia tai luvan myöntämisen edellytysten uudelleen arvioimista.

		Pilaantumisen merkittävyys		
		Vähäinen	Haitallinen	Vakava
Riskin toteutuminen	Epätodennäköinen	merkityksetön	vähäinen	kohtalainen
	Mahdollinen	vähäinen	kohtalainen	merkittävä
	Todennäköinen	kohtalainen	merkittävä	sietämätön

Riskiperusteinen otanta

Määräaikaistarkastukset voidaan myös määrittää erilaisilla otantamenettelyillä. Riskiperusteinen otanta sisältää kevyen riskinarvioinnin, jossa laitokset jaetaan eri otantaryhmiin ennalta määrättyjen ympäristöriskien perustuvien kriteerien perusteella. Ryhmiin voidaan soveltaa erilaisia tarkastustiheyden määrittäytöksiä. Otanta voidaan esim. suorittaa kohdentuen tarkastettavia laitoksia erityisesti suuremman riskin kohteisiin tai suurimman riskin kohteiden valvontatiheydet voidaan määrittää laitospokohtaisen riskinarvioinnin perusteella.

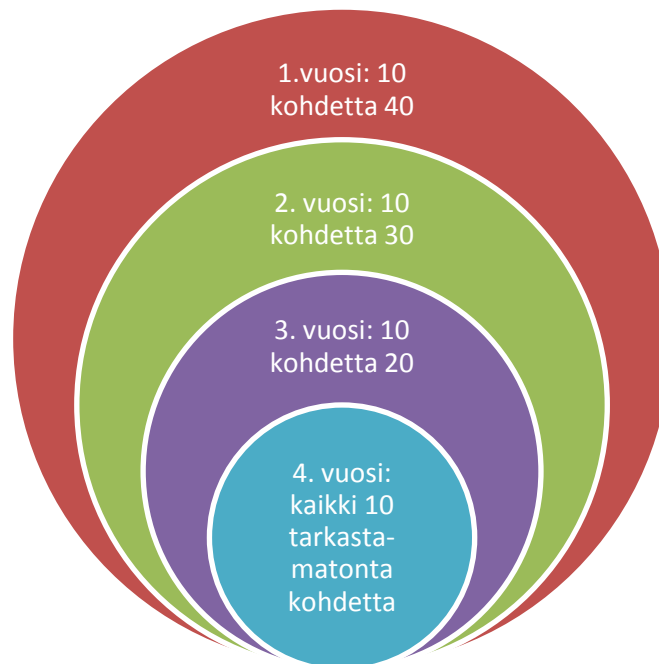
Kuva 5. Esimerkki riskiperusteisesta otannasta. Esimerkkikunnassa on laitokset luokiteltu kolmeen ryhmään: riskikohteeksi on arvioitu viisi laitosta, erityiskohteeksi 10 laitosta ja peruskohteeksi 30 laitosta.



Muu otanta

Määräaikaistarkastukset voidaan valita myös puhtaasti otannalla. Otanta soveltuu parhaiten käytettävissä pienissä yksiköissä, joissa laitoksia on melko vähän. Toisaalta otantaa voidaan käyttää myös tilanteissa, joissa valvottavien laitoksien ympäristöriskit ovat samaa suuruusluokkaa. Otanta voidaan tehdä puhtaasti satunnaisotantana. Tällöin ei kuitenkaan voida varmistua siitä, että kaikki toiminnot tulisi jollain aikavälillä tarkastettua. Otanta voidaan tehdä myös esim. toimialoittain ryhmittelemällä tai käyttämällä muuta ryhmittelyperustetta. Otantatavan valinnalla voidaan myös varmistaa, että kaikki laitokset tulee tarkistettua ajallaan.

Kuva 6. Esimerkissä on kuvattu otannalla tehty määräaikaistarkastusten valinta, jossa ensimmäisenä vuonna otanta on tehty kaikista valvottavista toiminnoista ja sitä seuraavina vuosina aina vielä tarkastamattomien laitosten joukosta, kunnes kaikki valvontakohteet on kertaalleen tarkastettu ja kierto alkaa alusta. Esimerkkikunnassa on 40 valvottavaa kohdetta ja sopivaksi vuosittaiseksi tarkastusten määräksi on valittu 10 tarkastusta.



4.4 Valvontasuunnitelman hallinnollinen käsittely

Kuuleminen

Ennen valvontasuunnitelman lautakuntakäsittelyä voidaan suunnitelmaluonnos asettaa julkisesti nähtäville ja pyytää siitä lausuntoja ja mielipiteitä. Vaikka kyse ei ole lakisääteisestä menettelystä, lisää kuuleminen valvonnan läpinäkyvyyttä ja voi lisätä valvontamaksujen hyväksyttävyyttä. Valvontasuunnitelman valmistelussa on suositeltavaa noudattaa avoimuutta ja varata mahdollisimman laajasti eri tahoille mahdollisuus kommentoida suunnitelmaluonnosta. Kuulemisessa saatavan palautteen perusteella valvontasuunnitelmaa voidaan tehdä tarpeellisia muutoksia ja korjauksia.

Lautakuntakäsittely

Ympäristönsuojelulain 168 §:ssä veloitetaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen laatimaan valvontasuunnitelma. Laadimisvelvollisuus ei edellytä hallintopäätöksen tekemistä. Valvontasuunnitelma tarjoaa hyvän kokonaiskuvan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatehtävistä, sisältää viranomaistoiminnan järjestämisen kannalta merkittäviä ratkaisuja ja tehtävien priorisointiin liittyviä linjauksia. Siksi valvontasuunnitelma on erityisen tärkeää viedä lautakuntakäsittelyyn. Näin lisätään päätöksentekijöiden tietoisuutta valvontatehtävän laajuudesta ja käytössä olevista resursseista. Samalla edistetään päätöksentekijöiden sitoutumista valvonnan tavoitteisiin. Päätöksessään lautakunta voi vahvistaa valvontasuunnitelman tai vähintäänkin merkitsee suunnitelman tiedoksi. Samalla lautakunta voi määrittää valvontasuunnitelman koskemaan tiettyjä vuosia tai muuten määrittää milloin valvontasuunnitelma on viimeistään tarkastettava. Kyse on lähinnä toiminnan järjestämistä koskevasta päätöksestä, johon ei liitetä ympäristönsuojelulain mukaista valitusoikeutta.

Tarkastaminen

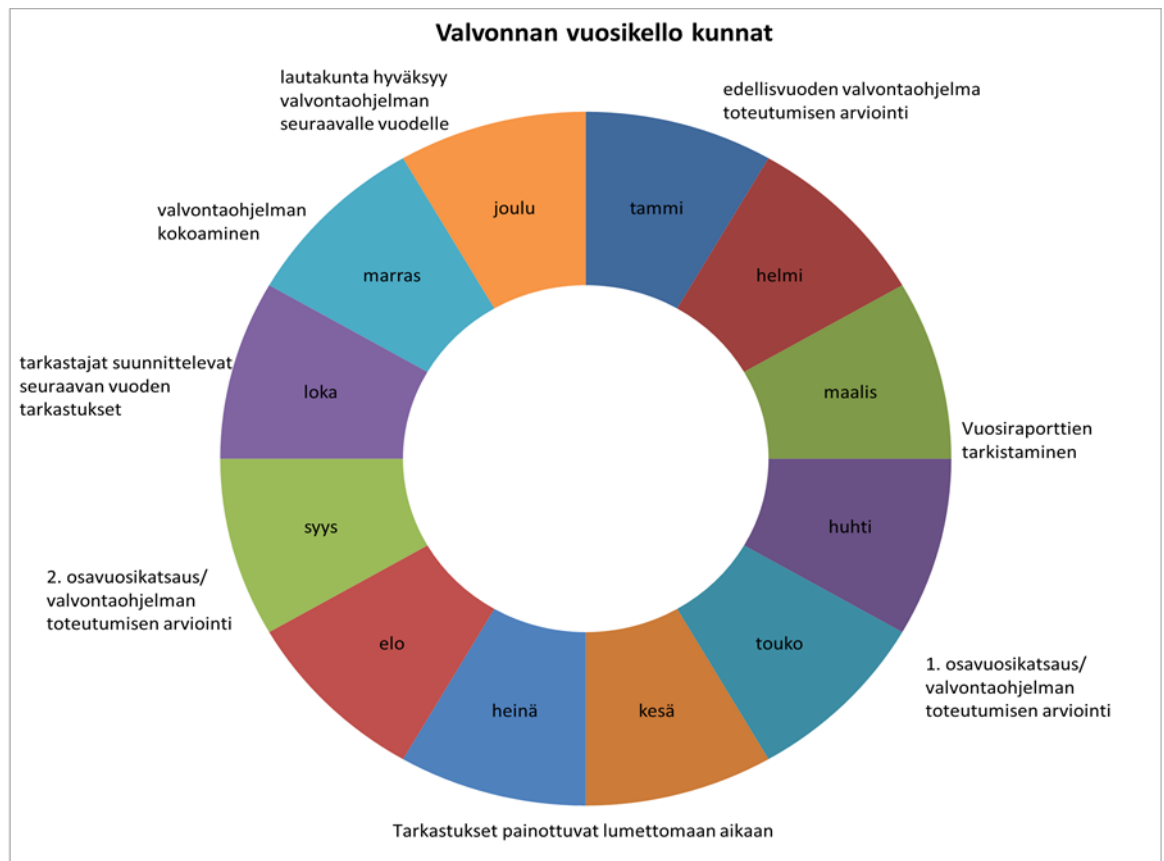
Valvontasuunnitelma on tarkastettava säännöllisesti (YSL 168 §). Tarkastustiheyttä ei ole säädetty lakisääteisesti, mutta käytännössä lienee järkevää tarkastaa valvontasuunnitelma vähintään kerran valtuustokaudessa eli vähintään neljän vuoden välein. Valvontasuunnitelma on tarkistettava aina, jos valvontaan vaikuttavissa olosuhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia.

5 Valvontaohjelma ja valvonnan toteutumisen arviointi

Ympäristönsuojelulain 168 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen 30§:ssä säädetään valvontaohjelman tekemisvelvollisuudesta, ohjelman sisällöstä ja velvollisuudesta pitää ohjelma ajan tasalla. Valvontaohjelmaan kootaan tiedot ympäristöluvanvaraisten ja rekisteröityneiden toimintojen määräaikaistarkastuksista ja niiden muusta säännöllisestä valvonnasta. Valvontaohjelma sisältää siis tiedot kaikista luvanvaraisesta tai rekisteröintivelvollisesta toiminnasta, vaikka toimintaa harjoitettaisiin vielä siirtymäsäännösten perusteella aiemman luvan tai oikeuden perusteella.

Valvontaohjelma kannattaa tehdä vuosittain. Ohjelman toteutumista on myös arvioitava, jotta voidaan varmistua valvonnan vaikuttavuudesta. Toisaalta valvonnan toteutumisen arvioinnista on apua seuraavien vuosien valvonnan suunnittelussa. Valvonnan vuosittainen suunnittelu ja valvonnan toteuttamisen arviointi on järkevää sovittaa osaksi kunnan normaalia vuosikiertoa siten, että valvontaohjelman valmistelua tehdään talousarvion valmistelua mukailien ja toteutumisenvalvontaa tehdään osana osavuosikatsauksia ja tilinpäätöstä. Vaikka vuotuiset suunnitelmallisen valvonnan vaiheet ovat lähtökohtaisesti melko samantlaisia kaikissa kunnissa, vaihtelee niiden sisältö olennaisesti riippuen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen resursseista ja valvottavien kohteiden määrästä.

Kuva 7. Valvonnan vuosikellon avulla voidaan havainnollistaa suunnitelmallisen valvonnan toteuttamisen vuotuisia vaiheita.



Valvontaohjelman kokoaminen

Valvontaohjelma sisältää laitospäätösten suunnitelman vuoden aikana tehtävistä tarkastuksista. Ohjelmaan kirjataan kaikki maksulliset valvontatoimenpiteet (mm. vuosisraporttien ja tarkkailutulosten tarkistaminen). Valvontaohjelman rakenteesta kannattaa tehdä sellainen, että se toimii selkeänä perusteena valvontamaksulle.

Valvontaohjelmasta päättäminen

Ympäristönsuojelulain 168 §:ssä veloitetaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen laatimaan valvontaohjelma. Lautakunnan ei siten tarvitse tehdä valvontaohjelmastakaan erityistä hyväksymispäätöstä. Valvontaohjelma voi olla osa asiakastietojärjestelmää tai muuten kooltaan niin laaja, ettei sitä ole käytännössä kaikkine tietoineen tarpeen viedä lautakuntakäsittelyyn. Valvontaohjelmasta kannattaa laatia yhteenveto, jossa kuvataan vuotuisen valvonnan yleisiä periaatteita sekä valvontakohteet ja valvontatoimenpiteet esitettynä esim. toimialoittain. Yleisperiaatteiden ja valvontayhteenveton osalta valvontaohjelma on julkinen asiakirja, jonka valmistelussa kannattaa noudattaa avoimuutta. Valvontaohjelman yksityiskohtainen toimenpide- ja kohdeluettelon julkistaminen saattaa kuitenkin heikentää valvonnan tavoitteiden toteutumista ja sitä voidaan pitää ei-julkisena asiakirjana. Vaikka valvontaohjelman yksityiskohtia ei julkaista, on määräaikaistarkastuksista pääsääntöisesti tarpeen ilmoittaa toiminnanharjoittajalle etukäteen. Toiminnanharjoittajalla on oikeus saada tietää oman kohteensa valvontaluokka ja sen määräytymisen perusteet. Päätöksessään lauta-

kunta voi vahvistaa valvontaohjelman seuraavalle vuodelle. Valvontaohjelmasta päättäminen voidaan myös delegoida viranhaltijalle.

Taulukko 3. Esimerkki lautakunnalle toimitettavasta valvontaohjelman yhteenvedosta

<i>Ympäristöluvanvaraiset laitokset</i>	<i>Valvontaluokka</i>	<i>Kohteet</i>	<i>Tarkastukset</i>
Metalliteollisuus	3 - 4	11	5
Kemikaalien tai polttoaineiden varastointi	3	4	1
Haihtuvia orgaanisia liuottimia käyttävä toiminta	3	3	1
Malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto	1 - 3	11	7
Mineraalituotteiden valmistus	2 - 3	9	3
Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	4	6	1
Eläinsuojat tai kalankasvatus	2 - 4	15	4
Liikenne	2 - 4	3	0
Jäte- ja vesihuolto			
- jätteen hyödyntämiskohteet	4	5	1
- jätteen vastaanotto ja käsittely	2 - 3	11	5
Muu toiminta	3 - 4	4	1
YSL 28 §:n mukaiset kohteet	2	1	0
Yhteensä		74	29
<i>Rekisteröitävät toiminnot</i>	<i>Valvontaluokka</i>	<i>Kohteet</i>	<i>Tarkastukset</i>
Asfalttiasemat	3 - 4	6	1
Jakeluasemat	4	30	7
Lämpölaitokset	3 - 4	15	4
Yhteensä		51	12

Valvonnan toteutumisen arviointi

Valvontaohjelman toteutumista tulee seurata, jotta valvontaa voidaan tulevana vuosina suunnitella entistä paremmin. Toisaalta pelkkä määrällinen seuranta ei riitä vaan myös valvonnan laatua ja vaikuttavuutta on syytä tarkkailla. Toteutumisen seuraamisessa kannattaa hyödyntää käytössä oleviin tietojärjestelmiin kerättyjä ja sieltä helposti saatavilla olevia tietoja. Valvonnan arviointi on järkevää toteuttaa samassa rytmissä kunnan normaalin talouden ja toiminnan seuraamisen kanssa. Suunnitelmallisen valvonnan toteutumisesta ei ole välttämätöntä tehdä erillistä raporttia. Myös valvonnan toteuttamisen seurannan ja arvioinnin laajuus on suhteutettava ympäristönsuojeluviranomaisen toiminnan laajuuteen.

Valvonnasta perittävät maksut

Ympäristönsuojelulain 205 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi periä maksua valvontaohjelmassa esitetyistä säännöllisen valvonnan toimenpiteistä.

Maksua voidaan periä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle kuuluvien rekisteröitävien ja luvanvaraisten toimintojen valvonnasta, joka on esitetty valvontaohjelmassa. Maksullisia voivat olla valvontatarkastusten lisäksi mm. vuosikertomuksen ja tarkailutulosten tarkistaminen.

Valvontamaksua voidaan periä myös rikkomuspohjaisesti. Maksullisia ovat tällöin hallintopakkomääräyksen (YSL 175–176 §) tai keskeytyksen (YSL 181 §) noudattamisen valvomiseksi tehty tarkastus. Tämä maksullisuus koskee kaikkea toimintaa.

Maksun suuruus ja sen perusteet määritetään kunnan hyväksymässä taksassa. Kuntaliitto on laatinut taksasta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen taksaohjeen ja -mallin. Toiminnanharjoittajat ovat oikeutettuja saamaan tietoonsa oman toimintansa valvontamaksun määritymisen perusteet (valvontaluokka, muut valvontatoimenpiteet).

6 Ympäristönsuojelulain valvonta kunnissa

6.1 Luvanvaraiset ja rekisteröitävät laitokset

Ympäristöluvanvaraisten laitosten valvonnassa tulee soveltuvin osin noudattaa valtion valvontaviranomaiselle annettua ohjeistusta. Lupalaitosten valvonnassa tulee noudattaa samoja periaatteita riippumatta siitä, valvooko laitoista kunnan tai valtion viranomainen.

Kaikki kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen rekisteröitävät toiminnot kuuluvat säännöllisen valvonnan piiriin. Rekisteröitävien laitoksien valvonta jakautuu toiminnan asetuksen mukaisuuden valvontaan, määräaikaistarkastuksiin ja toimitettujen seurantatietojen tarkastukseen. Valvonnan suunnittelussa on huomioitava, että rekisteröitävien laitosten valvontatarve toiminnan aloittamisen yhteydessä saattaa olla lupalaitoksia suurempi erityisesti, koska ennakkovalvontamenettelyä ei ole.

Rekisteröintimenettelyssä viranomainen tarkastaa, että toiminnanharjoittaja on toimittanut kaikki valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Rekisteröinti tehdään, kun kaikki asetuksen mukaiset selvitykset on toimitettu. Rekisteröinti kirjataan, vaikka toiminta ei täyttäisi asetuksen vaatimuksia. Viranomaisen on käynnistettävä valvontamenettely heti, jos rekisteröintiä varten saamiensa selvitysten perusteella voidaan todeta, ettei toiminta ole asetuksen mukaista. Toiminta saatetaan asetuksen mukaiseksi käyttäen normaalia hallintopakkomenettelyä.

Määräaikaistarkastuksilla tai toiminnan seurantatiedoissa havaitut puutteet on myös käsiteltävä normaaleja valvontamenettelyjä hyödyntäen kehottamalla, määräämällä ja tehostamalla määräystä uhkasakolla.

6.2 Ympäristönsuojelulain mukaisten ilmoitusten valvonta

Ilmoitus melua ja tärinää aiheuttavasta tilapäisestä toiminnasta (YSL 118 §)

Meluilmoituksissa on usein kyse hyvin lyhytaikaisista toimenpiteistä ja silloin valvontaviranomaisen mahdollisuudet puuttua tilanteeseen ovat rajallisia. Käytännössä pystytään lä-

hinnä käyttämään kehotuksia tai erityisen merkittävän haitan ollessa kyseessä välittömiä hallintopakon keinoja (välitön määräys tai välitön keskeyttäminen). Etenkin virka-ajan ulkopuolella myös poliisilla on mahdollisuus puuttua toimintaan.

Ilmoitus poikkeuksellisesta tilanteesta (YSL 120 §)

Myös muiden kun ympäristöluvanvaraisten ja rekisteröitävien laitosten on tehtävä ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle onnettomuudesta, toimintahäiriöstä tai muusta ennakkoimattomasta tilanteesta, josta saattaa aiheutua ympäristön pilaantumisen vaaraa tai poikkeuksellinen jätehuoltotilanne.

Poikkeuksellinen tilanne vaatii usein tarkastuksen tekemistä tilanteen selvittämiseksi, jo ennen kuin ilmoituksen johdosta voidaan tehdä päätöstä. Myös päätöksen valvonta on tärkeää.

Ilmoitus koeluontoisesta toiminnasta (YSL 119 §)

Koeluonteisten toimintojen valvonnassa tulee noudattaa luvanvaraisen toiminnan valvonasta annettuja ohjeita. Koetoiminnan tarkastustarpeen määrittämisessä on syytä ottaa huomioon koetoiminnan ajallinen kesto sekä koetoimintaan liittyvät ympäristöriskit. Toiminta on pyrittävä tarkastamaan koetoiminnan aikana ainakin kerran.

Määräys pilaantumisen ehkäisemiseksi (YSL 180 §)

Asian selvittämisen yhteydessä tulee arvioida toiminnan luvanvaraisuus, sillä YSL 180 §:n mukaisia määräyksiä ei voi antaa ympäristöluvanvaraiselle toiminnalle. Erityisesti tulee arvioitavaksi ympäristöluvanvaraisuus naapurussuhdelain mukaisen kohtuuttoman rasitteen perusteella. Harkittaessa ympäristöluvanvaraisuutta tällä perusteella on tärkeää kiinnittää huomiota muun muassa toiminnan vaikutusten merkittävyyteen ja haitan leviämisen laajuuteen.

YSL 180 §:n mukainen määräys voidaan myös antaa tilanteissa, joissa kyse on muusta kuin naapurusoikeudellisesta suhteesta aiheutuvasta määräyksen antamisen tarpeesta. Tällainen määräys voisi olla tarpeen antaa yleisen ympäristöintressin vuoksi. Määräys voisi kohdistua esim. pohja- tai pintaveden suojeluun. Tässäkin tapauksessa on huomioitava ympäristönsuojelulain mahdollistama alennettu ympäristöluvanvaraisuus laitosluettelossa olevilla pohjavesialueella sijaitsevilla laitoksilla sekä vesistövaikutusten suora luvanvaraisuus.

Ennen jatkotoimenpiteiden määrittämistä on vielä varmistettava, että käytössä on riittävät selvitykset haitan laadusta ja merkittävyydestä. Tässä vaiheessa voidaan kuulla muita mahdollisia asianosaisia, pyytää selvityksiä ja lausuntoja sekä tehdä tai teettää mittauksia. Määräysten antaminen tulee aina perustua viranomaisen paikalla tekemään tarkastukseen.

Kun yksittäinen määräys on toiminnalle annettu, on määräyksen noudattamista tarpeen valvoa. Nämä kohteet on syytä kirjata säännöllisesti valvottaviksi kohteiksi, vaikka niiden valvonnasta ei ole mahdollista periä maksua. Tarkastustiheyttä mietittäessä on arvioitava toiminnan merkittävyyttä ja viranomaisvalvonnan tarvetta.

7 Jätelain valvonta kunnissa

7.1 Roskaantumisen valvonta

Roskaantuneen alueen valvonnassa on aina otettava huomioon rajapinnat toisaalta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaiseen rakennetun ympäristön valvontaan ja toisaalta ympäristönsuojelulain mukaiseen maaperän pilaantumiseen. Hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät, että viranomaiset keskenään päättävät työnjaosta. Asian tehokkaan hoitamisen kannalta on olennaista, ettei useampi viranomainen käsittele samaa asiaa yhtäaikaisesti.

Jos roskaajaa ei saada selville ja siivoaminen olisi kiinteistönomistajalle kohtuutonta, on vastuu roskaantuneen alueen siivoamisesta viimekädessä kunnalla. Roskaantuneen alueen siivoamisesta kunnalle annettavasta määräyksestä päättää ELY-keskus. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee laittaa asia tarvittaessa vireille ELY-keskukseen. Käytännössä tällaisia tilanteita tulee todennäköisesti melko harvoin ja toimintatavoista on syytä tapauskohtaisesti sopia ELY-keskuksen kanssa.

Rakennetun kiinteistön epäsiisteys

Rakennetun ympäristön epäsiisteys voi johtua epäasiallisesta ulkovarastoinnista, huonosti hoidetuista rakennuksista tai jätteistä. Usein kuitenkin on kyse kaikista näistä asioista samanaikaisesti. Jätelain valvonnassa voidaan kuitenkin puuttua vain jätejakeisiin. MRL:n mukaisesti asiaa voidaan lähestyä kokonaisvaltaisemmin. Usein rakennetun ympäristön siisteyteen on siten tehokkaampi puuttua MRL:n mukaisena valvonta-asiana. Ympäristönsuojeluviranomaisen ja rakennusvalvontaviranomaisen olisi hyvä sopia pelisäännöistä tällaisten asioiden hoitamiseen, jotta viranomaisten resursseja voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti.

Maaperän pilaantuminen roskaamisasioissa

Roskaantumiseen liittyy usein myös maaperän pilaantumisen vaaraa. Maanpäällä olevat jätejakeet kuuluvat pääasiassa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Roskaantuneella alueella olevat jätteet saattavat kuitenkin aiheuttaa maaperän pilaantumista tai sen vaaraa. Erityisesti alueet, joilla on epäasiallisesti varastoitu tai käsitelty vaarallisia jätteitä sekä alueet, joilla on viitteitä jätteen poltosta, on syytä ilmoittaa ELY-keskukselle. ELY-keskukset arvioivat maaperän pilaantumisen edellyttämät valvontatoimet.

Maaperään haudatut jätteet sisältävät aina riskin myös maaperän pilaantumiselle. Tällaisissa tapauksissa on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen hyvä neuvotella ELY-keskuksen kanssa valvonta-asian hoitamisesta. Mikäli kyse on puhtaasti maaperään haudatusta jätteestä, eikä tapaukseen sisälly riskiä maaperän pilaantumisesta, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen määrää jätetäytön poistamisesta. Muissa tapauksissa tilanne edellyttää ainakin maaperän pilaantumisen selvittämistä ennen toimenpiteisiin ryhtymistä tai jätejakeet voidaan poistaa pilaantuneen maaperän kunnostamisen yhteydessä.

7.2 Yksittäisen määräyksen antaminen (JL 125 §)

Myös jätelain perusteella voidaan antaa ei-luvanvaraista toimintaa koskeva yksittäinen määräys. Määräys voidaan antaa roskaantumisen ehkäisemiseksi tai jätehuollon asianmukaisuuden varmistamiseksi. Tämän jätelakiin kirjatun valvonnallisen keinon käytöstä ei vielä ole laajaa kokemusta. Mikäli yksittäinen määräys annetaan, on viranomaisen myös valvottava sitä. Valvontatarve tulee määrittää tapauskohtaisesti ja on riippuvainen annetusta määräyksestä sekä ympäristöolosuhteista.

7.3 Jätelain säännöllinen valvonta

Rekisteröitävä jätteen keräystoiminta (JL 100 §)

Jätelain mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen rekisteröi jätteen ammattimaisen keräyksen jätehuoltorekisteriin. Osa näistä rekisteröitävistä toiminnoista on aiemmin ollut ympäristöluvanvaraisia. Asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi keräystoimintaa tulisi tarkastaa säännöllisesti. Keräyspisteiden tarkastustarvetta määritettäessä on hyvä ottaa huomioon keräyspisteen suuruus, kerättävän jätteen ominaisuudet sekä pisteen sijainti.

Toiminnot joissa syntyy vaarallisia jätteitä (JL 124 §)

Jätelaki velvoittaa valvontaviranomaisia tarkastamaan määrääjain laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallisia jätteitä. Valvonnan järjestämisestä näiden toimintojen osalta on tarpeen sopia ELY-keskuksen kanssa, koska valvontavastuu on tältä osin jätelaissa jakamaton. Toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä, tulisi selvittää ja niiden tarkastustarve määrittää. Valvonnan vaikuttavuuden kannalta on olennaista, että tarkastukset keskitetään toimintoihin, joissa muodostuu suuria määriä vaarallisia jätteitä tai joissa muodostuvat vaaralliset jätteet ovat ympäristön kannalta erityisen haitallisia. Toisaalta myös sijaintiriski on syytä ottaa huomioon, kun valvonnan tarvetta arvioidaan.

8 Vesilain valvonta kunnissa

Vesilain valvontaviranomaisia ovat kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja ELY-keskukset. Valvontaviranomaisten toimivalta on pääosin vesilaissa jakamatonta. Valvonnan järjestämisestä on siksi tarpeen sopia ELY-keskuksen kanssa. Näin voidaan varmistaa, että valvontaa hoidetaan mahdollisimman tehokkaasti.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on vesilaissa määrätty omaa toimivaltaa myös ojitusta koskevissa asioissa. Tältä osin toimivalta ei ole ELY-keskusten kanssa rinnakkaista. Nämä ojitusta koskevat asiat tulevat kunnan ympäristönsuojeluviranomaiseen vireille yleensä asianosaisten kirjallisesta vireillepanosta. Valvontasuunnitelmassa voidaan lähinnä esittää, näiden tehtävien osalta, arviota siitä paljonko viranomaiselta vuosittain kuluu työaikaa ojitusasioiden hoitamiseen.