

Ympäristöministeriö
PL 35
00025 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: YM038:02/2011

LAUSUNTO LUONNOKSESTA YMPÄRISTÖVALVONNAN OHJEEKSI

Ympäristöministeriö on pyytänyt Suomen ympäristökeskukselta lausuntoa luonnoksesta ympäristövalvonnan ohjeeksi. Valvontaohje sisältää ympäristönsuojelulain valvonnan lisäksi jätelain mukaista valvontaa.

SYKE haluaa lausunnossaan etenkin nostaa esille tarpeen hyödyntää ympäristövalvonnan ohjetta valvontayhteistyön suunnittelemiseksi ja EU:n jätteensiirtoasetuksen edellyttämien tarkastussuunnitelmien sisällyttämiseksi osaksi ympäristövalvonnan ohjetta.

EU:n jätteensiirtoasetus edellyttää tarkastussuunnitelmien laatimista jätteiden laittomien siirtojen estämiseksi, implementointi Suomen jätelainsäädäntöön on parhaillaan käynnissä

EU pyrkii uusimmalla lainsäädännöllään yhtenäistämään jäsenmaiden kansainvälisiin jätesiirotiin kohdistuvaa valvontaa estääkseen laittomia jätesiiroja (EU:n jätteiden siirrosta annetun asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 660/2014). Säädos sisältää veloitteen laatia riskinarviointiin pohjautuva tarkastussuunnitelma valvonnan ja tarkastusten laatimiseksi ja tehokkaaksi kohdistamiseksi.

Ympäristöministeriö on valmistellut hallituksen esityksen (HE 113/2015) laiksi jätelain 117 a ja 124 §:n muuttamisesta EU:n lainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Jätteensiirtoasetuksen muutoksen täytäntöönpanon edellyttämät tarkastussuunnitelmat on edellä mainitussa hallituksen esityksessä ajateltu voitavan yhdistää ympäristönsuojelulain mukaisiin valvontasuunnitelmiin. Perustelumuiotiossa on todettu seuraavasti: "Käytännössä jätelakiin, jätteensiirtoasetukseen ja ympäristönsuojelulakiin perustuvat tarkastusvelvollisuudet ja -käytännöt täydentäisivät toisiaan. Näin ollen ympäristönsuojelulain nojalla laadittavat jätteiden tuottajia ja jätteiden käsittelijöitä koskevat valvontasuunnitelmat vastaisivat pitkälti nyt laadittaviksi ehdotettuja tarkastussuunnitelmia ja yleensä kattaisivat ne. Harkintansa mukaan valvontaviranomainen voisi koota ympäristönsuojelulain ja jätelain nojalla tarkastettavakseen kuuluvat laitokset ja yritykset ja niitä koskevat valvontasuunnitelmat yhteen asiakirjaan."

Tuoreessa lakimuutosehdotuksessa ehdotetaan tarkastussuunnitelmien laatimista laittomien jätesiirojen estämiseksi – lakimuutos tulisi huomioida myös ympäristövalvonnan ohjeessa

Lakimuutosehdotuksessa 124 § Tarkastukset ensimmäisen momentin sisältö on seuraava: "Toimivaltaisen valvontaviranomaisen on määräajoin asianmukaisesti tarkastettava sellaiset laitokset ja yritykset, joiden toiminnassa:

- 1) harjoitetaan jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä;
- 2) syntyy vaarallista jätettä;
- 3) harjoitetaan jätteen ammattimaista kuljettamista tai keräystä;
- 4) toimitaan jätteen välittäjänä;
- 5) toteutetaan jätteen kansainvälisiä siirtoja.”

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ”Tarkastussuunnitelman 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuista toiminnoista laatisi Suomen ympäristökeskus tarpeellisilta osin yhteistyössä Tullin, poliisin, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa. Suomen ympäristökeskus myös osaltaan kouluttaisi ja ohjaisi muita valvontaviranomaisia tunnistamaan jätteiden kansainvälisiin siirtoihin liittyvät riskit. Tarkastussuunnitelmat sellaisista 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitetuista toiminnoista, joihin voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja, laatisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset sen mukaan kuin jätelaissa säädetään näiden viranomaisten vastuusta ja työnjaosta jätehuollon valvonnassa (ks. 2.1 kohta). Kyseisten viranomaisten olisi syytä olla keskenään tarpeellisessa yhteistyössä valvontavastuiden täsmentämiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi.”

JL 117 a § muutoksessa korostetaan jätteensiirtoasetuksen muutoksessa säädettyä jätteen haltijan jäte-tuoterajauksen osoitusvelvollisuutta, joka sähkö- ja elektroniikkalaitteiden lisäksi tulee nyt koskemaan kaikkia aineita ja esineitä. Osoituksen mukaan tarkastusviranomaiset ratkaisevat rajauksen. Rajausta tehtäneen käytännössä tiiviissä yhteistyössä kansainvälisten jätesierrojen toimivaltaisena viranomaisena toimivan Suomen ympäristökeskuksen kanssa. Tarkastussuunnitelmissa voidaan sopia menettelyistä.

Edellä kuvatuista syistä Suomen ympäristökeskus katsoo, että jätteensiirtoasetuksen ja jätelain 124 §:n muutos tulisi huomioida myös valvontaohjeen muutoksessa. Valvontaohjetta olisi muokattava siten, että jätelain mukaisiin tarkastussuunnitelmiin liittyvä valvonta sisällytetään myös valvontaohjeen alun yhteiseen osaan ja jätelain mukaista valvontaosaa päivitetään tältä osin.

Viranomaisia kannustetaan tiiviimpään valvontayhteistyöhön

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, jätteiden valvonnasta vastaavien viranomaisten olisi syytä olla keskenään tarpeellisessa yhteistyössä valvontavastuiden täsmentämiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi. Suomen ympäristökeskus pitää tarpeellisena ja jätesierrojen valvonnan toimivuuden kannalta arvokkaana hallituksen esityksen kehotusta ylläpitää yhteistyötä alueellisten ja kansainvälisten jätesierrojen viranomaisten välillä. Hyvien toimintamallien luomiseen tiedon vaihtamiseksi tulee panostaa myös tarkastussuunnitelmassa.

Viranomaisten välisen yhteistyön tarvetta jätesierrojen valvonnassa on usein korostettu myös EU:n IMPEL-työryhmässä (IMPEL = The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law). Sen kansainvälisten jätesierrojen klusterissa kehoitetaan maita luomaan toimivat NEST-verkostot (national environmental security taskforce). Verkostossa poliisi, tulli, syyttäjät, ympäristöviranomaiset ja kansalaisjärjestöt työskentelevät aktiivisesti tiiviissä yhteistyössä laittomien jätesierrojen hoitamisessa ja estämisessä. Suomessa yhteistyön nykyisiä muotoja ovat mm. viranomaisten ympäristörikosseurantatyöryhmä, Uudenmaan alueen viranomaisyhteistyö (Helsingin kaupungin ympäristötoimi, UUSELY, SYKE ja tullin riskianalyysikeskus), tuottajavastuuajatteiden valvonta (SYKE ja PIRELY) sekä rajanylityspaikkojen jätesierrojen valvonta (tulli ja SYKE).

Etenkin jätekuljetukset ovat valvonnan haaste. Ulkomaiset jätekuljettajat, jotka ovat rekisteröityneet omassa maassaan (koskee EU- ja ETA-maita), saavat kuljettaa jätettä Suomessa ja jätteet voivat päätyä rajojen yli. Jätekuljettajien tarkastaminen on suunniteltava erikseen, huomioiden kirjanpidon ja vuosiraportin tarkastamisen sekä vastuutahon tunnistamisen haasteet.

Suomen ympäristökeskus ehdottaa, että ympäristövalvonnan ohjeeseen lisätään suosituksia

viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta.

Jätteiden ns. vihreiden siirtojen valvontaan liittyvät erityiskysymykset

Suomen ympäristökeskus haluaa nostaa esiin jätteiden ns. vihreiden siirtojen valvontaan liittyvät haasteet. Arvio vaarattomien eli ns. vihreiden jätteiden siirtomääristä Suomen rajojen yli on noin 2 milj. tonnia vuodessa. Näitä siirtoja ei ilmoiteta Suomen ympäristökeskukselle, vaan yritysten luotetaan hoitavan siirrot jätteesiirtoasetusta noudattaen. Näin ollen vihreiden siirtojen valvonnan päävastuu jää keräystoiminnan ja laitoksia valvovien ELY-keskusten ja kuntien vastuulle. Valvonta kuuluu myös jätelain yleiseen valvontavastuuseen. Suomen ympäristökeskus ehdottaa, että vihreisiin siirtoihin sisältyvät riskit nostettaisiin tarkastusten asialistalle.

Tiedossa olevia, vihreiden jätteiden siirtoihin liittyviä riskejä:

- toimijat eivät erota jätettä tuotteesta
- jätteet voidaan myydä vastaanottajille esim. kaupan Incoterms-ehtoja soveltaen, ajattelematta jätteen haltijan vastuuta siitä, kenelle jätteet voi luovuttaa
- vientirajoituksista EU:n ulkopuolelle ei tiedetä
- jätteet annetaan ulkomaisten välittäjien vastuulle, vaikka siirron järjestäjän on kuuluttava lähtömaan lainkäyttövaltaan eli oltava suomalainen tai suomalaisyritys
- jätteen jäljitettävyyttä kärsii - jätteen tuottajat eivät ole selvillä siitä, minne jätteet päätyvät
- raportointi VAHTIin on puutteellista
- erityisesti muovien kohdalla vaatimukset pysyviä orgaanisia yhdisteitä sisältävien jätteiden poistamiseksi kierrosta jäävät ottamatta huomioon

Ympäristönsuojelulain mukaiset kemikaalikysymykset

Otsonikerrosta tuhoaviin kaasuihin ja F-kaasujen päästöihin liittyvä erillinen valvontaohje on päivitetty vuonna 2015. Siten valvontaohjeluonnoksen kyseistä asiaa käsittelevä teksti (s 45 1. kappale) tulisi kirjoittaa muotoon:

”Otsonikerrosta tuhoavien kaasujen ja F-kaasujen ilmaan joutuvien päästöjen 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 tietyistä fluoratuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) N:o 842/2006 kumoamisesta (F-kaasuasetus). Näiden asetusten valvonnasta ja niihin liittyvistä pätevyysvaatimuksista on Suomessa säädetty ympäristönsuojelulla (527/2014) sekä valtioneuvoston asetuksella 452/2009 otsonikerrosta heikentäviä aineita ja eräitä fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huollosta (huoltoasetus). Asetuksen valvovia viranomaisia ovat ELY-keskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset sekä terveydensuojeluviranomaiset, elintarvikevalvontaviranomaiset ja kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden valvontaviranomaiset, jotka valvovat asetuksen noudattamista omilla toimialoillaan. Otsoni- ja F-kaasuasetusten valvontaa käsitellään yksityiskohtaisesti erillisessä oppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2015, Valvontaohje otsonikerrosta heikentäviä aineita tai fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huoltoa valvoville viranomaisille, Suomen ympäristökeskus, 2015).”

Yksityiskohtaiset kommentit ympäristövalvonnan ohjeen eri lukuihin

Yleinen osa

- 3.2 *Viranomaisten välinen yhteistyö*
Suomen ympäristökeskuksen jäteasiain yksikkö kuuluu yhteistyöviranomaisten luetteloon
- 3.3. *ELY-keskusten erikoistumisluekset*
Tällä samalla listalla tai oman väliotsikon alla olisi hyvä mainita Suomen ympäristökeskus

kansainvälisiä jätesiiroja valvovana viranomaisena.

- *4 Valvonnan viranomaisohjaus*

YM asetti 28.5.2015 uudet toimintamalliryhmät. Kansainvälisten jätesiirojen valvonta edellyttää ajantasaista tietoa jätteen keräyksestä ja käsittelystä, ympäristöluvista ja niiden valvonnasta, laitosverkostosta ja kapasiteetista. Valvonta linkittyy olennaisesti ELY-keskusten ja AVlen y-vastuualueiden toimintaan. Suomen ympäristökeskus esittää, että jätesiiroviranomaisella voisi olla pääsy ympäristönsuojelun ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupa-asioiden toimintamalliryhmien sähköiseen työtilaan.

- s. 33 Suomen ympäristökeskuksen osallistuminen ympäristönsuojelulain mukaisiin määräaikaistarkastuksiin tulee ajankohtaiseksi tarkastussuunnitelmien myötä.

- *S. 54 jätelain mukainen virka-apu*

Tulli osallistuu Suomen ympäristökeskuksen tekemiin tarkastuksiin rajalla käyttäen oikeuttaan avata kuormat tarkastuksia varten. Myös laittoman jätesiiro palautuksessa kuorman avauksessa on oltava paikalla poliisi tai tullivirkamies.

Tietojärjestelmät

Ohjeessa todetaan, että tietojärjestelmien kehittämisen rinnalla tulee kehittää myös toimintaa, minkä vuoksi valvojien tulisi ottaa aktiivisesti osaa tietojärjestelmien kehittämiseen. Samoin hyvän viranomaisyhteistyön takaamiseksi valvonnasta vastaavilla viranomaisilla pitäisi olla pääsy kaikkiin niihin tietojärjestelmiin, joissa on valvonnan kannalta olennaista tietoa. Jättesiirojen kannalta tällainen järjestelmä on esimerkiksi aluehallintoviranomaisten ja ELY-keskusten yhteinen asianhallintajärjestelmä (USPA).

Suomen ympäristökeskus ehdottaa, että sen jätesiiroviranomaisella olisi pääsy USPA-tietokantaan. Pääsy järjestelmään helpottaisi valvontatyötä, koska jätesiirojen valvonta kohdistuu samoihin ympäristöluvan saaneisiin laitoksiin, joita alueellisestikin valvotaan. Järjestelmien yhteisestä käyttömahdollisuudesta olisi etua myös toimijoille.

Kansainväliset jätesiirot -rekisteri sisältyy ympäristönsuojelun (YSLI 223(2) 7) kohdan mukaiseen tietojärjestelmään (Liite 3, s.76). Rekisterin kehitys yhdessä muun ympäristöhallinnon tietojärjestelmätyön kanssa pitäisi mahdollistaa esimerkiksi toimintamallityöryhmien työn kautta.

Ohjeessa on mainittu, että valvontatietojen käsittelyssä tulee hyödyntää valtakunnallisia ympäristötietojärjestelmiä monipuolisesti ja tehokkaasti. Joitakin tietojärjestelmiä on myös mainittu nimeltä ja määritelty ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Kaikkien osa-alueiden kohdalla ei kuitenkaan ole mainintaa keskeisistä tietojärjestelmistä. Esimerkiksi pohjavesien valvonta on käsitelty vain yleisellä tasolla. Vesistötyön tietojärjestelmän kohdalla on mainittu myös että ELY-keskusten tehtävänä on ylläpitää tietojärjestelmää ja omalta osaltaan huolehtia järjestelmään tallennettavan tiedon oikeellisuudesta. Tietojärjestelmien ylläpidolla tarkoitetaan yleisesti järjestelmän omistajan vastuuta koko järjestelmän toimivuudesta ja kehityksestä. Jos käytetään ylläpito-termiä, niin silloin olisi hyvä tarkentaa, onko kyse järjestelmän teknisestä vastuusta vai pelkästään tietosisällön vastuusta.

Suomen ympäristökeskus ehdottaa, että tietojärjestelmistä puhuttaessa mainitaan johdonmukaisesti kaikki keskeiset valvonnan tietojärjestelmät nimeltä ja niiden omistajaorganisaatiot tai sitten puhutaan kaikkien kohdalla vain yleisellä tasolla. Samoin tietojärjestelmien ylläpidosta puhuttaessa selkeytetään asia niin, ettei asiasta voi saada harhaanjohtavia käsityksiä.

Liite 5 Kuntien valvontakäytännöt

Kuntien vastuulla olevaan rekisteröitävään jätteenkeräystoimintaan liittyy laittomiin jätesiirotiin kytkeytyviä riskejä. Ilman vahvaa valvontaa pienet autokorjaamot ja -purkamot voivat myydä huonokuntoiset autot tai romut eniten maksaville kuljettajille tai yrittäjille, joille ei jätelain ehdoin voisi jätettä luovuttaa. Lisäsehdotuksia kuntien valvontaan:

- "Vientiriski" s. 84 taulukkoon
- s. 89 taulukosta puuttuu jätteen keräystoimi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä JL 47 § mukaiseen yhteistoimintaan tuottajayhteisön kanssa. Sitä on syytä korostaa myös s. 93 kappaleessa 7.3 sen lisäksi, että se on esillä jätelain osuudessa (s. 52) ja tuottajanvastuuvälvonnassa (s. 55). Laitonta toimintaa on jäljitetty lyijyakkujen ja sähkö- ja elektroniikkaromun keräystoimintaan.

Laiminlyöntimaksu

Huomautus laiminlyöntimaksukohta –luetteloon (s. 53): 131 § 6 ja 7 kohdat on poistettu jätelain muutoksessa 410/2014.

Tämän lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Kaija Rainio, Sinikka Holck, Marja-Riitta Korhonen, Hannele Nikander, Kimmo Silvo ja Jorma Sipilä.

Helsingissä, 13.11.2015

Pääjohtaja



Lea Kauppi

Ryhmäpäällikkö



Tuuli Myllymaa

