

Ympäristövalvonnan ohje

**Markku Hietämäki, Laura Siili-Hakkarainen,
Juha Lahtela, Kaija Järvinen, Terhi Vanala,
Katariina Serenius ja Kari Leinonen**

YMPÄRISTÖN-
SUOJELU



Ympäristövalvonnan ohje

**Markku Hietämäki, Laura Siili-Hakkarainen,
Juha Lahtela, Kaija Järvinen, Terhi Vanala,
Katariina Serenius ja Kari Leinonen**

Helsinki 2016

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖHALLINNON OHJEITA 2 | 2016

Ympäristöministeriö

Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Marianne Laune

Kansikuva: YHA-Kuvapankki / Riku Lumiaro

Julkaisu on saatavana internetistä:

www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2016

ISBN 978-952-11-4609-1 (PDF)

ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Ympäristöministeriö on katsonut tarpeelliseksi uudistaa ympäristölupien valvonnasta 7.11.2012 annetun ohjeen. Ohjeen soveltamisalaa on laajennettu koskemaan ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen valvonnan lisäksi myös jätelain (646/2011), vesilain (587/2011) ja merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) mukaista valvontaa. Ohjeen uudistaminen tuli ajankohtaiseksi ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskuksiin) kohdistuneiden resurssivähennysten ja oikeuskanslerinviraston päätöksessä (Dnrot OKV/307/1/2012, OKV/1527/1/2012 ja OKV/198/1/2013) ministeriölle esitetyn toimintaohjeen vuoksi. Myös vuonna 2012 julkaistun Ympäristölupien valvontaohjeen käytöstä saadut kokemukset edellyttivät ohjeen tarkistamista ja päivittämistä.

Uusi Ympäristövalvonnan ohje on tarkoitettu ympäristönsuojelulain, jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain tarkoittamille valtion valvontaviranomaisille (ELY-keskukset). Ohjeen liitteessä on kuvattu pienille ja keskisuurille kunnille hyviä valvontakäytäntöjä. Suuret kunnat voivat soveltaa ohjetta sellaisenaan.

Ohjeessa käsiteltävillä laeilla pyritään suojelemaan yhtenäisten tavoitteiden mukaisesti ihmisten terveyttä ja ympäristöä. Eri lakien sääntely kohdentuu kuitenkin eri asioihin ja tämän vuoksi yhtä yhtenäistä valvontamenettelyä ei ohjeessa esitetä, vaan kaikille valvontamenettelyille yhteisen yleisen osan lisäksi valvontamenettelyt esitetään lakikohtaisesti. Ympäristönsuojelulaki ja jätelaki sisältävät velvoitteet suunnitelmallisen valvonnan järjestämiselle. Vesilaissa ja merenkulun ympäristönsuojelulaissa vastaavaa velvollisuutta ei ole. ELY-keskusten olisi suositeltavaa kuitenkin 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.

Ohjeessa on otettu huomioon työryhmätyön jälkeen voimaan tulleet ympäristönsuojelulakiin ja jätelakiin tehdyt muutokset. Muutetussa ympäristönsuojelulaissa muun muassa luovuttiin ympäristöluvissa määrätystä lupamääräysten tarkistamismenettelystä, mikä muutti ympäristönsuojelulain mukaisten valvontaviranomaisten tehtäviä säännöllisessä valvonnassa. Jätelain muutoksella (1518/2015) selkeytettiin jätehuollon tarkastuksia koskevia säännöksiä. Lakiin lisättiin myös säännökset valvontaviranomaisten velvollisuudesta laatia riskinarviointiin perustuva suunnitelma sellaisten laitosten ja yritysten tarkastuksista, joiden toimintaan liittyy tai voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja.

Ohjeessa on myös asetettu ohjeelliset suositusajat valvonnallisten ilmoitusten käsittelylle ja toiminnalle poikkeuksellisissa tilanteissa. Tarkoituksena on, että valvontaviranomainen ryhtyisi poikkeuksellisissa tilanteissa määrääjässä tarvittaessa käyttämään pakkokeinoja neuvonnan, neuvotteluiden ja kehotusten sijaan. Tällä on pyritty edistämään toiminnanharjoittajien yhdenvertaista kohtelua ja luomaan yhtenäiset valvontakäytännöt.

Ympäristövalvonnan ohje on laadittu sovittaen se yhteen Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014) kanssa. Laillisuusvalvontaoppaassa keskitytään valvontamenettelyiden kuvaamiseen ja ympäristövalvonnan ohjeessa pyritään antamaan valvojille ohjeet siitä, miten valvontatilanteissa pitää kulloinkin toimia. Laillisuusvalvontaoppaan lisäksi ympäristönsuojelulain mukaisessa valvonnassa käytetään hyödyksi myös muita ympäristöhallinnon julkaisuja, kuten REACH-valvontaopasta ympäristönsuojeluviranomaiselle (Ympäristöhallinnon ohjeita 7/2014).

Ohje on valmisteltu ympäristöministeriön asettamassa työryhmässä (27.6.2013–14.11.2014). Työryhmän jäseniä olivat ympäristöneuvos Markku Hietämäki (puheenjohtaja), ylitarkastaja Juha Lahtela ja ylitarkastaja Laura Siili-Hakkarainen ympäristöministeriöstä, ympäristönsuojelupäällikkö Jaakko Vesivalo Kaakkois-Suomen ELY-keskuksesta, ympäristönsuojeluyksikön päällikkö Aarne Wahlgren Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta, ympäristönsuojelupäällikkö Tiina Kämäräinen Lapin ELY-keskuksesta (24.4.2014 saakka), valvontapäällikkö Kaisa Vähänen ja ympäristölakimies Kaija Järvinen Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksesta (24.4.2014 alkaen), ympäristölakimies Elina Linnove Keski-Suomen ELY-keskuksesta, ylitarkastaja Kari Leinonen Hämeen ELY-keskuksesta, ylitarkastaja Sari Tuomivaara Pirkanmaan ELY-keskuksesta, ympäristölakimies Terhi Vanala Pohjois-Savon ELY-keskuksesta ja valvontapäällikkö Katariina Serenius Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksesta.

Kirjoittamisesta vastasivat työryhmän ohjaamina ja avustamina Markku Hietämäki, Laura Siili-Hakkarainen, Juha Lahtela, Kaija Järvinen, Terhi Vanala, Katariina Serenius ja Kari Leinonen. Työryhmä kokoontui 11 kertaa ja järjesti kaksi avointa kuulemistilaisuutta. Ohje on viimeistelty työryhmän työskentelykauden päätyttyä virkatyönä lausuntokierrokselta saadun palautteen pohjalta.

Uudistettu Ympäristövalvonnan ohje korvaa 7.11.2012 annetun Ympäristölupien valvontaohjeen ja se on voimassa toistaiseksi.

SAATEKIRJE



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

16.5.2016

YM4/401/2016

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende Ympäristövalvonnan ohje

Ympäristöministeriö antaa uuden ohjeen ympäristölupien valvonnasta. Ohjeen uudistaminen tuli ajankohtaiseksi ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa valvonnan sääntelyyn tulleiden muutosten myötä ja oikeuskanslerinviraston kiinnitettyä huomiota valvonnan järjestämiseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) voimavarojen väheneminen on vaikuttanut valvontaan. Toisaalta ympäristönsuojelulain uudistuksen myötä mahdollisuus periä maksuja valvontasuoritteista on antanut mahdollisuuksia valvonnan tehostamiselle.

Ohjeessa käsitellään valvontaa paitsi ympäristönsuojelulain mukaisen lupavalvonnan myös vesilain, jätelain ja merenkulun ympäristönsuojelulain kannalta. Lait ovat keskeinen osa ELY-keskusten valvonnassa sovellettavaa sääntelyä. Valvonnan tarkastelu kokonaisuutena on tarpeen valvonnan suunnittelun ja voimavarojen kohdentamisen helpottamiseksi ELY-keskuksissa. Ohjeen soveltamisala on laajempi kuin aiempi ympäristölupien valvontaohje.

Laajemman soveltamisalan lisäksi ohjetta on muutettu siten, että siinä on kuvattu valvonnan toimenpiteet ja menettelyt yksityiskohtaisesti. Lisäksi ohjeessa on annettu valtion valvontaviranomaisille määrääjat valvonnallisten ilmoitusten käsittelylle ja valvontatoimiin ryhtymiselle poikkeuksellisissa tilanteissa. Ohjeessa painotetaan valvonnan riskiperusteisuutta, valvonnan laatuvaatimuksia ja tehokkuuden seurantaa sekä viestintää valvontatapauksissa. Ohje on tarkoitettu ELY-keskuksille, mutta myös kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset voivat hyödyntää sitä valvonnan suunnittelussa ja järjestämisessä. Ohjeen liiteosa sisältää kuvauksen pienten ja keskusurten kuntien hyvistä valvontakäytännöistä.

Ohje tulee voimaan 16.5.2016 ja se on voimassa toistaiseksi. Ohjeella kumotaan 7.11.2012 annettu ympäristölupien valvontaohje.

Kansliapäällikkö


Hannele Pokka

Neuvotteleva virkamies


Juha Lahtela

Tiedoksi

Suomen Kuntaliitto

- PL 35, 00023 VALTIONEUVOSTO • www.ymp.fi
- PB 35, FI-00023 STATSRÅDET, FINLAND • www.ymp.fi

SISÄLLYS

Esipuhe	3
Saatekirje	5
Lyhenneluettelo	11

YLEINEN OSA – YMPÄRISTÖVALVONNAN YLEINEN OHJE

1 Johdanto	13
2 Valvonnan tavoitteet ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin	15
3 Valvontaviranomaiset ja viranomaisten välinen yhteistyö	17
3.1 Valvontaviranomaiset	17
3.2 Viranomaisten välinen yhteistyö	18
3.3 ELY-keskusten erikoistuminen	20
4 Valvonnan viranomaisohjaus	22
5 Ympäristövalvonnan sisältö	23
5.1 Yleisen edun valvonta	24
5.2 Ennakkovalvonta osana muuta valvontaa	24
5.3 Laillisuusvalvonnan keinot jälkivalvonnassa	25
5.4 Valvontatiedon hankkiminen	27
5.5 Välitön toiminnan keskeyttäminen vakavan vaaran uhatessa	30
5.6 Rikosasiat	30
6 Valvonnan suunnittelu ja toteutumisen arviointi	32
6.1 Yleiset lähtökohdat	32
6.2 Riskiperusteinen lupalaitosten valvonta	32
6.3 Valvonnan tehokkuuden seuranta	33
6.4 Valvonnan laatuvaatimukset	34
6.5 Ympäristölupien valvonnan suunnittelu ja sen toteutumisen arviointi ELY-keskuksissa	36
7 Valvonnan tietojärjestelmät	37
8 Poikkeuksellisissa tilanteissa toimiminen	39
9 Valvonnan viestintä	41
9.1 Tiedottaminen poikkeuksellisissa tilanteissa	41
9.2 ELY-keskuksen tiedottamisrooli ympäristöministeriölle ja SYKE:lle poikkeuksellisissa tilanteissa	42

ERITYINEN OSA – ERITYISLAKIEN SOVELTAMINEN

Ympäristönsuojelulain valvonta

1	Toimivaltainen valvontaviranomainen	43
2	Ympäristölupatarpeen arviointi	45
3	Luvan tarkistaminen uusien BAT-päätelmien vuoksi	48
3.1	Pääasiallisen toiminnan määrittely	50
4	Luvan selventäminen	51
5	Luvan muuttaminen tai peruuttaminen	52
5.1	Luvan muuttaminen	52
5.2	Luvan peruuttaminen	53
6	Ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvontaluokat	55
7	Ympäristölupavelvoitusten ja rekisteröitävien toimintojen valvonnan suunnittelu	57
8	Ympäristönsuojelulain mukaiset tarkastukset	59
8.1	Ympäristönsuojelulain mukaisten tarkastusten priorisointi	59
8.2	Määräaikaistarkastus	59
9	Ympäristönsuojelulain mukaisten rikkomusten jaottelu	62
10	Toimitettujen tietojen ja vuosiraporttien tarkastaminen	63
10.1	Tarkastamisen lähtökohdat	63
10.2	Yleisöilmoitusten käsitteleminen	64
11	Suunnitelmien ja selvitysten tarkastaminen ja hyväksyminen	65
11.1	Tarkkailusuunnitelmat	65
11.2	Ennaltavaraautumissuunnitelma	67
11.3	Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys	68
12	Jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavaan vakuuteen liittyvät toimet	69
12.1	Yleistä	69
12.2	Valvontaviranomaisen vaihtuminen	69
12.3	Toiminnan aloittamisvaihe ja tilanteet, joissa toiminta on aloitettu ilman vakuutta	70
12.4	Vakuuden jatkuva seuranta	70
12.5	Vakuuden palauttaminen	72
12.6	Vakuuden valvonta konkurssitilanteissa	72
12.7	Vakuuden realisointi	72

13 Suojausrakenteiden valvonta	73
14 Poikkeukselliset tilanteet	74
15 Kemikaalien käytön ja haitallisten aineiden päästöjen valvonta	76
15.1 Kemikaalilain valvonta	76
15.2 Ympäristönsuojelulain mukaiset kemikaalikysymykset	77

Jätelain valvonta

I Yleistä jätelain valvonnasta	80
1.1 Yleiset valvontaviranomaiset ja niille kuuluvat keskeiset valvontatehtävät	80
1.2 Muut valvontaviranomaiset	81
2 Jätelain mukaiset valvontatoimenpiteet	82
2.1 Jätelain huomioiminen ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvonnassa	82
2.2 Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus	82
2.3 Tarkastusoikeus	83
2.4 Tarkastukset ja tarkastussuunnitelmat.....	84
2.4.1 Jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä harjoittavan toiminnan tarkastus	86
2.4.2 Tarkastus laitoksissa ja toiminnoissa, joissa syntyy vaarallista jätettä	86
2.4.3 Jätteen ammattimaisen kuljettajan ja välittäjän toiminnan tarkastus	87
2.4.4 Jätteen ammattimaisen keräystoiminnan tarkastus	88
2.5 Teettämisuhan kohteena olevan irtaimen omaisuuden myynti	88
2.6 Laiminlyöntimaksu	89
2.7 Virka-apu	89
2.8 Toiminta rikosasiassa	90
3 Tuottajavastuuvalvonta	91
4 Jätteen kansainvälisten siirtojen valvonta	92
4.1 Jätteen vihreiden siirtojen valvontaan liittyvät erityiskysymykset.....	93

Vesilain valvonta

I Yleistä vesilain valvonnasta ja valvonnan kohdentaminen	94
2 Toimivaltainen valvontaviranomainen	95
3 Vesilain mukaisen luvan tarpeen harkinta	97
4 Vesilain mukaisten lupien valvonta	99
4.1 Muu laillisuusvalvonta	101
4.2 Yleisen edun valvonta	102
4.2.1 Eräiden vesiluontotyyppien suojele	102

5	Pohjavesien valvonta	104
6	Toimenpiteet vesilain vastaisessa tilanteessa	106
7	Vesilain valvonnan Vesistötyöt-tietojärjestelmä (VESTY)	108

Merenkulun ympäristönsuojelulain valvonta

I	Ympäristöluvanvaraisten satamien valvonta	109
1.1	Merenkulun ympäristönsuojelulain tarkoitus	109
1.2	Keskeiset määritelmät ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien kannalta	109
1.3	Lain soveltamisala.....	110
2	Valvontaviranomaiset	111
2.1	ELY-keskuksen tehtävät	111
2.2	Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät	112
3	Sataman jätehuoltosuunnitelma	113
3.1	Sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen.....	114
3.2	Sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymismenettely	114
4	Hallintopakko	116
5	Rangaistussäännökset	117
Liitteet		118
	Liite 1: Keski suurten ja pienten kuntien hyvät valvontakäytännöt.....	118
	Liite 2: Valvonnallisten ilmoitusten käsittely	133
	Liite 3: Poikkeukselliset tilanteet ja eri vaiheiden käsittelyajat	134
	Liite 4: Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot	136
	Liite 5: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 – Keskeisiä asioita	138
Kuvailulehti		139
Presentationsblad		140
Documentation page		141

LYHENNELUETTELO

alusjätedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/59/EY aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamassa
AVI	aluehallintovirasto
AVI:n Y-vastuualue	aluehallintoviraston ympäristöluvut -vastuualue
BAT-päätelmät	parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevat päätelmät (Best Available Techniques)
biosidiasetus	biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012
BREF	BAT-vertailuasiakirjat (BAT Reference Document)
elohopean vientikieltoasetus	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
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ELY-keskuksen Y-vastuualue	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue
EMAS-järjestelmä	ympäristötietojärjestelmä (the Eco-Management and Audit Scheme)
EPOELY	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
ESAELY	Etelä-Savon ELY-keskus
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
F-kaasuasetus	Euroopan unionin asetus (EU) N:o 517/2014 fluoratuista kasvihuonekaasuista
HE 277/2009 vp	hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi
HE 248/2009 vp	hallituksen esitys eduskunnalle alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan uudistetun I ja II liitteen sekä alusten haitallisten kiinnittymisenestojärjestelmien rajoittamisesta vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä merenkulun ympäristönsuojelulaiksi ja öljyvahinkojen torjuntalaeiksi sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta
HE 199/2010 vp	hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 16/2014 vp	hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta
HE 122/2015 vp	hallituksen esitys alusten painolastievesien käsittelyä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, merenkulun ympäristönsuojelulain sekä alusturvallisuuslain muuttamisesta
HeTiL	henkilötietolaki (523/1999)
HL	hallintolaki (434/2003)
HLL	hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HÄMELY	Hämeen ELY-keskus
IED	Industrial Emissions Directive (2010/75/EU), (suom. teollisuuspäästädirektiivi)
JL	jätelaki (646/2011)
JulkL	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/199)
jäteasetus	valtionneuvoston asetus jätteistä (179/2012)
jätteenpoltoasetus	valtionneuvoston asetus jätteen polttamisesta (151/2013)
jätteesiirtoasetus	jätteiden siirtoja koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006
KAIELY	Kainuun ELY-keskus
KaivosL	kaivoslaki (621/2011)

KASELY	Kaakkois-Suomen ELY-keskus
KemL	kemikaalilaki (599/2013)
KemTurvL	laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005)
KESELY	Keski-Suomen ELY-keskus
LAPELY	Lapin ELY-keskus
LSL	luonnonsuojelulaki (1096/1996)
MATTI	maaperän tilan tietojärjestelmästä
MAL	maa-aineslaki (555/1981)
MerensuojeluL	merensuojelulaki (1415/1994)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
MYSL	merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009)
NaapL	laki eräistä naapurussuhteista (26/1920)
otsoniasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1005/2009 otsonikerrosta heikentävistä aineista
PelastusL	pelastuslaki (379/2011)
PIRELY	Pirkanmaan ELY-keskus
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
POKELY	Pohjois-Karjalan ELY-keskus
POP-asetus	pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä direktiivin 79/117/ETY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 850/2004
POPELY	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
REACH-asetus	kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006
RL	rikoslaki (39/1889)
SER	sähkö- ja elektroniikkalaiteromu
SYKE	Suomen ympäristökeskus
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
Tuote-VOC-asetus	valtionneuvoston asetus orgaanisten liuottimien käytöstä eräissä maaleissa ja lakoissa sekä ajoneuvojen korjausmaalauustuotteissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta (837/2005)
TURRE	tuottajavastuujärjestelmä
UhkakakkoL	uhkasakkolaki (1113/1990)
USPA	ympäristövalvonnassa käytettävä asianhallintajärjestelmä
UUDELY	Uudenmaan ELY-keskus
vaarallisten aineiden asetus	valtionneuvoston asetus vesiympäristölle vaarallisista ja haitallista aineista (1022/2006)
VAHTI	valvonnan tietojärjestelmä
VARELY	Varsinais-Suomen ELY-keskus
VESTY	Vesistötyöt-tietojärjestelmä
VL	vesilaki (587/2011)
Y-aspa	ympäristöhallinnon asiakaspalvelu
YSA	valtionneuvoston asetus ympäristönsuojelusta (713/2014)
YSL	ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
YVVA	valtionneuvoston vakuutus ympäristövahinkovakuutuksesta (47/2015)
YVVL	laki ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998)

1 Johdanto

Ympäristövalvonnalla tarkoitetaan tässä ohjeessa ympäristölainsäädännössä määriteltyä valvontaa. Ympäristövalvonnan ohjeessa (jäljempänä valvontaohje) 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 toimeenpanoon sekä valvonnan suunnitelmallisuuteen. Tavoitteena on myös, että valvonta on tasapuolista ja yhdenvertaista sekä yhteneväisten käytäntöjen mukaista.

Valvontaohje sisältää yleisen ja erityisen osan sekä liiteosan. Valvontaohjeen yleiseen osaan sisältyy ympäristövalvonnan yleinen ohje, jossa on esitelty valvonnan periaatteita ja pyritty määrittelemään, milloin valvontaviranomaisen tulisi ryhtyä hallinnollisiin ja oikeudellisiin toimiin valvontatehtävää hoitaessaan. Erityisessä osassa käsitellään ympäristövalvonnan kannalta keskeisimpiä säädöksiä ja kuvataan yksityiskohtaisemmin erityislakien (YSL, JL, VL, MYSL) soveltamistilanteita.

Valvontaohje on tarkoitettu ensisijaisesti valtion valvontaviranomaisille eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskuksille). Kunnat voivat kuitenkin harkintansa mukaan käyttää valvontaohjetta tai sen osaa suunnitellessaan ja toteuttaessaan ympäristövalvontaa. Liitteessä 1 on esitelty keskisuurten ja pienten kuntien hyviä valvontakäytäntöjä.

Valvontaohjeen lisäksi ympäristöministeriö on uudistanut Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaoppaan (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014). Laillisuusvalvontaoppaan tarkoituksena on selventää ja antaa toimintamalleja valvontaviranomaisen käytössä olevien valvontakeinojen soveltamiseen. Oppaassa esitetyt toiminta- ja asiakirjamallit on tarkoitettu konkretisoimaan annettua ohjeistusta. Opas on luonteeltaan ohjeellinen eikä sillä ole oikeudellista sitovuutta. Ympäristöministeriön valvontaohje ja laillisuusvalvontaopas muodostavat kokonaisuuden. Liitteessä 5 kuvataan laillisuusvalvontaoppaan pääkohtia ja täten helpotetaan ohjeen ja oppaan yhteiskäyttöä.

Ympäristövalvonta koostuu valvontaviranomaisen toimista, joilla varmistetaan lainsäädännön noudattaminen, luvan myöntämisen edellytysten täytyminen sekä luvan ja lupamääräysten valvominen. Valvontaan kuuluu muun muassa:

- lupaprosessiin osallistuminen;
- lausuntojen antaminen;
- valvonnan suunnittelu (valvontasuunnitelman ja -ohjelman laatiminen mukaan lukien valvonnan tavoitteiden asettaminen);
- laitosten luvan ja lupamääräysten valvonta (valvontakäyntien suunnittelu ja toteutus, hallinnollisten keinojen käyttäminen luparikkomustilanteissa laillisen tilanteen palauttamiseksi, pois lukien VL:n mukaisen hallintopakon käyttö);
- ilmoituksen tekeminen poliisille esitutkintaa varten;
- muutoksenhakuprosesseihin osallistuminen;
- kansalaisten yhteydenottojen käsittely sekä
- valvontatilanteista tiedottaminen yleisölle.

2 Valvonnan tavoitteet ja velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin

Ympäristövalvonnalla varmistetaan ympäristölainsäädännön ja viranomaismääräysten noudattaminen sekä haitallisten ympäristömuutosten ehkäiseminen tai poistaminen. Valvonnalla seurataan toiminnan lainmukaisuutta, toiminnasta aiheutuvia ympäristövaikutuksia sekä ympäristön olosuhteissa tapahtuvia muutoksia.

YSL 167 §:ssä säädetään valvonnan järjestämisen periaatteista. Valvontaviranomaisen tulee järjestää valvonta niin, että se on laadukasta, säännöllistä, tehokasta ja perustuu ympäristöriskien arviointiin. Valvonnan on oltava suunnitelmallista pyrkien keskittymään erityisesti toimintoihin, joista arvioidaan olevan eniten vaaraa tai haittaa. Näitä periaatteita voidaan soveltuvin osin hyödyntää myös JL:n, VL:n ja MYSL:n mukaisessa valvonnassa.

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. Tämän lisäksi ympäristövalvonnan tulee olla avointa ja valvontatehtävät tulee hoitaa hyvää asiakaspalvelua noudattaen.

Valvontaviranomaisen on ryhdyttävä hallinnollisiin ja/tai oikeudellisiin toimenpiteisiin, jos valvontaviranomainen saa tietää, että toiminnanharjoittaja rikkoo ympäristölainsäädäntöä. Hallinnollisella toimenpiteellä tarkoitetaan esimerkiksi kirjallisen huomautuksen tai kehotuksen antamista. Oikeudellisella toimenpiteellä puolestaan tarkoitetaan esimerkiksi ilmoituksen tekemistä poliisille esitutkintaa varten. Toiminnanharjoittajalle on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan varaamaan tilaisuus tulla kuulluksi laiminlyöntien syistä ja epäkohtien korjaamiseen liittyvästä aikataulusta. Valvontaviranomaisen tehtävänä on varmistaa, että toiminnanharjoittaja poistaa toiminnassa havaitut epäkohdat tai laiminlyönnit.

Valvontaviranomaisen tulee valvonnan yhteydessä tarpeen mukaan myös välittää tietoa lainsäädännön muutoksista ja vaatimuksista, parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevista BAT-päätelmistä sekä tarvittaessa selvittää toiminnanharjoittajalle luvan vaatimuksia.

Valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että valvonnan tavoitteet on asetettu asianmukaisesti, ja että valvontaan käytettävissä olevat voimavarat ovat riittävät henkilöstön työmäärään nähden. ELY-keskuksen Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (Y-vastuualue) määrittää valvontasuunnitelman kattavuuden eri sektorilakien osalta ja asettaa valvontasuunnitelmassa valvonnan tavoitteet. ELY-keskuksen johto määrittää valvontaan käytettävät resurssit, jonka jälkeen ELY-keskuksen Y-vastuualue vastaa tavoitteiden toteuttamisesta.

3 Valvontaviranomaiset ja viranomaisten välinen yhteistyö

3.1

Valvontaviranomaiset

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

Valtion yleinen valvontaviranomainen on ELY-keskus. YSL 21 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on ohjata ja edistää YSL:ssa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoa näiden säännösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa YSL:n mukaisessa päätöksenteossa siten kuin ELY-keskuksissa 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. YSL 22 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joka käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa YSL:n mukaisessa päätöksenteossa, huolehtii kunnalle kuuluvista YSL:n mukaisista lupa- ja valvontatehtävistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi siirtää YSL:ssa tarkoitettua toimivaltaansa viranhaltijalle siten kuin kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) 7 §:ssä säädetään. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallintopakon käyttämistä.

VL:ssa tarkoitettuina valvontaviranomaisina toimivat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen VL 1 luvun 7 §:n nojalla. Valvontaviranomaisilla on rinnakkainen toimivalta valvonta-asioissa. Lupaviranomaisena toimiva aluehallintoviraston Ympäristöluvut -vastuualue (AVI:n Y-vastuualue) käyttää VL:n mukaista hallintopakkoa, vaikkei muuten toimikaan YSL:n eikä VL:n mukaisena valvontaviranomaisena.

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

MYSL:ssa tarkoitettuja valvontaviranomaisia ovat ELY-keskuksen ohella Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi), Suomen ympäristökeskus (SYKE), rajavartiolaitos, Tulli ja poliisi. MYSL 12 luvussa on määritelty erikseen kunkin valvontaviranomaisen tehtävät.

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

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) valvoo YSL 216 §:ssä tarkoitetun orgaanisia liuottimia sisältäviä tuotteita koskevan valtioneuvoston asetuksen noudattamista yhdessä yleisten valvontaviranomaisten kanssa. Tukes valvoo myös JL:n nojalla pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (518/2014) noudattamista markkina-valvontaviranomaisena.

3.2

Viranomaisten välinen yhteistyö

Valvontaviranomaisten tulee tehdä yhteistyötä paitsi keskenään, myös muiden viranomaisten kanssa, joiden toiminta vaikuttaa ympäristölainsäädännön toimeenpanoon. Viranomaisten välisen yhteistyön tarve tulee korostumaan myös jatkossa, jotta ympäristönsuojelun korkea taso pystytään edelleen turvaamaan.

ELY-keskusten välinen yhteistyö

ELY-keskusten välinen yhteistyö edistää laadukkaan valvonnan kehittämistä. 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.

Vesienhuolossa luonnolliset yhteistyökumppanit löytyvät samalta vesienhoitoalueelta. Vaikka eri ELY-keskuksissa on erilaisia laitoksia valvottavana ja ELY-keskusten voimavarat ja toimintatavat saattavat vaihdella, tulee yhteistyöllä pyrkiä yhtenäistämään valvontaohjelmia ja menettelyitä, kuten määräaikaistarkastusten suunnittelua.

Valvontatyössä tulee muistaa myös mahdollisuus käyttää voimavaroja yli ELY-keskusten rajojen. Tämä on mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa yhden ELY-keskuksen alueella on paljon samantyyppisiä valvottavia laitoksia, kun taas jossakin ELY-keskuksessa kyseisiä laitoksia on vain vähän ja tietämyksen muodostaminen voi vaatia kohtuuttomia voimavaroja. Yhteistyön edellytyksiä on parannettu ELY-keskuksista 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-keskuksen ja kunnan välinen yhteistyö

ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tekevät tiivistä yhteistyötä keskenään. Viranomaisten tulee tehdä yhteistyötä valvonnan suunnittelussa. Viranomaisyhteistyö on hyödyllistä esimerkiksi valvontasuunnitelman laadinnassa. ELY-keskuksen tulee myös koordinoita tarkastustoimintaansa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa. ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on ilmoitettava YSL 23 §:n nojalla toisilleen valvonnassa havaitsemistaan puutteista mahdollisia toimenpiteitä varten. Ilmoittaminen tulee tehdä viipymättä, mikäli tilanne vaatii välittömiä toimenpiteitä.

ELY-keskuksen tehtävänä on myös tukea kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. ELY-keskuksen tulee tässä tarkoituksessa järjestää alueensa kunnille riittävässä määrin mahdollisuuksia tiedonvaihtoon lainsäädäntöön liittyvistä asioista ja vastattava kunnan esittämiin ympäristönsuojelua koskeviin tiedusteluihin.

ELY-keskuksen tulee käsitellä valvonnassa havaittuja haasteita yhdessä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa ja sopia yhteisistä linjauksista, menettelytavoista ja yhteistyöstä. Tapaamiset voivat vaihdella kokoonpanoltaan, sisällöltään ja teemoiltaan. Yksittäisissä valvontasioissa ELY-keskus voi tarvittaessa neuvoa kunnan ympäristönsuojeluviranomaista muun muassa vaikeiden hallintopakkoasioiden menettelyissä sekä tutkintapyyntöjen tekemisessä poliisille.

Rikosprosessissa asianomistajana olevan ELY-keskuksen on syytä pitää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ajan tasalla rikosasioiden etenemisestä salassapitosäännökset huomioon ottaen. Samoin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee informoida ELY-keskusta tarvittaessa vireillä olevista ympäristörikosasioista.

ELY-keskuksen tulee sopia yhdessä alueensa kuntien ympäristönsuojelu- ja pelastusviranomaisen kanssa yhtenäisistä toimintatavoista, jotka liittyvät onnettomuustilanteisiin tai muihin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Kuntien ja ELY-keskuksen yhteyshenkilöistä on poikkeuksellisia tilanteita varten ylläpidettävä ajantasaisia yhteystietoja.

ELY-keskuksen ja muiden viranomaisten välinen yhteistyö

Myös lupa- ja valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä keskenään. Velvoitteesta on säädetty ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014, YSA) 39 §:ssä. Säännöksen mukaan 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. Säännöksen tarkoittamat asiantuntijaviranomaiset ja -laitokset on lueteltu YSA 40 §:ssä.

Asiantuntijaryhmissä voidaan käsitellä lupa- ja valvontaviranomaisten tehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä asioita. Asiantuntijaryhmiä voi olla tarpeellista perustaa ympä-

ristönsuojelun eri sektoreille, kuten ilmansuojelun, vesiensuojelun, maaperän- ja pohjaveden suojelun tai jätehuollon kysymysten käsittelyyn. Ryhmien toimintaa koordinoi AVI:n ympäristölupapäälliköiden ja ELY-keskusten ympäristövalvontapäälliköiden muodostama yhteistyöelin.

Lupaviranomaisen järjestäessä ympäristö- tai vesilupa-asiaa koskevan neuvottelun, tulisi valvontaviranomaisen osallistua siihen. Neuvotteluissa voidaan tuoda esille jo aikaisessa vaiheessa valvontaviranomaisella olevaa tietoa luvan kohteena olevasta toiminnasta ja valvonnan kannalta keskeisistä seikoista.

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

- Tukes
- Tulli ja rajavartiolaitos
- Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira)
- SYKE:n jäteasiain yksikkö
- poliisi
- työsuojeluviranomaiset
- kunnan terveydensuojeluviranomaiset
- palo- ja pelastusviranomaiset
- ELY-keskuksen maatalouden tukivalvoja ja
- kalatalousviranomainen.

3.3

ELY-keskusten erikoistuminen

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

Kansalaisten ja toiminnanharjoittajien yleisneuvontaa ympäristöasioissa on pyritty keskitämään, jotta neuvontapalveluiden saatavuus parantuisi ja toisaalta ELY-keskuksissa voitaisiin keskittyä enemmän perehtymistä vaativiin tapauksiin. Ympäristöhallinnon asiakaspalvelun (Y-aspä) järjestäminen on keskitetty Pirkanmaan ja Etelä-Savon ELY-keskuksille. Verkkoasiointi ja valtakunnallisen asiakaspalvelukeskuksen palvelut on tunnustettu tärkeiksi asiakaspalvelun kanaviksi, joiden ansiosta suorat yhteydenotot valvojille ovat vähentyneet. Syvempää asiantuntemusta vaativat asiakasyhteydenotot ohjataan ELY-keskusten asiantuntijoille.

Taulukko 1. Ympäristövalvonnan kannalta tärkeimmät ELY-keskusten erikoistumis- ja keskittämistehtävät

Meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämistehtävät	UUDELY
Kalankasvatuksen ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät	VARELY
Pilaantuneiden maiden tutkimus ja kunnostusohjelman keskittämistehtävät	PIRELY
Jätehuollon tuottajavastuuvalvonta	PIRELY
Metsä- ja kemianteollisuuden ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät	KASELY
Kemikaalilain valvonnan kehittämistehtävät	KASELY
Öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittäminen ja valtakunnallinen varallaolo	EPOELY
Turvetuotannon ympäristönsuojelun koordinointi- ja asiantuntijatehtävä	POPELY
Kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden asiantuntija- ja kehittämistehtävä	KAIELY

4 Valvonnan viranomaisohjaus

Ympäristöministeriö vastaa YSL:n ja JL:n mukaisen toiminnan yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä. Ympäristöministeriö ohjaa vesiasioissa ELY-keskuksia ja SYKE:ä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Ympäristöministeriö vastaa vesiensuojelua koskevien tehtävien ohjauksesta ja maa- ja metsätalousministeriö vesivarojen käyttöä ja vesienhoitoa koskevien tehtävien ohjauksesta. Liikenne- ja viestintäministeriö ja ympäristöministeriö huolehtivat MYSL:n mukaisen toiminnan yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä hallinnonalallaan.

Ympäristöministeriö vastaa osaltaan ELY-keskusten Y-vastuualueen strategisesta ohjauksesta muiden ohjaavien ministeriöiden kanssa. ELY-keskusten Y-vastuualueen toiminnallinen ohjaus kuuluu myös ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriöön on perustettu ohjaustoiminto, jolla pyritään tukemaan aiempaa paremmin aluehallinnon toimintaa muuttuvassa toimintaympäristössä strategista ohjausta sekä resurssi-, tulos- ja informaatio-ohjausta kehittämällä.

Tulosohjauksessa ympäristöministeriö antaa ELY-keskuksille yhteiset ohjeet, joiden perusteella Y-vastuualue tekee esityksen tulossopimuksesta, jota käsitellään tulosohjauskeskusteluissa. Keskusteluissa tarkastellaan myös sitä, kuinka ELY-keskukset ovat saavuttaneet tulostavoitteensa. Tavoitteiden saavuttamisen tarkasteluun sisältyy myös valvontaan liittyvien tulostavoitteiden seuranta.

Ympäristöministeriö on asettanut ympäristöhallinnon palveluiden ohjausryhmän vastamaan asiakaspalveluiden tuottamisesta ja kehittämisestä (YM016:00/2015, 17.9.2015). ELY-keskusten ja AVI:en Y-vastuualueiden toimintaa tuetaan myös toimintamallien kehittämishallinnalla (YM010:00/2015, 28.5.2015). Toiminta- ja palveluprosesseja kehittävästä toimintamalliryhmästä tässä yhteydessä tärkein on ympäristönsuojelun toimintamalliryhmä, jossa käsitellään ja kehitetään YSL:n, JL:n ja VL:n mukaista valvontaa sekä luodaan muun muassa keskeisimmille valvontatoimenpiteille palvelu- ja prosessikuvaukset.

Lisäksi ympäristöministeriö järjestää koulutuksia ja neuvottelupäiviä sekä vastaa ELY-keskusten kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin. ELY-keskukset ja ympäristöministeriö järjestävät määräajoin myös ELY-keskusten ympäristölainsäädännön valvonnasta vastaaville päälliköille suunnattuja neuvottelupäiviä. Neuvottelupäivillä käsitellään valvonnassa tunnistettuja haasteita ja pyritään sopimaan yhteisistä menettelytavoista. Valvonnasta vastaavien päälliköiden tulisi yhteistyön tuloksena tuottaa yhteisiä menettelyitä ja kuvauksia siitä, kuinka valvonnassa tunnistettuja ongelmia tulisi ratkaista.

5 Ympäristövalvonnan sisältö

Ympäristövalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että ympäristössä tapahtuvat toiminnot ovat lainsäädännön sekä viranomaisten myöntämien lupien ja määräysten mukaisia. Lisäksi valvonnalla seurataan toiminnan aiheuttamia ympäristövaikutuksia sekä toiminnassa ja muissa olosuhteissa tapahtuvia muutoksia. Jos toiminta on lainvastaista, valvojan velvollisuus on puuttua epäkohtiin. Ympäristövalvontaan sisältyy sekä ennakoivalvontaa että jälkivalvontaa. Näiden lisäksi keskeistä on myös yleisen edun valvonta.

Ennakoivalvontaan kuuluvat erilaiset hallintotoimet ennen luvan tai ilmoituksenvaraisen toiminnan aloittamista, kuten esimerkiksi lupien ja ilmoitusten käsittelyprosessit sekä muutoksenhaku tiettyihin päätöksiin. Jälkivalvonta puolestaan on laillisuusvalvontaa, joka käsittää valvontaviranomaisen toimet ympäristölainsäädännön noudattamisen, tarvittavien lupien sekä lupamääräysten valvomiseksi toiminnan aikana ja toiminnan lopettamisen jälkeen. Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonnassa keskeisintä on laillisen tilan palauttaminen rikkomustapauksissa hallinnollisin keinoin sekä lakia rikkoneiden saattaminen rikosoikeudelliseen vastuuseen teoistaan. Ennakoivalvonta ja jälkivalvonta muodostavat valvonnan kokonaisuuden.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on toimialueellaan myös yleisen edun valvonta, mikä merkitsee yksityistä intressiä laajempien etukysymysten valvontaa. Tällöin valvonnalla pyritään turvaamaan yleisemmän kokonaisuuden etu, kuten esimerkiksi ympäristön etu.

Valvontaan luetaan ne toimet, joilla luodaan valvonnan edellytykset aina valvonnan suunnittelusta sen toteutumisen arviointiin. Valvonnassa käytettäviä valvontamenetelmiä ja -toimenpiteitä ovat muun muassa toiminnanharjoittajien laatimien asiakirjojen sisällön arviointi, laite-, laitos- ja maastotarkastukset, tarkkailu- ja seurantatulosten sekä ympäristövaikutusten seuraaminen, ympäristönäytteiden ottaminen ja analysointi sekä henkilöstön ja haitankärsijöiden haastattelut. Valvontaan kuuluu myös tarkoituksenmukaisiin hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin toimiin ryhtyminen tilanteessa, jossa toiminta ei täytä ympäristölainsäädännön vaatimuksia. Lisäksi valvontaan luetaan kuuluvaksi valvottavaa toimintaa koskevien yleisöilmoitusten käsittely sekä valvontatilanteista tiedottaminen yleisölle.

Yleisen edun valvonta

Valvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun valvonta. Yleisen edun valvonnan voidaan katsoa edustavan kaikkia haitankärsijöitä ja sillä tavoitellaan yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Ympäristölainsäädännössä yleinen etu määrittyy kestävän kehityksen tavoitteiden sekä ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta. Haitankärsijänä tai ympäristörikoksen kohteena ei ole lainkaan tai pelkästään joku yksityishenkilö, henkilöryhmä tai jokin tietty omaisuus vaan kohteena on yleisempi kokonaisuus.

Ympäristölainsäädännössä yleistä etua katsotaan kestävän kehityksen tavoitteiden sekä ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta. Tällöin yleistä etua ei tarkastella esimerkiksi taloudellisten, elinkeino- tai työvoimapolitiittisten tai yleisten alue- ja kunnallispolitiittisten intressien mukaisesti. Suomen perustuslain (731/1999, PL) 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. PL:ssa myös todetaan, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Yleisen edun valvonta koskee edellä mainitun perusoikeuden sekä ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden turvaamista.

Yleisen edun valvonta kattaa kaikki valvonnan osa-alueet ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan (eli varsinaiseen laillisuusvalvontaan) saakka. Valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa yleistä etua ennen kaikkea erilaisten hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Ennakkovalvonnassa eli lupien ja ilmoitusten käsittelyssä valvontaviranomaisen tehtävänä on tuoda yleisen edun näkökulma lupahakemuksesta annettavissa lausunnoissa sekä mahdollisissa lupapäätöksissä koskevissa muutoksenhakuprosesseissa esiin. Lisäksi yleistä etua valvotaan laillisuusvalvonnan keinoin puuttamalla lainvastaisiin tilanteisiin. ELY-keskuksella on rikosoikeudellisissa prosesseissa asianomistajan asema, jos yleistä etua on loukattu.

Ennakkovalvonta osana muuta valvontaa

Jos toiminta on ennakkollisen valvontamenettelyn (esimerkiksi lupamenettelyn tai ilmoitusmenettelyn) piirissä, lupatarpeen harkinta, luvan hakemiseen liittyvät viranomaiskannanotot ja neuvottelut tulee tehdä huolellisesti, koska ne luovat pohjan asianmukaiselle lupahakemukselle, lupaharkinnalle ja jälkivalvonnalle. Näillä vaiheilla on suuri merkitys toimijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta.

Ennakkovalvonta ja jälkivalvonta muodostavat valvonnan kokonaisuuden. Lupien käsittelyssä tarvitaan valvonnassa kertynyttä tietoa ja toimiva jälkivalvonta edellyttää, että lupamääräyksissä huomioidaan valvonnan tarpeet. Yksiselitteiset lupamääräykset, päästöjen asianmukainen seuranta ja tietojen säännöllinen toimittaminen valvontaviranomaiselle luovat osaltaan edellytykset tehokkaalle valvonnalle. Valvontaviranomainen harkitsee uusien hankkeiden ja laitosten luvan hakemisen tarpeen sekä luvan saaneen toiminnan olennaiseen muuttamiseen perustuvan luvan tarpeellisuutta. YSL 89 §:ssä mainitun ehdon täytyttyessä valvontaviranomaisen voi myös tehdä aloitteen luvan muuttamiseksi.

Lupamenettelyssä valvontaviranomaisen antaman lupahakemusta koskevan lausunnon merkitys on suuri, koska sillä voidaan osoittaa lupaviranomaiselle valvonnan kannalta merkittävimmät seikat tai lupahakemuksen mahdolliset puutteet. Jos lupaviranomainen järjestää lupamenettelyn aikana neuvotteluita, olisi valvontaviranomaisten (ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen) suositeltavaa osallistua niihin.

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

Valvontaviranomaisen olisi syytä olla selvillä käytettävissä olevien resurssien puitteissa myös suunnitteilla olevan hankkeen ympäristövaikutusten arviointiprosessista (YVA-prosessista), jotta hankkeen vaikutukset ja sisältö olisi valvontaviranomaisen tiedossa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

5.3

Laillisuusvalvonnan keinot jälkivalvonnassa

Valvontaviranomaisella on aina velvollisuus ryhtyä toimiin lainvastaisen tilanteen korjaamiseksi. Valvonta-asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Asia voi tulla vireille eri tavoin, kuten 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 valvontaviranomaisen omasta aloitteesta tapahtuva vireillepano.

Viranomaisella on erilaisia keinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan. Valvonnalliset toimenpiteet päätetään tilanteen vakavuuden, syiden ja seurausten perusteella. Toimenpiteen valintaan vaikuttaa myös, kuinka laittomasta tilanteesta on kyse. Toimenpiteistä päätettäessä tulee pitää mielessä hallinnon yleiset periaatteet, kuten suhteellisuus-, objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä lakisidonnaisuuden vaatimus. Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein tavoiteltuun päämäärään nähden. Objektiviteettiperiaatteen mukaan toiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu käytettäväksi. Lakisidonnaisuuden vaatimus puolestaan edellyttää, että viranomaisen on noudatettava voimassaolevia oikeusnormeja eli valittujen toimenpiteiden tulee perustua lakiin.

Valvonnan peruskeinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan ovat selvityksen pyytäminen, tarkastus, kehoitus sekä määräys tai kielto sellaisenaan taikka hallintopakolla tehostettuna.

Saatuun tietää lainvastaisesta tilanteesta valvontaviranomaisen tehtävänä on selvittää asiaan liittyvät tapahtuma- ja taustatiedot tilanteen korjaamiseksi ja mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valvonnan kohteena olevalta toiminnanharjoittajalta voidaan pyytää kirjallista selvitystä.

Ensivaiheessa valvontaviranomaisen tulee antaa neuvoja ja ohjausta lainmukaisista menettelytavoista sekä antaa toiminnanharjoittajan kertoa näkemyksensä siitä, miten laitton tila aiotaan korjata. Tarvittaessa kohteeseen tehdään tarkastus. Tilanne pyritään ensisijaisesti korjaamaan niin, että toiminnanharjoittaja omaehtoisesti ryhtyy toimenpiteisiin laillisen tilan palauttamiseksi.

Mikäli toiminnanharjoittaja ei itse omaehtoisesti ryhdy korjaamaan tilannetta, annetaan hänelle kehoitus saattaa tilanne säännösten ja määräysten mukaiseksi. Kehotus lainvastaisen tilan korjaamiseksi edeltää hallintopakkomenettelyä. Valvontaviranomaisen on valvottava, että kehotusta ja siinä asetettua määräaika noudatetaan. Valvontaviranomainen suorittaa tarkastuksen viipymättä kehotuksessa asetetun määräajan kuluttua tai toteaa muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, onko asianomaista kehotusta noudatettu.

Hallintopakkoa käytetään silloin, kun kehoitus ei ole riittävä toimenpide tai se ei johda toivottuun tulokseen. Viranomaisen käyttäessä hallintopakkoa toiminnanharjoittajalle annetaan määräys tai kieltä 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 kieltä tai määräystä noudatetaan. Tarvittaessa tehoste tuomitaan täytäntöön pantavaksi. Hallinnollisten valvontatoimien käyttö päättyy vasta, kun lainvastainen tilanne korjattu. Tarvittaessa asiasta tehdään myös tutkintapyyntö poliisille.

Taulukko 2. Taulukkoon on listattu keskeiset valvonnalliset toimenpiteet sektorilakoittain.

Keinot:	huomautus/kehoitus	määräys tai kieltä hallintopakkolla tehostettuna*	ilmoituksen tekeminen poliisille esitutkintaa varten**
YSL	179 §	175 § 176 § 180 § 181 § 184 §	188 §
JL	97 § 107 § 133 §	125 § 126 § 129 §	136 §
VL	14:2 § (AVI***)	14:4 § (AVI) 14:6 § (AVI) 14:8 § (AVI) 14:10 § 14:11 §	14:2 §
MYSL	9:4 §	12:15 § 12:16 §	13:3 §

* Määräys tai kieltä voidaan antaa ilman hallintopakkoa, jos hallintopakkolla tehostaminen on ilmeisen tarpeellista.

** Ilmoituksen tekeminen poliisille esitutkintaa varten voidaan tarvittaessa tehdä samanaikaisesti kuin määräyksen tai kiellon antaminen.

*** VL:n mukaista hallintopakkoa käytetään AVI.

Erityisten syiden vaatiessa kehotuksessa asetettua määräaikaa voidaan pidentää, jos 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 tutkintapyynnön tekemistä 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. Tapahtumien yksityiskohdat on kirjattava selkeästi tarkastuskertomukseen. Myös mahdollinen valokuva-aineisto tulee säilyttää asianmukaisesti ja valokuvista tulee käydä ilmi ajankohta ja kuvaaja. Näin menetellen voidaan myöhemmin selvittää tapahtumien kulku.

5.4

Valvontatiedon hankkiminen

Valvontaviranomainen saa tietoa luvanvaraisesta toiminnasta eri tavoin. Valvontaviranomaisen saama valvontatieto perustuu erityisesti toiminnanharjoittajan ilmoituksiin, yleisöilmoitukseen, toiminnanharjoittajan määräaikaisraportointeihin, ympäristön tilaa koskevien raporttien seurantaan ja niiden arvioimiseen sekä muuhun valvontaviranomaisen hankkimaan tietoon. Valvontaviranomaisen tulee myös hyödyntää valvonnassa taloudellisia indikaattoreita, kuten niin sanottua riskimittaria. Tämän lisäksi valvontaviranomainen hankkii tarkastuksilla ja neuvotteluissa itse aktiivisesti tietoa ympäristöluvanvaraisesta toiminnasta ja siitä aiheutuvista päästöistä.

1) Toiminnanharjoittajan ilmoitus

Toiminnanharjoittajan tulee ilmoittaa lupamääräysten rikkomisesta, onnettomuudesta tai muusta vastaavasta poikkeuksellisesta tilanteesta valvontaviranomaiselle. Ilmoituksen tekemiseen on olemassa sähköinen sovellus, josta tiedot siirtyvät asianhallintajärjestelmään ja valvonnan tietojärjestelmään. Asianhallintajärjestelmä antaa ilmoituksesta toiminnanharjoittajalle aikaleimalla varustetun varmistuksen ilmoituksen saapumisesta valvontaviranomaiselle.

Valvontaviranomaisen tulee korostaa toiminnanharjoittajalle, että ilmoitus päästöraja-arvon ylityksestä, onnettomuudesta tai muusta vastaavasta poikkeuksellisesta tilanteesta tulee tehdä viipymättä. Jos ilmenee, että luparikkomuksista ei ole ilmoitettu valvontaviranomaiselle riittävän joutuisasti, valvojan on ryhdyttävä hallinnollisiin (yhteydenotto, kirjallinen huomautus tai kehoitus taikka määräyksen tai kiellon antaminen mahdollisella hallintopakolla tehostettuna) ja tarvittaessa oikeudellisiin toimenpiteisiin (ilmoitus poliisille esitutkintaa varten).

Valvontaviranomaisen on reagoitava asianmukaisesti toiminnanharjoittajan ilmoituksiin (tilanteen arviointi, yhteydenotto tai tarvittaessa tarkastus) ja tehtävä näistä merkinnät asianhallintajärjestelmään ja valvonnan tietojärjestelmään.

2) Yleisöilmoitus

Yksittäinen kansalainen voi tehdä valvontaviranomaiselle ilmoituksen havaitsemastaan ympäristön pilaantumisesta tai sen vaarasta. Valvontaviranomaisen on arvioitava joutuisasti ilmoituksen merkittävyys. Ilmoitus ja arvio ilmoituksen perusteena olevasta tapahtumasta tulee kirjata asianhallintajärjestelmään sekä valvonnan tietojärjestelmään. Jos ilmoitus on tehty anonyyminä ja alustava arvio osoittaa, että ilmoitus on asiaton, ei asiaa ole tarpeen selvittää eteenpäin.

Jos ilmoituksen tekijä on asianomaisen laitoksen työntekijä, joka ei halua nimeään ilmoitet-tavan eteenpäin, on ilmoittajan nimi mahdollista pitää vain valvontaviranomaisen tietona, jos on syytä epäillä, että ilmoituksen tekijä joutuisi valvottavan laitoksen tai yleisön painostamaksi.

Jos alustava arvio osoittaa, että toiminta ei ole luvan mukaista tai että ympäristön pilaantu-mista on tapahtunut, on valvontaviranomaisen ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin ottamal-la yhteyttä toiminnanharjoittajaan. Jos asia ei selviä yhteydenotolla, on valvontaviranomaisen tehtävä laitokseen tarkastus.

Yhteydenotot, tarkastukset ja saadut selvitykset on dokumentoitava asianmukaisesti asian-hallintajärjestelmään ja valvonnan tietojärjestelmään. Kun asia on saatu selvitettyä, tulee il-moituksen tekijälle ilmoittaa tehdyistä toimenpiteistä ja asian lopputuloksesta, mikäli se ei ole ilmeisen tarpeetonta. Jos asian selvittäminen pitkittyy, voi ilmoituksen tekijää informoida tarpeen mukaan myös väliaikana.

3) Toiminnanharjoittajan raportointi

Toiminnanharjoittajan on luvan mukaisesti tehtävä määräaikaissraportit. Määräaikaissraportoin-ti voidaan tehdä kuukausittain, muutaman kuukauden tai vuoden välein. Valvontaviranomai-sen on huolehdittava siitä, että toiminnanharjoittajat toimittavat määräaikaissraportit sovitusti.

Raporttien tulee sisältää valvontaa varten vaadittavat tiedot ja raportoivien tietojen tulee olla luvan vaatimusten ja siihen liittyvien säännösten mukaisia. Valvontaviranomaisen on tarkastettava määräaikaissraportit sovitussa ajassa. Määräaikaissraporttien tarkastuksen lisäksi valvontaviranomaisen on seurattava erityisesti laitoksen päästöjä ja niiden jatkuvaa kasvua. Pitkään jatkuneesta päästöjen kasvusta on keskusteltava toiminnanharjoittajan kanssa.

4) Taloudelliset indikaattorit

Ympäristövalvonnassa valvontaviranomainen joutuu toisinaan tilanteisiin, joissa toiminnan-harjoittajan maksukyvyttömyys saattaa vaikuttaa ympäristövelvoitteiden täyttämiseen. Tällöin valvontaviranomainen joutuu reagoimaan asiaan ja etsimään keinot ympäristövelvoitteiden täyttämisen turvaamiseksi. Pystyäkseen riittävän ajoissa tunnistamaan mahdolliset valvotta-van laitoksen toimintaan sisältyvät ympäristöriskit tulee valvontaviranomaisen seurata myös toiminnanharjoittajan taloudellista tilannetta.

Valvontaviranomaisen tulee hyödyntää valvonnassa käytettävissä olevia työkaluja ja re-sursseja, joiden avulla pystytään seuraamaan ja indikoimaan yritysten taloudellista tilannetta. Esimerkiksi ELY-keskuksissa käytössä oleva, Suomen Asiakastieto Oy:n ylläpitämä riskiluoki-tusanalyysi eli Riskimittari -tuote on eräs tapa seurata yritysten taloudellista tilannetta.

Riskimittari määrittelee yrityksen riskiluokan, kertoo yrityksen riskipisteet sekä näyttää taloudellisen kehityksen verrattuna aikaisempaan. Riskimittarin avulla valvontaviranomainen

voi esimerkiksi verrata yrityksen riskipisteitä saman toimialan ja kaikkien yritysten keskimääriisiin pisteisiin. Riskimittarin taustalla ovat tutkitut tilastolliset mallit ja laaja yritystietokanta. Luokitus perustuu muun muassa yrityksen maksutapaan, maksuhäiriöihin, kannattavuuteen, vakavaraisuuteen, maksuvalmiuteen ja muihin yrityksen taustatietoihin.

Mittari jakaa yritykset viiteen eri riskiluokkaan sen perusteella, kuinka todennäköistä on, että yrityksellä on maksuhäiriöitä tai että yritys asetetaan konkurssiin. Suomen Asiakastieto Oy:n mukaan riskimittari ennustaa riskit 80 %:n todennäköisyydellä riskimittarin asteikolla 1–5 (alkaen pienimmästä luokasta 1 – erittäin suureen eli luokkaan 5). Tietojen keräystavan ansiosta riskiluokitus huomioi yritysten taloudellisen tilanteen muutokset reaaliajassa.

Jos valvontaviranomainen huomaa taloudellisten indikaattorien perusteella, että valvottava laitos on taloudellisissa vaikeuksissa, valvontaviranomaisen tulee aktivoitua ja varmistaa, että toiminta on luvan mukaista. Jos toiminta ei ole luvan mukaista, on valvontaviranomaisen ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaoppaan (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014) luvussa 9 kuvataan tarkemmin taloudellisia indikaattoreita koskevia menettelyitä, jotka ovat hyviä työvälineitä laitosten valvontatarpeen tunnistamiseen.

5) Ympäristön tilaa koskevat raportit ja muu valvontaviranomaisen hankkima tieto

Kunnat ja toiminnanharjoittajat laativat luvanvaraisesta toiminnastaan ympäristön tilaa koskevia raportteja. On tärkeää, että toiminnanharjoittaja toteuttaa tarkkailuohjelmissa mahdollisesti määritellyt tai erikseen määriteltävät ympäristönäytteenotot ja raportoi niistä valvontaviranomaiselle.

Valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että valvontayksikkö saa kaikki raportit käyttöönsä. Valvontaviranomaisen on seurattava ja arvioitava tuloksia määräajoin ja otettava tulokset huomioon lupalausunnoissa ja tarkastuksissa.

Kuntien ja muiden tahojen toteuttamaa muuta ympäristötilan seuranta voidaan käyttää hyväksi valvonnassa, mutta se on toissijaista tarkkailuraportteihin nähden. Niitä tärkeämpi tietolähde on ELY-keskuksen seuranta.

Valvontaviranomainen laatii myös itse ja hankkii valvontaa varten erilaisia mittauksia, tutkimuksia ja selvityksiä. Valvontaan tietoa tuottavat mittaukset, tutkimukset ja selvitykset tulee tehdä pätevästi ja tarkoituksenmukaisin menetelmin. Kaikki ympäristönäytteet tulisi ottaa standardisoitujen näytteenottomenetelmien mukaisesti. Pääsäännön mukaan toiminnanharjoittaja vastaa aiheuttamisperiaatteen ja selvilläolovelvollisuutensa perusteella näytteenoton kustannuksista.

Toiminnanharjoittajien vesistöön johdettavien päästöjen velvoitetarkkailun näytteenotosta huolehtii sertifioitu, ulkopuolinen ja riippumaton näytteenottaja. Analyysit tehdään akkreditoitun laboratorion toimesta kansainvälisiä tai kansallisia menetelmästandardeja soveltaen. Vertailumittauksia tehdään tarvittaessa. Valvontaviranomainen voi tarvittaessa täydentää omalla kustannuksellaan vesistöön johdettavien päästöjen tarkkailua omilla valvontanäytteillä.

Ilmaan johdettavien päästöjen jatkuvat mittaukset tekee toiminnanharjoittaja, mutta mittausjärjestelmien laadunvarmistuksen vertailumittauksin tekee riippumaton taho. Tulosten raportoinnin laatutavoitteita ovat luotettavuus, kattavuus, oikea-aikaisuus, selkeys ja havainnollinen esitystapa.

Välitön toiminnan keskeyttäminen vakavan vaaran uhatessa

Valvontaviranomainen voi eräissä tilanteissa keskeyttää luvanvaraisen toiminnan välittömästi. Toiminnan välitön keskeyttäminen on poikkeuksellinen toimi. Keskeyttäminen on mahdollista muun muassa silloin, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu välitöntä terveyshaittaa tai merkittävää muuta välitöntä ympäristön pilaantumista, eikä haittaa voida muutoin poistaa tai riittävästi vähentää (katso esimerkiksi YSL 181 §). Tällaisesta tilanteesta on kyse esimerkiksi silloin, jos prosessin toiminnasta vapautuu myrkyllisiä kaasuja aiheuttaen lähiympäristön asukkaille akuutin myrkytysvaaran.

Toiminnanharjoittajaa on mahdollisuuksien mukaan kuultava ennen toiminnan keskeyttämistä. Valvontaviranomainen voi pyytää toiminnan keskeyttämiseen tarvittaessa virka-apua poliisilta. Keskeyttämistoimenpiteestä on laadittava pöytäkirja ja keskeyttämisestä on viipymättä tehtävä päätös. Päätöksen tekemisessä noudatetaan hallintolain (434/2003, HL) menettelyjä. VL:n mukaisessa asiassa valvontaviranomaisen on toiminnan keskeyttämisen jälkeen viivytyksettä pantava vireille hallintopakkoa koskeva asia AVI:iin.

Valvontaviranomaisen on lisäksi annettava tieto siitä, miten toiminnan jatkamiseksi menettelään. Valvontaviranomaisen on kerrottava toiminnanharjoittajalle, mihin toimiin tämän on ryhdyttävä tai millaiseksi laitoksen toiminta on saatettava, jotta toiminnan jatkaminen voitaisiin sallia.

Rikosasiat

Jos valvontaviranomainen havaitsee lainvastaisen teon tai laiminlyönnin, valvontaviranomaisen on harkittava, tulisiko asiasta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Myös onnettomuustilanteista sekä yllättävistä ympäristövahingoista on syytä ilmoittaa poliisille. Poliisin 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. Valvontaviranomaisen on ilmoitettava lainvastaisista teoista tai laiminlyönneistä poliisille, jollei edellytyksiä ilmoittamatta jättämiselle ole. Tutkintapyyntö voidaan YSL 188 §:n, VL 14 luvun 2 §:n ja JL 136 §:n 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 lähtökohteisesti sanktio, vaan painostuskeino. Tuomioistuini ei myöskään anna ennallistamismääräyksiä rikoskäsitteilyn yhteydessä, vaan hallinnollisen ennallistamismääräyksen antaa aina valvontaviranomainen.

Itsekriminointisuojan kannalta myöhemmässä rikosprosessissa voi olla merkitystä sillä, miten toiminnanharjoittajan kannalta kielteiset tiedot on hankittu. Itsekriminointisuoja eli myötävaikuttamattomuusperiaatteella tarkoitetaan rikoksesta epäillyn tai syytteessä olevan suojana olevaa käytäntöä, joka tarkoittaa, että rikoksesta epäiltyä tai syytettyä ei saa pakottaa eikä painostaa omalla toiminnallaan edistämään syyllisyytensä selvittämistä. Sakon uhalta tehostetulla hallintopakolla saadut tiedot saattavat joutua hyödyntämiskiellon alaiseksi mahdollisessa rikosprosessissa. Mikäli asiassa harkitaan samanaikaisesti sekä hallintopakon käyttämistä että tutkintapyynnön tekemistä, saattaa asiasta olla tarpeen keskustella poliisin tai syyttäjän kanssa. Mikäli tutkintapyyntö on tehty, on asialle todennäköisesti määrätty syyttäjä, johon on syytä olla yhteydessä.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on antaa tarvittaessa poliisille asiantuntija-apua esitutkinnassa. Valvontaviranomainen auttaa poliisia tarvittavien tietojen hankinnassa ja tuo esille syytteen nostamisen kannalta olennaisia asioita. ELY-keskus toimii myös eräissä YSL:n, JL:n ja VL:n mukaisissa ympäristörikosasioissa asianomistajana. Valvontaviranomaisen asiantuntijarooli ja asianomistajana toimiminen on kuitenkin pidettävä toisistaan erillään.

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

6 Valvonnan suunnittelu ja toteutumisen arviointi

6.1

Yleiset lähtökohdat

Valvontaviranomaisen tulee pitää YSL 168 §:n mukaan huoli siitä, että ympäristölainsäädännön säännösten ja määräysten valvonta on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Valvonnan tulee perustua ympäristöriskien arviointiin ja sen tulee olla suunnitelmallista niin, että siinä otetaan huomioon organisaation kaikki ympäristövalvonnan tehtävät ja elementit. Periaatteita voidaan soveltaa myös muiden valvontaohjeessa käsiteltävien erityislakien valvontaan.

Valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava alueelleen YSL:n mukaista 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.

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.

6.2

Riskiperusteinen lupalaitosten valvonta

Riskiperusteinen lupalaitosten valvonta on YSL:n ja JL:n nojalla velvoittavaa. VL:n ja MYSL:n osalta riskiperusteinen valvonta olisi suositeltavaa siinä muodossa kuin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista suorittaa.

Ympäristölupien valvonnassa ympäristöriskien järjestelmällisen arvioinnin tulee perustua vähintään seuraaviin arviointiperusteisiin:

1. kyseessä olevien laitosten mahdollisiin ja tosiasiallisiin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat ihmisen terveyteen ja ympäristöön päästötasot ja -tyypit, paikallisen ympäristön herkkyys sekä onnettomuusriski huomioon ottaen;
2. lupaehtojen noudattamista koskeviin tietoihin;
3. toiminnanharjoittajan osallistumiseen ympäristöjärjestelmään (EMAS-järjestelmä).

Valvontaviranomaisen tulee valmistautuessaan määräaikaistarkastukseen arvioida valvotavan laitoksen ympäristöstä tehtyjä vaikutusselvityksiä ja selvittää, ovatko tehdyt 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 vaikutusarvioinnissa tarkastella erityisesti sitä, onko tilanteessa tapahtunut muutosta. Määräaikaistarkastuksella käydään läpi myös valvontaviranomaisen arvio toiminnan vaikutuksista. Arvio otetaan huomioon valvontaluokkien muutostarvetta arvioitaessa laadittaessa valvontaohjelmaa, ellei tehtyjen selvitysten perusteella ilmene tarvetta ryhtyä nopeampiin toimenpiteisiin.

Määräaikaistarkastuksilla 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.

Ympäristöjärjestelmä eli EMAS-järjestelmä on organisaation ympäristöjohtamisen väline, jonka avulla organisaatio tunnistaa toimintansa, tuotteidensa ja palvelujensa välilliset ja välittömät ympäristövaikutukset ja toimii suunnitelmallisesti erilaisten päästöjen ja jätteiden sekä energian ja luonnonvarojen kulutuksen vähentämiseksi. EMAS-organisaatio sitoutuu ympäristölainsäädännön noudattamiseen, ympäristönsuojelun tason jatkuvaan parantamiseen sekä julkiseen raportointiin ympäristöasioista. EMAS-järjestelmä perustuu EU:n asetukseen (EY) N:o 1221/2009 ja se koostuu kansainvälisen ISO 14001 -ympäristöjärjestelmästandardin mukaisesta ympäristöjärjestelmästä sekä ympäristöraportista eli EMAS-selonteosta.

EMAS-järjestelmä 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

Valvonnan tehokkuuden seuranta

YSL:n mukaisia valtion valvontaviranomaisia ovat ELY-keskukset. Valvontatehtäviä hoidetaan niiden ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueilla ELY-keskuksen työjärjestyksessä määrättyssä yksikössä. Tästä yksiköstä käytetään tässä valvontaohjeessa nimitystä valvontayksikkö.

Lähtökohtana on, että ympäristövalvonnasta vastaavat valvontayksiköt nimeäisivät kaikille laitoksille vastuuvälvojan. Valvottavat laitokset tulisi jakaa valvojille siten, että työmäärä jakaantuu tasaisesti valvonnan resurssit huomioon ottaen.

Valvonnan tehokkuutta tarkastellaan valvontaohjeen liitteessä 2 lueteltujen määräaikojen avulla. Sen lisäksi ELY-keskusten tulosohtauksessa ympäristöministeriö voi asettaa muita tavoitteita. Tavoitteenasetannalla pyritään varmistamaan asiakkaiden laadukas ja tasapuolinen palvelu eri valvontaviranomaisissa.

Valvontaviranomainen saa valvonnallisia ilmoituksia joko toiminnanharjoittajalta tai yksittäiseltä kansalaiselta, joka ilmoittaa valvontaviranomaiselle havaitsemastaan ympäristön pilaantumisesta tai sen vaarasta (katso yleisen osan luku 5.4). Valvontayksikössä toiminnan tehokkuutta voidaan tarkastella muun ohella arvioimalla, kuinka nopeasti valvontayksikkö pystyy selvittämään mitä on tapahtunut, kuinka merkittävästä asiasta on kysymys ja kuinka nopeasti toimenpiteisiin on ryhdytty tilanteen korjaamiseksi.

Toiminnanharjoittajan toimittamien määräaikaisraporttien käsittelyn määräajat on myös kuvattu valvontaohjeen liitteessä 2 (katso myös yleisen osan luku 5.4). Jos valvoja havaitsee päästöraporttien tai ympäristön tilaa koskevien raporttien perusteella tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin esimerkiksi huononevan ympäristön laadun tai päästöjen lisääntymisen vuoksi, voidaan näissä tapauksissa soveltaa raja-arvojen ylityksissä käytettyjä määräaikoja toimenpiteisiin ryhtymisessä.

ELY-keskusten ympäristövalvonnasta vastaavien yksiköiden tulee käsitellä toiminnanharjoittajan ilmoitukset, yleisöilmoitukset sekä toiminnanharjoittajan raportit valvontaohjeen liitteessä 2 mainituissa määräajoissa.

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

Laitoksen vastuuvälvojan on seurattava vuosiarvioinnin yhteydessä yleisen osan luvussa 5.4 kuvatun riskimittarin antamaa laitoksen luokitusta. Jos laitoksen luokitus laskee 3:sta 4:seen, on valvontaviranomaisen arvioitava laitoksen tila ja ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin tilanteen selvittämiseksi. Taloudellisen tilan huonontuminen voi olla merkki siitä, että laitoksen on vaikea selvitä muun muassa ympäristönsuojeluun liittyvistä velvoitteista. Tällaisissa tilanteissa asianmukaisia toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi valvojan tekemä arvio laitoksen tilasta, yhteydenotto, tarkastuksen tekeminen valvottavaan laitokseen tai valvontaluokan nostaminen. Jos riskiluokka laskee 5:een, on laitoksen tilanne selvitettävä yksityiskohtaisesti.

Ympäristön tilaa koskevien raporttien (katso yleisen osan luku 5.4) toteutumista puolestaan seurataan tarkastelemalla, onko ympäristön tilaa koskevat raportit tarkastettu ja onko raporteista tehty kokonaisvaltaista arviota, joka on julkaistu internetissä osana ELY-keskuksen valvontasuunnitelmaa käytettävissä olevien valvonnan resurssien puitteissa.

6.4

Valvonnan laatuvaatimukset

Valvonnassa kerättävän ja käsiteltävän tiedon tulee olla mahdollisimman oikeasisältöistä ja luotettavaa. Valvontaviranomaisen tulee antamissaan lausunnoissa ja mahdollisissa neuvotteluissa pyrkiä vaikuttamaan siihen, että valvottavat määräykset ovat riittävän yksilöityjä ja 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 ehkäisemiseen nähden. Velvoitteiden tulee olla toiminnanharjoittajan tai muun hankkeesta vastaavan tahon toteutettavissa ja viranomaisten

valvottavissa. Tämä luo osaltaan pohjaa sille, että toiminnanharjoittajien tuottamaa tietoa voidaan käyttää lupamääräysten valvontaan. Valvontaviranomaisen tulee lisäksi valvontakäynnillä (ja neuvotteluissa) pyrkiä tarkistamaan, että toiminnanharjoittajan luvan edellyttämät tiedontuotantomenetellät ovat lupaehtojen ja päästöjen tarkkailusuunnitelman mukaisia.

Valvontaviranomaisen tulee aktiivisesti osallistua jatkuvaan valvonnan laadun järjestelmälliseen kehittämiseen ja seurantaan. Ympäristövalvontaan luodaan yhteisiä toimintamalleja, joilla kehitetään yhtenäisiä käytäntöjä ja toimintaohjeita, varmistetaan asiakkaiden tasapuolisen palvelun toteutuminen sekä tehostetaan valvontaprosesseja.

Valvonnan laatutyössä tunnistetaan ja kuvataan kaikki keskeiset valvontaprosessit. Valvonnan toiminta- ja menettelytapojen yhtenäistämiseksi keskeiset valvonnan toimintamallit ja prosessikuvaukset tulee olla helposti valvontaviranomaisessa saatavilla. Ympäristönsuojelun toimintamalliryhmä ohjaa osaltaan valvonnan toimintaprosessien kehittämistä. Toimintamalliryhmä kehittää valvontaprosessia tukevia malliasiakirjoja, toimintamalleja ja -ohjeita ja pitää ne ajan tasalla huolehtien samalla siitä, että niiden tarkoituksenmukaisuutta säännöllisesti arvioidaan. Yhteisiä toimintamalleja on hyödynnettävä valvonnassa aktiivisesti.

Valvontaviranomaisen tulee dokumentoida valvontatapahtumat ja valvonnassa tehdyt havainnot huolellisesti niin, että asiaa voidaan tarvittaessa myöhemmin arvioida asiakirja-aineiston perusteella. Vireille tulevat asiat ja lähtevät asiakirjat tallennetaan asianhallintajärjestelmään. Myös tarkkailutulokset, vuosiraportit ja sähköpostitse annetut valvontaan liittyvät vastaukset tallennetaan asianhallintajärjestelmään. Puhelinkeskustelujen pääkohdista tulee laatia tarkastuskertomus, jos keskustelussa on käsitelty esimerkiksi ympäristöluvan valvonnan kannalta oleellisia asioita. Neuvotteluista ja maastokäynneistä laaditaan muistio HL 39 §:n mukaisesti. Tarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus. YSL:n mukaisten luvanvaraisten toimintojen osalta tarkastuskertomus laaditaan valvonnan tietojärjestelmään. Tarkastuskäynneistä ja neuvotteluista on laadittava tarkastuskertomus tai muistio, johon tulee kirjata ainakin:

- aika;
- paikka;
- läsnäolijat;
- tarkastuksen tai neuvottelun aiheet sekä havainnot;
- kunkin asiakohdan lopputulos ja /tai
- lisäselvitystä vaativat asiat.

Jos tarkastuskertomus tai neuvottelumuistio sisältää sopimuksenvaraisia asioita, voi toiminnanharjoittajalta tai muulta hankkeesta vastaavalta taholta pyytää asiakirjaan allekirjoituksen. Usein kuitenkin riittää, että toiminnanharjoittajalle tai muulle hankkeen toteuttajalle varataan mahdollisuus tutustua asiakirjan asiasisältöön mahdollisten tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi. Tarkastuksen tai neuvottelun lopputulos tulee merkitä asiakirjaan selvästi. Valokuvamateriaalista tulee ilmetä ajankohta, paikka ja valokuvaaja. Dokumentit arkistoidaan huolellisesti arkistointisääntöjen mukaisesti. Myös valvojien itse keräämä valvontaineisto sekä tehdyt kenttähavainnot tulee säilyttää huolellisesti mahdollista myöhempää käyttöä varten.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on ylläpitää valvontaa palvelevia tietojärjestelmiä ja omalta osaltaan huolehtia järjestelmiin tallennettavan tiedon oikeellisuudesta. YSL:n mukaisten luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen osalta ympäristövalvontaa koskevat tiedot tallennetaan valvonnan tietojärjestelmään. 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 kehittämisyöryhmä ohjaa valvontajärjestelmän kehittämistä ja huolehtii sen tietosisällön laadusta.

6.5

Ympäristölupien valvonnan suunnittelu ja sen toteutumisen arviointi ELY-keskuksissa

ELY-keskusten Y-vastuualue tekee vuosittain suunnitelman siitä, miten ympäristölupien tarkastustoiminta ja muu suunnitelmallinen valvonta järjestetään. Tuloksena on viranomaisen valvontaohjelma ja mahdollinen valvontasuunnitelman tarkistaminen.

Valvonnan suunnittelu aloitetaan sillä, että laitosten ja toimintojen vastuuvälvojat laativat annettujen ohjeiden mukaisesti keskustelun pohjaksi ehdotuksensa seuraavan valvontaohjelmakauden määräaikaistarkastuksiksi ja muiksi valvontatoimenpiteiksi (henkilökohtainen tarkastussuunnitelma). Vastuuvälvoja ja valvonnasta vastaava virkamies käyvät keskustelussa läpi edellisen valvontaohjelmakauden tulokset, tulevan suunnittelukauden määräaikaistarkastukset ja muut valvontatoimenpiteet.

Sovitut tarkastukset merkitään valvojan henkilökohtaiseen tarkastussuunnitelmaan valvonnan tietojärjestelmään. Samalla tarkastetaan jokaisen laitoksen valvontaluokka ja arvioidaan laitoksen ominaisuuksien perusteella, kuinka paljon aikaa kuhunkin tarkastukseen kuluu. Valvontayksikössä sitä voidaan käyttää indikaattorina siihen, kuinka paljon resursseja määräaikaistarkastuksiin on sidottu. Valvontaohjelman mukaiset tarkastukset saisivat viedä enintään 25–30 % valvojan resursseista. Jos valvontahistorian perusteella katsotaan, että muille kuin määräaikaistarkastuksille tulee varata aikaa oleellisesti enemmän, tulisi kehityskeskusteluissa selvittää syitä ennakoituun suureen osuuteen.

Valvojien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella valvontapäällikkö tekee vastuualueen johtajalle ehdotuksen arvioksi valvontasuunnitelman toteutumisesta, valvontasuunnitelman toteutumisen perusteella tehdyn ehdotuksen viranomaisen valvontaohjelmaksi ja ehdotukset mahdollisiksi muutoksiksi valvontasuunnitelmaan. Hyväksytyt valvontasuunnitelman tiivistelmä viedään verkkopalveluun ja valvontaohjelmaan ja valvojien tarkastussuunnitelmiin tehdään mahdolliset muutokset. Samalla kun hyväksytyt valvontasuunnitelman tiivistelmä viedään verkkopalveluun, tulee verkkopalvelussa julkaista Y-vastuualueen johtajan arvio siitä, ovatko edellisen vuoden valvonnan tavoitteet olleet asianmukaisia ja kuinka ne on saavutettu.

Kalenterivuoden kuluessa valvontaohjelma tulee tarkastaa. Tarkastuksessa selvitetään, kuinka ohjelmaa on voitu noudattaa ja tarvittaessa sitä muutetaan.

7 Valvonnan tietojärjestelmät

Keskeinen valvontatieto tallennetaan YSL 222 §:n mukaiseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään, joka koostuu valvonnan osalta muun muassa asianhallintajärjestelmästä (USPA), valvonnan tietojärjestelmästä (VAHTI), maaperän tilan tietojärjestelmästä (MATTI), tuottajavastuujärjestelmästä (Turre), Vesistötyöt-tietojärjestelmästä (VESTY), vesiyhteisörekisteristä, tuottajarekisteristä sekä niin sanotusta jätesiirtorekisteristä.

Tietojärjestelmässä olevan valvonta- ja ympäristötietoaineiston tulee olla yhtenäistä ja laadukasta. Tietojen syöttö järjestelmiin tulee olla mahdollisimman ajantasaista. Valvontaviranomaisen tulee kannustaa toiminnanharjoittajia toimittamaan tiedot rekistereihin sähköisesti. Tavoitteena on mahdollisimman kattava sähköinen tiedonsiirto ympäristöhallinnon rekistereihin. Koska tiedon tuottajia ja järjestelmän ylläpitotahoja on useita, on tärkeää kiinnittää huomiota tiedon kokonaisuuteen, johon muun muassa sisältyy tiedon hankinta, luotettavien menetelmien käyttö, tietojen dokumentointi ja tallennus.

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 valvontaviranomaisen tulisi aktiivisesti osallistua 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 tärkeää, että toiminnanharjoittajat ja viranomaiset tuottavat tiedot huolellisesti, viranomaisille raportoidut tiedot tarkastetaan hyvin sekä puutteelliset tiedot täydennetään ja virheelliset tiedot korjataan. Valvontajärjestelmää koskevassa viranomaisyhteistyössä sovitaan yksityiskohtaisemmin siitä, kuinka toiminnanharjoittajan tietojärjestelmään tuottamien tietojen tarkastus tulee järjestää.

Asianhallintajärjestelmässä on mahdollisuus asiakirjojen sähköiseen arkistointiin ja tämän vuoksi asiakirjojen tallentaminen järjestelmään asianmukaisella tavalla on ensiarvoisen tärkeää. Valvontasuunnitelmat, tarkastuspöytäkirjat ja pääosa toiminnanharjoittajien toimittamista raporteista tallennetaan asianhallintajärjestelmään. Valvontaohjelma muodostetaan valvonnan

tietojärjestelmässä. Valvontasuunnitelma ja johdon arvio valvonnasta on tarkoitettu valvontaviranomaisen lisäksi myös yleisölle. Valvontaohjelmaa käytetään valvontatoiminnan ohjaamisessa sekä siitä raportoisessa. Tiedot suoritetuista tarkastuksista siirretään www.ymparisto.fi -verkkopalveluun kertomaan yleisölle valvonnasta.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän eri osiin on tallennettu henkilötietoja. Henkilötiedot ovat erityisasemassa ja tämän vuoksi henkilötietolaki (523/1999, HeTiL) edellyttää kyseisten järjestelmien ylläpitäjiltä erityisiä menettelyjä, jotka koskevat henkilötietojen luovuttamista. Tietoluovutuspyyntöjä käsiteltäessä tulee ottaa huomioon myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, JulkL).

Valvontaohjeen liitteessä 3 on selvitetty tarkemmin, mitä tietoja valvojilla on velvollisuus tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään YSL:n, JL:n, VL:n ja MYSL:n perusteella.

8 Poikkeuksellisissa tilanteissa toimiminen

Valvontaviranomaisen tulee valmistautua valvontakohteiden poikkeuksellisiin tilanteisiin ja toimintaan niissä. Valvontaviranomaisen tulee YSL:n 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 laitoksen ympäristövahinkoriski on todennäköisesti kohonnut. Valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että toiminnanharjoittaja tietää, millaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta hänen tulee ilmoittaa ELY-keskukselle ja millä tavoin ilmoitus tehdään.

Valvontaviranomaisella tulisi olla tiedossa menettelyt, joilla myös työajan ulkopuolella tehtyihin poikkeuksellisiin tilanteisiin ilmoituksiin voidaan reagoida. Menettelyt riippuvat siitä, millaisia laitoksia valvontaviranomaisen toimialueella on.

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

SYKE:ssä toimii öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan sekä muiden ympäristön erityistilanteiden edellyttämiä kiireellisiä toimenpiteitä varten perustettu ympärivuorokautinen ympäristövahinkopäivystys. Yhteydenotto SYKE:n vahinkopäivystykseen tapahtuu pääsääntöisesti hätäkeskuksen ja meripelastuskeskuksen kautta.

Valvontaviranomainen osallistuu tarvittaessa asiantuntijana ympäristövahingon alku- ja jälkitorjuntatoimiin. Toimivaltaisen valvontaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että toiminnanharjoittaja arvioi vahingosta aiheutuneet ympäristövaikutukset asianmukaisesti. 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. SYKE:n julkaisuun (Ruoppa, M.: Ohjeita ja yhteistietoja ympäristövahinkojen sekä luonnon poikkeustilanteiden varalle, SYKE, 2011) on koottu eräitä näytteenotto-ohjeita ympäristövahinkojen varalle.

Poikkeuksellisessa tilanteessa valvontaviranomaisen tulee huolehtia, että vastuulliset ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin tilanteen korjaamiseksi, haitallisten 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. Toimintaa isoissa alusöljyvahingoissa on käsitelty ympäristöministeriön raportissa 26/2011.

Poikkeuksellisten tilanteiden viestintää käsitellään valvontaohjeen yleisen osan luvussa 9.

Valvontaohjeen liitteessä 3 on esitetty määräajat, kuinka nopeasti erilaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa valvontaviranomaisen on ryhdyttävä hallinnollisiin toimiin.

9 Valvonnan viestintä

Ympäristövalvonnan tulee olla hallinnon julkisuusperiaatteen mukaisesti avointa ja julkista. Viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin sekä viranomaisen tallentamiin tietoihin sovelletaan Julkl:ia. Lain 1 §:n mukaan asiakirjojen julkisuus on pääsääntö ja laissa on säädetty niistä tapauksista, joissa asiakirjat pääsäännöstä poiketen ovat salassa pidettäviä. Salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa esitutkinta- ja valvontaviranomaiselle tehtyt ilmoitukset ympäristörikoksesta ja esitutkintamateriaali. Ympäristötieto on lähtökohtaisesti julkista tietoa. YSL 210 §:n nojalla toiminnan päästö- ja tarkkailutiedot sekä ympäristön laatu tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Toiminnanharjoittajan toimittamat vuosittaiset laitoskohtaiset tarkkailutiedot valvonnan tietojärjestelmään 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 luotettavuus, selkeys, nopeus ja tasapuolisuus. Valtakunnallisessa verkkopalvelussa (www.ymparisto.fi) ja ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskuksessa (Y-aspa) palvellaan erityisesti kansalaisten tietotarpeita.

Tiedottamista yleisölle on esimerkiksi käsitelty valtioneuvoston asetuksessa jätteen polttamisesta (151/2013, jätteenpolttoasetus). Asetuksen 26 §:n mukaan valvontaviranomaisen on pidettävä ajantasaista luettelo alueensa jätteenpolttolaitoksista ja jätteen rinnakkaispolttolaitoksista. Toiminnanharjoittajien on puolestaan vuosittain laadittava valvontaviranomaiselle selvitys laitoksensa toiminnasta. Valvontaviranomaisen tulee julkaista luettelo laitosista ja selvitykset niiden toiminnasta tietoverkossa ja päivittää tiedot aina tarvittaessa.

9.1

Tiedottaminen poikkeuksellisissa tilanteissa

Valvontaviranomaisen tulee varautua poikkeuksellisia tilanteita koskevaan viestintään, jolloin tehostetut viestintätoimet ovat tarpeellisia. Poikkeuksellisissa tilanteissa viestinnän tarkoituksena on välittää nopeasti oikeaa tilannetietoa organisaatiossa sekä eri yhteistyötahoille,

medialle ja kansalaisille. Samalla viestinnällä tuetaan operatiivista toimintaa ja ehkäistään kansalaisten tarpeetonta hätäntymistä. Tiedontarve kasvaa voimakkaasti poikkeuksellisissa tilanteissa. Mitä enemmän olosuhteet poikkeavat normaalista, sitä enemmän tietoa tarvitaan.

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

Kun valvontaviranomainen tiedottaa kansalaisille poikkeuksellisesta tilanteesta, tiedotteesta tulisi ilmetä ainakin seuraavat asiat:

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

9.2

ELY-keskuksen tiedottamisrooli ympäristöministeriölle ja SYKE:lle poikkeuksellisissa tilanteissa

Poikkeuksellisia tilanteita varten ympäristöministeriössä ja SYKE:ssä (etenkin öljyvahinkojen osalta) on jatkuva päivystys. Ympäristöministeriön päivystäjien tehtävänä on muun muassa koota ja arvioida tietoja poikkeuksellisista tilanteista ja informoida asiasta ministeriön johtoa ja niitä virkamiehiä, joita asia koskee.

Ympäristöministeriöllä tulee olla tiedossa tilanteesta 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 SYKE:n päivystäjiä eikä jää odottamaan, että asian kannalta kaikki tarpeellinen tieto on koossa. Tilannekuvan tarkentuessa ELY-keskuksen tulee päivittää tilannetietoja ympäristöministeriölle ja SYKE:lle siihen asti, kunnes poikkeuksellinen tilanne on hoidettu.

ERITYINEN OSA – ERITYISLAKIEN SOVELTAMINEN YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN VALVONTA

1 Toimivaltainen valvontaviranomainen

Yleisiä valvontaviranomaisia ovat YSL 23 §:n mukaan ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Lähtökohtaisesti yleisten valvontaviranomaisten toimivalta on rinnakkainen. YSL 189 §:n mukaan 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 myöntää toiminnan ympäristöluvan.

Vastuu rekisteröitävän toiminnan valvonnasta on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella. ELY-keskus kuitenkin vastaa YSL 116 §:n 2 momentin nojalla YSL 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua jätteen käsittelyn valvonnasta. Rekisteröitävän toiminnan valvonta voidaan YSL 189 §:n 2 momentin nojalla suorittaa osana samalla alueella sijaitsevan luvanvaraisen toiminnan valvontaa, jos se on valvonnan asianmukaiseksi hoitamiseksi ja tehokkaaksi järjestämiseksi tarpeen. Valvonnan yhdistämisen edellytyksenä ei ole, että toiminnoista vastaisi sama toiminnanharjoittaja. Valvontaviranomaisten tulee olla valvonnan siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta samaa mieltä. Rekisteröitävän toiminnan toiminnanharjoittajaa ja viranomaista, jolle valvonta siirretään, on kuultava ennen valvonnan siirtämistä. Jos rekisteröitävän toiminnan valvontaviranomainen vaihtuu, on valvonnan siirrosta tehtävä päätös, jonka tekee valvonnasta luopuva viranomainen. Valvontavastuun siirrosta tehdään merkintä asianhallintajärjestelmään ja valvonnan tietojärjestelmään. Päätökseen ei YSL 190 §:n 3 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Luvanvaraista toimintaa koskevan hallintopakkomääräyksen tai välittömän keskeyttämiss päätöksen antaa YSL 175 ja 181 §:n nojalla ELY-keskus, jos aluehallintovirasto on myöntänyt toimintaa koskevan ympäristöluvan, ja muutoin kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vastaa YSL 36 §:n 2 momentin mukaisen lupavollisen toiminnan valvonnasta, vaikka toiminnan lupa-asia olisi siirretty yksittäistapauksena aluehallintoviraston ratkaistavaksi. Tapauksissa, jossa ympäristöministeriö päättää YSL 38 §:n mukaisesti lupatoimivallan siirrosta valtiolta kunnalle, toimintojen ensisijainen valvontavastuu siirtyy kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Pelkästään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluu YSL 180 §:n mukaisen yksittäisen määräyksen antaminen muulle kuin ympäristölupavolliselle tai rekisteröitävälle toiminnalle.

Lupatoimivallasta säädetään YSL 34 §:ssä ja YSA 1 ja 2 §:ssä. Toimivaltaisia lupaviranomaisia ovat valtion ympäristölupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Jos lupatoimivallassa tapahtuu muutos, samalla myös valvontavastuu vaihtuu. Jos esimerkiksi valvottavan laitoksen 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, mukaan lukien vakuusasiakirjat vastaanottavalle viranomaiselle, ellei asiakirjoja ole tällä jo ennestään. Vakuudet tulee asettaa uuden valvontaviranomaisen eduksi.

2 Ympäristölupatarpeen arviointi

Toiminnanharjoittajan on haettava ympäristölupaa, jos toiminta on mainittu YSL liitteen 1 taulukossa 1 tai 2. Jos toiminnanharjoittaja on epävarma, tarvitseeko toiminnalle hakea ympäristölupaa, tulee hänen olla yhteydessä joko valtion valvontaviranomaiseen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiseen. Viranomaisen on ohjattava hakija toimivaltaiselle lupaviranomaiselle, jos hakijan toimintaa koskevan lupa-asian käsittely kuuluu toisen lupaviranomaisen 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 YSL:ia koskevan osion luvussa 3. Kuntien hyviä käytäntöjä on selostettu valvontaohjeen liitteessä 1.

Lupatarpeen harkinta voi perustua asiakirjoihin tai laitoksella tehtävään tarkastukseen. Harkinnassa tulee ottaa huomioon myös YSL:n yleistä luvanvaraisuutta ja pohjavesialueiden luvanvaraisuutta koskevat 27–28 §:t, rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuutta koskeva 30 § sekä lain liitteen 1 lupavelvollisuusperusteet ja toiminnan olennaisesti muuttuessa lain 29 §:n perusteet. Valvontaviranomainen voi myös tehdä aloitteen lupaviranomaiselle luvan muuttamiseksi lain 89 §:n perusteella. Asiaa on tarkasteltu tarkemmin YSL:n erityisosan luvussa 12.

Yleinen luvanvaraisuus

Yleisistä luvanvaraisuusperusteista säädetään YSL 27 §:ssä. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään lain liitteen 1 taulukossa 1 (direktiivilaitos) ja taulukossa 2, on oltava lupa (ympäristölupa). Eläinsuojan luvanvaraisuuden määrittämiseen eräissä tapauksissa käytettävistä eläinyksikkökertoimista säädetään YSL:n liitteessä 3.

Ympäristölupa on lisäksi oltava:

1. toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole VL:n mukaan luvanvaraisesta hankkeesta;
2. jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai VL 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista;
3. toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruuksuhteista annetun lain (26/1920, NaapL) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasiutusta.

Ympäristöluvanvaraiset toiminnot

YSL:n liitteessä 1 on määritelty luvanvaraiset toiminnot. Luvanvaraiset toiminnot on jaoteltu taulukkoon 1 (direktiivilaitokset) ja 2 (muut laitokset). Ympäristöministeriön erillisessä muistiossa (Laitosluettelon muutokset ja tulkinnat, julkaistu www.ym.fi -sivustolla) on käsitelty YSL liitteen 1 ympäristöluvanvaraisten toimintojen luetteloa ja siinä käytettyjä termejä sekä luetteloon tehtyjä muutoksia.

Luvanvaraisuus pohjavesialueilla

Pohjavesialueiden luvanvaraisuudesta säädetään YSL 28 §:ssä. Säännöksen mukaan YSL:n liitteessä 2 tarkoitetun rekisteröitävän asfalttiaseman, energiantuotantolaitoksen ja jakeluaseman toimintaan on oltava ympäristöluva, jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella.

Jollei YSL 28 §:n 1 momentista muuta johdu, YSL:n liitteessä 1 ja 2 tarkoitettuun, mutta niitä vähäisempään toimintaan ja liitteessä 2 tarkoitettuun kemiallisen pesulan toimintaan on oltava ympäristöluva, jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle ja toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuus

Rekisteröitävän toiminnan luvanvaraisuudesta säädetään YSL 30 §:ssä. Lain liitteen 2 mukaiseen rekisteröitävään toimintaan tarvitaan ympäristöluva vain, jos:

1. toiminta on osa direktiivilaitoksen toimintaa;
2. toiminnasta saattaa aiheutua 27 §:n 2 momentissa tarkoitettu seuraus;
3. toiminta on luvanvaraista 28 §:n perusteella.

Toiminnan rekisteröinnistä silloin, kun ympäristöluva ei ole tarpeen, säädetään YSL 116 §:ssä.

Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen

Luvan saaneen toiminnan päästöjä tai päästöjen vaikutuksia lisäävään tai muuhun olennaiseen toiminnan muuttamiseen on oltava YSL 29 §:n 1 momentin mukaan lupa. Toiminnan muutos on aina olennainen, jos toiminta sen seurauksena muuttuu direktiivilaitoksen toiminnaksi. Olennaisen muutoksen käsitteen merkitystä ei ole YSL:n kokonaisuudistuksessa muutettu.

Kiinteiden yksiselitteisten rajojen asettaminen olennaiselle muutokselle ei ole mahdollista. Esimerkiksi päästökäytännön suhteellisten osuuksien muuttaminen voidaan katsoa päästöjen lisääntymiseksi. Toiminnasta riippuen esimerkiksi jätemäärien 20–30 %:n lisääntyminen tai ilmaan tai veteen johdettavien päästöjen 10–25 %:n 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 riskit on myös otettava huomioon toiminnan olennaista muutosta tarkasteltaessa. Toiminnan onnettomuusriski saattaa lisääntyä myös jonkin toiminnallisen muutoksen vuoksi. Tällöin oleellisena muutoksena voidaan pitää muun ohella varastoinnin olennaista lisääntymistä, prosessin muutosta onnettomuusheräksi tai käytettävien raaka-aineiden, kemikaalien tai polttoaineiden määrän tai ominaisuuksien muuttumista, vaikka toiminnan päästöt eivät suoranaisesti lisääntyisikään. Pilaantumisvaaraa aiheuttava riskikonaisuuden muutos voi synnyttää näin ollen luvan tarpeen uudelleenarvioinnin. Toiminnan laajentuminen uudelle kiinteistölle tai laitosalueen kaavan muutostarve kertovat yleensä toiminnan 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 YSL:n erityisosan luvussa 11.

Jos valvontaviranomainen harkitsee, että toiminnanharjoittajan on haettava ympäristölupaa, on tämän kehotettava toiminnanharjoittajaa hakemaan lupaa kohtuullisessa määräajassa. Jos toiminnanharjoittaja kieltäytyy hakemasta ympäristölupaa, on valvontaviranomaisen käytettävä YSL 175 §:n mukaista hallintopakkoa tehostettuna uhkasakkolain (1113/1990, UhkasakkoL) mukaisella tehosteella. Hallintopakkopäätös lähetetään tiedoksi toimivaltaiselle lupaviranomaiselle.

3 Luvan tarkistaminen uusien BAT-päätelmien vuoksi

Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT, Best Available Techniques) on määritelty YSL 5 §:ssä. Parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito-, käyttö- sekä lopettamistapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä ja jotka soveltuvat ympäristölupamääräysten perustaksi.

BAT:in soveltamisen taustalla on teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi (Industrial Emissions Directive, IED, 2010/75/EU), joka yhdistää useita aiempia teollisuuden päästöjä sääteleviä direktiivejä yhdeksi kokonaisuudeksi. Teollisuuspäästädirektiivin tavoitteena on suojella ympäristöä ja terveyttä ja säädellä teollisuuslaitosten ympäristövaikutuksia ympäristöluvituksen kautta.

Teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten eli käytännössä YSL liitteen 1 taulukon 1 mukaisten direktiivilaitosten päästöraja-arvojen, tarkkailun ja muiden lupamääräysten on parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen toteuttamiseksi perustuttava BAT-päätelmiin. YSL-kokonaisuudistuksen myötä yleiseurooppalaisten BAT-vertailuasiakirjojen (BREF:en) rooli on vahvistunut, kun YSL 75 §:n mukaan päästöille on ympäristöluvassa määrättävä päästöraja-arvot siten, että päätelmien päästötasoja ei ylitetä laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa.

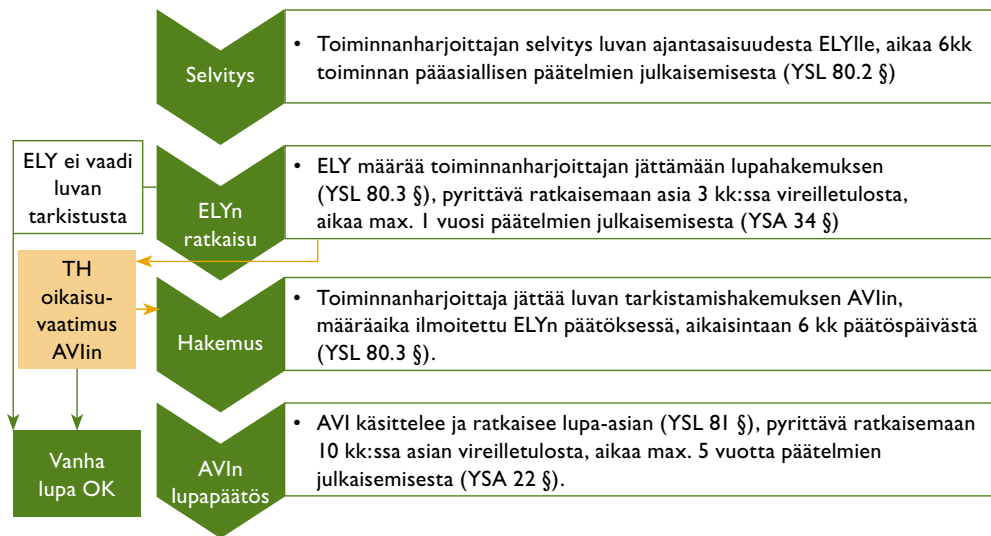
YSL 80 §:n mukaan toiminnanharjoittajan tulee kuuden kuukauden kuluessa pääasiallista toimintaa koskevien uusien BAT-päätelmien julkaisemisesta toimittaa valvontaviranomaiselle selvitys luvan tarkistamisen tarpeesta perusteluineen. Valvontaviranomainen voi toiminnanharjoittajan pyynnöstä antaa selvitykselle lisäaikaa. Ympäristöministeriö tiedottaa internetsivuillaan päätelmistä viipymättä sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt niitä koskevan päätöksen (YSL 76 §:n 3 momentti). SYKE:n on tiedotettava valtion ympäristölupaja valvontaviranomaisille uusista päätelmistä viipymättä niiden tultua voimaan. Valvontaviranomaisen tulee ilmoittaa toiminnanharjoittajalle uusien päätelmien voimaantulosta ja YSL 80 §:n mukaisesta selvitysvelvollisuudesta viipymättä saatuaan SYKE:ltä asiasta tiedon (YSA 33 §).

Kun valvontaviranomainen on saanut toiminnanharjoittajalta selvityksen, valvontaviranomainen arvioi luvan tarkistamisen tarpeen (YSL 80 §:n 3 momentti). Tarkistamisessa on otettava huomioon kaikki uudet ja ajan tasalle saatetut päätelmät, joita sovelletaan laitokseen ja jotka komissio on hyväksynyt sen jälkeen, kun lupa myönnettiin tai sitä viimeksi tarkistettiin tai sen tarkistamisen tarve arvioitiin. Valvontaviranomaisen tehtävänä on selvittää, täyttyvätkö päätelmien ja lainsäädännön vaatimukset voimassa olevassa luvassa vai pitääkö määräyksiä muuttaa. Jos valvontaviranomainen katsoo, että lupa täyttää BREF:ssä esitetyt vaatimukset eikä lupaa ole tarpeen tarkistaa, valvontaviranomainen antaa tätä koskevan arvionsa toiminnanharjoittajalle ja tarkistamisasian käsittely päättyy.

Jos lupaa on tarpeen tarkistaa, valvontaviranomainen määrää toiminnanharjoittajan jättämään tarkistamista koskeva hakemuksen valtion 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 valtion lupaviranomaiselta valvontaviranomaisen määrääkseen YSL 194 §:n nojalla. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta.

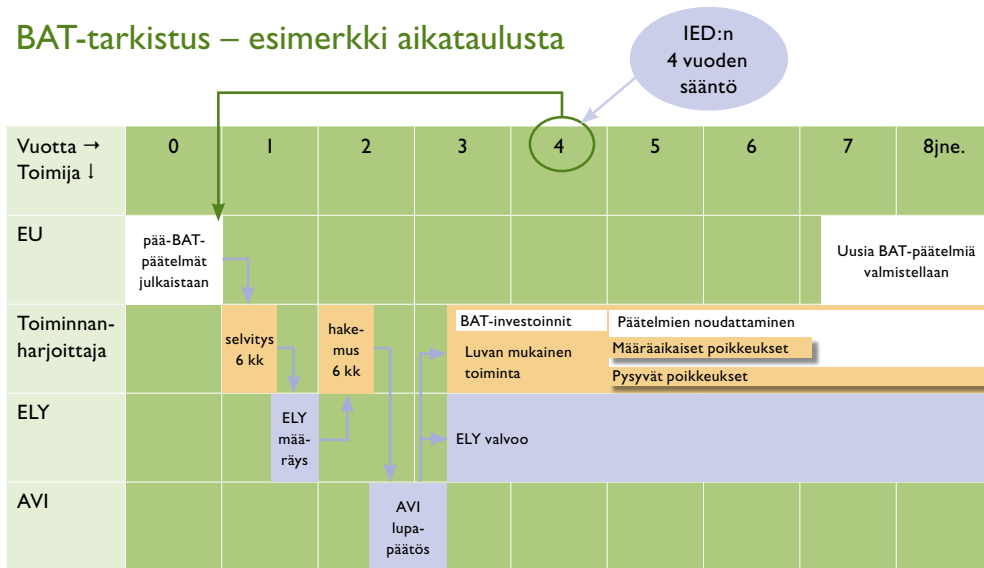
Tarkistamismenettely

ELY ilmoittaa selvitystarpeesta TH:lle YSA 33 §



Kuva 1. Ympäristöluvan tarkistamismenettely BAT-päätelmien julkaisemisen johdosta

BAT-tarkistus – esimerkki aikataulusta



Kuva 2. Esimerkki BAT-tarkistuksen aikataulusta

3.1

Pääasiallisen toiminnan määrittely

Laitoksen pääasiallisen toiminnan määrittely on oleellista, kun ympäristölupia tarkistetaan BAT-päätelmien johdosta. Laitoksen pääasiallista toimintaa ei ole laissa määritelty. Pääsääntöisesti laitoksen pääasiallinen toiminta tarkoittaa toimintaa, jonka perusteella laitos katsotaan YSL liitteen 1 taulukon 1 mukaiseksi direktiivilaitokseksi. Erityisesti silloin, kun toiminnan ympäristölupa koskee useita direktiivilaitokseksi luokiteltavia toimintoja, asian tulkintaan voi liittyä epäselvyyttä. Tällöin valvontaviranomainen päättää asian YSL 80 §:n mukaisessa menettelyssä toiminnanharjoittajan selvityksen perusteella ja antaa tarvittaessa määräyksen luvan tarkistamiseksi. Mikäli toiminnanharjoittaja on asiasta eri mieltä, tulee lupaviranomaisen tehdä asiasta päätös toiminnanharjoittajan tekemän oikaisuvaatimuksen perusteella.

Jos laitoksella on vanhan YSL:n (86/2000) mukainen lupapäätös, jossa ei ole määritetty pääasiallista toimintaa, valvontaviranomainen käyttää arvioinnissa ensisijaisena perusteena laitoksen luvanvaraisuutta edellyttäen, että kyseinen toiminta sisältyy YSL liitteen 1 taulukossa 1 mainittuihin toimintoihin. Jos laitoksessa on kuitenkin useita taulukon 1 mukaisia toimintoja, tulee niiden keskinäistä suhdetta arvioida. Tällaisten tapausten harkinnan tueksi on laadittu ohjeistus YSL:n uudistuksen toimeenpanohankkeen muistioissa: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BA59EA356-655F-4B60-83B3-9A265886411A%7D/103927>.

4 Luvan selventäminen

Lupaviranomainen voi YSL 92 §:n mukaan toiminnanharjoittajan tai valvontaviranomaisen pyynnöstä saattaa ympäristöluvan tiedot ajan tasalle antamalla asiasta lausuman. 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. Luparatkaisun asiallinen sisältö ei kuitenkaan muutu. Lupapäätöstä voi olla tarpeen selventää tiedottamiseen tai luvan sisällön epäselvyyteen liittyvistä syistä. Kaikkia pieniä muutoksia ei ole tarpeen muuttaa lupaan, koska yleensä riittää, että valvontaviranomaisella on ajantasainen tieto tapahtuneista muutoksista.

5 Luvan muuttaminen tai peruuttaminen

5.1

Luvan muuttaminen

YSL 89 §:n mukaan valvontaviranomainen tai yleistä etua valvova viranomainen voi tehdä lupaviranomaiselle aloitteen ympäristöluvan muuttamiseksi, jos se katsoo, että:

- toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa ennalta arvioidusta;
- toiminnasta aiheutuu YSL:ssä kielletty seuraus;
- parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan olennaisesti vähentää ilman kohtuuttomia kustannuksia;
- toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen; tai
- luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen laissa, valtioneuvoston asetuksessa tai EU:n säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi.

Direktiivilaitoksia koskevat myös YSL 80 ja 81 §:t. Jos toiminnasta aiheutuu YSL:ssä kielletty seuraus, on valvontaviranomaisen harkittava YSL 175 §:n mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Valvontaviranomaisen on arvioitava tarkastusmenettelyissä ja asiakirjojen perusteella, onko luvanvaraisen laitoksen toiminta sellaista, jolle lupa on myönnetty. Jos valvontaviranomainen katsoo, että toiminnassa täyttyy YSL 89 §:n mukainen edellytys, on sen tehtävä lupaviranomaiselle aloite luvan muuttamiseksi. Valvontaviranomaisen on joka tapauksessa arvioitava luvan muuttamisen tarve viimeistään vuoden kuluessa siitä päivästä, jolloin lupamääräysten tarkistamista koskeva hakemus on määrä jättää lupaviranomaiselle.

YSL:n muutoksella (423/2015) kumotussa 71 §:ssä oli säädetty lupiin sisällytettävästä määräksestä, jolla velvoitettiin luvanhaltija jättämään hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi ja siihen liitetyt selvitykset määräaikaan mennessä. YSL:n muutosta koskevan siirtymäsäännöksen mukaan kumoaminen koskee myös aiemmin myönnettyihin lupiin sisällytetyjä tarkistamismääräyksiä. Ympäristöluvissa määräys lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen jättämiseksi on usein kirjoitettu päätöksen loppuun varsinaisten lupamääräysten jälkeen. Sitä on täydennetty velvoitteella toimittaa tarvittavat yksilöidyt selvitykset. Tarkistamismääräyksen kumoaminen tarkoittaa myös näitä selvityksiä.

Varsinaisissa lupamääräyksissä erikseen asetetut veloitteet tehtävistä selvityksistä ovat kuitenkin edelleen voimassa, vaikka ne olisikin määrätty toimitettavaksi lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen yhteydessä. Jos lupamääräyksessä ei ole yksilöity määräaika selvityksen jättämiselle, tulee valvontaviranomaisen vaatia se jätettäväksi viimeistään samana päivänä, jolloin hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi olisi tullut jättää. Valvontaviranomaisen on kuitenkin hyvä perehtyä selvitysten mukaisiin aiheisiin laitokseen tehtävällä määräaikaistarkastuksella, jotta mahdolliset tarpeet luvan muuttamiseksi osataan tunnistaa.

Pääsääntöisesti selvitykset on ympäristöluvissa edellytetty toimitettavaksi lupaviranomaiselle lupamääräysten muuttamista koskevaa harkintaa varten. Jos niitä toimitetaan valvontaviranomaiselle, tulee sen siirtää ne lupaviranomaisen käsiteltäväksi.

5.2

Luvan peruuttaminen

Luvan peruuttaminen on poikkeuksellinen toimenpide, mitä heijastelee asiaa koskevan YSL 93 §:n sisältö.

Valvontaviranomainen voi tehdä YSL 93 §:n mukaisen 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.

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 valvontaviranomainen 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. Virheellisten tietojen antamiseksi katsotaan myös se, että tietoja ei ole annettu ollenkaan.

Jos toiminnanharjoittaja rikkoo lupamääräyksiä eikä tämä valvontaviranomaisen kirjallisesta kehotuksesta huolimatta ryhdy toimimaan luvan mukaisesti valvontaviranomaisen esittämässä ajassa, on valvontaviranomaisen ensisijaisesti käytettävä hallintopakkoa luvan mukaisen tilan palauttamiseksi toiminnanharjoittajan kuulemisen jälkeen. Jos kuitenkin rikkomus johtaa niin vakavaan tilanteeseen, jossa luvan myöntämiselle ei olisi edellytyksiä, kuten merkittävä ympäristön pilaantuminen tai vaaraa ihmisten terveydelle, on perusteltua, että valvontaviranomainen tekee lupaviranomaiselle aloitteen luvan peruuttamiseksi.

Jos toiminnanharjoittajalla ei ole joko teknisiä tai taloudellisia edellytyksiä rajoittaa päästöjä lainvoimaisessa luvassa määrätylle tasolle ja valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan se

päästötaso, johon toiminnanharjoittaja pystyisi, aiheuttaisi todennäköisesti luvan myöntämisen edellytysten vastaisia seurauksia, on perusteltua, että valvontaviranomainen 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 valvontaviranomainen tekee aloitteen luvan peruuttamiseksi.

6 Ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvontaluokat

YSL168 §:n mukaan säännöllisen valvonnan tarkastuskohteet ja -tiheys on määriteltävä ympäristöriskien arvioinnin perusteella. Valvontaviranomainen jakaa ympäristölupavelvolliset toiminnot neljään valvontaluokkaan ja merkitsee luokan valvonnan tietojärjestelmään. Jokaiselle laitokselle nimetään vastuuvälvojä.

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.

YSL 168 §:n 3 momentin mukaan direktiivilaitosten (YSL:n liitteessä 1 taulukossa 1 lueteltujen laitosten) määräaikaistarkastus on tehtävä laitosten riskitasosta riippuen 1–3 vuoden välein. Myös direktiivilaitoksiin rinnastettavan laitoksen, kuten kaivostoiminnan ja suurehkon yhdyskunnan jätevedenpuhdistamon määräaikaistarkastus on tehtävä 1–3 vuoden välein. Suuririskisten laitosten määräaikaistarkastusten väli ei saa olla vuotta pidempi.

Ympäristölupavelvolliset toiminnot jaetaan valvontaluokkiin arvioimalla niiden aiheuttamaa ympäristöriskiä. Mitä suuremman riskin toiminta aiheuttaa ympäristölle, sitä useammin laitokselle on tehtävä määräaikaistarkastus. Riskinarvioinnin ensimmäinen vaihe on toimialakohtaisten riskien tunnistaminen. Toisessa vaiheessa tunnistetaan kunkin laitoksen yksilölliset riskit. Olosuhteiden muuttuessa valvontaluokka on tarkistettava.

Lähtökohtaisesti uusi laitos sijoitetaan valvontaluokkaan 3, jolloin toiminnan valvonta kattaa määräaikaistarkastusten tarkistamisen, niistä johtuvat toimenpiteet ja määräaikaistarkastuksen kolmen vuoden välein. Erityisiä riskejä sisältävän toimialan laitokset sijoitetaan valvontaluokkaan 1 tai 2. Toiminnan varsinainen valvontaluokka määräytyy laitoskohtaisen arvion perusteella. YSL-liitteen 1 taulukon 2 laitokset voidaan sijoittaa myös luokkaan 4, jos niistä ei arvioida aiheutuvan haitallisia ympäristövaikutuksia tai toiminnasta aiheutuvat mahdolliset vaikutukset voidaan arvioida asianmukaisesti toimintaa koskevien selvitysten perusteella.

Laitoksen valvontaluokan valinnassa otetaan huomioon YSA 29 §:ssä säädetyt sekä alla esitetyt perusteet:

- toiminnan mahdolliset ja todenmukaiset vaikutukset ihmisten terveyteen ja ympäristöön ottaen huomioon päästötasot ja -tyypit, toiminnan laajuus ja monitahoisuus, onnettomuusriskit sekä paikallisen ympäristön herkkyys;
- 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 YSL:n mukaista valvontaa.

Tarkastustoiminnassa on kiinnitettävä huomiota laitoksiin ja toimintoihin, joiden ympäristövaikutukset ja arvioidut riskit ovat suurimmat. Laitosten yksityiskohtaisessa luokittelussa voidaan käyttää hyväksi menetelmiä, joita on kuvattu SYKE:n 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 valvontaluokkaan 1 kuuluvan laitoksen valvontatiedot osoittavat, että laitos noudattaa ympäristölupaansa eikä sen toiminnasta aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa, voidaan valvontaluokkaa muuttaa.

Valvontaluokassa 4 tarkastettavaksi voidaan valita kunakin vuonna laitoksia esimerkiksi siten, että valvonta kohdistuu vuosittain kampanjatyypillisesti tiettyyn laitostyyppiin, otantaan tai niiden yhdistelmiin. Valvonnan suunnittelussa ja tarkastuksilla tehdään tarvittaessa yhteistyötä aluehallintoviraston tai muiden valvontaviranomaisten kanssa.

7 Ympäristölupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen valvonnan suunnittelu

ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on YSL 168 §:n mukaan laadittava luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen säännöllistä valvontaa varten alueellinen valvontasuunnitelma ja -ohjelma.

Valvontasuunnitelma

Valvontasuunnitelmaan tulee sisällyttää ainakin YSA 28 §:n mukaisesti:

- yleisluontoinen arvio ympäristön pilaantumisen alueellisista riskeistä;
- tieto valvontavastuulle kuuluvista luvanvaraisista ja rekisteröitävistä toiminnoista luettelona tai erillisenä sähköisenä rekisterinä;
- kuvaus menettelystä valvontaohjelman laatimiseksi;
- tieto siitä, miten ympäristöriskien arviointi tehdään, mitä perusteita siinä käytetään ja miten se ohjaa valvontaohjelman laatimista ja valvontaa;
- tieto siitä, käytetäänkö määräaikaistarkastusten järjestämisessä otantamenettelyä, miltä osin otantaa käytetään ja mitkä ovat otannan laatimisen perusteet;
- kuvaus YSL 169 §:n mukaisten onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteiden vireilletulosta ja valvontamenettelyiden käytöstä;
- tieto valvonnan voimavaroista henkilötyövuosina ja muina valvontaa kuvaavina tunnuslukuina;
- kuvaus viranomaisten välisestä yhteistyöstä valvonnassa.

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

Valvontaohjelma

Valvontaohjelmassa suunnitellaan vuoden valvontatoiminta ja konkretisoidaan valvontasuunnitelman toteuttaminen. Valvontaohjelmassa 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.

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.

8 Ympäristönsuojelulain mukaiset tarkastukset

8.1

Ympäristönsuojelulain mukaisten tarkastusten priorisointi

Valvontaviranomaisen suorittamat tarkastukset jaetaan määräaikaistarkastuksiin ja muihin tarkastuksiin. Määräaikaistarkastukset ovat valvontaviranomaisen valvontaohjelmaan merkitsemiä suunnitelmallisia tarkastuksia. Valvontaluokka ilmaisee, kuinka usein laitos on tarkastettava. VL:n ja JL:n valvonta on syytä yhdistää YSL:n mukaiseen valvontaan, jos se on resurssien käytön kannalta tarkoituksenmukaista. Määräaikaistarkastusten lisäksi valvontaviranomainen joutuu tekemään muita tarkastuksia, jotka johtuvat esimerkiksi toiminnasta aiheutuvasta poikkeuksellisesta päästöstä, raja-arvojen ylityksestä, yleisöilmoituksesta tai muusta näihin rinnastettavasta asiasta.

Muiden luvanvaraisten laitosten kuin direktiivilaitosten ja rekisteröitävien laitosten tarkastamisessa valvontaviranomainen voi 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 resursseja, mutta tarkastusten halutaan silti kattavan vuosittain mahdollisimman suuren perusjoukon. Otantaa käyttämällä voidaan vähentää ympäristön kannalta vähän haittaa aiheuttavien laitosten tarkastamista.

Valvontaviranomainen voi asettaa YSL 167 §:n mukaan tehtävät tärkeysjärjestykseen, jos se on välttämätöntä tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi.

8.2

Määräaikaistarkastus

Luvanvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja on valvottava YSL 168 §:n mukaan säännöllisesti määräaikaistarkastuksin. Määräaikaistarkastuksella tarkoitetaan valvontaohjelman mukaista, suunnitelmallisesti määrääjain tehtävää luvan tai ilmoituksenvaraisen laitoksen tai toiminnan maksullista valvontatarkastusta, jossa käydään läpi valvontakohteen toimintaa, ympäristöriskejä, päästöjä ja ympäristövaikutuksia toiminnan luonne huomioon ottaen.

Määräaikaistarkastuksella varmistetaan, että toiminta on ympäristöluvan tai toiminnanharjoittajan tekemän ilmoituksen mukaista, ja että toiminta täyttää ympäristölainsäädännön vaatimukset. Toimintaa koskeva ympäristölupapäätös käydään määräaikaistarkastuksella läpi keskittyen erityisesti lupamääräyksiin ja ympäristöluvan myöntämisperusteiden olemassaolon tarkastamiseen sekä siihen, vastaako toiminta lupaa kokonaisuudessaan.

Valvontaviranomainen käy määräaikaistarkastuksella toiminnanharjoittajan kanssa läpi myös toimintaa koskevat ympäristönsuojelun yleiset velvoitteet, joita ovat muun muassa toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus, velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista, pilaantumisen torjuntavelvollisuus sekä ennaltavaraumisvelvollisuus (YSL 2 luku). Samalla valvontaviranomainen arvioi ympäristön tilaa ja tarkkailun luotettavuutta sekä varmistaa, että toiminnanharjoittajan suorittama prosesseja ja päästöjä koskeva seuranta ja raportointi on toimivaa. Jos laitos on ympäristövahinkovakuutuksesta annetun lain (81/1998, YVVL) ja – valtioneuvoston asetuksen (47/2015, YVVA) mukaan vakuutusvelvollinen, on valvontaviranomaisen tarkastettava määräajoin, että laitoksella on toimintaa vastaava ympäristövakuutus. Tarvittaessa valvontaviranomaisen tulee määräaikaistarkastuksella selvittää toiminnanharjoittajalle myös lainsäädännön vaatimuksia ja siihen tehtyjä muutoksia.

Määräaikaistarkastukseen luetaan tarkastuksen suunnittelu ja muu valmistautuminen, itse toiminnan tarkastus paikan päällä ja tarkastuskertomuksen laatiminen. Tilanteesta 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 valvontaviranomainen käy läpi ja arvioi 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 mukaan 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 varaamaan tarvittavat asiakirjat ja tiedot helposti saataville.

Määräaikaistarkastus aloitetaan valvontaviranomaisen johtamalla aloituskokouksella, jossa selvitetään tarkastuksen tavoitteet, sisältö ja arvioitu aikataulu. Tarkastukseen kuuluu tapauskohtaisesti asiakirja-aineiston, tallenteiden, laitteiden, tilojen ja alueiden tarkastaminen. Tarkastus päätetään loppuyhteenvetoon, jossa todetaan keskeiset tarkastuksen havainnot ja tarvittavat jatkotoimenpiteet. Määräaikaistarkastuksesta laaditaan valvonnan tietojärjestelmään tarkastuskertomus, joka annetaan toiminnanharjoittajalle tiedoksi. Tehtyjen havaintojen selkeä dokumentointi on ensiarvoisen tärkeää.

Laitoksen tarkastuskertomuksesta on olennaisilta osin käytävä ilmi, noudatetaanko toiminnassa ympäristöluvan vaatimuksia ja tarpeen mukaan kuvattava, mitä lisätoimia vaatimusten

täyttämiseksi on tehtävä. Tarkastuskertomus lähetetään tiedoksi 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 muuttamista ja peruuttamista käsitellään YSL:n erityisosan luvussa 6. Jos valvonnassa havaitaan, että direktiivilaitos on huomattavasti rikkonut YSL:n tai sen nojalla säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia, on valvontaviranomaisen tehtävä kuuden kuukauden kuluessa laitokselle uusintatarkastus varmistuakseen siitä, että laitos noudattaa velvoitteitaan (YSL 168 §:n 3 momentti).

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

9 Ympäristönsuojelulain mukaisten rikkomusten jaottelu

YSL:n ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä vastaan tehdyt rikkomukset jaetaan tässä valvontaohjeessa niiden käsittelyn kannalta kahteen luokkaan:

1. lieviin rikkomuksiin, joista ei todennäköisesti aiheudu haittaa tai vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle ja
2. vakavampiin rikkomuksiin, joista voi aiheutua tai joiden on jo havaittu aiheuttaneen haittaa tai vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

Lieviä rikkomuksia ovat muun ohella luvassa määrättyjen tietojen ilmoittamatta jättäminen tai vähäisten luvassa määriteltyjen toimenpiteiden tekemättä jättäminen, joilla ei ole vaikutuksia laitoksen päästöihin. Vakavammiksi rikkomuksiksi katsotaan muun muassa jatkuvat, toistuvat tai merkittävät yksittäiset päästöraja-arvojen ylitykset tai muun pilaantumisen ehkäisemistä koskevien lupamääräysten rikkomukset ja laiminlyönnit.

Valvontaviranomaisen havaitessa toiminnasta aiheutuvan edellä mainittuja rikkomuksia, tulee valvontaviranomaisen toimia ohjeen yleisen osan, luvussa 5.3 esitetyn mukaisesti.

10 Toimitettujen tietojen ja vuosiraporttien tarkastaminen

10.1

Tarkastamisen lähtökohdat

Päästötietojen, tarkkailutulosten, toiminnan vuositietojen ja kirjallisten vuosiraporttien tarkastaminen on keskeinen osa luvanvaraisten laitosten valvontaa. Ympäristölupapäätöksessä annetaan määräykset raportoitavien tietojen sisällöstä ja toimitustavasta. YSL 105 §:n mukaan vuositiedot tulee raportoida helmikuun loppuun mennessä. Myös siirtymäsuunnitelmaan kuuluvien suurten polttolaitosten on toimitettava tiedot helmikuun loppuun mennessä. Valvontaviranomaisen tulisi ohjata toiminnanharjoittajaa toimittamaan raportit sekä muut tiedot valvonnan tietojärjestelmän kautta. Toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa toimittamaan päästötietoja 1–12 kuukauden välein tilanteesta riippuen.

Valvontaviranomaiselle tarkastettavaksi saapuneet tiedot tulee käsitellä joutuisasti: kuukausi-ilmoitukset vähintään 30 vuorokaudessa ja vuosi-ilmoitukset vähintään 90 vuorokaudessa (katso valvontaohjeen liite 2). Valvontaviranomainen voi hyväksyä toimitetut vuosi- tai kuukausitiedot tietojärjestelmässä tarkastetuksi, kun kaikki tarvittavat tiedot on saatu toiminnanharjoittajalta ja tietojen oikeellisuus on tarkastettu. Valvontaviranomaisen on huolehdittava muun muassa määräaikaistarkastuksen yhteydessä siitä, että toiminnanharjoittaja noudattaa tarkkailuohjelmaa tai, että päästöjen tarkkailuohjelmassa tietojen tuottaminen on kuvattu riittävän yksityiskohtaisesti.

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.

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

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

10.2

Yleisöilmoitusten käsitleminen

Valvontaviranomaisen vastaanottaessa yleisöilmoituksen tulee sen 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 valvonnan tietojärjestelmään, jos ilmoitus on kohdennettavissa tiettyyn laitokseen. Jos ilmoitus ei ole kohdennettavissa tiettyyn laitokseen, tulee tiedot kirjata asianhallintajärjestelmään. Valvontaviranomaisen on arvioitava ilmoituksen merkitystä ja sitä, ryhdytäänkö ilmoituksen johdosta valvontatoimenpiteisiin ja onko kyseessä selkeästi asian vireillepano.

Jos ilmoitus osoittautuu tarpeettomaksi, voidaan asian käsittely keskeyttää ja ilmoittaa asiasta ilmoituksen tekijälle. Jos valvontaviranomainen joutuu puolestaan tekemään tarpeettomaksi osoittautuvan vireillepanon selvittämiseksi paljon työtä, ja jos samasta asiasta on useita vastaavia yhteydenottoja siitä huolimatta, että valvontaviranomainen on todennut ne perusteettomaksi, voi valvontaviranomainen laskuttaa aiheuttoman vireillepanon tekijää sen mukaisesti, mitä valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen maksullisista suoritteista säädetään. Uusi maksuasetus annetaan aina vuosittain.

Jos yleisöilmoitus voidaan yhdistää valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvaan toimintaan, siirretään ilmoitus laitoksen vastuuvälvoille. Vastuuvälvojan tai tarvittaessa muun asiantuntijan on oltava yhteydessä laitokseen ja selvitettävä tilannetta laitoksen yhdyshenkilön kanssa. Tarvittaessa laitoksella on tehtävä tarkastus. Jos kysymyksessä on YSL 123 §:n mukainen poikkeuksellinen tilanne, on toimittava valvontaohjeen liitteen 3 mukaisesti.

Jos yleisöilmoituksen tehty nimettömänä, tulee valvontaviranomaisen ensinselvittää, 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 valvontaviranomaisen toimista ja niiden vaikutuksesta sekä merkittävä asia käsiteltyksi valvonnan tietojärjestelmään.

Ilmoitus voidaan kuitenkin merkitä käsiteltyksi tietojärjestelmään jo aikaisemmin, kun:

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

11 Suunnitelmien ja selvitysten tarkastaminen ja hyväksyminen

Ympäristöluvassa on usein määräyksiä erilaisten selvitysten ja suunnitelmien tekemisestä ja toimittamisesta valvontaviranomaiselle. Raja-arvojen antamiseen liittyvät selvitykset määrätään ympäristöluvassa toimitettavaksi lupaviranomaiselle. Lupaviranomainen voi YSL 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 määrätty selvitykset ja suunnitelmat, kuten päästöjen tarkkailun teknisten yksityiskohtien ratkaiseminen, käsitellään HL:n mukaisesti. Tiedoksi määrätty selvitykset ja suunnitelmat käydään läpi ja tarvittaessa niihin reagoidaan valvonnan keinoin.

11.1

Tarkkailusuunnitelmat

Lupaviranomainen antaa YSL 62 §:n mukaan tarvittavat määräykset toiminnan, päästöjen ja vaikutusten tarkkailusta. YSL 64 §:n mukaan ympäristöluvassa voidaan määrätä toiminnanharjoittaja esittämään tarkkailua tai yhteistarkkailua koskeva suunnitelma lupaviranomaisen, valvontaviranomaisen tai kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi. Tarkkailusuunnitelma on hyväksyttävä YSL 64 §:n mukaan hallintopäätöksellä ja hallintomenettelyssä on sovellettava YSL 39 ja 96 §:n mukaisia menettelyjä.

Pääsääntöisesti lupaviranomainen hyväksyy lupahakemuksen yhteydessä esitetyn tarkkailusuunnitelman päätöksensä ratkaisussa tai lupamääräyksessä. Lupaviranomainen voi myös hyväksyä tarkkailusuunnitelman, mutta samalla määrätä toiminnanharjoittajan esittämään tarkemman suunnitelman tai selvityksen joltain tarkkailuohjelman yksityiskohdan osalta valvontaviranomaiselle tai valtuuttaa valvontaviranomaisen hyväksymään tarkkailuohjelman vähäiset muutokset. Kyse on oltava sellaisista tarkennuksista tai muutoksista, jotka eivät vaikuta kenenkään oikeuteen tai etuun. Tällaisessa tilanteessa valvontaviranomainen voi valtuutettuna hyväksyä tarkkailusuunnitelmaa koskevan täydennyksen, tarkennuksen tai vähäisen muutoksen kirjeellä ilman hallintomenettelyä (muun muassa kuulemista).

Sen sijaan, jos lupaviranomainen ei ole hyväksynyt päätöksensä ratkaisussa tai lupamääräyksellä tarkkailusuunnitelmaa, ja on delegoinut hyväksymisen valvontaviranomaiselle, on valvontaviranomaisen hyväksyttävä asiakirja hallintopäätöksellä noudattaen YSL 39 ja 96 §:n mukaisia menettelyjä.

Lupaviranomaisen määräämän viranomaisen YSL 64 ja 65 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa lain 192 §:n mukaan hakea oikaisua lupaviranomaiselta 30 päivän kuluessa päätöksen antamisesta. Oikaisuvaatimus tehdään valtion ympäristölupaviranomaiselle, jos yhteistarkkailuun kuuluvan jonkin toiminnan tarkkailuvelvoite on perustunut sen antamaan päätökseen. Oikaisuvaatimuksena voidaan käsitellä myös yhteistarkkailun kustannuksien jakamista koskeva erimielisyys. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen haetaan muutosta siten kuin YSL 190 §:ssä säädetään.

Ainoastaan suunnitelman hyväksynyt viranomainen voi muuttaa suunnitelmaa olennaisilta osin luvan voimassaolon aikana. Suunnitelmaa on muutettava YSL 65 §:n nojalla, jos yhteistarkkailuun on määrätty uusi toiminnanharjoittaja. 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.

Jos toiminnanharjoittaja on esittänyt tarkkailusuunnitelman jo lupahakemuksen yhteydessä, tulee valvontaviranomaisen kiinnittää lupaviranomaiselle annettavassa lausunnossaan erityistä huomiota mittauksen toteuttamiseen eli mitattaviin suureisiin, mittaustiheyteen, mittausmenetelmiin ja niille asetettaviin laatuvaatimuksiin sekä tarkkailupisteiden sijaintiin. Lisäksi valvontaviranomaisen olisi hyödyllistä lausua näkemyksensä ja mahdolliset kokemuksensa raportoinnin laadusta ja tarvittaessa myös tiheydestä.

YSL:n muutoksen (423/2015) yhteydessä kumotun lupien tarkistamismenettelyn seurauksena valvontaviranomaisen tulee arvioida säännöllisessä valvonnassa tarkkailusuunnitelman tarkistamistarve. Jos valvontaviranomainen havaitsee, että tarkkailusuunnitelma ei ole ajantasainen, tulee toiminnanharjoittaja ohjata esittämään uusi tarkkailusuunnitelma lupaviranomaiselle. Jos toiminnanharjoittaja ei oma-aloitteisesti ryhdy toimenpiteisiin tarkkailusuunnitelman ajantasaistamiseksi, valvontaviranomainen voi joko kehottaa tai antaa määräyksen (tarvittaessa hallintopakolla tehostettuna) toimenpiteisiin ryhtymiseksi taikka hakea itse muutosta lupaviranomaiselta tarkkailusuunnitelman tarkistamiseksi.

Ennaltavarautumissuunnitelma

Sellaisten toiminnanharjoittajien, joiden luvanvarainen toiminta kuuluu valtion lupaviranomaisen eli AVI:n toimivaltaan (pois lukien eläinsuojat), on YSL 15 §:n mukaan laadittava riskinarviointiin perustuva varautumissuunnitelma. Suunnitelman sisältö, tarkkuus ja laajuus määräytyvät toiminnan luonteen perusteella. SYKE:n selvityksessä (Ennaltavarautumissuunnitelma osana ympäristönsuojelulain sääntely¹) on käsitelty tarkemmin muun muassa varautumissuunnitelman sisältövaatimuksia.

Jos varautumissuunnitelmaa ei ole käsitelty lupahakemuksen yhteydessä ja jos valvontaviranomainen katsoo suunnitelman laatimisen tarpeelliseksi, tulee valvontaviranomaisen neuvotella toiminnanharjoittajan kanssa varautumissuunnitelman tekemisestä. Jos toiminnan kuvaus ja siihen liittyvä arvio toiminnan vaikutuksista ja riskeistä osoittaa, että varsinaista varautumissuunnitelmaa ei tarvita, tällöin toiminnan kuvaus ja kuvaukseen perustuva toteamus suunnitelman tarpeettomuudesta ovat riittäviä. Varautumissuunnitelmaa ei tarvita, jos valvontaviranomainen arvioi, että toiminta, sen vaikutukset ja riskit eivät edellytä suunnitelman laatimista. Varautumissuunnitelmaa ei myöskään tarvitse tehdä siltä osin kuin vastaava suunnitelma on laadittu vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, KemTurvL), pelastuslain (379/2011, PelastusL), kaivoslain (621/2011, KaivosL) tai muun lain nojalla eikä eläinsuojan toiminnasta.

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) sekä
- 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 määräaikaistarkastuksen yhteydessä ja olemassa olevan toiminnan osalta seuraavan määräaikaistarkastuksen yhteydessä. Suunnitelman ajanmukaisuus tulee tarkistaa määräaikaistarkastuksilla. Suunnitelma olisi hyvä päivittää 2–3 vuoden, mutta kuitenkin vähintään viiden vuoden välein.

¹ Julkaisu: http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain_uudistaminen/Ymparistonsuojelulain_uudistuksen_toimeenpano.

Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys

Direktiivilaitoksen on YSL 82 §:n mukaan tehtävä lupahakemuksen yhteydessä maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys, jos toiminnassa käytetään, varastoidaan, tuotetaan, tai toiminnassa muutoin syntyy YSL 66 §:n mukaisia merkityksellisiä vaarallisia aineita.

Toiminnan päättyessä toiminnanharjoittajan on tehtävä YSL 95 §:n nojalla valvontaviranomaiselle arvio maaperän ja pohjaveden tilasta suhteessa perustilaan. Arviossa on erityisesti tarkasteltava merkityksellisiä vaarallisia aineita, ja siihen on sisällytettävä selvitys mahdollisista perustilan palauttamiseksi tarvittavista toiminnoista. 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).

12 Jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavaan vakuuteen liittyvät toimet

12.1

Yleistä

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

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.

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

12.2

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 vakuusasiakirjaan 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 YSL 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 ympäristöluvan 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 mukaisiin hallintopakkotoimiin.

Lain mukaisiin 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 YSL 93 §:ssä tarkoitetun luvan peruuttamiseksi.

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

Vakuuden jatkuva seuranta

Jätteen käsittelytoiminnan vakuutta koskevan lupamääräyksen tarkistamisesta selllaisten ympäristölupien osalta, jotka on myönnetty ennen 1.5.2012, säädetään YSL 235 §:ssä. Jos jätteen käsittelytoimintaan on myönnetty ympäristölupa ennen 1.5.2012 ja jos toimintaa varten asetettu vakuus ei ole YSL 59–61 §:n mukainen, vakuutta koskevaa lupamääräystä on tarkistettava viimeistään, kun:

- toiminnan olennaiseen muuttamiseen haetaan lupaa 29 §:n perusteella;
- lupa tarkistetaan 81 §:n perusteella;
- lupaa muutetaan 89 §:n perusteella; tai
- lupaviranomainen antaa 94 §:n 3 momentissa tarkoitetut määräykset toiminnan lopettamiseksi.

Vakuuden riittävyden seurannan ja tarkistamisen tulee olla osa lupavalvontaa kaikessa luvanvaraisessa toiminnassa, jolta edellytetään jätevakuuden asettamista. Valvontaviranomaisen tulee arvioida vakuuden riittävyttä valmistautuessaan määräaikaistarkastukseen. Jos valvontaviranomainen havaitsee säännöllisen valvonnan yhteydessä, että vakuuden määrä ei ole riittävä vakuuden kohteena olevaan toimintaan sekä sen mahdollisiin riskeihin ja vaikutuksiin nähden, tulee valvontaviranomaisen tarvittaessa saattaa vakuuden määrän muuttamista koskeva asia (lupamääräyksen muuttaminen) lupaviranomaisen käsiteltäväksi kesken lupakauden. Vakuuden määrää voi olla tarpeen tarkistaa esimerkiksi sen vuoksi, että vakuuden määrä osoittautuu liian pieneksi, käytössä oleva vakuus ei ole voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti hyväksyttävä vakuus tai toiminnasta aiheutuva pilaantuminen on arvioitu toisentyyppiseksi toiminnan alkaessa.

Jos valvontaviranomainen arvioi, että vakuuden määrää tai vakuustyyppiä on syytä muuttaa, voi se tehdä aloitteen luvan muuttamiseksi YSL 89 §:n 2 momentin 1 tai 5 kohdan perusteella. Luvan muuttaminen säännöksen 1 kohdan perusteella edellyttää, että toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta. Säännöksen 5 kohdan soveltaminen puolestaan edellyttää, että luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen laissa, valtioneuvoston asetuksessa tai EU:n säädöksessä annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi. Riittämättömän jätevakuuden voidaan välillisesti katsoa liittyvän toiminnasta aiheutuvaan ympäristön pilaantumiseen tai sen vaaraan, koska vakuudella turvataan asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisesta aiheutuvat kustannukset. Viime kädessä vakuuden määrän muuttaminen saattaa edellyttää koko luvan muuttamista, jolloin voi olla tarpeen harkita luvan myöntämisen edellytykset kokonaan uudelleen.

Vakuuden riittävyden kannalta on myös olennaista kiinnittää huomiota luvanvaraisen toiminnan jätteiden muodostumista lisääviin ja/tai muuttaviin muutoksiin. Tilanteessa, jossa varastoitujen jätteiden määrä on lupamääräyksiä suurempi ja asetettu jätevakuus on tämän vuoksi määrältään riittämätön, tulee valvontaviranomaisen 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 tutkintapyyntöjen tekemistä poliisille.

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

12.5

Vakuuden palauttaminen

YSL 61 §:n 4 momentissa säädetään, että lupaviranomaisen on hakemuksesta vapautettava jätevakuuus, kun toiminnanharjoittaja on täyttänyt velvoitteensa. Vakuuus 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 asianomaiselta 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.

12.6

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 pesänhoitajan ja valvontaviranomaisen aktiivisuuden varassa.

Jätevakuusoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012) on korostettu valvontaviranomaisen oman aktiivisuuden merkitystä tiedonhankinnassa, ja sen mukaan valvontaviranomaisten tulee esimerkiksi seurata aktiivisesti Virallisen lehden konkurssi-ilmoituksia.

12.7

Vakuuden realisointi

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

13 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 seuraavissa SYKE:n julkaisuissa:

- Ympäristöopas, Kaatopaikan tiivistysrakenteet, 1998;
- Ympäristöopas, Kaatopaikan lopettamisopas, 2001;
- Ympäristöopas, Pilaantuneen maan kunnostaminen ja laadunvarmistus, 2004;
- Ympäristöopas, Asfalttiset ympäristönsuojaurakenteet, 2006.

Valvontaviranomaisen tulee huolehtia, että toiminnanharjoittaja toimittaa suojausrakenteiden keskeiset rakennesuunnitelmat tarkastettavaksi valvontaviranomaiselle hyvissä ajoin ennen rakentamisen aloittamista. Rakentaminen on toteutettava yleisten laatu normien mukaisesti. Suojausrakentamisen valvontaa varten tarvitaan ulkopuolinen riippumaton valvoja. Valvontaviranomaisen tulee varmistua riippumattoman valvojan pätevyydestä ja laadunvarmistustoimenpiteiden riittävydestä. Valvontaviranomainen voi tehdä rakentamisaikana alueelle valvontatarkastuksia. Alueelle tehdään käyttöönottotarkastus, jos luvassa niin edellytetään. Ennen alueen käyttöönottoa valvontaviranomaisella tulee olla käytössään työselitykset ja laadunvalvonta-asiakirjat sekä riippumattoman valvojan loppuraportti. Patoasioissa on syytä tehdä tiivistä yhteistyötä patoturvallisuusviranomaisen kanssa.

14 Poikkeukselliset tilanteet

Toiminnanharjoittajan tulee YSL 123 §:n mukaan 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 eli AVI myöntää toimintaan ympäristöluvan tai YSL 116 §:n mukainen ilmoitus on tehty valtion valvontaviranomaiselle. Tällöin valtion valvontaviranomainen eli ELY-keskus on toimivaltainen viranomainen asiassa.

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 lailliseen tilaan eli ympäristöluvan tai rekisteröintipäätöksen mukaiseen tilaan. Jos poikkeuksellisesta tilanteesta aiheutuu terveyshaittaa tai muuta YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa, valvontaviranomaisen on tarkastettava toiminta tai hankittava 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 YSL 14 luvun säännöksiä. Laitoksen toimintaa ja tarvittavia toimenpiteitä koskevien määräysten tulee olla oikeassa suhteessa arvioituun säännösten rikkomiseen, ympäristön pilaantumiseen tai sen vaaraan tai jätehuollossa ilmeneviin ongelmiin nähden. Poikkeuksellisen tilanteen sitä edellyttäessä on valvontaviranomaisen omasta aloitteestaan pantava vireille menettely lupamääräysten muuttamiseksi tai luvan peruuttamiseksi.

Valvontaohjeen liitteessä 3 on lueteltu aikarajat viranomaisten toiminnalle poikkeuksellisten tilanteiden käsittelyssä.

15 Kemikaalien käytön ja haitallisten aineiden päästöjen valvonta

YSL:n mukaisten valvontaviranomaisten tehtävänä on valvoa kemikaalien käyttöä, käyttöolosuhteita ja haitallisten aineiden päästöjä ympäristönsuojelun näkökulmasta. Kemikaaleihin ja haitallisiin aineisiin liittyviä ympäristövelvoitteita valvotaan YSL:n ja kemikaalilain (599/2013, KemL) 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 kemikaalien ja haitallisten aineiden käytöstä, varastoinnista ja päästöistä. Jos ympäristöluvassa ei ole velvoitettu edellä esitettyjen kemikaalien tai haitallisten aineiden määrätietojen toimittamiseen, voi valvontaviranomainen YSL 172 §:n nojalla velvoittaa, että toiminnanharjoittaja lisää kyseiset tiedot vuosiraportointiin.

Tarkastusten valvontatulokset tulee kirjata valvonnan tietojärjestelmään. Kirjattavien tietojen perusteella laaditaan tarvittavia kansallisia valvontaraportteja. REACH-asetuksen ((EY) N:o 1907/2006) valvonnan täytäntöönpanosta raportoidaan joka viides vuosi komissiolle.

15.1

Kemikaalilain valvonta

ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat KemL 11 §:n nojalla 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).

YSL 7 §:n 2 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on noudatettava KemL:n ja EU:n kemikaalilainsäädännön periaatteita ja velvoitteita. Noudatettavat velvoitteet ja periaatteet viittaavat erityisesti kemikaalien turvallista käyttöä koskeviin velvoitteisiin sekä käyttöolosuhteita koskeviin lupiin ja rajoituksiin.

YSL:n säännöksen tarkoitus ei ole integroida koko kemikaalilainsäädäntöä osaksi YSL:n perusvelvoitteita, koska kemikaalisäädökset ovat sellaisenaan suoraan toiminnanharjoittajaa sitovia. Jos ympäristölupa kuitenkin sisältää esimerkiksi REACH-asetuksen mukaisia mää- räyksiä, tulevat ne osana ympäristölupaa valvontaviranomaisen valvottavaksi YSL:n nojalla. Muuten KemL:n valvonnassa sovelletaan KemL:n mukaisia menettelyitä muutoksenhakua lukuun ottamatta. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä YSL:ssa säädetään.

REACH-asetuksen valvonnassa valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa ainekohtaisia käyttöolosuhteita sekä REACH-asetuksen liitteessä XIV mainittuja luvanvaraisia aineita ja REACH-asetuksen liitteessä XVII mainittuja rajoituksia ja velvoitteita. Valvonnan yhteydessä voidaan samalla tiedottaa uusista luvanvaraisista aineista ja rajoituksista erityisesti pk-sektorin yrityksissä.

Valvontatoimena toiminnanharjoittajalta kysytään ja tarkastuksella todetaan:

- onko laitokselle toimitettu altistumisskenaarioita ja onko toiminta toiminnanharjoittajan oman ilmoituksen mukaan altistumisskenaarioiden mukaista;
- käytetäänkö laitoksella REACH-asetuksen liitteessä XIV mainittuja luvanvaraisia aineita, onko niiden käytölle olemassa 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 valvontaoppaassa (REACH-valvontaopas ympäristönsuojeluviranomaisille, Ympäristöhallinnon ohjeita 7/2014).

Biosidiasetuksella säädellään biosidivalmisteiden asettamista saataville markkinoille 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. Valvontaviranomaisen tulee selvittää, onko valvontakohteessa POP-aineita ja noudatetaanko toiminnassa aineiden käytölle asetettuja rajoituksia. POP-asetuksen valvontakysymyksiä käsitellään SYKE:n raportissa 23/2013 (Pysyvien orgaanisten yhdisteiden Tukholman yleissopimuksen velvoitteiden kansallinen täytäntöönpanosuunnitelma).

15.2

Ympäristönsuojelulain mukaiset kemikaalikysymykset

Laitosten tarkastuksissa valvontaviranomaisen tehtävänä on kemikaalikysymysten osalta varmistua muun muassa siitä, että toiminnassa noudatetaan YSL:ssa säädettyjä yleisiä velvol- lisuuksia. Näitä ovat erityisesti selvilläolovelvollisuus toiminnassa käytettävien kemikaalien ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta (5 §), ennaltavarautumisvelvollisuus (15 §), pilaantu- misen 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, SYKE).

Otsonikerrosta tuhoavien kaasujen ja F-kaasujen päästöjen YSL:n 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 YSL:lla sekä valtioneuvoston asetuksella (452/2009) otsonikerrosta heikentäviä aineita ja eräitä fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huollosta (huoltoasetus). Asetuksen mukaisia valvontaviranomaisia 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).

Valtioneuvoston asetuksessa orgaanisten liuottimien käytöstä eräissä maaleissa ja lakoissa sekä ajoneuvojen korjausmaalaustuotteissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta (837/2005, tuote-VOC-asetus) rajoitetaan eräiden tuotteiden liuotinpitoisuuksia. YSL 24 §:n mukaan Tukes valvoo asetuksen noudattamista yhdessä yleisten valvontaviranomaisten kanssa. ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat asetuksen noudattamista luvanvaraisia maaleja ja/tai lakkoja valmistavien laitosten valvonnan yhteydessä. Mikäli tarkastuksella on käsitelty tuote-VOC-asetuksen soveltamisalaan liittyviä asioita, tarkastuskertomus toimitetaan tiedoksi Tukesille, joka kokoaa tuote-VOC-asetuksen valvontaa koskevat tiedot. Tuote-VOC-asetuksen 11 §:n (6/2011) mukaan asetuksen valvonnan järjestämisestä vastaava Tukes laatii valvontaohjelman, jolla seurataan asetuksen noudattamista.

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

Vesiympäristölle vaarallisista ja haitallista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006, vaarallisten aineiden asetus) asetetaan päästökieltoja, päästöraja-arvoja sekä ympäristölaatu-ormeja. Säädös on annettu YSL:n ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) sekä vesihuoltolain (119/2001) nojalla. Asetuksen sääntely perustuu EU:n lainsäädäntöön. Vaarallisten aineiden asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan säännöksen soveltamisalana on VL:ssa tarkoitettu vesistö, noro, oja ja pohjavesi sekä Suomen aluevedet ja talousvyöhyke. Noroon ja ojaan ei kuitenkaan sovelleta 6 §:ssä tarkoitettua ympäristölaatu-normia koskevia säännöksiä. Vaarallisia aineita koskevaa sääntelyä sovelletaan myös YSL:n ja VL:n mukaisissa menettelyissä.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 28 §:n 1 momentin perusteella valtion ja kuntien viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon valtioneuvoston hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat, merenhoitosuunnitelma ja erityinen toimintasuunnitelma. Mainitun lain 28 §:n 2 momentin mukaan vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisessa noudatetaan lisäksi, mitä muualla laissa säädetään. Huomioon ottamisesta säädetään erikseen YSL:ssa ja VL:ssa. Keskeisiä ovat VL 3 luvun 6 §, 3 luvun 4 § sekä YSL 51 ja 49 §.

Ympäristöluvanvaraista toimintaa harjoittavan on tarkkailtava aineiden pitoisuuksia vedessä, sedimentissä tai eliöstössä, kun pintaveteen päästetään tai huuhtoutuu liitteen 1 kohdassa C2 tarkoitettuja aineita (vaarallisten aineiden asetuksen 7 §, pintaveden tarkkailu). Jos on oletettavissa, että toiminnasta pääsee asetuksen liitteessä 1 kohdassa C2 (Vesipuidedirektiivin mukaisesti vesiympäristölle vaaralliseksi ja haitalliseksi aineeksi yksilöidyn aineen ympäristölaatuunormit) tarkoitettuja aineita ympäristöön, tulisi valvontaviranomaisen tarkastella toiminnanharjoittajan tarkkailusuunnitelmia ja tarvittaessa täydentää aineiden tarkkailua.

Tarvittaessa näitä tarkkailusuunnitelmia tulee muuttaa joko valvontaviranomaisen päätöksellä tai saattamalla asia lupaviranomaisen käsiteltäväksi siten, että tarkkailu täyttää lainsäädännön vaatimukset. Jos ei ole tiedossa, että päästöjä on tarpeen hallita lupamääräyksillä, on tarkoituksenmukaisempaa ensin tehdä riittävät täydennykset tarkkailuun.

1 Yleistä jätelain valvonnasta

JL:n mukaiset tarkastukset muodostavat pääosan JL:n mukaisesta valvonnasta. JL:n mukaisesti valvontaviranomaisen on määräajoin tarkastettava sellaiset laitokset ja yritykset, joiden toiminnassa harjoitetaan jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä, syntyy vaarallista jätettä, harjoitetaan jätteen ammattimaista kuljettamista tai keräystä, toimitaan jätteen välittäjinä tai toteutetaan jätteen kansainvälisiä siirtoja.

Tarkastukset voivat kohdistua yksittäistapauksissa esimerkiksi roskaantuneen alueen siivoumisvelvollisuudesta määräämiseen tai yksittäisen määräyksen antamiseen liittyviin selvityksiin. Tarkastusta voi edellyttää myös asianosaisen vireille paneman asian selvittäminen. Jos toiminta edellyttää ympäristölupaa, tarkastukset kuitenkin suoritetaan YSL:n mukaisessa lupavalvonnassa.

1.1

Yleiset valvontaviranomaiset ja niille kuuluvat keskeiset valvontatehtävät

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

Näille viranomaisille kuuluu JL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten yleinen valvonta. ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta valvonnassa on päällekkäinen. Jätehuollon valvontaviranomaiset valvovat muun muassa JL:ssa 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 YSL:n ja JL:n 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. ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voivat tarvittaessa sopia sellaisten laitosten ja toimintojen valvonnasta tarkoituksenmukaisella tavalla, joissa syntyy vaarallista jätettä.

Jätehuollon viranomaistehtäviä hoitavalla kunnan jätehuoltoviranomaisella ei ole valvontatoimivaltaa. Jos kunnan jätehuoltoviranomaisen suorittamassa seurannassa ilmenee tarve puuttua laiminlyöntiin, asiassa tarvittavat valvontatoimet, kuten hallintopakon käyttö, kuuluvat ensisijaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Jos kyse on kahden tai useamman kunnan aluetta koskevasta valvonta-asiasta, voi olla tarkoituksenmukaista, että ELY-keskus huolehtii valvontatoimista. Ympäristöluvanvaraista toimintaa valvotaan puolestaan YSL:n työnjaon mukaisesti. Valvonnassa on tarpeen tehdä yhteistyötä ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kesken.

JL:ssa 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 JL:n mukaisesta päätöksestä

ELY-keskuksen 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 SYKE:n 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.

1.2

Muut valvontaviranomaiset

Muita JL 25 §:n mukaisia valvontaviranomaisia ovat SYKE ja Pirkanmaan ELY-keskus. JL:n mukaisia valvontatehtäviä on lisäksi myös Tukesilla ja Tullilla.

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

2 Jätelain mukaiset valvontatoimenpiteet

2.1

Jätelain huomioiminen ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvonnassa

JL ja sen nojalla annetut säännökset on otettava huomioon ympäristölupaharkinnassa (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 JL:n mukaiset velvoitteet. Ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvontaan sisältyy JL:n nojalla annettujen lupamääräysten noudattamisen valvonnan ohella myös JL:n 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 JL:n tarkoittamaa roskaantumista, tätä koskevat valvontatoimet on tarkoituksenmukaista hoitaa ympäristöluvan mukaisessa valvonnassa sen valvontaviranomaisen toimesta, jolle toiminnan ympäristöluvan valvonta ensisijaisesti kuuluu (YSL 189 §:n 1 momentti), eikä asiaa ole tarpeen käsitellä erikseen JL:n mukaisessa roskaantumisasiassa koskevassa menettelyssä. Muutoin roskaantuneen alueen siivoamista koskevassa menettelyssä noudatetaan JL 8 luvun säännöksiä.

Ympäristöluvanvaraisen toiminnan tarkastuksista säädetään YSL:lla ja sen nojalla. YSL:n mukaisia valvontamenettelyjä selostetaan YSL:ia koskevassa osuudessa.

2.2

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus

Valvontaviranomaisella tai tämän määrämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus JL 122 §:n nojalla 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 JL 122 §:n 3 momentissa. Sen mukaisesti kunnan jätehuoltoviranomainen voi pyytää vain niitä tietoja, jotka ovat tarpeen sille JL 5 luvussa säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Kunnan jätehuoltoviranomainen ei voi pyytää tietoja JL:n yleisen valvonnan vuoksi, vaan tältä osin tietojen saantioikeus on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella.

2.3

Tarkastusoikeus

JL 123 §:n mukaan valvontaviranomaisella tai sen määräämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla on JL:n mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi muualla kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa oikeus:

- kulkea toisen alueella ja päästä paikkaan, jossa harjoitetaan JL:n soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa;
- tehdä tarkastuksia ja tutkimuksia;
- suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä;
- tarkkailla toiminnan ympäristö- ja terveysvaikutuksia.

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

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

Tarkastettavan paikan haltijan on vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle viranomaiselle, virkamiehelle tai viranhaltijalle kirjallisina tai sähköisessä muodossa asiakirjat, joilla voi olla merkitystä JL:n 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 JL:n toimeenpanon valvonnan kannalta perustellusta syystä. On kuitenkin huomattava, että YSL:n mukaan lupavelvollisen toiminnan valvonnan maksullisuuteen sovelletaan YSL:n 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 pihoidella olevia jätekatoksia tai muita jäteastioille varattuja aitauksia pihoidella tai kadun varrella ei voida pitää alueina, jotka olisivat PL:n suojaaman kotirauhan piirissä.

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

2.4

Tarkastukset ja tarkastussuunnitelmat

JL 124 §:n muutos

JL:n muutoksella (1518/2015) selkeytettiin jätehuollon tarkastuksia koskevia säännöksiä. Laikiin lisättiin myös säännökset valvontaviranomaisten velvollisuudesta laatia riskinarviointiin perustuva suunnitelma sellaisten laitosten ja yritysten tarkastuksista, joiden toimintaan liittyy tai voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja.

Säännökset valvottavista kohteista sekä viranomaisten vastuista ja työnjaosta valvonnassa säilyivät lainmuutoksesta huolimatta ennallaan. Täsmennetyt valvontatoimet perustuvat jätteiden siirtoja koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 (jätteen siirtoasetus) muutosasetukseen (EU) N:o 660/2014, jossa säädetään yksityiskohtaisesti tarkastuksia koskevan suunnitelman laatimisesta ja jätehuollon tarkastusten toteuttamisesta.

JL:n muutos on tullut voimaan 1.1.2016. Tarkastuksia koskevat suunnitelmat tulee laatia viimeistään 1.1.2017.

Tarkastukset

JL:n 124 §:n 1 momentin mukaan 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 välittäjinä;
5. toteutetaan jätteen kansainvälisiä siirtoja.

Sellaisten ympäristöluvanvaraisten tai rekisteröitävien laitosten, joissa harjoitetaan jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä tai joissa syntyy vaarallista jätettä, valvontaa suoritetaan myös YSL:n mukaisesti. JL:iin, jätteen siirtoasetukseen ja YSL:iin perustuvat tarkastusvelvollisuudet ja -käytännöt täydentävät toisiaan.

Tarkastussuunnitelmat

Uudessa JL 124 §:n 2 momentissa säädetään valvontaviranomaisen velvollisuudesta laatia jätteen kansainvälisiin siirtoihin liittyen suunnitelma 1 momentissa tarkoitettujen laitosten ja yritysten tarkastuksista ja muusta valvonnasta. Suunnittelulla pyritään tehostamaan jätteen kansainvälisten siirtojen valvontaa ja siihen käytettävien voimavarojen käyttöä. Riskinarviointia korostamalla jätteiden siirtojen valvontaa kohdennetaan sinne, missä sitä eniten tarvitaan ja missä toimet ympäristön suojelemiseksi ovat tehokkaimpia. Suunnitelmallisuuden tavoitteena on varmistaa tasalaatuinen, yhdenmukainen ja kustannustehokas valvonta.

Valvontaviranomaisen on laadittava sellaisten toimintojen, joihin liittyy tai voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja, tarkastuksia ja muuta valvontaa varten suunnitelma, joka perustuu arviointiin siirrettävistä jätteistä ja niiden jätehuollosta aiheutuvista riskeistä ja ympäristövaikutuksista. Tarkastussuunnitelman on katettava viranomaisen toiminta-alue ja se voi olla osana muita suunnitelmia. Suunnitelmassa on ainakin oltava:

- tarkastusten tavoitteet ja painopisteet, mukaan lukien kuvaus siitä, miten nämä painopisteet on valittu;
- kyseisen tarkastussuunnitelman kattama maantieteellinen alue;
- tiedot suunnitelluista tarkastuksista, fyysiset tarkastukset mukaan lukien;
- kullekin tarkastukseen osallistuvalla viranomaisella osoitetut tehtävät;
- tarkastukseen osallistuvien viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat järjestelyt;
- tiedot tarkastajien koulutuksesta tarkastukseen liittyvien kysymysten osalta; ja
- tiedot asianomaisen tarkastussuunnitelman toteuttamista varten käytössä olevista työvoima-, rahoitus- ja muista resursseista.

Suunnitelma on arvioitava uudelleen vähintään joka kolmas vuosi ja se on saatettava tarpeen mukaan ajan tasalle. Tarkastussuunnitelmien laatimisessa sekä tarkastusten toteuttamisessa ja muissa valvontatoimissa on lisäksi noudatettava jätteesiirtoasetuksessa säädettyjä tarkastustoiminnan menettelyjä, periaatteita ja velvoitteita (jätteesiirtoasetuksen 50 artikla). JL:n erityisosan luvussa 4 on kuvattu, mitä valvontaviranomaisen tulee kansainvälisten jätesierrojen kannalta tarkastaa.

SYKE laatii tarkastussuunnitelman JL 124 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuista toiminnoista tehden tarpeellisilta osin yhteistyötä Tullin, poliisin, ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa. SYKE:n tehtävänä on myös osaltaan kouluttaa ja ohjata muita valvontaviranomaisia tunnistamaan jätteiden kansainvälisiin siirtoihin liittyvät riskit. Katso myös JL:n erityisosan luku 4.

Tarkastussuunnitelmat sellaisista JL 124 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuista toiminnoista, joihin voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja, laatii ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen sen mukaan kuin JL:ssa säädetään näiden viranomaisten vastuusta ja työnjaosta jätehuollon valvonnasta.

YSL:n nojalla laadittavat jätteiden tuottajia ja jätteiden käsittelijöitä koskevat valvontasuunnitelmat vastaavat pitkälti JL:n mukaisia tarkastussuunnitelmia. Valvontaviranomainen voi harkintansa mukaan koota YSL:n ja JL:n nojalla tarkastettavakseen kuuluvat laitokset ja yritykset ja niitä koskevat valvontasuunnitelmat yhteen asiakirjaan.

Tarkastusohjelma

Vuositain laadittavassa tarkastusohjelmassa suunnitellaan vuoden aikana tehtäväksi aiottu 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.

2.4.1

Jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä harjoittavan toiminnan tarkastus

JL:n 124 §:n muutoksella selkeytettiin laitosten ja yritysten määrittelyä, jotka on tarkastettava määräajoin. Jo ennen JL 124 §:n muutosta ympäristöluvanvaraisia ja rekisteröitäviä jätteiden käsittelijöitä ja tuottajia on valvottu YSL:n nojalla riskiperusteisesti ja suunnitelmallisesti valvontaviranomaisen laatimien valvontaohjelmien mukaisesti. Tarkastuskohteet ja -tiheys on määritely ympäristöriskien arvioinnin perusteella.

YSL:n nojalla laadittavat jätteiden tuottajia ja jätteiden käsittelijöitä koskevat valvontasuunnitelmat vastaavat pitkälti JL:n mukaisia tarkastussuunnitelmia ja yleensä kattavat ne. Valvontaviranomaisella on mahdollisuus harkintansa mukaan koota YSL:n ja JL:n nojalla tarkastettavakseen kuuluvat laitokset ja yritykset sekä niitä koskevat valvontasuunnitelmat samaan asiakirjaan.

2.4.2

Tarkastus laitoksissa ja toiminnoissa, joissa syntyy vaarallista jätettä

Valvontaviranomaisen on JL 124 §:n nojalla 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 esimerkiksi syntyvän jätteen määrän ja laadun, toiminnan sijaintipaikan, aiheutuneiden häiriöiden ja tehtyjen häiritsemisvelvollisuuksien perusteella.

Tarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluvia laitoksia ja toimintoja voivat olla esimerkiksi:

- KemTurvL 24 §:n nojalla ilmoituksenvaraiset kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavat toiminnot;
- rakennusten purkuyritykset (vaaralliseksi luokiteltava rakennusjäte) sekä
- auto- ja muut kuljetuskalustohuoltamot (jäteöljy, öljynsuodattimet, imeytysmateriaalit).

Riskiperusteisesti arvioiden ensisijaisesti tarkastusvelvollisuuden piiriin ei sen sijaan katsota kuuluvan sellaiset laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä ainoastaan sen tavantomaisessa kiinteistönhoidossa ja -huollossa.

Tarkastustoimintaa voidaan suunnata myös joko yleiseen tai toimintokohtaiseen neuvontaan ja ohjaukseen JL:n velvoitteiden noudattamiseksi, kuten esimerkiksi JL:n yleisten velvollisuuksien ja periaatteiden noudattaminen (mukaan lukien jätteiden erilläänpitovelvollisuus, 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 YSL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti.

2.4.3

Jätteen ammattimaisen kuljettajan ja välittäjän toiminnan tarkastus

ELY-keskuksen on tarkastettava JL 124 §:n nojalla määräjain asianmukaisesti jätteen kuljettajan ja jätteen välittäjän toiminta. Tarkastukseen voitaneen jätehuoltorekisteriin hyväksynnän tarkoitus huomioon ottaen katsoa ainakin sisältyvän esimerkiksi seuraavat toimenpiteet:

- kaluston asianmukaisuuden tarkastus (kaluston laatu, tekninen kunto);
- varmistetaan, että ote jätehuoltorekisteristä pidetään aina kuljetuksen mukana;
- jätekirjanpidon (kuljetetun tai välitetyn jätteen laji, laatu, määrä, alkuperä ja toimituspaikka päivämäärineen) tarkastaminen;
- siirtoasiakirjojen tarkastaminen sekä
- jätehuoltorekisterin hyväksymispäätöksen mukaisen mahdollisen vuosiraportin tarkastaminen.

Tarkastukseen ei kuitenkaan sisälly jätteenkuljettajan toimipaikan asianmukaisuuden tarkastus sinänsä, koska jätehuoltorekisteriin hyväksyntä ei koske jätteenkuljettajan toimipaikkaa (esimerkiksi varikko, halli tai muu vastaava 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 YSL:n (86/2000) mukainen lupa), toimipaikalla harjoitettavaa toimintaa valvoo YSL:n mukaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Muutoin tällaisen paikan valvonta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen yleiseen valvontatoimivaltaan.

Tarvittaessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi suorittamansa tarkastuksen perusteella antaa JL 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 roskaumisesta, 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.

On huomattava, että niin sanottujen vihreiden siirtojen järjestäjinä Suomesta eivät voi toimia ulkomaalaisvälittäjät, vaan ainoastaan Suomen yritysrekisterissä olevat yritykset tai suomalaiset.

2.4.4

Jätteen ammattimaisen keräystoiminnan tarkastus

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

Jätteen ammattimainen keräystoiminta kuuluu myös määrääjain JL:n nojalla tarkastettaviin kohteisiin. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen määrittelee jätteen ammattimaisen keräystoiminnan tarkastusvälit riskiperusteisesti valvontaohjelmassaan vastaavalla tavalla, kuten muussakin jätehuollon valvonnassa (HE 16/2014 vp).

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 (sähkö- ja elektroniikkalaiteromu eli 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.

2.5

Teettämisuhan kohteena olevan irtaimen omaisuuden myynti

Teettämisuhka on yksi rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisen (hallintopakkoapäätöksen) tehosteista (JL 129 §). Valvontaviranomainen voi JL 130 §:n nojalla 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.

Hallintopakkomennettelyä ja tehosteiden tuomitsemista täytäntöön pantavaksi selvitetään laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

2.6

Laiminlyöntimaksu

Jätehuollon valvonnassa on käytössä seuraamusluontoinen, hallinnollisessa menettelyssä määrättävä laiminlyöntimaksu (JL 131–133 §). 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 §);
- jätteesiirtoasetuksessa vaadittujen asiakirjojen laatimisen ja niitä koskevien velvollisuuksien laiminlyönti niin sanotuissa 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 viranomaisen, jonka valvontatoimivaltaan asia, jonka laiminlyönnistä on kyse, muutoinkin kuuluu.

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

2.7

Virka-apu

Poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen on JL 135 §:n mukaan tarvittaessa annettava virka-apua valvontaviranomaiselle valvontatehtävän suorittamiseksi. Tulli osallistuu SYKE:n tekemiin tarkastuksiin rajalla käyttäen oikeuttaan avata kuormat tarkastuksia varten. Myös laittoman jätesiiirron palautuksessa kuorman avauksessa poliisin tai tullivirkamiehen on oltava paikalla.

Tullin on tarvittaessa pysäytettävä JL 117 §:n nojalla jätteen kansainvälinen siirto, joka ei täytä jätteesiirtoasetuksen tai JL:n vaatimuksia ja ilmoitettava asiasta SYKE:lle jatkotoimista päättämistä varten.

Toiminta rikosasiassa

Toimintaa rikosasiassa koskeva JL 136 § on voimassa olevassa JL:ssa uusi ja sillä yhdenmukaistetaan sääntelyä vastaavan YSL 188 §:n kanssa.

Valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus poliisille, tai Tullille, jos kyseessä on tullirikos, esitutkintaa varten, jos on aihetta epäillä JL 147 §:n 1 momentissa tarkoitettua tekoa tai laiminlyöntiä. Näin ollen ilmoitusvelvollisuus on rajattu rikoslain (39/1889, RL) 48 luvun 1–4 §:ien mukaisten rikosten epäilyyn.

RL 48 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettuja rikoksia ovat:

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

JL 136 §:n sanamuodon mukaisesti (”tulee tehdä”) valvontaviranomaiselle ei ole säännöksessä annettu merkittävää harkintavaltaa, vaan ilmoitus on pääsääntöisesti tehtävä aina, kun epäillään RL 48 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettua rikosta. Kyse on viranomaisen virkavelvollisuudesta. Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista.

Muut kuin RL 48 luvun 1–4 §:n mukaiset vähäisemmät rikosepäilyt (JL 147 §:n 2 momentti) on rajattu ulos ilmoitusvelvollisuuden piiristä. Näiden osalta viranomaisilla on edelleen kuitenkin oikeus tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Tällä säännöksellä pyritään osaltaan varmistamaan sitä, että viranomaisella ei ole ilmoitusvelvollisuutta sellaisesta teosta tai laiminlyönnistä, josta on tarkoituksenmukaisempaa tai tehokkaampaa asettaa laiminlyöntimaksu (JL 131 §). Siten vähäisimpien rikosepäilyjen osalta valvontaviranomaisella on harkintavaltaa ilmoituksen tekemisessä (katso HE 199/2010 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 substanssikyseisyyksistä, 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 JL:n 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 tutkintapyynnön, ja voi esittää vaatimuksia asiassa (esimerkiksi rikokseen liittyvä vahingonkorvausvaatimus).

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

3 Tuottajavastuuvalvonta

Pirkanmaan ELY-keskus toimii tuottajavastuun valvontaviranomaisena. Se hyväksyy tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuottajat ja tuottajayhteisöt sekä juomapakkausten palautusjärjestelmät tuottajarekisteriin ja valvoo JL 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.

JL 47 §:n mukaan tuottajavastuussa olevilla tuottajilla on ensisijainen oikeus järjestää vastuulleen kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuolto. 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 henkilöauton akkuja voi kerätä vain, jos siitä on kirjallisesti sovittu jonkun henkilöauton akkuja maahantuovan yrityksen tai useampaa henkilöauton akkujen maahantuojaa edustavan tuottajayhteisön kanssa.

Mikäli valvonnassa käy ilmi, että tuottajavastuunalaisten tuotteiden keräys tapahtuu ilman yhteis-toimintasopimusta kyseisen alan tuottajan tai tuottajayhteisön kanssa, asiasta tulee ilmoittaa Pirkanmaan ELY-keskukselle. Tiedot tuottajarekisteriin hyväksytyistä tuottajista ja tuottajayhteisöistä tuottajavastuualoittain sekä lisätietoa tuottajavastuusta löytyy tuottajavastuun verkkosivuilta: www.ymparisto.fi/tuottajavastuu.

4 Jätteen kansainvälisten siirtojen valvonta

JL 108 §:n mukaan jätteen kansainvälisissä siirroissa ja niiden hyväksymisessä noudatetaan, mitä jätteensiirtoasetuksessa sekä JL:ssa ja sen nojalla säädetään.

Jätteensiirtoasetus on sellaisenaan voimassa olevaa lainsäädäntöä kaikissa EU:n jäsenmaissa. Jätteensiirtoasetusta sovelletaan pääsääntöisesti kaikkiin jätteeksi luokiteltaviin aineisiin ja esineisiin riippumatta siitä, onko kyseessä vaarallinen tai muu jäte. Asetuksen mukaisesti kansainvälisissä jätteen siirroissa noudatetaan kahta menettelyä riippuen siirrettävästä jätteestä ja kohdemaasta:

- yritysten välistä niin sanottua vihreän siirron menettelyä ja
- lupamenettelyä.

Vihreällä jättesiirrolla 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 jättesiirron mukana tulee olla vihreiden siirtojen siirtoasiakirja. Lupamenettelyä sovelletaan loppukäsiteltäviksi 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, muuttoin valvonta määräytyy vastaanottavan maan ilmoituksen mukaan.

Lisäksi on otettava huomioon jätteensiirtoasetuksen 50 artiklan 4 a–4 d kohdat, joissa on säädetty viejän velvollisuudesta osoittaa, että käytetty aine tai esine ei ole jätettä. Aine tai esine voidaan luokitella jätteeksi, ellei ole riittäviä todisteita siitä, että kyseessä ei ole jätevänti. Valvontaviranomainen voi pyytää asiasta selvityksen, joka tulee toimittaa annetussa määräajassa. Jos selvitystä ei ole annettu tai se on puutteellinen, kuljetusta tai siirtoa käsitellään laittomana jättesiirtona.

JL 117 a §:ssä on käytettyjä sähkö- ja elektroniikkalaitteita koskevat erityissäännökset. Viennissä 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. Käytetyn sähkö- ja elektroniikkalaitteen luokituksen osoittamismenettelystä ei kuitenkaan säädetä tyhjentävästi JL:n erityissäännöksessä vaan siitä säädetään lisäksi jätteensiirtoasetuksessa.

SYKE on toimivaltainen viranomainen Suomesta, Suomeen ja Suomen kautta tapahtuvissa jätteen kansainvälisissä siirroissa. Lupaa jätteen kansainväliseen siirtoon haetaan SYKE:lle

tehtävällä ilmoituksella. SYKE vastaa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa jätteen siirron valvonnasta. Yhteistyöviranomaisia ovat ELY-keskukset, kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset sekä Tulli ja poliisi.

Jos ennen laitoksella tehtävää tarkastusta on syntynyt epäilyksiä laittomista jätesirroista, on hyvä pyytää valvojaa SYKE:sta mukaan tarkastuskäynnille. Jos tarkastuksella ilmenee aiheutta epäillä laittomia jätesirtoja, on asiasta ilmoitettava viipymättä SYKE:lle.

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

SYKE tekee myös itse tarkastuksia jätteen kansainvälisiä siirtoja harjoittaviin yrityksiin yhteistyössä laitosten valvojina toimivien ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa. Tulli tekee riskinarviointiin perustuvia tarkastuksia lähinnä satamissa. SYKE osallistuu niihin tarpeen mukaan. Tulli tarkastaa viennit ja tuonnit EU:sta sähköisen tullauksen perusteella.

4.1

Jätteen vihreiden siirtojen valvontaan liittyvät erityiskysymykset

Vaarattomia eli niin sanottuja vihreitä jätteitä siirretään Suomen rajojen yli arviolta noin kaksi miljoonaa tonnia vuodessa.

Tällaisia siirtoja ei ilmoiteta SYKE:lle vaan yritysten luotetaan hoitavan siirrot jätteensiirtoasetusta noudattaen. Vihreiden siirtojen valvonnan päävastuu jää näin ollen keräystoiminnan ja laitoksia valvovan ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten vastuulle.

Jätteen vihreiden siirtojen valvontaan liittyy erityisiä haasteita, joihin valvontaviranomaisen on syytä valvonnassa kiinnittää huomiota. Vihreiden jätteiden siirtoihin liittyviä riskejä ovat muun muassa seuraavat:

- toimijat eivät erota jätettä tuotteesta;
- jätteet voidaan myydä vastaanottajille esimerkiksi 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 valvonnan tietojärjestelmään on puutteellista;
- erityisesti muovien kohdalla vaatimukset pysyviä orgaanisia yhdisteitä sisältävien jätteiden poistamiseksi kierrosta jäävät ottamatta huomioon.

1 Yleistä vesilain valvonnasta ja valvonnan kohdentaminen

VL (587/2011) tuli voimaan 1.1.2012, jolloin vanha VL (264/1961) kumottiin. Koska osa VL:n mukaisista hankkeista on pitkäaikaisia, joudutaan lakeja edelleen soveltamaan siirtymäsäännöksiä noudattaen jossain määrin rinnakkain. Valvonnan menettelyissä sovelletaan kuitenkin pääasiassa uutta lakia. VL 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.

VL:ia sovelletaan vesitalousasioihin, joilla tarkoitetaan vesitaloushankkeiden toteuttamista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa. Merkittävä osuus VL:n mukaisesta valvonnasta on ennakkovalvontaa ja se on usein rakentamisen tai kertaluonteisten toimenpiteiden valvontaa. Valvontaan ei liity määräaikaistarkastuksia, vaan lupavalvontaa tehdään pääsääntöisesti vain, jos valvonta on tarpeen lupamääräyksistä, luvanhaltijan ilmoituksista tai haitankärsijöiden ilmoituksista johtuen. Pitkäkestoisissa hankkeissa kyse voi olla esimerkiksi rakennelmien kunnan tai veden korkeuksien seurannasta. Vesitaloushankkeiden luonteesta johtuen VL:n mukaiset luvat on myönnetty pääsääntöisesti pysyvinä. 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 VL:n mukaiset luvat voivat olla hankalasti tulkittavia ja edellyttävät valvojalta asiantuntemusta.

Uusi VL toi valvontaan lähinnä joitakin tarkennuksia esimerkiksi ilmoitusmenettelyyn, mikä on selkiyttänyt toimivaltajakoa. Valvontakäytäntöjä tulee kuitenkin edelleen yhtenäistää, minkä vuoksi VL:n valvonnassa tulee hyödyntää ympäristönsuojelun 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 suuriin väylä- ja satamahankkeisiin tai läjityksiin, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi virtaamaan tai vesiluontotyyppeihin.

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 valvontaviranomaisen toimenpiteiden on perustuttava objektiiviseen arvioon haitasta. Usein yleinen ja yksityinen etu liittyvät toisiinsa siten, ettei niitä ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista erottaa.

2 Toimivaltainen valvontaviranomainen

VL 1 luvun 7 §:n mukaan ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimivat VL:n mukaisina valvontaviranomaisina. ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat VL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viranomaisten toimivalta on näin ollen rinnakkainen lukuun ottamatta tiettyjä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia ojitusasioita sekä muutamia rajauksia, joita käsitellään tässä luvussa jäljempänä.

Toimivallan ollessa rinnakkainen tulee huolehtia siitä, että ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen eivät suorita päällekkäistä valvontaa esimerkiksi tilanteessa, jossa haitankärsijät ottavat yhteyttä molempiin valvontaviranomaisiin. Toisaalta on huolehdittava siitä, 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 esimerkiksi haitankärsijän oikeutta saattaa asiansa vireille valvontaviranomaisessa.

ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee tehdä yhteistyötä ja tiedottaa tarpeen mukaan yhteydenotoista ja valvontatoimista toiselle valvontaviranomaiselle. Lisäksi esimerkiksi laiturin tai muun vesirajalaitteen rakentamiseen saattaa liittyä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukainen toimenpidelupa-asia, jolloin myös rakennusvalvontaviranomaisen mukanaolo samalla valvontakäynnillä voi olla tarkoituksenmukaista. Valvontaviranomainen voi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää toisen viranomaisen materiaaleja ja tarkastuskäynnin havaintoja sekä mittaustuloksia.

YSL:n mukaisessa valvontasuunnitelmassa tulisi kuvata myös valvonnasta vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö. Vaikka VL:ssa ei edellytetä valvontasuunnitelman tekemistä, olisi YSL:n mukaiseen valvontasuunnitelmaan suositeltavaa sisällyttää myös VL:n valvontaa koskeva osio. Valvontasuunnitelmaa ja -ohjelmaa tulisi kehittää suunnittelun välineenä ja resurssien kohdentamisen apuna myös VL:n mukaisissa valvonta-asioissa.

VL:n mukaiset ilmoitukset tehdään ELY-keskukselle (VL 2 luvun 15 § ja VL 5 luvun 6 §). ELY-keskuksen tulee VL 18 luvun 17 §:n nojalla antaa sille toimitetusta ilmoituksesta tieto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jonka alueella toteutettavasta toimenpiteestä on kysymys tai jonka alueella toimenpiteet vaikutukset kohdistuvat. Ojitusilmoituksen osalta ELY-keskuksen tulee tarvittaessa kehottaa hankkeesta vastaavaa (luvan hakija tai haltija taikka muu taho, joka vastaa vesitaloushankkeen valmistelusta, toteuttamisesta, käytöstä tai kunnossapidosta taikka toiminnan harjoittamisesta) hakemaan lupaa tai ojitustoimitusta, mutta muiden ilmoitusten osalta tätä ei laissa todeta. Käytännössä luvan tarpeen harkinta on kuitenkin katsottu ELY-keskuksen tehtäväksi.

Valvontaviranomaisella on VL 14 luvun 10 §:n nojalla oikeus ja velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin haitan tai vaaran poistamiseksi, jos VL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen toimenpide aiheuttaa välitöntä haittaa tai vaaraa terveydelle, turvallisuudelle tai muulle tärkeälle yleiselle edulle taikka huomattavaa vaaraa toisen omaisuudelle. Se, kumpi valvontaviranomaisista (ELY-keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen) ryhtyy toimenpiteisiin, riippuu tarvittavan toimenpiteen tai laiminlyönnin luonteesta. Lähtökohtaisesti toimintavelvollisuuden varsinkin laajamittaisissa hankkeissa voidaan katsoa luontevammin kuuluvan ELY-keskukselle. Myös toiminnan keskeyttämisen osalta toimivalta on VL 14 luvun 11 §:n nojalla sekä ELY-keskuksella että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella.

Poikkeuksellisten luonnonolojen tai muun ylivoimaisen tapahtuman edellyttämien vaarantorjuntatoimien osalta vireillepano-oikeus on määrätty VL 18 luvun 4 §:n nojalla ELY-keskukselle. Yksittäisten vesitaloushankkeiden osalta vireillepano-oikeutta ei rajattu, mutta VL:n uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 277/2009 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että käytännössä vireillepanon tekee todennäköisesti toiminnanharjoittaja.

VL 14 luvun 2 §:n mukaan rikosilmoituksen tekeminen kuuluu sekä ELY-keskuksen että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin. Asianomistajan puhevaltaa käyttää kuitenkin ELY-keskus VL 16 luvun 5 §:n nojalla. Valvontaviranomaisen tulee tiedottaa toiselle valvontaviranomaiselle tehneensä ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten.

3 Vesilain mukaisen luvan tarpeen harkinta

VL 3 luvussa säädetään vesitaloushankkeiden luvanvaraisuudesta. VL 1 luvun 7 §:n mukaan aluehallintovirasto toimii VL:n mukaisena lupaviranomaisena. Tietyt VL 3 luvun 3 §:ssä luetellut hankkeet tarvitsevat aina VL:n mukaisen luvan sen vaikutuksista riippumatta. Tämän lisäksi VL 3 luvun 2 §:ssä 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.

Luvan tarpeen harkinta ja siihen liittyvä ohjaus ja neuvonta ovat olennainen osa valvontaviranomaisen tekemää ennakkovalvontaa. Valvontaviranomainen harkitsee luvantarvetta muun muassa ilmoitusten käsittelyn yhteydessä ja haitankärsijöiden yhteydenottojen sekä toimijoiden omien tiedustelujen johdosta.

VL 2 luvun 15 §:n mukaan hankkeesta vastaavan on vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista kirjallisesti ilmoitettava ELY-keskukselle:

- VL 2 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettusta toimenpiteestä (haitan poistaminen ja ruoppausmassan sijoittaminen);
- maa-ainesten ottamisesta vesistön pohjasta, jos ottaminen ei VL 3 luvun 2 tai 3 §:n mukaan edellytä lupaa;
- pinta- ja pohjaveden ottamisesta, kun otettava määrä on yli 100 m³/vrk, jos hanke ei edellytä VL 3 luvun 2 tai 3 §:n mukaista lupaa.

Hankkeesta vastaavan on myös kirjallisesti ilmoitettava ELY-keskukselle VL 5 luvun 6 §:n nojalla muusta kuin vähäisestä ojituksesta. Ojitusilmoitus on tehtävä vähintään 60 vuorokautta ennen hankkeen aloittamista.

ELY-keskus antaa valvontaviranomaisen kannanoton luvan tarpeeseen ja mahdollisesti muuhunkin lain mukaisuuteen sekä voi tarvittaessa antaa ohjeita ja opastusta hankkeesta vastaavalle (haittojen minimointivelvoite, VL 2 luvun 7 §).

Toimintamallityössä on laadittu ilmoituslomakkeita sekä toimintaohjeita ojitus- ja ruoppausilmoitusten käsittelyyn. Ilmoituslomakkeet löytyvät www.ymparisto.fi -sivuilta (ymparisto.fi>vesi>vesistöjen kunnostus >rantojen kunnostus>rannan ruoppaus).

Vaikka ilmoituksen voi tehdä vapaamuotoisesti, tulee ympäristöhallinnon lomakkeiden käyttöä suositella asiakkaille, jotta ilmoituksesta selviäisi mahdollisimman kattavasti kaikki lupaharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot. Valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi on tärkeää, että myös toimintamalliryhmän valvontaviranomaiselle laatimia malleja ja kuvauksia käytetään kaikissa ELY-keskuksissa.

Vastaavanlaista luvantarveharkintaa joudutaan tekemään myös muiden kuin ilmoituksenvaraisten hankkeiden osalta. Ilmoituksia käsiteltäessä, samoin kuin muuta lupaharkintaa tehtäessä, tulee tehdä yhteistyötä luonnonsuojelun asiantuntijoiden kanssa ja varmistaa, että erityisesti VL:n mukaiset suojeltavat luontotyypit tulevat huomioituiksi.

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

4 Vesilain mukaisten lupien valvonta

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 valvojatahon tiedonsaannista myös lupien valvonnassa.

Lupahakemuksesta kuuleminen

Lähtökohtaisesti valvontaviranomaisen on annettava lupahakemuksesta lausunto, kun sitä siltä pyydetään. VL 11 luvun 6 §:n mukaan aluehallintoviraston on pyydetävä lupahakemuksesta lausunto siltä ELY-keskukselta, jonka toimialueella hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä. Lisäksi aluehallintoviraston on pyydetävä lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä sekä hakemuksen tarkoittaman hankkeen sijaintialueen kunnalta ja tarvittaessa hankkeen vaikutusalueen kunnilta.

Valmistelulupahakemuksesta kuuleminen

VL 3 luvun 16 §:n mukaan valvontaviranomaista on kuultava myös valmistelulupahakemuksesta. Valmisteluluvalla tarkoitetaan hankkeesta vastaavan oikeutta ryhtyä jo ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemista hankkeen toteuttamista valmisteleviin toimenpiteisiin. 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 luvun 6 §:n 2 momentti).

Valmistumisilmoitus

Hankkeesta vastaavan on VL 3 luvun 18 §:n mukaan tehtävä aluehallintovirastolle ja ELY-keskukselle ilmoitus vesitaloushankkeen valmistumisesta tai hankkeeseen kuuluvan rakennelman käyttöönottamisesta (valmistumisilmoitus). Luvissa määrätään pääsääntöisesti, että töiden aloittamisesta ja valmistumisesta on ilmoitettava sekä ELY-keskukselle että kunnan

ympäristönsuojeluviranomaiselle. Aloitusermoituksen saatuaan ELY-keskuksen tulee muun muassa tarkistaa, aloitetaanhan hanke luvan mukaisena aikana ja sisältyykö lupaan tarkkailumääräyksiä. Aluehallintovirasto voi myös määrätä, että tarkkailusuunnitelma on toimitettava hyväksyttäväksi ELY-keskukselle.

ELY-keskuksen on tiedotettava VL 14 luvun 13 §:n nojalla valmistusermoituksesta kuuluttamalla siitä hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustaululla, jos hankkeesta aiheutuu merkittäviä tai laajalle ulottuvia ympäristövaikutuksia. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Kuuluttaminen voi olla tarpeen esimerkiksi suurissa siltahankkeissa. Lain perustelujen (HE 277/2009 vp) mukaan valvontaviranomaisen velvollisuudet ja oikeudet hankkeen toteuttamisen valvonnassa eivät kytkeydy valmistusermoitukseen. Lain mukainen valvonta kattaa hankkeen toteuttamisen sekä ennen ilmoituksen tekemistä että sen jälkeenkin.

Hankkeiden valvonta

Pienissä kertaluonteisissa vesitaloushankkeissa, 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 viranomainen ilmoittaa lupamääräysten rikkomisesta tai, jos 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. VL:n mukaiseen lupavalvontaan ei kuitenkaan sisälly määräaikaistarkastuksia tai muuta viranomaiseen kohdistuvaa velvoitetta tarkistaa hankkeen luvannumkaisuutta, ellei siihen ilmene erityistä aihetta.

Lupamääräysten tarkistaminen ja hakemus luvan raukeamiseksi

VL 3 luvun 20 §:n mukaan lupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto voi toistaiseksi voimassa olevaa lupaa koskevassa lupapäätöksessä määrätä hankkeen vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevat lupamääräykset tarkistettaviksi määräajassa. Lupapäätöksessä on tällöin määrättävä, mihin mennessä luvanhaltijan on saatettava yksilöityjen lupamääräysten ajanmukaisuus aluehallintoviraston tutkittavaksi ja mitä selvityksiä tuolloin on esitettävä. Jos luvanhaltija ei ole määräajassa tehnyt hakemusta lupamääräysten tarkistamiseksi, voi ELY-keskus tehdä hakemuksen luvan määräämiseksi raukeamaan.

Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta voi VL 3 luvun 21 §:ssä todettujen edellytysten täytyessä tehdä kumpikin valvontaviranomainen. Valvontaviranomainen voi VL 3 luvun 24 §:n nojalla tehdä aluehallintovirastolle myös hakemuksen sen määräämiseksi, että lupa raukeaa, jos luvanhaltijaa ei enää ole taikka luvanhaltijaa ei voida hankaluuksitta saada selville, hanke on menetännyt alkuperäisen merkityksensä tai luvanhaltija sitä pyytää.

Tarkkailuvelvoite

VL 3 luvun 11 §:n mukaan aluehallintoviraston on luvassa määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Siirtymäsäännöksen (VL 19 luvun 9 §)

mukaan aluehallintovirasto voi ELY-keskuksen hakemuksesta määrätä tarkkailuvelvoitteen myös hankkeelle, jolle on myönnetty lupa ennen lain voimaantuloa.

Aiemmin annetun päätöksen selventäminen

Osa VL:n mukaisista luvista on erittäin vanhoja ja olosuhteet ja toimijat ovat usein muuttuneet. Jos vesitaloushankkeelle on ennen nykyisen VL:n voimaantuloa myönnetty lupa tai oikeus ja luvan tai oikeuden sisällöstä taikka haltijasta on epäselvyyttä, aluehallintovirasto voi VL 19 luvun 16 §:n mukaan muun muassa valvontaviranomaisen hakemuksesta selventää tällaista päätöstä tai korvata sen voimassa olevan lain mukaisella päätöksellä.

Valvonnan toteuttaminen

Osassa ELY-keskuksista Y-vastuualue toimii VL:n mukaisissa asioissa paitsi valvojan roolissa myös hankkeesta vastaavana. 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 pyydetävä asetuksen 8 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen ELY-keskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia, jos asian puolueetonta käsittelyä ei voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

4.1

Muu laillisuusvalvonta

Vesitaloushankkeista määrällisesti suuri osa ei tarvitse VL:n mukaista lupaa. VL 2 luvun 7 §:n mukaan 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.

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

VL:n mukaisiin valvontatapauksiin saattaa sisältyä naapuririitoja, jotka ovat voineet jatkua vuosien ajan, jolloin niihin sisältyy usein paljon muutakin kuin VL:iin liittyviä kysymyksiä. On tärkeää, että valvontaviranomainen toimii ainoastaan oman toimivaltansa rajoissa, johon esimerkiksi 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 valvontaviranomaiselle saapuneet sähköpostit ovat julkisia asiakirjoja, joita tulee käsitellä samoin kuin muitakin asiakirjoja. Asian tultua vireille tulee valvontaviranomaisen olla asian selvittämiseksi tarvittaessa yhteydessä tarvittaviin tahoihin, kuten esimerkiksi kuntaan ja maanmittaustoimistoon. Mikäli asiaa ei pystytä riittävästi selvittämään asiakir-

joista, tulee valvontaviranomaisen tehdä kohteeseen valvontatarkastus. Tarkastuksesta tulee laatia tarkastusmuistio, johon kirjataan tehdyt havainnot sekä sovitut asiat. Myös mahdollinen valokuva-aineisto tulee säilyttää asianmukaisesti ja valokuvista tulee käydä ilmi ajankohta ja kuvaaja. Näin menetellen voidaan myöhemmin selvittää tapahtumien kulku.

4.2

Yleisen edun valvonta

Laillisuusvalvonnan ohella valvontaviranomaisen tehtävänä on VL:n mukaisissa asioissa valvoa 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 valvontaohjeen yleisen osan luvussa 5.1.

4.2.1

Eräiden vesiluontotyyppien suojelu

Yleisen edun valvontaan kuuluu myös eräiden vesiluontotyyppien suojelu. Luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) säätämisen yhteydessä vanhaan, vuoden 1961 VL:iin lisättiin lailla 1105/1996 säännökset eräiden vesiluontotyyppien suojelusta. Syynä tähän oli se, että kyseiset luontotyypit kuuluivat jo ennestään VL:n soveltamisalaan ja suurimman uhan luontotyypeille muodostavat VL:n soveltamisalaan kuuluvat hankkeet. VL 2 luvun 11 §:n mukaan 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:ia koskevan hallituksen esityksen (HE 277/2009 vp) perusteluissa todetaan, että kyseinen lainkohta ei koske puroja, koska purot ovat vesistöjä ja näin ollen yleisen luvanvaraisuusäännöksen mukaisesti luvanvaraisia. Käytännössä luvantarvekynnys on 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 ja rakentamisessa. Valvontaviranomaisen tulee kiinnittää erityistä huomiota kaava- ja muiden hankkeiden luontselvitysten tasoon, jotta luonnontilaiset norot ja lähteet tulevat huomioiduiksi.

Luonnontilaisella tarkoitetaan luontotyyppiä, jonka olennaiset ominaispiirteet eivät ole muuttuneet muokkauksen seurauksena. Käsitettä ei kuitenkaan ole lain perustelujen (HE 277/2009 vp) mukaan tulkittava ahtaasti niin, että se kattaisi vain täysin ihmistoiminnan vaikutuksen ulkopuolelle jääneet kohteet. Vähäiset olennaisiin ominaispiirteisiin vaikuttamattomat muutokset ovat mahdollisia ilman, että luonnontilaa pidetään palautumattomana. Toisaalta luonnontila on saattanut palautua muutosten jälkeen pitkäaikaisen luonnollisen kehityksen tai ennallistamistoimenpiteiden seurauksena.

Luonnontilaisuuden käsite ei ole yksiselitteinen ja sen 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 VL:n mukaisiin luontotyyppisiin, kuten lähteisiin, lähdenoroihin ja harjulampiin. Hankkeiden ennakkovalvontaan kuuluu mahdollisten vaikutusten kartoittaminen osana lupaprosessia. Hankkeet voivat edellyttää VL:n mukaista poikkeusta tai hankkeiden tarkkailuun voi sisältyä näiden kohteiden hydrologista seuranta tai esimerkiksi lähdeympäristöissä määrävuosin tehtävää kasvillisuuden seuranta. Joskus luvissa jätetään vain varauma siihen, että hanke edellyttää VL:n mukaista poikkeusta, jos valvontaviranomainen myöhemmin havaitsee hankkeen vaarantavan (myös vielä kartoittamattomia) vesiluontotyyppikohteita. Tämä jossain määrin siirtää valvontaviranomaiselle yleistä valvontavastuuta.

5 Pohjavesien valvonta

VL:n mukaan pohjavedellä tarkoitetaan maa- tai kallioperässä olevaa vettä. Aina luvanvaraisia pohjavesiin vaikuttavia hankkeita ovat VL 3 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen pohjaveden ottaminen ja 3 kohdan mukainen veden imeyttäminen maahan tekopohjaveden tekemiseksi tai pohjaveden laadun parantamiseksi. VL:n mukainen lupa vaaditaan myös hankkeelle, joka vaikuttaa muun muassa 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 arvioitaessa tulee huolehtia siitä, että mahdollinen vaikutus pohjaveteen otetaan huomioon.

Lisäksi valvontaviranomaisen tulee tarvittaessa antaa lausunto VL:n mukaisesta luvantarpeesta myös muiden lakien, kuten MRL:n ja maa-aineslain (555/1981, MAL) mukaisesti luvitettavista hankkeista. Tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi pohjavesialueelle suunnitellut energiakaivot sekä pohjavesiin vaikuttavat maa-aineshankkeet.

Pohjaveden suojelusta on säännelty VL:n lisäksi myös YSL:ssa, MAL:ssa sekä vaarallisten aineiden asetuksessa (1022/2006). YSL 17 §:n mukainen pohjaveden pilaamiskielto YSL:ssa on ehdoton ja koskee kaikkea pohjavettä. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnat (muutkin kuin YSL:n liitteen 1 laitosluettelossa mainitut) tarvitsevat ympäristöluvan sijoituessaan pohjavesialueelle.

MAL 3 §:ssä kielletään lain soveltamisalaan kuuluvien maa-ainesten ottaminen niin, että siitä muun muassa aiheutuu tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu VL:n mukaista lupaa.

Vaarallisten aineiden asetuksen (1022/2006) 4 a §:ssä (1308/2015) säädetään, että sen lisäksi, mitä YSL 17 §:n 1 momentissa säädetään, asetuksen liitteen 1 kohdassa E tarkoitettua vaarallista ainetta tai liitteessä mainittuun aineryhmään kuuluvaa ainetta ei saa päästää suoraan tai välillisesti pohjaveteen. Kielto ei koske aineen tai aineryhmään kuuluvan aineen vähäisen määrän päästämistä pohjaveteen, jos päästöstä ei aiheudu pohjaveden laadun heikkenemistä tai sen vaaraa nyt tai tulevaisuudessa. Kielto ei myöskään koske YSL 154 §:n 1 kohdassa määriteltyä talousjätevettä, jos päästön vaikutus ei voi ulottua tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön

soveltuvalle pohjavesialueelle taikka toisen kiinteistöllä olevaan tai käytössä olevaan pohjaveeseen. Luvanvaraisten tai rekisteröitävien toimintojen harjoittajien on tarvittaessa osoitettava valvontaviranomaiselle, ettei päästöstä voi aiheutua pohjaveden laadun heikkenemistä tai sen vaaraa.

Pohjavesien ennaltaehkäisevä suojeleminen on tärkeää, sillä likaantuneen pohjaveden puhdistaminen on erittäin hidasta ja kallista. Yksi tärkeä ennaltaehkäisevä toimenpide pohjaveden suojelemissa on pohjaveden parempi huomioon ottaminen hankkeiden lupamenettelyissä. Valvontaviranomaisen tulee kiinnittää erityistä huomiota pohjavesiolosuhteisiin ja korostaa pohjaveden suojelemissa 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 vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) uuteen 2 a -lukuun (1263/2014) perustuen. ELY-keskus luokittelee pohjavesialueen vedenhankintakäyttöön soveltuvuuden ja suojelemissa perusteella 1-luokkaan vedenhankintaa varten tärkeän pohjavesialueen, jonka vettä käytetään tai jota on tarkoitus käyttää yhdyskunnan vedenhankintaan taikka talousvetenä enemmän kuin keskimäärin 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai yli viidenkymmenen ihmisen tarpeisiin. Lisäksi ELY-keskus luokittelee 2-luokkaan muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen, joka pohjaveden antoisuuden ja muiden ominaisuuksiensa perusteella soveltuu 1 kohdassa tarkoitettuun käyttöön. Voimassa on lisäksi uusi E-luokka, joka tarkoittaa, että pohjavesialueen pohjavedestä pintavesi- tai maaekosysteemi on suoraan riippuvainen.

6 Toimenpiteet vesilain vastaisessa tilanteessa

Pääpiirteissään VL:n valvontaan soveltuvat samat periaatteet kuin YSL:n valvontaan. Suurimpana erona on, että hallintopakkoa käyttää aluehallintovirasto.

Havaitessaan lainvastaisen tilanteen valvontaviranomaisen on VL 14 luvun 2 §:n mukaan asian laatu huomioon ottaen kehotettava toimijaa lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely, pantava vireille hallintopakkoasia ja ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten, jollei tekoa ole olosuhteen huomioon ottaen pidettävä vähäisenä. VL:ssa ei edellytetä, että esimerkiksi hallintopakkohakemusta 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 VL 16 luvussa. Ympäristörikokset ja yleisvaaralliset rikokset ovat niin sanottuja rikoslakirikoksia ja rangaistuksena niistä voidaan määrätä vankeutta. Syyteoikeuden pituus määräytyy RL 8 luvun mukaisesti. Teosta riippuen vanhentumisaika voi olla kymmenen tai kaksi vuotta. Lievemmät rikkomuksen muodot on jaettu kahteen pykälään. Molemmissa edellytyksenä on tahallisuus tai huolimattomuus, rangaistuksena voidaan määrätä sakkoa ja vanhenemisaika on kaksi vuotta. VL:n luparikkomusasiassa kyse voi muun muassa olla toimimisesta ilman VL:n mukaista lupaa tai poikkeamislupaa, toimimisesta lupamääräysten vastaisesti taikka velvollisuuksien laiminlyömisestä. VL:n rikkominen puolestaan koskee muuta kuin luvanvaraiseksi säädettyä toimintaa. VL:n 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 luvun 10 §) sekä keskeyttää toiminta (VL 14 luvun 11 §). Välittömien toimien käyttäminen edellyttää, että lainvastainen toimenpide aiheuttaa välitöntä haittaa tai vaaraa turvallisuudelle, terveydelle tai muulle tärkeälle yleiselle edulle taikka huomattavaa haittaa toisen omaisuudelle. Kynnys on näin ollen asetettu korkealle. VL 14 luvun 11 §:n mukaan toiminnan keskeyttäminen puolestaan koskee ilmoituksenvaraisia toimintoja ja laissa todettuna edellytyksenä on

ainoastaan, että toiminta on lainvastaista. Hallituksen esityksen (HE 277/2009 vp) mukaan kyseessä tulisi olla selvästi lainvastainen pienimuotoinen vesirakennushanke, joka ei tarvitse lupaa. Valvontaviranomainen on käyttänyt näitä keinoja harvoin, minkä vuoksi soveltamiskäytäntöä ei juuri ole. Hallituksen esityksen mukaan molemmissa tapauksissa ratkaisu on luonteeltaan yhdistelmä viranomaisen tosiasiallista hallintotoimintaa ja välitöntä hallintopakkoa. Asiassa annettu ratkaisu on valituskelpoinen päätös. Tästä huolimatta valvontaviranomaisen on toimenpiteen jälkeen viipymättä 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 VL 14 luvun 11 §:n nojalla määrätä, että sen palveluksessa oleva virkamies tai viranhaltija antaa toiminnan keskeyttämistä koskevan määräyksen. Koska toiminnan keskeyttäminen 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. Välittömien toimien osalta delegointimääräystä ei voida antaa.

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

7 Vesilain valvonnan Vesistötyöt-tietojärjestelmä (VESTY)

Valvontatietojen käsittelyssä tulee hyödyntää valtakunnallista Vesistötyöt-tietojärjestelmää (VESTY) monipuolisesti ja tehokkaasti. Valvontaviranomaisen tulee tallettaa järjestelmään tietoja kaikista vesistön kunnostus- ja rakentamishankkeista. Tietojärjestelmässä olevan valvonta- ja ympäristötietoaineiston tulee olla yhtenäistä ja laadukasta. Tietojen syöttö järjestelmiin tulee olla mahdollisimman ajantasaista.

Valvontaohjeen liitteeseen 4 on listattu tiedot, jotka VL:n mukaan tulee tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

MERENKULUN YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN VALVONTA

Tässä ohjeessa tarkastellaan ainoastaan niitä MYSL:n mukaisia valvontatehtäviä, jotka kuuluvat ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan.

1 Ympäristöluvanvaraisten satamien valvonta

Ympäristöluvanvaraisten satamien yleinen valvonta tapahtuu YSL:n mukaisesti. Myös ympäristöluvanvaraisten satamien tulee tehdä erikseen MYSL:n mukainen jätehuoltosuunnitelma, jota valvotaan MYSL:n mukaisesti.

1.1

Merenkulun ympäristönsuojelulain tarkoitus

MYSL 1 luvun 1 §:n mukaan 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.

MYSL:n 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.

1.2

Keskeiset määritelmät ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien kannalta

MYSL 1 luvun 2 §:ssä on lueteltu lain keskeiset määritelmät. Alla on listattu keskeisimmät määritelmät ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen suorittamien valvontatehtävien kannalta:

- (14) *alus*: jokainen vesikulkuneuvo, mukaan lukien kantosiipialukset, ilmatyynyalukset, vedenalaiset alukset ja kelluvat alukset sekä kiinteät tai kelluvat alustat. Aluksia ovat kaikki lastialukset, matkustaja-alukset ja erilaiset muut alukset, kuten esimerkiksi kalastus-alukset, työalukset ja sota-alukset. MYSL 1 luvun 7 §:n mukaisesti pysyväisluonteisella kiinteällä yhteydellä rantaan varustettuihin kelluviin alustoihin sovelletaan MYSL:n sijasta YSL:ia ja JL:ia.

- (18) *huvivene*: urheilukäyttöön tai vapaa-aikaan tarkoitettu alus sen tyyppistä tai käyttövoimasta riippumatta.
- (23) *alusjäte*: kaikki aluksen tavanomaisessa toiminnasta syntyvä jäte, mukaan lukien 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, pois lukien tuotteet 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, mukaan lukien kalastusalukset ja huviveneet; ei kuitenkaan paikka tai alue, jonka aluksille tarkoitettut 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.

1.3

Lain soveltamisala

MYSL:ia sovelletaan lain 1 luvun 3 §:n nojalla 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 JL:ia (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 JL:n säännösten mukaan. JL 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 laskemista 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, MerensuojeluL) 7 ja 8 §:ssä. Merta koskevista erityisistä kielloista säädetään myös YSL 18 §:ssä ja muun kuin aluksen tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevan jätteen polttokiellosta JL 18 §:ssä. Aluksen tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevan jätteen polttamisesta aluksella säädetään MYSL 7 luvun 11 §:ssä.

2 Valvontaviranomaiset

MYSL 12 luvun 1 §:n mukaisia valvontaviranomaisia ovat Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi), SYKE, ELY-keskus, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, rajavartiolaitos, Tulli ja poliisi.

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

2.1

ELY-keskuksen tehtävät

ELY-keskus valvoo MYSL 12 luvun 4 §:n mukaan toimialueellaan, että satamille laaditaan jätehuoltosuunnitelmat. ELY-keskuksen valvontavelvollisuus koskee erityisesti sellaisia kaupamerenkulun satamia, joilla tulee olla YSL:n mukainen ympäristölupa.

ELY-keskus valvoo, että satamissa on aluksista peräisin olevia jätteitä varten vastaanottolaitteet, jotka täyttävät lain vaatimukset. MYSL 9 luvun 1 ja 2 §:ssä on säädetty satamalta vaadittavista jätteen vastaanottojärjestelyistä, joiden tulee vastata satamaa yleensä käyttävien 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 (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/59/EY aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamassa) tarkoitettulla tavalla julkisia ja julkaistuja. Maksujen valvonta ei sitä vastoin ulotu maksujen tasoon.

ELY-keskuksen valvontatehtäviin sisältyy myös JL:n mukainen valvonta. Näitä tehtäviä ovat muut 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 luvun 4 §:n mukaisesti lukuun ottamatta huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelmia, joiden hyväksyntä kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan.

Parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä alusten painolastievesien käsittelyä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sen

lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, merenkulun ympäristönsuojelulain sekä alusturvallisuuslain muuttamisesta (HE 122/2015 vp) ehdotetaan muutettavaksi MYSL 12 luvun 4 §:ää, joka koskee ELY-keskuksen valvontatehtäviä (pykälän 2 kohta). Pykälän 1 momentin 2 kohtaa esitetään muutettavaksi siten, että ELY-keskukset valvoisivat toimialueellaan myös alusten painolastivesisäiliöiden sedimenttien vastaanottolaitteita satamissa. Sataman määritelmään sisältyisi tässä yhteydessä myös MYSL 9 luvun 2 §:ssä tarkoitettut korjaussatamat, joille on esitetty säädettäväksi velvoite pitää käyttäjien saatavilla riittäviä sedimenttien vastaanottolaitteita.

2.2

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo MYSL 12 luvun 5 §:n nojalla 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 luvun 4 §:n mukaisesti huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelman.

3 Sataman jätehuoltosuunnitelma

MYSL 9 luvun 3 §:n mukaan 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, mukaan lukien teollisuussatamat, kalastussatamat ja muut ammattimaista merenkulkua palvelevat satamat. Suunnitelmavelvollisuus koskee myös sellaista huvivenesatamaa (veneiden kotisatama, käyntisatama tai muu huvivenesatama), jossa on vähintään 50 venepaikkaa.

Sataman jätehuoltosuunnitelmassa esitettyjen toimien, kuten jätteiden vastaanoton, keräyksen, varastoinnin, käsittelyn ja hyödyntämisen suunnittelussa, on otettava huomioon sataman koko ja luonne sekä satamaa käyttävät alustyypit. Suunnitelmassa on lisäksi edellytettävä, että jätehuollon toteuttamiseksi tarpeellisia toimia on seurattava, havaitut puutteet on korjattava viivytyksettä ja jätehuollon toimia on kehitettävä jatkuvasti.

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 luvun 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Sataman pitäjän on tämän jälkeen toimittava suunnitelman mukaisesti.

Sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen

Sataman jätehuoltosuunnitelma esitetään MYSL 9 luvun 4 §:n nojalla 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. Merkittävänä muutoksena voidaan pitää esimerkiksi sataman toiminnan merkittävää laajennusta tai supistusta taikka muutosta satamaan liikennöivissä aluksissa. Merkittäväksi muutokseksi katsotaan myös satamaan jätettävien jätteiden laadun, määrän tai jätehuollon merkittävä muutos.

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

Sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymismenettely

Kuuleminen jätehuoltosuunnitelmasta

MYSL 9 luvun 5 §:n mukaan sataman pitäjän velvollisuutena on jätehuoltosuunnitelmaa laadittaessa tai tarkistettaessa tiedottaa ja järjestää kuuleminen ennen suunnitelman esittämistä ELY-keskuksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen hyväksyttäväksi.

Sataman käyttäjille eli alusten haltijoille, heidän edustajilleen ja muille tahoille, joille jätehuoltosuunnitelmalla voi olla vaikutusta 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 valvontaviranomaisen (ELY-keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen) tulee tehdä jätehuoltosuunnitelman tai tarkistetun suunnitelman hyväksymisestä päätös. Päätöksessä voidaan antaa myös tarpeellisia määräyksiä. MYSL 9 luvun 5 §:ssä on erikseen säädetty, että hyväksymispäätöksessä voidaan tarvittaessa määrätä, millä kielillä tiedot sataman jätehuoltojärjestelyistä sekä maksuista on annettava, jotta 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 riittäviä.

Sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta MYSL 13 luvun 8 §:n mukaisesti alueelliseen hallinto-oikeuteen tehtävällä hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) mukaisella valituksella. Tämän vuoksi päätökseen tulee liittää valitusosoitus.

Merkintä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään

Valvontaviranomaisen on hyväksymisen jälkeen merkittävä sataman jätehuoltosuunnitelma ympäristönsuojelun tietojärjestelmään (YSL 223 §) MYSL 9 luvun 4 §:n 4 momentin mukaisesti. Tietojärjestelmään merkitsemisvelvollisuus koskee sekä ELY-keskuksen että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen hyväksymiä jätehuoltosuunnitelmia. Asianhallintajärjestelmän katsotaan tässä yhteydessä olevan lain tarkoittama tietojärjestelmä. Sataman pitäjälle on lähetettävä tieto tietojärjestelmään merkitsemisestä.

Maksut sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymisestä

MYSL 13 luvun § §:n mukaan 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 perittävästä maksusta. Asetuksen maksutaulukossa on ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemisestä määrätty maksu, jonka vuoksi suoritemaksu on mahdollista periä 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.

4 Hallintopakko

ELY-keskus ja Trafi voivat MYSL 12 luvun 15 §:n nojalla kieltää oman toimivaltansa osalta MYSL:ia 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 luvun 15 §:n mukaista hallintopakkoa koskevaa toimivaltaa ei ole annettu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Tämän vuoksi MYSL:n noudattamatta jättämisestä, kuten huvivenesataman 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 vastaavasti alusten osalta Trafille. 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 luvun 16 §:ssä tarkoitetun uhkasakon taikka uhan siitä, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään.

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

5 Rangaistussäännökset

MYSL 13 luvun 3 §:n mukaan rangaistuksesta vastoin MYSL:ia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tehdystä ympäristön turmelemisesta, jollei siihen ole syyllistytty huolimattomuudesta ulkomaiselta alukselta, säädetään RL:n ympäristörikoksia koskevan 48 luvun 1–4 §:ssä.

Merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta voidaan tuomita sakkoon se, joka MYSL 13 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan tahallaan tai huolimattomuudesta toimii vastoin säännöksessä erikseen lueteltuja kohtia. Rangaistavaa on sen mukaisesti muun muassa MYSL 9 luvun 1–2 §:ssä 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 (HE 248/2009 vp) 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 valvovan 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.

Parhailtaan eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä alusten painolastievesien käsittelyä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, merenkulun ympäristönsuojelulain sekä alusturvallisuuslain muuttamisesta (HE 122/2015 vp) ehdotetaan rangaistussäännöksiä koskevaan MYSL 13 luvun 3 §:n 2 momenttiin lisättäväksi uusi 10 a kohta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kyseisen 10 a kohdan nojalla voitaisiin tuomita merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta sakkoon se, joka muulla tavoin kuin tahallaan tai huolimattomuudesta toimii vastoin 8 luvun 5 §:ssä esitettyä käsittelemättömien painolastivesien ja sedimenttien päästökieltoa. Merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta ei tuomita, jos teko on vähäinen tai jos teosta on muualla laissa säädetty ankarampi rangaistus.

LIITTEET

Liite I:

Keskisuurten ja pienten kuntien hyvät valvontakäytännöt

I Johdanto

Yhtäläisyyksistä huolimatta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toiminta eroaa monilta osin valtion valvontaviranomaisen eli ELY-keskuksen toiminnasta niin valvottavien laitosten koon suhteen kuin myös toimintaa ohjaavien rakenteiden sekä käytettävissä olevien resurs-sien 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 YSL 168 §:n lakisäätöinen valvonnan suunnittelu on kunnille uutta. Vanhat valvontasuunnitelmat ovat melko vaivattomasti täydennettävissä vastaamaan uusia ohjeita. Suunnitelman tekeminen on edellytys valvonnasta YSL 205 §:n nojalla perittävien maksujen käyttöönottoon. 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

YSL 168 §:ssä säädetty valvonnan suunnittelovelvollisuus koskee säännöllistä valvontaa eli YSL:n 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 valvontaviranomaiselle laadittua ohjetta. Suunnitelmassa on kuitenkin otettava huomioon kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen 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 YSL:n valvonnasta, on koko ympäristönsuojeluviranomaisen valvontakentän 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 toiminnanharjoittajan kanssa. Tarkastuksia voidaan tehdä myös etukäteen sopi-matta, 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 esimerkiksi valtuuston hyväksymällä hallintosäännöllä vaan se edellyttää kyseisen viranomaiseksi nimetyt lautakunnan päätöstä asiasta.

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

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

Jos valvontaviranomainen havaitsee lainvastaisen tilanteen, sillä on lakisääteinen velvollisuus tutkintapyyntöä tekemiseen. Poliisin kannalta on olennaista, että tutkintaa päästään suorittamaan mahdollisimman nopeasti tilanteen tultua valvontaviranomaisen tietoon. Samalla voidaan varmistua, ettei valvontatoimenpiteillä hankaloiteta poliisin työtä.

Tutkintapyyntöä 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 tutkintapyyntöä tekeminen viranhaltijan tehtäväksi. Tutkintapyyntö on JulkL 24 §:n 1 momentin 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

Valvontasuunnitelman sisällöstä säädetään YSL 168 §:ssä ja YSA 28 §:ssä. Tässä 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 vaikuttavuuteen. 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 henkilötyövuosina ja muina valvontaa kuvaavina tunnuslukuina. Tällaisia tunnuslukuja voivat olla esimerkiksi säännöllisen valvonnan kohteiden määrä, vuosittain tehdyt tarkastukset sekä muut valvontahenkilöstölle kuuluvat tehtävät. Valvontaan käytettävät resurssit tulee mitoitaa tarvetta vastaavaksi. Käytössä olevien voimavarojen arvioinnissa ja valvonnan mitoituksessa tulee huomioida myös valvontaa tekevän henkilöstön muut tehtävät. Määräaikaistarkastuk-

siin voidaan mitoittaa vain osa henkilöstön valvontaan käytössä olevasta työpanoksesta sillä valvontaan sisältyy myös muita tarkastuksia sekä muun muassa raporttien ja tarkkailutulosten tarkistamista.

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

4.2 Yhteistyön kuvaaminen

Valvontasuunnitelmaan tulee kuvata tärkeimmät valvonnan yhteistyötahot ja yhteistyön sisältö. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tekee läheistä yhteistyötä kunnan muiden viranomaisten kuten terveysvalvonnan, 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 välisestä 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

YSL 168 §:n mukaisesti määräaikaistarkastusten tarkastuskohteiden valinnan ja tarkastustiheyksien tulee perustua riskinarviointiin. Valvontakohteiden valvontaluokka voidaan toisaalta määrittää myös riskinarvioinnin ja otannan yhdistelmää käyttämällä tai tarkastettavat kohteet voidaan valikoida otannalla. Tärkeintä on valvontavoimavarojen 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 laituskooltaan pienempiin valvontakohteisiin. Pienten laitosten ympäristöluvuissa on usein vain vähän tarkkailuun ja raportointiin liittyviä velvoitteita. Niiden tarkkailu perustuu tästä syystä pääasiassa tarkastuskäynteihin.

Laitoskohtainen riskinarviointi

Riskinarviointi 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 laitospkohtaiset riskit. Laitoksille määritetään tarkastustiheys suoraan riskinarvioinnin perusteella.

Riskinarviointi alkaa erilaisten riskien tunnistamisella. Aluksi on kannattavaa laatia riskilistaus, johon kootaan kaikki arvioitavat riskin osa-alueet. Laitospkohtaisesti 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 laitospkohtaisesti. Sijaintiriski voi kuitenkin olla esimerkiksi samalla teollisuusalueella sijaitsevilla laitoksilla lähes samanlainen. Toiminnasta aiheutuvat riskit ovat usein ainakin osittain toimialakohtaisia. Näihin riskeihin vaikuttaa toimialan lisäksi laitoksen ikä, kunnossapito 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.

SIJAINHIRISKI

- Pohjavesi
- Pintavesi
- Häiriintyvät kohteet
- Tarkkailu
- Taustatiedot

PÄÄSTÖRISKI / TOIMINTARISKI

- Toiminnan luonne ja laajuus
- Tilat ja laitteet
- Tuotantoon ja valmistukseen liittyvät tekijät
- Tuotteeseen liittyvät tekijät
- Kuljetukset ja varastointi
- Tarkkailu

VALVONTAHISTORIA

- Tarkkailun tulokset
- Aiemmin havaitut puutteet ja riskit

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.

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

Kuva 5. 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.

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 määrittystapoja. Otanta voidaan esimerkiksi suorittaa kohdentäen tarkastettavia laitoksia erityisesti suuremman riskin kohteisiin tai suurimman riskin kohteiden valvontatiheydet voidaan määrittää laitospohjaisen riskinarvioinnin perusteella.

Kori 1: riskikohde



Tarkastus tehdään kaikkiin koriin oleviin laitoksiin säännöllisesti esim. kerran vuodessa

Kori 2: erityiskohde



Tarkastus tehdään otannalla esim. 1/4 kohteista vuosittain tai 5 tarkastusta/vuosi

Kori 3: peruskohde

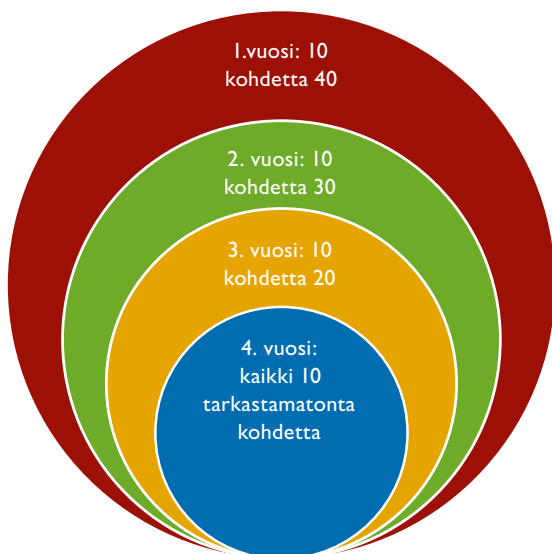


Tarkastus tehdään otannalla esim. 1/8 kohteista vuosittain tai 10 tarkastusta/vuosi

Kuva 6. 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 käytettäväksi pienissä yksiköissä, joissa laitoksia on melko vähän. Toisaalta otantaa voidaan käyttää myös tilanteissa, joissa valvottavien laitoksien ympäristöriskit ovat samaa suuruusluokkaa. Otanta on mahdollista tehdä puhtaasti satunnaisotantana. Tällöin ei kuitenkaan voida varmistua siitä, että kaikki toiminnot tulisi jollain aikavälillä tarkastettua. Otanta voidaan tehdä myös esimerkiksi toimialoittain ryhmittelemällä tai käyttämällä muuta ryhmittelyperustetta. Otantatavan valinnalla voidaan myös varmistaa, että kaikki laitokset tulee tarkistettua ajallaan.



Kuva 7. 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

YSL 168 §:ssä veloitetaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen laatimaan valvontasuunnitelma. Laatumisvelvollisuus 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 YSL:n mukaista valitusoikeutta.

Tarkastaminen

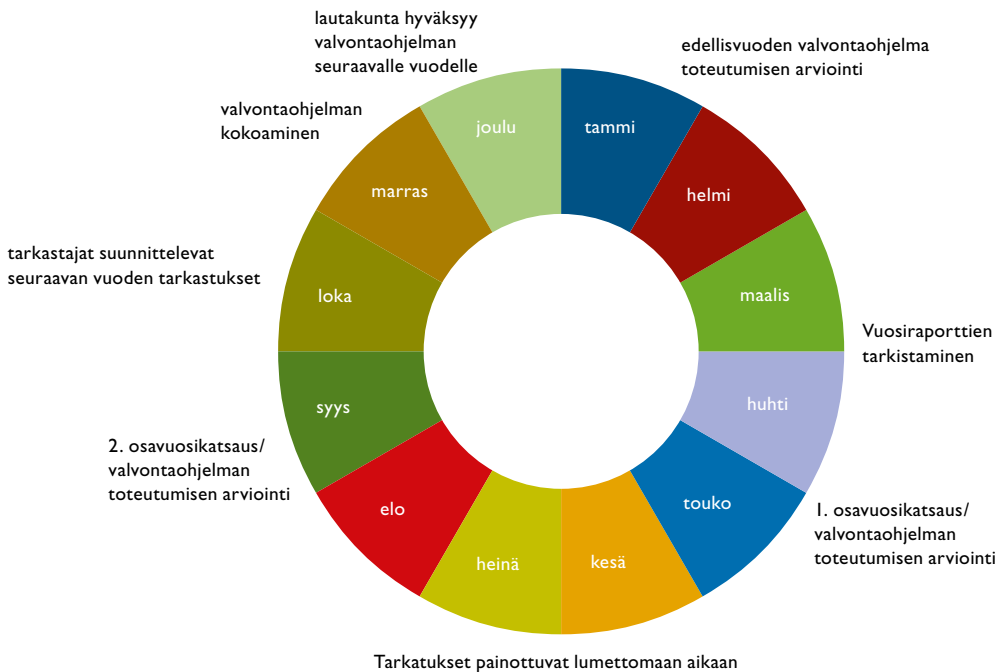
YSL 168 § edellyttää, että valvontasuunnitelma on tarkastettava säännöllisesti. Tarkastustiheyttä ei ole säädetty lakisääteisesti, mutta käytännössä lienee järkevää tarkastaa valvontasuunnitelma vähintään kerran valtuustokaudessa eli vähintään neljän vuoden välein. Valvontasuunnitelma on kuitenkin tarkastettava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

5 Valvontaohjelma ja valvonnan toteutumisen arviointi

YSL 168 §:ssä ja YSA 30 §:ssä säädetään valvontaohjelman tekemisvelvollisuudesta, ohjelman sisällöstä ja velvollisuudesta pitää ohjelma ajan tasalla. Valvontaohjelmaan kootaan tiedot ympäristöluvanvaraisten ja rekisteröitävien 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 mukaillen 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.

Valvonnan vuosikello kunnat



Kuva 8. Valvonnan vuosikellon avulla voidaan havainnollistaa suunnitelmallisen valvonnan toteuttamisen vuotuisia vaiheita.

Valvontaohjelman kokoaminen

Valvontaohjelma sisältää laitospohjaisen suunnitelman vuoden aikana tehtävistä tarkastuksista. Ohjelmaan kirjataan kaikki maksulliset valvontatoimenpiteet (muun muassa vuosiraporttien ja tarkkailutulosten tarkastaminen). Valvontaohjelman rakenteesta kannattaa tehdä sellainen, että se toimii selkeänä perusteena valvontamaksulle.

Valvontaohjelmasta päättäminen

YSL 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 esimerkiksi toimialoittain. Yleisperiaatteiden ja valvontayhteenveton osalta valvontaohjelma on julkinen asiakirja, jonka valmistelussa on syytä 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 lautakunta voi vahvistaa valvontaohjelman seuraavalle vuodelle. Valvontaohjelmasta päättämisen voidaan myös delegoida viranhaltijalle.

Taulukko 3. Esimerkki lautakunnalle toimitettavasta valvontaohjelman yhteenvedosta

Ympäristöluvanvaraiset laitokset	Valvontaluokka	Kohteet	Tarkastukset
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 aineiden 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
Rekisteröitävät toiminnot	Valvontaluokka	Kohteet	Tarkastukset
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 tulevina 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 välttämättä tehdä erillistä raporttia. Myös valvonnan toteuttamisen seurannan ja arvioinnin laajuus on suhteutettava ympäristönsuojeluviranomaisen toiminnan laajuuteen.

Valvonnasta perittävät maksut

YSL 205 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi periä maksun valvontaohjelmassa esitetyistä säännöllisen valvonnan toimenpiteistä. Maksu voidaan periä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle kuuluvien rekisteröitävien ja luvanvaraisten toimintojen valvonnasta, joka on esitetty valvontaohjelmassa. Maksullisia voivat olla valvontatarkastusten lisäksi muun muassa vuosikertomuksen tarkastaminen.

Valvontamaksu voidaan periä myös rikkomuspohjaisesti. Maksullisia ovat tällöin YSL 205 §:n mukaisesti hallintopakkomääräyksen (YSL 175–176 §) tai keskeytyksen (YSL 181 §) noudattamisen valvomiseksi tehty tarkastus.

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 määrätymisen 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 laitosta kunnan tai valtion valvontaviranomainen.

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 mu-

kaiset selvitykset on toimitettu. Rekisteröinti kirjataan, vaikka toiminta ei täyttäisi asetuksen vaatimuksia. Valvontaviranomaisen on käynnistettävä valvontamenettely heti, jos rekisteröintiä varten saamiensa selvitysten perusteella voidaan todeta, ettei toiminta ole asetuksen mukaista. Toiminta saatetaan asetuksen mukaiseksi käyttäen normaalia hallintopakkomennettelyä.

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 lähinnä 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 ennakoimattomasta 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 koeluonteisesta toiminnasta (YSL 119 §)

Koeluonteisten toimintojen valvonnassa tulee noudattaa luvanvaraisen toiminnan valvonnasta annettuja ohjeita. Koeluonteisen toiminnan 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 NaapL 17 §:n mukaisen kohtuuttoman rasituksen perusteella. Harkittaessa ympäristönluvanvaraisuutta 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 naapuruusoikeudellisesta suhteesta aiheutuvasta määräyksen antamisen tarpeesta. Tällainen määräys voisi olla tarpeen antaa yleisen ympäristöintressin vuoksi. Määräys voisi kohdistua esimerkiksi pohja- tai pintaveden suojeluun. Tässäkin tapauksessa on huomioitava YSL:n

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 valvontaviranomaisen paikalla tekemään tarkastukseen.

Kun toiminnalle on annettu yksittäinen määräys, 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 MRL:n mukaiseen rakennetun ympäristön valvontaan ja toisaalta YSL:n mukaiseen maaperän pilaantumiseen. Hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät, että viranomaiset keskenään päättävät työnjaosta. Asian tehokkaan hoitamisen kannalta on olennaista, ettei useampi viranomainen käsittele samaa asiaa yhtäaikaaisesti.

Jos roskaajaa ei saada selville ja siivoaminen olisi kiinteistönomistajalle kohtuutonta, on vastuu roskaantuneen alueen siivoamisesta viimekädessä kunnalla JL 74 §:n 2 momentin nojalla. 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. JL:n valvonnassa voidaan kuitenkin puuttua vain jättejakeisiin.

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 olevien jättejakeiden valvonta kuuluu 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

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi antaa JL 125 §:n nojalla muuta kuin ympäristöluvanvaraista toimintaa koskevan yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen roskaantumisen ehkäisemiseksi tai jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi. Mikäli yksittäinen määräys annetaan, on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen myös valvottava sitä. Valvontatarve tulee määrittää tapauskohtaisesti ja on riippuvainen annetusta määräyksestä sekä ympäristöolosuhteista.

7.3 Jätelain säännöllinen valvonta

Rekisteröitävä jätteen keräystoiminta

JL 100 §:n 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.

Tarkastukset

JL 124 § velvoittaa valvontaviranomaista tarkastamaan määräajoin laitokset ja yritykset, joiden toiminnassa: harjoitetaan jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä, syntyy vaarallista jätettä, harjoitetaan jätteen ammattimaista kuljettamista tai keräystä, toimitaan jätteen välittäjänä tai toteutetaan jätteen kansainvälisiä siirtoja. Lisäksi valvontaviranomaisen on laadittava tarkistuksia ja muuta valvontaa varten valvontasuunnitelma sellaisista toiminnoista, joihin liittyy tai voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja.

Valvonnan järjestämisestä näiden toimintojen osalta on tarpeen sopia ELY-keskuksen kanssa, koska valvontavastuu on tältä osin JL:ssa jakamaton.

8 Vesilain valvonta kunnissa

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

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on VL:ssa 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 kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta vuosittain kuluu työaikaa ojitusasioiden hoitamiseen.

Liite 2:Valvonnallisten ilmoitusten käsittely

Asia	Enimmäisaika
• vuosi-ilmoitus	90 vrk
• kuukausi-ilmoitus	30 vrk
• päästöraja-arvon ylitykseen puuttuminen	14 vrk
• häiriöilmoituksen käsittely	ilmoituspäivä + 3 työpäivää
• yleisöilmoituksen käsittely	30 vrk

Vuosi- ja kuukausi-ilmoitukset tulee käsitellä edellä esitettyssä määräajassa (90 vrk ja 30 vrk) riippumatta siitä, joudutaanko ilmoitus palauttamaan toiminnanharjoittajalle täydentämistä tai korjaamista varten.

Päästöraja-arvon ylitykseen puuttumisessa valvontaviranomaisen tulee edellä mainitussa määräajassa (14 vrk) tehdä arvio ylityksen merkittävydestä ja tarvittaessa pyytää selvitys toiminnanharjoittajalta ylityksen syistä ja siitä kuinka laitos palaa normaaliin tilaan.

Häiriöilmoituksen johdosta valvontaviranomaisen on edellä mainitussa määräajassa (ilmoituspäivä + 3 työpäivää) tehtävä arvio häiriön merkittävydestä ja pyydetävä selvitys toiminnanharjoittajalta. Jos häiriöön liittyy raja-arvon ylitys tai muu luparikkomus, noudatetaan jatkotoimissa päästöraja-arvon puuttumisen määräaika.

Yleisöilmoituksen käsittelyssä valvontaviranomaisen on edellä mainitussa määräajassa (30 vrk) tehtävä arvio ilmoitusta koskevan asian merkittävydestä, ryhdyttävä tarvittaessa tapauksesta riippuen joko päästöraja-arvon ylittymisen tai häiriöilmoituksen edellyttämiin menetteilyihin. Lisäksi ilmoituksen tekijälle, jos tekijä on tiedossa, on ilmoitettava suoritetuista toimituksista.

Liite 3: Poikkeukselliset tilanteet ja eri vaiheiden käsittelyajat

1. Poikkeuksellinen tilanne: luvassa tai asetuksessa asetettu raja-arvo ylittyy, ja tilanteesta aiheutuu välitöntä ja ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa taikka jätteen määrän tai ominaisuuksien vuoksi tavanomaisesta poikkeavia toimia jätehuollossa

Valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä seuraaviin toimenpiteisiin:

- Toiminnanharjoittaja ilmoittaa välittömästi valvontaviranomaiselle poikkeuksellisesta tilanteesta. Jos toiminnanharjoittaja ei tee ilmoitusta YSL 123 §:n mukaisesti, on valvontaviranomaisen kehotettava toiminnanharjoittajaa antamaan selvitys poikkeuksellisen tilanteen syistä ja päästöistä ympäristöön.
- Valvontaviranomainen arvioi tilanteen viipymättä ja antaa toiminnanharjoittajalle enintään 14 vuorokautta aikaa (YSL:ssä ”viipymättä”) antaa selvitys ja tehdä esitys siitä, kuinka normaali tila palautetaan.
- Valvontaviranomaisen todettua selvityksen olevan riittävä, on sen tehtävä seitsemän vuorokauden kuluessa toiminnanharjoittajan tekemän ilmoituksen johdosta päätös ja annettava tarpeelliset määräykset toiminnan palauttamiseksi lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaiseksi, tilanteesta aiheutuvan haitan ja vaaran poistamiseksi sekä samalla asetettava määräaika, johon mennessä nämä toimenpiteet on tehtävä.
- Tarvittaessa valvontaviranomaisen on annettava toiminnanharjoittajan suunnitelman ja muun tiedon perusteella väliaikaiset määräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräykset voidaan antaa tai toiminta kieltää, vaikka toiminnanharjoittaja olisi laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa.
- Määräyksiä annettaessa noudatetaan YSL 18 luvun hallintopakkoa koskevia säännöksiä.
- Heti kun tilanne on saatu hallintaan, valvontaviranomainen käynnistää toimet syntyneiden ympäristövahinkojen arvioimiseksi.

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

Valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä seuraaviin toimenpiteisiin:

- Toiminnanharjoittaja ilmoittaa välittömästi valvontaviranomaiselle poikkeuksellisesta tilanteesta. Jos toiminnanharjoittaja ei tee ilmoitusta YSL 123 §:n mukaisesti, on valvontaviranomaisen kehotettava toiminnanharjoittajaa antamaan selvitys poikkeuksellisen tilanteen syistä ja päästöistä ympäristöön.
- Valvontaviranomainen arvioi tilanteen 14 vuorokauden kuluessa toiminnanharjoittajan ilmoituksen vastaanottamisesta ja antaa toiminnanharjoittajalle enintään 14 vuorokaudta aikaa (YSL:ssä ”viipymättä”) antaa selvitys ja tehdä esitys neljän viikon kuluessa siitä, kuinka normaali tila palautetaan ja estetään poikkeuksellisen tilanteen toistuminen.
- Valvontaviranomaisen saatua toiminnanharjoittajan esityksen, valvontaviranomaisen tulee antaa seitsemän vuorokauden kuluessa arvio esityksen riittävydestä ja mahdollinen päätös hallintopakon käyttämisestä.
- Heti kun tilanne on saatu hallintaan, valvontaviranomainen käynnistää toimet mahdollisesti syntyneiden ympäristövahinkojen arvioimiseksi.

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

Valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä seuraaviin toimenpiteisiin:

- Toiminnanharjoittaja ilmoittaa välittömästi valvontaviranomaiselle poikkeuksellisesta tilanteesta.
- Valvontaviranomainen arvioi tilanteen 14 vuorokauden kuluessa toiminnanharjoittajan ilmoituksen vastaanottamisesta ja tarvittaessa kehottaa toiminnanharjoittajaa antamaan selvitys 14 vuorokauden kuluessa poikkeuksellisen tilanteen syistä ja päästöistä ympäristöön sekä tekemään neljän viikon kuluessa esitys siitä, kuinka tilanteen toistuminen pystytään estämään.
- Valvontaviranomaisen tulee tehdä tarkastus kolmen kuukauden kuluessa toiminnanharjoittajan esityksen saapumisesta, jollei toiminnanharjoittaja ole ilmoittanut poikkeuksellisen tilanteen päättymisestä.

Liite 4: Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot

Ympäristöä ja siihen vaikuttavia toimintoja koskevia tietoja varten on ympäristönsuojelun tietojärjestelmä, josta säädetään YSL 222 §:ssä. Tietojärjestelmää käytetään ympäristönsuojeluun liittyvien tietojen hallintaan ja käsittelyyn, ympäristölainsäädännön valvonnan toteuttamiseen, ympäristön tilan seurantaan sekä ympäristöön liittyvään tutkimukseen ja suunnitteluun.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä muodostuu tiedoista, jotka talletetaan ELY-keskusten, AVI:en, Ilmatieteen laitoksen, SYKE:n ja ympäristöministeriön ylläpitämiin tietojärjestelmiin, rekistereihin ja tiedostoihin. Tietojärjestelmään talletettavista tiedoista säädetään YSL:ssa, JL:ssa, VL:ssa ja MYSL:ssa sekä niiden nojalla.

Edellä mainituilla ylläpitäjillä sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, kunnan rakennusvalvontaviranomaisella ja kunnan terveydensuojeluviranomaisella on salassapitosäätöjen estämättä ja maksutta oikeus saada ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä tiedot, jotka ovat tarpeen niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

YSL:n nojalla talletettavat tiedot ympäristönsuojelun tietojärjestelmään

YSL 223 §:n 2 momentissa säädetään siitä, mitä tietoja valtion valvontaviranomaisen on talletettava tietojärjestelmään. Ympäristönsuojelujärjestelmään on talletettava seuraavat tiedot:

1. YSL:n 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. YSL:n mukaiseen valvontaan liittyvät tarkastuskertomukset ja muut valvontatoimia koskevat tiedot;
4. YSL 105 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtioneuvoston päätöksen mukaiset tiedot;
5. YSL 151 §:n 1 momentin 2–4 kohtien perusteella laaditut meluselvitykset ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmat;
6. YSL 168 §:ssä tarkoitettujen 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.

VL:n nojalla talletettavat tiedot ympäristönsuojelun tietojärjestelmään

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

Tietojen merkitseminen:

- VL 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 merkinnän ympäristönsuojelun tietojärjestelmään VL 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.

Yhteisön rekisteröinti:

- VL 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:

- VL 12 luvun 9 §:n mukaan vesioikeudellisen yhteisön on ilmoitettava VL 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.

JL:n nojalla talletettavat tiedot ympäristönsuojelun tietojärjestelmään

JL 142 §:n mukaan SYKE ja ELY-keskukset ylläpitävät YSL 222 §:ssä tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvia rekistereitä seuraavasti:

1. SYKE ylläpitää rekisteriä, jossa on tiedot jätteen kansainvälisiä siirtoja koskevista ilmoituksista ja ennakkohyväksyntää koskevista hakemuksista sekä niistä tehdyistä päätöksistä;
2. ELY-keskukset ylläpitävät jätehuoltorekisteriä, jossa on tiedot 94 §:ssä säädetyistä hakemuksista ja niistä tehdyistä päätöksistä sekä 100 §:ssä säädetyistä ilmoituksista;
3. Pirkanmaan ELY-keskus ylläpitää tuottajarekisteriä, jossa on tiedot 101 §:ssä säädetyistä hakemuksista ja niistä tehdyistä päätöksistä sekä 105 §:ssä säädetyistä ilmoituksista.

MYSL:n nojalla talletettavat tiedot ympäristönsuojelun tietojärjestelmään

Valtion valvontaviranomainen hyväksyy sataman jätehuoltosuunnitelman MYSL 9 luvun 4 §:n mukaisesti. Kuitenkin huvivenesataman jätehuoltosuunnitelman hyväksyy kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kun sataman jätehuoltosuunnitelma on hyväksytty, valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on merkittävä suunnitelma YSL 222 §:n mukaiseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Liite 5: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 –

Keskeisiä asioita

Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014) täydentää ympäristöministeriön Ympäristövalvonnan ohjetta ja niitä suositellaan luettavaksi rinnakkain. Ympäristövalvonnan ohje ohjeistaa ympäristövalvontaa kokonaisuutena ja laillisuusvalvontaoppaassa puolestaan annetaan suosituksia käytännön menettelyiden osalta. Oppaalla ei ole oikeudellista sitovuutta. Oppaassa esitetyt toiminta- ja asiakirjamallit (oppaan liitteosat 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 (muun muassa rangaistus ja laittoman taloudellisen hyödyn menettäminen eli konfiskaatio). Oppaassa esitellään laillisuusvalvonnan toimenpidevaihtoehtoja yleisesti luvuissa 1–3 sekä erikseen YSL:n, VL:n, JL:n ja MAL:n mukaisia valvontamenettelyjä luvussa 4.

Tietoa erityisesti hallintopakkomenettelystä antaa luku 5: *Hallintopakkomenettely uhkasakkolain 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: *Erityiskysymyksiä* sisältää tietoa vakuuksien valvonnasta sekä keinoja, miten toimia toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteissa (esimerkiksi 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, tutkintapyyntöesimerkkejä sekä esimerkkejä konfiskaatiotapauksista.

KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto		<i>Julkaisu-aika</i> Toukokuu 2016	
<i>Tekijä(t)</i>	Markku Hietämäki, Laura Siili-Hakkarainen, Juha Lahtela, Kaija Järvinen, Terhi Vanala, Katariina Serenius ja Kari Leinonen			
<i>Julkaisun nimi</i>	Ympäristövalvonnan ohje			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöhallinnon ohjeita 2 2016			
<i>Julkaisun tema</i>	Ympäristönsuojelu			
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Ympäristövalvonnan ohjeessa käsitellään ympäristönsuojelulain (527/2014), jätelain (646/2011), vesilain (587/2011) ja merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) mukaista valvontaa. Uudistettu ohje korvaa 7.11.2012 annetun Ympäristölupien valvontaohjeen.</p> <p>Ohjeella pyritään tehokkaaseen ja yhdenmukaiseen ympäristölainsäädännön toimeenpanoon sekä valvonnan suunnitelmallisuuteen. Tavoitteena on, että valvonta on tasapuolista ja yhdenvertaista sekä yhteneväisten käytäntöjen mukaista.</p> <p>Ympäristövalvonnan ohje on tarkoitettu ensisijaisesti valtion valvontaviranomaisille eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskuksille). Kunnat voivat kuitenkin harkintansa mukaan käyttää ohjetta tai sen osaa suunnitellussaan ja toteuttaessaan ympäristövalvontaa.</p> <p>Ympäristövalvonnan ohje sisältää yleisen ja erityisen osan sekä liiteosan. Ohjeen yleiseen osaan sisältyy ympäristövalvonnan yleinen ohje, jossa käsitellään valvonnan periaatteita ja määritellään, milloin valvontaviranomaisen tulisi ryhtyä hallinnollisiin ja oikeudellisiin toimiin valvontatehtävää hoitaessaan. Erityisessä osassa käsitellään ympäristövalvonnan kannalta keskeisimpiä säädöksiä ja kuvataan yksityiskohtaisemmin erityislakien soveltamistilanteita. Liiteosassa muun muassa käsitellään pienten ja keski suurten kuntien hyviä valvontakäytäntöjä ja esitetään ohjeelliset suositusajat valvonnallisten ilmoitusten käsittelylle ja toiminnalle poikkeuksellisissa tilanteissa. Ohjeessa on huomioitu ympäristönsuojelulainsäädäntöön tehdyt muutokset.</p> <p>Ympäristövalvonnan ohje on laadittu sovittaen se yhteen Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014) kanssa. Laillisuusvalvontaoppaassa keskitytään valvontamenettelyiden kuvaamiseen ja ympäristövalvonnan ohjeessa pyritään antamaan valvojille ohjeet siitä, miten valvontatilanteissa tulee kulloinkin toimia. Ympäristövalvonnan ohje ja laillisuusvalvontaopas muodostavat kokonaisuuden ja niitä suositellaan luettavaksi rinnakkain.</p>			
<i>Asiasanat</i>	ympäristövalvonta, ympäristönsuojelulaki, vesilaki, jätelaki, merenkulun ympäristönsuojelulaki, valvontaviranomainen, hallintopakko, poikkeuksellinen tilanne, tarkastus, riskinarviointi			
<i>Rahoittaja/toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	978-952-11-4609-1 ISBN (PDF)		1796-170X ISSN (verkkoj.)	
	<i>Sivuja</i> 141	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/jakaja</i>	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2016			

PRESENTATIONSBLAD

<i>Utgivare</i>	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	<i>Datum</i> Maj 2016
<i>Författare</i>	Markku Hietämäki, Laura Siili-Hakkarainen, Juha Lahtela, Kaija Järvinen, Terhi Vanala, Katariina Serenius och Kari Leinonen	
<i>Publikationens titel</i>	Ympäristövalvonnan ohje (Anvisningar för miljötillsyn)	
<i>Publikationsserie och nummer</i>	Miljöförvaltningens anvisningar 2 2016	
<i>Publikationens tema</i>	Miljövård	
<i>Sammandrag</i>	<p>I anvisningarna för miljötillsyn behandlas tillsyn enligt miljöskyddslagen (527/2014), avfallslagen (646/2011), vattenlagen (587/2011) och miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009). De reviderade anvisningarna ersätter dokumentet Anvisningar för tillsynen över miljötillstånd av den 7 november 2012.</p> <p>Anvisningarna syftar till att främja ett effektivt och enhetligt verkställande av miljölagstiftningen och en planmässig organisering av tillsynen. Ett mål är att tillsynsverksamheten ska vara rättvis och jämlik samt förenlig med de gemensamma förfaringsätten.</p> <p>Anvisningarna för miljötillsyn är i första hand avsedda för statliga tillsynsmyndigheter, dvs. för närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna). Kommunerna kan dock enligt prövning använda anvisningarna eller en del av dem när de planerar och utövar miljötillsyn.</p> <p>Anvisningarna för miljötillsyn innehåller en allmän del, en lagspecifik del och bilagor. I den allmänna delen ingår allmänna anvisningar där principerna för tillsynen behandlas. I den här delen fastställs när tillsynsmyndigheten bör vidta administrativa och rättsliga åtgärder för utförandet av sin tillsynsuppgift. I den lagspecifika delen behandlas de mest centrala författningarna med tanke på miljötillsyn och beskrivs mer ingående i vilka situationer speciallagar tillämpas. I bilagorna behandlas bland annat god tillsynspraxis för små och medelstora kommuner. Dessutom presenteras rekommendationer om tiden för handläggning av olika anmälningar i anslutning till tillsyn och om förfaringsätt vid exceptionella situationer. Ändringar som gjorts i miljöskyddslagstiftningen har tagits i beaktande i anvisningarna.</p> <p>Anvisningarna för miljötillsyn har samordnats med Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014). I handledningen ligger fokus på att beskriva övervakningsförfarandena, medan dessa anvisningar för miljötillsyn strävar efter att ge dem som utövar tillsyn anvisningar om hur man bör agera i olika tillsynssituationer. Anvisningarna för miljötillsyn och handledningen utgör en helhet och ska helst läsas parallellt.</p>	
<i>Nyckelord</i>	miljötillsyn, miljöskyddslagen, vattenlagen, avfallslagen, miljöskyddslagen för sjöfarten, tillsynsmyndighet, förvaltningstvång, exceptionell situation, granskning, riskbedömning	
<i>Finansiär/uppdragsgivare</i>	Miljöministeriet	
	978-952-11-4609-1 ISBN (PDF)	1796-170X ISSN (online)
	<i>Sidantal</i> 141	<i>Språk</i> Finska
		<i>Offentlighet</i> Offentlig
<i>Beställningar/distribution</i>	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
<i>Förläggare</i>	Miljöministeriet	
<i>Tryckeri/tryckningsort och -år</i>	Helsingfors 2016	

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Environmental Protection Department		<i>Date</i> May 2016	
<i>Author(s)</i>	Markku Hietamäki, Laura Siili-Hakkarainen, Juha Lahtela, Kaija Järvinen, Terhi Vanala, Katariina Serenius and Kari Leinonen			
<i>Title of publication</i>	Ympäristövalvonnan ohje (Environmental Monitoring Guidelines)			
<i>Publication series and number</i>	Environmental Administration Guidelines 2 2016			
<i>Theme of publication</i>	Environmental protection			
<i>Abstract</i>	<p>The Environmental Monitoring Guidelines detail monitoring carried out in accordance with the Environmental Protection Act (527/2014), the Waste Act (646/2011), the Water Act (587/2011) and the Act on Environmental Protection in Maritime Transport (1672/2009). The updated guidelines replace the Environmental Permit Monitoring Guidelines issued on 7 November 2012.</p> <p>The updated guidelines strive for efficient and uniform implementation of environmental legislation and systematic monitoring. The aim is for monitoring to be equal and balanced, based on standardised practices.</p> <p>The Environmental Monitoring Guidelines are primarily meant for state supervisory authorities, meaning Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres). However, municipalities can also make use of the guidelines or parts thereof in the planning and implementation of their own environmental monitoring.</p> <p>The Environmental Monitoring Guidelines consist of a general section, a specific section and annexes. The general section of the guidelines includes general guidelines for environmental monitoring, which detail the principles of monitoring and define when a supervisory authority should initiate administrative or legal proceedings when carrying out monitoring tasks. The specific section details key regulations pertaining to environmental monitoring and provides more detailed descriptions of situations in which specific Acts should be applied. The annexes detail good monitoring practices for small and medium-sized municipalities and present recommended handling and response times for exceptional situations, among other things. The updated guidelines also take into account recent changes in environmental protection legislation.</p> <p>The Environmental Monitoring Guidelines were prepared to complement the Guide on the Monitoring of Legality for Environmental Protection Legislation 2014 (Environmental Administration Guidelines 9/2014). While the guide focuses on describing monitoring practices, the Environmental Monitoring Guidelines are meant to provide instructions for operators carrying out environmental monitoring on how to handle specific monitoring situations. As such, the Environmental Monitoring Guidelines and the Guide on the Monitoring of Legality for Environmental Protection Legislation are part of the same whole, and should preferably be read in parallel.</p>			
<i>Keywords</i>	environmental monitoring, Environmental Protection Act, Water Act, Waste Act, Act on Environmental Protection in Maritime Transport, supervisory authority, administrative compulsion, exceptional situation, inspection, risk assessment			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	978-952-11-4609-1 ISBN (PDF)		1796-170X ISSN (online)	
	<i>No. of pages</i> 141	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/distributor</i>	The publication is available on the internet: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2016			

Ympäristövalvonnan ohjeessa käsitellään ympäristönsuojelulain, jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa. Ohje on tarkoitettu ensisijaisesti valtion valvontaviranomaisille eli elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille. Kunnat voivat kuitenkin harkintansa mukaan käyttää ohjetta tai sen osaa suunnitellessaan ja toteuttaessaan ympäristövalvontaa. Liitteessä I on esitelty keskisuurten ja pienten kuntien hyviä valvontakäytäntöjä.

Ympäristövalvonnan ohje sisältää yleisen ja erityisen osan sekä liiteosan. Ohjeen yleisessä osassa käsitellään ympäristövalvonnan periaatteita ja määritellään, milloin valvontaviranomaisen tulisi ryhtyä hallinnollisiin ja oikeudellisiin toimiin valvontatehtävää hoitaessaan. Erityisessä osassa käsitellään ympäristövalvonnan kannalta keskeisimpiä säädöksiä ja kuvataan yksityiskohtaisemmin erityislakien soveltamistilanteita. Liiteosassa muun muassa esitetään ohjeelliset suositusajat valvonnallisten ilmoitusten käsittelylle ja toiminnalle poikkeuksellisissa tilanteissa. Ohjeessa on huomioitu ympäristönsuojelulainsäädäntöön tehdyt muutokset.

Ympäristövalvonnan ohje on laadittu sovittaen se yhteen Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014) kanssa ja niitä suositellaan luettavaksi rinnakkain.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4609-1 (PDF)
ISSN 1796-1653 (verkkokoj.)