

Anvisningar för miljötillsynen

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

MILJÖVÅRD



Anvisningar för miljötillsynen

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

Helsingfors 2016

MILJÖMINISTERIET



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

MILJÖFÖRVALTNINGENS ANVISNINGAR 2sv | 2016
Miljöministeriet
Miljövårdsavdelningen

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet / Marianne Laune
Pärmbild: Miljöförvaltningens bildbank / Riku Lumiario

Publikationen finns tillgänglig på internet:
www.ym.fi/julkaisut

Helsingfors 2016

ISBN 978-952-11-4610-7 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

FÖRORD

Miljöministeriet har ansett det nödvändigt att revidera anvisningarna för tillsynen över miljötillstånd av den 7 november 2012. Anvisningarnas tillämpningsområde har utvidgats till att förutom tillsynen enligt miljöskyddslagen (527/2014) även omfatta tillsyn som är förenlig med avfallslagen (646/2011), vattenlagen (587/2011) och miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009). Revideringen av anvisningarna aktualiserades med anledning av den övergripande revideringen av miljöskyddslagen, resursminskningarna på närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) och anvisningarna till ministeriet i justitiekanslerämbetets beslut (Dnr OKV/307/1/2012, OKV/1527/1/2012 och OKV/198/1/2013). Erfarenheterna av anvisningarna för tillsynen över miljötillstånd som publicerades år 2012 visade också på behov av att revidera och uppdatera anvisningarna.

De nya anvisningarna, Anvisningar för miljötillsynen, är avsedda för de statliga tillsynsmyndigheterna (NTM-centralerna) som avses i miljöskyddslagen, avfallslagen, vattenlagen och miljöskyddslagen för sjöfarten. I en bilaga till anvisningarna beskrivs god tillsynspraxis för små och medelstora kommuner. Stora kommuner kan tillämpa anvisningarna som sådana.

Genom de lagar som behandlas i anvisningarna strävar man efter att skydda människornas hälsa och omgivning i enlighet med de gemensamma målen. Bestämmelserna i de olika lagarna gäller emellertid olika ämnesområden och därför läggs inget enda gemensamt tillsynsförfarande fram i anvisningarna, utan utöver den allmänna del som är gemensam för allt tillsynsförfarande presenteras tillsynen specifikt enligt de enskilda lagarna. Miljöskyddslagen och avfallslagen innehåller skyldigheter om anordnandet av en planmässig tillsyn. Vattenlagen och miljöskyddslagen för sjöfarten har ingen motsvarande skyldighet. Det rekommenderas emellertid att NTM-centralerna utarbetar en tillsynsplan för respektive lag som behandlas i dessa anvisningar. En gemensam plan skulle ha betydelse särskilt för den interna arbetsfördelningen och hanteringen av resurserna på NTM-centralerna. För innehållet i tillsynen vid anläggningarna torde en gemensam tillsynsplan inte ha någon avgörande betydelse. Ett tillsynsprogram som utarbetas utifrån tillsynsplanen skulle dock styra anordnandet av det operativa tillsynsarbetet.

De ändringar i miljöskyddslagen och avfallslagen som trädde i kraft efter arbetsgruppens arbete har tagits i beaktande i anvisningarna. I den reviderade miljöskyddslagen frångick man bland annat det i miljötillstånden föreskrivna förfarandet för att kontrollera tillståndsvillkoren, vilket förändrade tillståndsmyndigheternas uppgifter inom den regelbundna tillsynen. Revideringen av avfallslagen (1518/2015) klaggjorde bestämmelserna om inspektionerna av avfallshanteringen. Lagen utökades också med bestämmelser om tillsynsmyndigheternas skyldighet att utarbeta en på riskbedömning baserad plan över inspektioner av sådana anläggningar och företag vars verksamhet omfattar eller med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter

I anvisningarna ges också rekommendationer om tiden för handläggning av olika anmälningar i anslutning till tillsynen och om förfaringssätt vid exceptionella situationer. Avsikten är att tillsynsmyndigheten i exceptionella situationer vid behov inom en viss tid ska kunna ta till tvångsmedel i stället för rådgivningar, förhandlingar och uppmaningar. Genom detta har man eftersträvat en jämlik behandling av verksamhetsutövarna och en enhetlig tillsynspraxis.

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 vad som bör göras i olika tillsynssituationer. Utöver nämnda handledning tillämpas inom den tillsyn som är förenlig med miljöskyddslagen även andra publikationer från miljöförvaltningen, såsom REACH-valvontaopasta ympäristönsuojeluviranomaiselle (Handledning för miljöförvaltningsmyndigheter om Reach-tillsyn, Miljöförvaltningens anvisningar 7/2014).

Anvisningarna bereddes i en arbetsgrupp tillsatt av miljöministeriet (27.6.2013–14.11.2014). Arbetsgruppen hade följande medlemmar: miljørådet Markku Hietamäki (ordförande), överinspektör Juha Lahtela och överinspektör Laura Siili-Hakkarainen från miljöministeriet, miljöskyddschef Jaakko Vesivalo från NTM-centralen i Sydöstra Finland, chef för miljöskyddsenheten Aarne Wahlgren från NTM-centralen i Norra Karelen, miljöskyddschef Tiina Kämäräinen från NTM-centralen i Lappland (t.o.m. 24.4.2014), tillsynschef Kaisa Vähänen och miljöjurist Kaija Järvinen från NTM-centralen i Norra Österbotten (fr.o.m. 24.4.2014), miljöjurist Elina Linnove från NTM-centralen i Mellersta Finland, överinspektör Kari Leinonen från NTM-centralen i Tavastland, överinspektör Sari Tuomivaara från NTM-centralen i Birkaland, miljöjurist Terhi Vanala från NTM-centralen i Norra Savolax och tillsynschef Katariina Serenius från Mellersta Nylands miljöcentral.

Markku Hietamäki, Laura Siili-Hakkarainen, Juha Lahtela, Kaija Järvinen, Terhi Vanala, Katariina Serenius och Kari Leinonen författade anvisningarna under arbetsgruppens ledning och assisterade av arbetsgruppen. Arbetsgruppen sammanträdde 11 gånger och anordnade två öppna samråd. Efter att arbetsgruppens arbetsperiod avslutats färdigställdes anvisningarna som tjänstearbete på basis av kommentarerna från remissbehandlingen.

De reviderade anvisningarna för miljötillsyn ersätter Anvisningar för tillsynen över miljötillstånd (7.11.2012) och är i kraft tills vidare.

FÖLJEBREV



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

Dnro
Dnr

16.5.2016

YM4/401/2016

Närings-, trafik och miljöcentralerna

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende Anvisning om miljötillsyn

Miljöministeriet ger en ny anvisning om tillsynen över miljötillstånd. En översyn av anvisningen blev aktuell i och med att bestämmelserna om tillsyn ändrades i samband med totalreformen av miljöskyddslagen. Dessutom hade justitiekanslersämbetet riktat uppmärksamhet på hur tillsynen är organiserad. Närings-, trafik- och miljöcentralernas allt knappare resurser har haft konsekvenser för tillsynen. Samtidigt har reformen av miljöskyddslagen gjort det möjligt för myndigheterna att ta ut en avgift för tillsynsprestationer, vilket har öppnat för en effektivisering av tillsynsverksamheten.

I anvisningen behandlas tillsynen dels med tanke på övervakningen av tillstånd enligt miljöskyddslagen, dels med tanke på vattenlagen, avfallslagen och miljöskyddslagen för sjöfarten. Dessa lagar innefattar de centrala bestämmelser som närings-, trafik- och miljöcentralerna tillämpar i sin övervakning. För att det ska vara lättare för närings-, trafik- och miljöcentralerna att planera och anvisa resurser för tillsynen behöver tillsynen granskas som en helhet. Tillämpningsområdet för anvisningen är mer omfattande än i den tidigare anvisningen som gäller tillsynen över miljötillstånd.

Förutom att tillämpningsområdet har utvidgats har anvisningen ändrats så den beskriver tillsynsåtgärderna och tillsynsförfarandena i detalj. Dessutom fastställs nu i anvisningen tidsfrister för statens tillsynsmyndigheter när det gäller behandlingen av anmälningar som hör till tillsynen och vidtagandet av åtgärder i exceptionella situationer. I anvisningen betonas det att tillsynen ska utgå från en riskanalys, och man fäster vikt vid kraven på tillsynens kvalitet, vid övervakningen av att tillsynen är effektiv samt vid kommunikationen i tillsynsärenden. Anvisningen är avsedd för närings-, trafik- och miljöcentralerna, men också de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna kan utnyttja den vid planeringen och organiseringen av tillsynen. I bilagan till anvisningen ges exempel på god tillsynspraxis i små och medelstora kommuner.

Anvisningen träder i kraft den 16 maj 2016 och gäller tills vidare. Genom anvisningen upphävs anvisningen om tillsynen över miljötillstånd av den 7 november 2012.

Kanslichef


Hannele Pokka

Konsultative tjänstemannen


Juha Lahtela

För kännedom

Finlands Kommunförbund

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

INNEHÅLL

Förord	3
Följebrev	5
Förkortningar	11
ALLMÄN DEL – ALLMÄNNA ANVISNINGAR FÖR MILJÖTILLSYVEN	13
1 Inledning	13
2 Mål för tillsynen och skyldighet att vidta åtgärder	15
3 Tillsynsmyndigheterna och samarbetet mellan myndigheterna	17
3.1 Tillsynsmyndigheter.....	17
3.2 Samarbetet mellan myndigheterna.....	18
3.3 NTM-centralernas inriktning.....	20
4 Styrningen av tillsynen hos myndigheterna	22
5 Innehållet i miljötillsynen	23
5.1 Bevakning av det allmänna intresset.....	24
5.2 Förhandstillsynen som en del av den övriga tillsynen.....	24
5.3 Metoder för laglighetstillsynen i efterhandstillsynen.....	25
5.4 Information för tillsynen.....	27
5.5 Omedelbart avbrytande av verksamheten vid hot om allvarlig fara.....	30
5.6 Brottmål.....	31
6 Planeringen av tillsynen och utvärderingen av genomförandet	32
6.1 Allmänna utgångspunkter.....	32
6.2 Riskbaserad tillsyn över tillståndspliktiga anläggningar.....	32
6.3 Uppföljning av effektiviteten i tillsynen.....	33
6.4 Kvalitetskrav på tillsynen.....	35
6.5 Planeringen av tillsynen över miljötillstånd och bedömningen av genomförandet vid NTM-centralerna.....	36
7 Datasystemen för tillsynen	38
8 Förfarande vid exceptionella situationer	40
9 Kommunikation	42
9.1 Information i exceptionella situationer.....	43
9.2 NTM-centralens roll som informatör gentemot miljöministeriet och SYKE vid exceptionella situationer.....	43

SÄRSKILD DEL – TILLÄMPNING AV SPECIALLAGAR

Tillsyn över efterlevnaden av miljöskyddslagen

1	Behörig tillsynsmyndighet	45
2	Bedömning av behovet av ett miljötillstånd	47
3	Översyn av tillstånd med anledning av nya BAT-slutsatser	50
3.1	Definition av huvudsaklig verksamhet.....	52
4	Förtydligande av tillstånd	53
5	Ändring eller återkallande av tillstånd	54
5.1	Ändring av tillstånd	54
5.2	Återkallande av tillstånd	55
6	Tillsynsklasser vid miljötillståndspliktig verksamhet	57
7	Planering av tillsynen över miljötillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter	59
8	Inspektioner enligt miljöskyddslagen	61
8.1	Prioritering av inspektionerna i miljöskyddslagen	61
8.2	Periodisk inspektion	61
9	Indelning av överträdelser enligt miljöskyddslagen	64
10	Granskning av inlämnade uppgifter och årsrapporter	65
10.1	Utgångspunkter för granskningen.....	65
10.2	Handläggning av anmälningar från allmänheten	66
11	Granskning och godkännande av planer och utredningar	67
11.1	Kontrollplaner.....	67
11.2	Beredskapsplan.....	69
11.3	Statusrapport om mark och grundvatten.....	70
12	Åtgärder i anslutning till säkerhet för avfallsbehandlingsverksamhet	71
12.1	Allmänt.....	71
12.2	Byte av tillsynsmyndighet	71
12.3	Verksamhetens inledningsskede och situationer där verksamheten har inletts utan säkerhet	72
12.4	Kontinuerlig uppföljning av säkerheten.....	72
12.5	Återställande av säkerhet	74
12.6	Övervakning av säkerheten vid konkurs	74
12.7	Realisering av säkerhet.....	74

13	Tillsyn över skydds konstruktioner	75
14	Exceptionella situationer	76
15	Tillsyn över användningen av kemikalier och utsläpp av skadliga ämnen..	78
15.1	Tillsyn över efterlevnaden av kemikalielagen	78
15.2	Kemikaliefrågor enligt miljöskyddslagen	80
	Tillsyn över efterlevnaden av avfallslagen	82
I	Allmänt om tillsynen över efterlevnaden av avfallslagen	82
1.1	Allmänna tillsynsmyndigheter och centrala tillsynsuppgifter som ankommer på dem.....	82
1.2	Övriga tillsynsmyndigheter	84
2	Tillsynsåtgärder enligt avfallslagen	85
2.1	Beaktande av avfallslagen vid tillsynen över miljötillståndspliktig verksamhet.....	85
2.2	Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter	86
2.3	Inspektionsrätt	86
2.4	Inspektioner och inspektionsplaner.....	87
2.4.1	Inspektion av verksamhet där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt	89
2.4.2	Inspektion av anläggningar och verksamheter där det uppkommer farligt avfall.....	89
2.4.3	Inspektion av yrkesmässiga avfallstransportörer och avfallsmäklare	90
2.4.4	Inspektion av yrkesmässig insamling av avfall.....	91
2.5	Försäljning av lös egendom som är föremål för hot om tvångsutförande	92
2.6	Försummelseavgift	92
2.7	Handräckning	93
2.8	Åtgärder i samband med brottmål	93
3	Tillsyn över producentansvaret	95
4	Tillsyn över internationella avfallstransporter	96
4.1	Specialfrågor i anslutning till tillsynen över transporter av grönt avfall	97
	Tillsyn över efterlevnaden av vattenlagen.....	99
I	Allmänt om tillsynen över efterlevnaden av vattenlagen och inriktningen av tillsynen.....	99
2	Behörig tillsynsmyndighet	101
3	Prövning av behovet av ett tillstånd enligt vattenlagen	103

4	Tillsyn över tillstånd enligt vattenlagen	105
4.1	Övrig tillsyn över efterlevnaden av lagen.....	107
4.2	Bevakning av det allmänna intresset	108
4.2.1	Skyddet av vissa vattennaturtyper	108
5	Tillsyn av grundvatten	110
6	Åtgärder i situationer som strider mot vattenlagen	112
7	Datasystemet Vesistötyöt (VESTY) för tillsynen över efterlevnaden av vattenlagen	114

Tillsyn över efterlevnaden av miljöskyddslagen för sjöfarten

1	Tillsyn över miljötillståndspliktiga hamnar	115
1.1	Syftet med miljöskyddslagen för sjöfarten	115
1.2	Centrala definitioner i anslutning till NTM-centralens och den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens uppgifter.....	115
1.3	Lagens tillämpningsområde	116
2	Tillsynsmyndigheter	117
2.1	NTM-centralens uppgifter	117
2.2	Den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens uppgifter	118
3	Avfallshanteringsplan för hamn	119
3.1	Godkännande av avfallshanteringsplanen	120
3.2	Förfarande för godkännande av avfallshanteringsplanen	120
4	Administrativt tvång	122
5	Straffbestämmelser	123

Bilagor	124
Bilaga 1: God tillsynspraxis för små och medelstora kommuner.....	124
Bilaga 2: Handläggning av olika anmälningar i anslutning till tillsynen	140
Bilaga 3: Exceptionella situationer och handläggningstider för olika skeden.....	141
Bilaga 4: Uppgifter som ska registreras i datasystemet för miljöförvaltningsinformation... ..	143
Bilaga 5: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen) – Centrala frågor..	146

Presentationsblad	147
Kuvailulehti	148
Documentation page	149

FÖRKORTNINGAR

Fartygsavfalls-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester
RFV	Regionförvaltningsverket
BAT-slutsatser	slutsatser om bästa tillgängliga (användbara) teknik (Best Available Techniques)
Biocidförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter
BREF	BAT-referensdokument (BAT Reference Document)
Förordning om exportförbud för kvicksilver	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1102/2008 om exportförbud för metalliskt kvicksilver och vissa kvicksilverföreningar och kvicksilverblandningar och säker förvaring av metalliskt kvicksilver
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
EMAS-systemet	miljödatasystem (the Eco-Management and Audit Scheme)
EPOELY	NTM-centralen i Södra Österbotten
ESAELY	NTM-centralen i Södra Savolax
Evira	Livsmedelssäkerhetsverket
F-gasförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser
HE 277/2009 rd	Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till reform av vattenlagstiftningen
HE 248/2009 rd	Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av de reviderade bilagorna I och II till protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och av 2001 års internationella konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg och med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i bilagorna och konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till miljöskyddslag för sjöfarten, lag om bekämpning av oljeskador och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dessa.
HE 199/2010 rd	Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den
HE 16/2014 rd	Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen
HE 122/2015 rd	Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av den internationella konventionen om hantering av fartygs barlastvatten och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om ändring av miljöskyddslagen för sjöfarten och fartygssäkerhetslagen
HÄMELY	NTM-centralen i Tavastland
IED	Industrial Emissions Directive (2010/75/EU), (industriutsläppsdirektivet)
Avfallstransport-förordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall
KAIELY	NTM-centralen i Kajanaland
KASELY	NTM-centralen i Sydöstra Finland
KESELY	NTM-centralen i Mellersta Finland
LAPELY	NTM-centralen i Lappland
MATTI	datasystem för markens tillstånd

Ozonförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet
PIRELY	NTM-centralen i Birkaland
POKELY	NTM-centralen i Norra Karelen
POP-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG
POPELY	NTM-centralen i Norra Österbotten
REACH-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier
EEL	el- och elektronikskrot
SYKE	Finlands miljöcentral
Trafi	Trafiksäkerhetsverket
TUKES	Säkerhets- och kemikalieverket
Produkt-VOC-förordningen	statsrådets förordning om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa målarfärger och lacker samt produkter för fordonsreparationslackering (837/2005)
TURRE	producentansvarssystem
USPA	ärendehanteringssystem som används inom miljötillsynen
UUDELY	NTM-centralen i Nyland
VAHTI	datasystem för tillsynen
VARELY	NTM-centralen i Egentliga Finland
VESTY	datasystemet Vesistötyöt (arbeten i vattensystem)
MKB	miljökonsekvensbedömning

1 Inledning

Med miljötillsyn avses i dessa anvisningar sådan tillsyn som stadgats om i miljölagstiftningen. I anvisningarna för miljötillsyn (nedan tillsynsanvisningarna) behandlas uppgifter i anslutning till tillsynen i miljöskyddslagen (527/2014), avfallslagen (646/2011), vattenlagen (587/2011) och miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009). Anvisningarna syftar till att främja ett effektivt och enhetligt verkställande av miljölagstiftningen och en planmässig organisering av tillsynen. Ett mål är också att tillsynsverksamheten ska vara rättvis och jämlik samt förenlig med de gemensamma förfaringssätten.

Tillsynsanvisningarna innehåller en allmän del, en lagspecifik del och bilagor. I den allmänna delen ingår allmänna anvisningar med presentationer av principerna för tillsynen. I den här delen fastställs när tillsynsmyndigheten bör vidta administrativa och/eller rättsliga åtgärder för utförandet av sin tillsynsuppgift. I den särskilda delen behandlas de med hänsyn till miljötillsynen viktigaste författningarna och beskrivs mer ingående olika situationer där speciallagarna (miljöskyddslagen, avfallslagen, vattenlagen, miljöskyddslagen för sjöfarten) ska tillämpas.

Tillsynsanvisningarna är i första hand avsedda för statliga tillsynsmyndigheter, dvs. för närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna). Alla kommuner kan dock enligt prövning använda anvisningarna eller en del av dem när de planerar och utövar miljötillsyn. I bilaga 1 beskrivs god tillsynspraxis för små och medelstora kommuner.

Förutom tillsynsanvisningarna har miljöministeriet reviderat anvisningen Ympäristöläinsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014). Syftet med nämnda handledning är att klargöra tillämpandet av de tillsynsmetoder som står till tillsynsmyndighetens förfogande och ge handlingsmodeller för detta. De handlings- och dokumentmodeller som läggs fram i handledningen syftar till att konkretisera anvisningarna. Handledningen är vägledande till sin karaktär och är därmed inte juridiskt bindande. Miljöministeriets tillsynsanvisningar och handledningen utgör en helhet. I bilaga 5 beskrivs huvudpunkterna i handledningen, vilket gör det lättare att använda anvisningarna och handledningen parallellt.

Miljötillsynen består av tillsynsmyndighetens åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av lagstiftningen, uppfyllandet av förutsättningarna för beviljande av tillstånd och övervakningen av tillståndet och tillståndsvillkoren. Tillsynsverksamheten omfattar bland annat att

- medverka i tillståndprocessen;
- ge utlåtanden;
- planera tillsynen (utarbete en tillsynsplan och ett tillsynsprogram samt att ställa upp mål för tillsynen);
- övervaka anläggningarnas tillstånd och tillståndsvillkor (planera och genomföra tillsynsbesök, tillämpa administrativa metoder vid överträdelser av tillståndsvillkoren för att återställa situationen tillståndsvillkoren så att den är förenlig med lag, med undantag för förvaltningstvångsförfarande enligt vattenlagen);
- göra anmälan till polisen för förundersökning;
- medverka i processer för ändringssökning;
- handlägga respons från medborgarna samt
- informera allmänheten om tillsynssituationer.

2 Mål för tillsynen och skyldighet att vidta åtgärder

Genom miljötillsynen säkerställs efterföljandet av miljölagstiftningen och myndigheternas föreskrifter samt förebyggs eller förhindras skadliga förändringar i miljön. Inom tillsynen följer man upp verksamhetens förenlighet med lag, miljökonsekvenserna av verksamheten samt förändringar som sker i förhållandena i omgivningen.

I 167 § i miljöskyddslagen stadgas om principerna för ordnandet av tillsynen. Tillsynsmyndigheten ska ordna tillsynen så att den är högklassig, regelbunden och effektiv och baserar sig på en bedömning av miljörisker. Tillsynen ska vara systematisk och sträva efter att fokusera särskilt på funktioner som bedöms medföra de största riskerna eller olägenheterna. Tillämpliga delar av principerna kan tillämpas även för den tillsyn som föreskrivs i avfallslagen, vattenlagen och miljöskyddslagen för sjöfarten.

Av miljötillsynen förutsätts självständighet, oberoende och opartiskhet. Den operativa enhet som har hand om miljötillsynen och varje enskild tjänsteman bör vara oberoende vid utövandet av tillsynsuppgiften. Tillsynsenheternas verksamhet ska ordnas så att oberoendet och opartiskheten i tillsynen tryggad i alla lägen. Enheten får inte tilldelas andra uppgifter som kan äventyra handläggningen av tillsynsärenden eller oberoendet i rätten att föra talan för att tillvarata det allmänna miljöskyddsintresset. Självständigheten ska även gälla statens rätt att föra talan i situationer där tillsynsmyndigheten för statens räkning för talan och bär ansvaret samt vid domstolar och hos myndigheter bevakar statens intresse och rätt i ärenden som faller inom myndighetens behörighetsområde. Därtill ska miljötillsynen vara öppen och tillsynsuppgifterna hanteras med iakttagande av bra kundservice.

Tillsynsmyndigheten bör vidta administrativa och/eller rättsliga åtgärder om det kommer till tillsynsmyndighetens kännedom att en verksamhetsutövare bryter mot miljölagstiftningen. Med förvaltningsmässig åtgärd avses till exempel en skriftlig anmärkning eller uppmaning. Med en rättslig åtgärd avses återigen till exempel en polisanmälan som leder till förundersökning. Verksamhetsutövare ska i den mån det är möjligt ges tillfälle att bli hörd angående orsakerna till försummelse och tidtabellen för att rätta till missförhållandena. Tillsynsmyndigheten har till uppgift att säkerställa att verksamhetsutövaren åtgärdar de missförhållanden eller försummelser som upptäckts i verksamheten.

I anslutning till tillsynsverksamheten bör myndigheten vid behov också förmedla information om ändringar och krav i lagstiftningen, BAT-slutsatserna om bästa tillgängliga teknik samt vid behov förklara kraven i tillståndet för verksamhetsutövaren.

Tillståndsmyndigheten bör sörja för att tillbörliga mål har satts upp för tillsynen och att de resurser som används för verksamheten är tillräckliga med tanke på personalens arbetsbörda. NTM-centralens ansvarsområde Miljö och naturresurser fastställer tillsynsplanens täckning beträffande de olika sektorlagarna och ställer upp mål för tillsynen i tillsynsplanen. NTM-centralens ledning anvisar resurserna för tillsynen, varefter NTM-centralens ansvarsområde Miljö och naturresurser ansvarar för uppnåendet av målen.

3 Tillsynsmyndigheterna och samarbetet mellan myndigheterna

3.1

Tillsynsmyndigheter

I den miljölagstiftning som hör till tillsynsanvisningarnas tillämpningsområde fastställs vilka tillsynsmyndigheter som ansvarar för miljövården i staten och kommunen.

NTM-centralen är den allmänna statliga tillsynsmyndigheten. Enligt 21 § 2 mom. i miljöskyddslagen ska närings-, trafik- och miljöcentralen inom sitt område styra och främja skötseln av de uppgifter som avses i denna lag och i bestämmelser som har utfärdats med stöd av den, övervaka att bestämmelserna iakttas samt för sin del föra talan för att tillvarata det allmänna miljöskyddsintresset vid sådant beslutsfattande som avses i denna lag enligt vad som föreskrivs i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009) och det som föreskrivs med stöd av den. På NTM-centralerna hör dessa uppgifter till ansvarsområdet Miljö och naturresurser. NTM-centralen stöder även den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens verksamhet i ärenden som hör till NTM-centralens behörighetsområde.

I kommunen är den miljöförvaltningsmyndighet som ansvarar för tillsynen ett organ som utsetts av kommunen. Enligt 22 § i miljöskyddslagen ska den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten, som för sin del föra talan för att tillvarata det allmänna miljöskyddsintresset vid sådant beslutsfattande som avses i miljöskyddslagen, sköta de tillstånds- och tillsynsuppgifter som enligt miljöskyddslagen ankommer på kommunen. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten har rätt att överföra sin behörighet enligt denna lag till en tjänsteinnehavare på det sätt som stadgas i 7 § i lagen om kommunernas miljöförvaltning (64/1986). Behörighet får emellertid inte delegeras till en tjänsteinnehavare i ett ärende som innefattar utövning av förvaltningstvång.

NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten är de tillsynsmyndigheter som avses i vattenlagen (1 kap. 7 § i vattenlagen). Tillsynsmyndigheterna har parallell behörighet i tillsynsärenden. Tillståndsmyndigheten – regionförvaltningsverkets ansvarsområde för miljöförvaltningsmyndighet – utövar förvaltningstvång enligt vattenlagen, även om myndigheten för övrigt inte har verksamhet enligt miljöskyddslagen eller vattenlagen.

Allmänna tillsynsmyndigheter enligt 24 § i avfallslagen är NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. De utövar tillsyn över efterlevnaden av avfallslagen och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Utgångspunkten är att de allmänna tillsynsmyndigheterna har parallell behörighet, men i avfallslagen stadgas separat om vissa uppgifter där endast den utnämnda tillsynsmyndigheten är behörig.

Förutom NTM-centralerna är Trafiksäkerhetsverket (Trafi), Finlands miljöcentral SYKE, gränsbevakningsväsendet, tullen och polisen tillsynsmyndigheter som avses i miljöskyddslagen för sjöfarten. I kapitel 12 i miljöskyddslagen för sjöfarten definieras uppgifterna för respektive tillsynsmyndighet.

SYKE övervakar internationella avfallstransporter med stöd av 22 § i avfallslagen. Enligt 21 § i miljöskyddslagen är SYKE behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (ozonförordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 om vissa fluorerade växthusgaser (F-gasförordningen). SYKE har också hand om uppgifter för att godkänna kvalitetskontrollen av mätningar och undersökningar, bortsett från utsläpp i luften samt testning, utredningar och undersökningar i anslutning till luftkvaliteten, samt underhåller och utvecklar informationsutbytet kring bästa tillgängliga teknik, följer upp utvecklingen av bästa tillgängliga teknik och ger ut information om den. SYKE övervakar också PIC-förfarandet, dvs. anmälningsförfarandet för export av förbjudna och strängt reglerade kemikalier.

Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) övervakar i samarbete med de allmänna tillsynsmyndigheterna efterföljandet av den förordning av statsrådet som avses i 216 § i miljöskyddslagen om produkter som innehåller organiska lösningsmedel. I egenskap av marknadstillsynsmyndighet övervakar Tukes med stöd av avfallslagen även efterföljandet av statsrådets förordning och förpackningar och förpackningsavfall (518/2014).

3.2

Samarbetet mellan myndigheterna

Förutom att tillsynsmyndigheterna samarbetar sinsemellan bör de även samarbeta med andra myndigheter vars verksamhet inverkar på verkställandet av miljölagstiftningen. Behovet av samarbete mellan olika myndigheter kommer att accentueras även i fortsättningen i syfte att alltjämt trygga en hög nivå på miljöskyddet.

Samarbetet mellan NTM-centralerna

Samarbetet mellan NTM-centralerna främjar utvecklingen av en högklassig tillsynsverksamhet. Med hjälp av ett heltäckande arbete kan man skapa förfaranden som även förbättrar en jämlik behandling av verksamhetsutövarna. Av denna anledning borde NTM-centralerna samarbeta åtminstone med de NTM-centraler som hör till samma RFV-område.

Inom vattenvården finns de naturliga samarbetspartnerna inom samma vattenförvaltningsområde. Även om NTM-centralerna har olika anläggningar att övervaka och det kan finnas variationer i NTM-centralernas resurser och arbetssätt bör man genom samarbete sträva efter att förenhetliga tillsynsprogrammen och förfaringssätten, som till exempel planeringen av tidsbestämda inspektioner.

I tillsynsarbetet bör man också komma ihåg möjligheten att nyttja resurser över NTM-centralernas gränser. Detta är möjligt till exempel i en situation där många anläggningar av samma typ är föremål för tillsyn inom en NTM-centrals område, medan det hos någon annan

NTM-central bara finns ett litet antal av dessa och det skulle kräva oskäliga resurser att upprätthålla kompetensen om den aktuella typen. Förutsättningarna för samarbete har förbättrats genom lagen om ändring av lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (489/2014). Enligt 5 a § i nämnda lag kan en tjänsteman vid en NTM-central på begäran av en annan NTM-central för en bestämd tid om högst tre år, och utan att tjänstemannens tjänsteställe ändras, ställas till förfogande för den central som framställt begäran.

Samarbetet mellan NTM-centralen och kommunen

NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten har ett nära samarbete med varandra. Myndigheterna bör samarbeta kring planeringen av tillsynen. Myndighetssamarbetet ger nytta till exempel för utarbetandet av tillsynsplanen. NTM-centralen bör också samordna sin inspektionsverksamhet med den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Med stöd av 23 § i miljöskyddslagen ska NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten underrätta varandra om brister som upptäcks i samband med tillsynen för eventuella åtgärder. Ifall situationen kräver omedelbara åtgärder bör underrättelsen göras utan dröjsmål.

NTM-centralen har också till uppgift att stöda den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens verksamhet i ärenden som hör till NTM-centralens behörighetsområde. I detta syfte bör NTM-centralen för kommunerna inom sitt område arrangera tillräckliga möjligheter till informationsutbyte i frågor som gäller lagstiftningen och besvara kommunernas förfrågningar om miljöförvaltning.

NTM-centralerna bör behandla utmaningar som framkommit i tillsynsverksamheten tillsammans med den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten och komma överens om gemensamma riktlinjer, förfaringsätten och samarbetet. Möten mellan NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten kan variera i fråga om sammansättning, innehåll och tema. I enskilda tillsynsärenden kan NTM-centralen vid behov ge kommunens miljöförvaltningsmyndighet råd till exempel om förfarandet vid svåra förvaltningstvångsärenden eller begäran om utredning till polisen.

En NTM-central som är målsägande i en straffprocess bör hålla kommunens miljöförvaltningsmyndighet à jour med hur brottmålet fortskrider med beaktande av sekretessbestämmelserna. Likaså bör den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten vid behov informera NTM-centralen om aktuella miljöbrottmål.

NTM-centralen bör avtala med miljöförvaltnings- och räddningsmyndigheterna i de kommuner som är belägna inom NTM-centralens område om enhetliga förfaringsätt i anslutning till olyckor och andra exceptionella situationer. Med tanke på exceptionella situationer bör kontaktuppgifterna till kommunernas och NTM-centralens kontaktpersoner hållas aktuella.

Samarbetet mellan NTM-centralen och andra myndigheter

Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ska också samarbeta. Om denna skyldighet stadgas i 39 § i statsrådets förordning om miljöskydd (713/2014). Enligt bestämmelsen kan de statliga tillståndsmyndigheterna och de statliga tillsynsmyndigheterna inrätta rådgivande sakkunniggrupper för genomförandet av samarbetet, tryggheten av informationsgången och

förenhetligandet av förfaringssätten. Även sakkunniga från andra expertmyndigheter eller sakkunniginrättningar kan vid behov kallas till grupperna. Vilka expertmyndigheter och sakkunniginrättningar som avses räknas upp i 40 § i miljöskyddsförordningen.

Sakkunniggrupperna kan behandla ärenden som är av betydelse för hanteringen av tillstånds- och tillsynsmyndigheternas uppgifter. Det kan vara nödvändigt att inrätta sakkunniggrupper även för de olika sektorerna inom miljöskyddet, såsom luftvården, vattenvården, skyddet av jordmånen och grundvattnet eller avfallshanteringen. Ett samarbetsorgan bestående av regionförvaltningsverkets miljötillståndschefer och NTM-centralernas miljötillsynschefer samordnar verksamheten i grupperna.

Om en tillståndsmyndighet anordnar ett samråd i ett miljö- eller vattentillståndsärenden borde tillsynsmyndigheten delta i detta. Vid samrådet kan tillsynsmyndigheten i ett tidigt skede lägga fram den information som tillsynsmyndigheten har om verksamheten i det objekt som är föremål för tillståndet och andra viktiga omständigheter i anslutning till tillsynen.

Andra myndigheter som det beroende på situationen kan vara viktigt att samarbeta med:

- Tukes
- tullen och gränsbevakningsväsendet
- Livsmedelssäkerhetsverket (Evira)
- enheten för avfallsärenden vid SYKE
- polisen
- arbetarskyddsmyndigheterna
- de kommunala hälsoskyddsmyndigheterna
- brand- och räddningsmyndigheterna
- de som övervakar jordbruksstöd på NTM-centralen och
- fiskerimyndigheten.

3.3

NTM-centralernas inriktning

NTM-centralerna har specialiserat sig på hanteringen av vissa uppgifter. Till specialiseringen kan höra till exempel att sätta sig in i den egna branschen, anordna utbildning, möten och rådgivning eller att hantera uppgifter inom det egna specialområdet för andra NTM-centralers räkning. De enheter som specialiserat sig på riksomfattande tillsynsuppgifter bör aktivt utveckla och upprätthålla ett fungerande, riksomfattande nätverk av sakkunniga.

För att förbättra tillgången till rådgivningstjänster och å andra sidan för att ge NTM-centralerna möjlighet att fokusera på fall som kräver större förtrogenhet har man strävat efter att koncentrera den allmänna rådgivningen i miljöfrågor för medborgare och verksamhetsutövare. Miljöförvaltningens kundtjänst har koncentrerats till NTM-centralerna i Birkaland och Södra Savolax. E-tjänsterna och de tjänster som tillhandahålls av den rikstäckande kundservicecentralen har blivit viktiga kanaler för kundservicen och de har minskat antalet direkta kontakter till övervakarna. Kundkontakter som kräver djupare kompetens styrs till experterna vid NTM-centralerna.

Tabell 1. Följande centraliserade specialuppgifter på NTM-centralerna är de viktigaste med hänsyn till miljötillsynen:

Expert- och utvecklingsuppgifter som gäller bullerbekämpning	UUDELY
Expertuppgifter inom miljöskydd i anslutning till fiskodling	VARELY
Centraliserade uppgifter som gäller undersökning och iståndsättning av förorenad mark	PIRELY
Övervakning av producentansvaret inom avfallshantering	PIRELY
Expertuppgifter som gäller miljöskydd inom skogs- och kemiindustrin	KASELY
Utvecklingsuppgifter i anslutning till tillsynen över kemikalielagen	KASELY
Utveckling av teknologi och riksomfattande beredskap för bekämpning av oljeskador	EPOELY
Koordinerings- och expertuppgifter som gäller miljöskydd inom torvproduktionen	POPELY
Expert- och utvecklingsuppgifter som gäller miljöskydd inom gruvverksamhet	KAIELY

4 Styrningen av tillsynen hos myndigheterna

Miljöministeriet ansvarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av tillsynsverksamheten enligt miljöskyddslagen och avfallslagen. I vattenärenden styr miljöministeriet NTM-centralerna och SYKE i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet. Miljöministeriet ansvarar för styrningen av uppgifter som gäller vattenskyddet och jord- och skogsbruksministeriet för styrningen av uppgifter som gäller användningen av vattenresurser och vattenvården. Kommunikationsministeriet och miljöministeriet ansvarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamheten enligt miljöskyddslagen för sjöfarten inom sitt eget förvaltningsområde.

Miljöministeriet ansvarar för den strategiska ledningen av ansvarsområdet Miljö och naturresurser vid NTM-centralerna tillsammans med de övriga styrande ministerierna. Den operativa styrningen av NTM-centralernas ansvarsområde Miljö och naturresurser hör också till miljöministeriet. Miljöministeriet har inrättat en styrfunktion som syftar till att ge bättre stöd åt regionförvaltningens verksamhet i den föränderliga omvärlden genom att utveckla den strategiska styrningen och styrningen av resurserna, resultatet och informationen.

För resultatstyrningen ger miljöministeriet NTM-centralerna gemensamma anvisningar. Utifrån dessa gör ansvarsområdet Miljö och naturresurser ett utkast till resultatavtal som behandlas på resultatstyrningssamtal. På samtalen följer man också upp hur NTM-centralerna har nått upp till sina resultatmål. I granskningen av målutfallet ingår även uppföljning av resultatmålen i anslutning till tillsynsverksamheten.

Miljöministeriet har tillsatt en styrgrupp för miljöförvaltningens tjänster som ansvarar för produktionen och utvecklingen av kundservicen (YM016:00/2015, 17.9.2015). Verksamheten vid NTM-centralerna och regionförvaltningsverkens ansvarsområde för miljötillstånd stöds genom utveckling av verksamhetsmodeller (YM010:00/2015, 28.5.2015). Av de grupper som arbetar med att ta fram modeller för verksamhets- och serviceprocesserna är den arbetsgrupp som arbetar med verksamhetsmodeller för miljöskyddet den viktigaste. Nämnda grupp behandlar och förbättra tillsynen enligt miljöskyddslagen, avfallslagen och vattenlagen och tar fram tjänste- och processbeskrivningar för de viktigaste tillsynsåtgärderna.

Därtill anordnar miljöministeriet utbildning och förhandlingsdagar samt besvarar skriftliga och muntliga frågor från NTM-centralerna. NTM-centralerna och miljöministeriet anordnar också regelbundna förhandlingsdagar för de chefer vid NTM-centralerna som ansvarar för tillsynen över miljölagstiftningen. På förhandlingsdagarna behandlas utmaningar som framkommit vid tillsynen och gemensamma förfaringsätt för att hantera dessa. Som ett resultat av samarbetet borde de chefer som ansvarar för tillsynen ta fram gemensamma förfaringsätt och beskrivningar av hur problem som identifierats i tillsynen borde lösas.

5 Innehållet i miljötillsynen

Miljötillsynen syftar till att säkerställa att verksamheter som idkas i miljön är förenliga med lagstiftningen och med myndigheternas tillstånd och föreskrifter. Dessutom har miljötillsynen till uppgift att följa upp miljökonsekvenser av verksamheterna samt förändringar som sker i verksamheterna och i de övriga förhållandena. Om en verksamhet strider mot lag är övervakaren skyldig att ingripa. Miljötillsynen omfattar både förhandstillsyn och efterhandstillsyn. Utöver dessa är bevakningen av det allmänna intresset en viktig uppgift.

Till förhandstillsynen hör olika förvaltningsåtgärder före tillståndet eller före en anmälningspliktig verksamhet startar, såsom processen för att handlägga tillstånd och anmälningar samt ändringssökning av vissa beslut. Efterhandstillsynen är återigen laglighetstillsyn. Efterhandstillsynen omfattar tillsynsmyndighetens åtgärder för övervakningen av efterföljandet av miljölagstiftningen, nödvändiga tillstånd samt tillståndsvillkoren under den tid verksamheten pågår och efter avslutad verksamhet. Vid tillsynen över efterlevnaden av miljölagstiftningen är den viktigaste uppgiften att, om ett brott har begåtts, genom administrativa metoder återställa situationen så att den blir förenlig med lag och se till att de som brutit mot lagen åläggs straffrättsliga påföljder. Förhandstillsynen och efterhandstillsynen utgör tillsammans den övergripande tillsynen.

Till tillsynsmyndighetens uppgifter hör också att bevaka det allmänna intresset inom myndighetens verksamhetsområde, vilket innebär bevakning av intressefrågor som är större än det enskilda intresset. Därvid strävar man genom tillsynen att trygga ett större och allmänare intresse, såsom till exempel miljöns intresse.

Till tillsynen räknas de åtgärder som skapar förutsättningar för tillsynen ända från planeringen till utvärderingen av utfallet. Utvärdering av innehållet i handlingar som utarbetats av verksamhetsutövare, granskning av utrustningar, anläggningar och terrängen, uppföljning av gransknings- och uppföljningsresultat samt miljökonsekvenser, miljöprovtagning och -analys samt intervjuer av personalen och dem som orsakats olägenhet är exempel på tillsynsmetoder och -åtgärder. Till tillsynen hör vidare att vidta ändamålsenliga administrativa eller straffrättsliga åtgärder i en situation där en verksamhet inte uppfyller kraven i miljölagstiftningen. Att behandla anmälningar från allmänheten om en verksamhet som är föremål för tillsyn och att informera allmänheten om tillsynssituationer hör också till uppgifterna inom tillsynsverksamheten.

Bevakning av det allmänna intresset

Att bevaka det allmänna intresset hör till tillsynsmyndighetens uppgift. Bevakningen av det allmänna intresset anses representera alla som orsakats olägenhet och är mer omfattande än bevakningen av enskilda intressen. I miljölagstiftningen definieras det allmänna intresset med hänsyn till målen om en hållbar utveckling och bevarandet av miljön och naturens mångfald. Den som orsakats olägenhet eller utsatts för ett miljöbrott är ingen eller inte enbart en enskild person, persongrupp eller egendom, utan olägenheten eller miljöbrottet berör en större helhet.

I miljölagstiftningen behandlas det allmänna intresset med hänsyn till målen om en hållbar utveckling och bevarandet av miljön och naturens mångfald. Det allmänna intresset granskas således inte med hänsyn till ekonomiska, närings- eller arbetskraftspolitiska eller allmänna region- och kommunalpolitiska intressen. Enligt 20 § i *Finlands grundlag (731/1999)* 20 § ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. I grundlagen sägs vidare att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Bevakningen av det allmänna intresset gäller tryggheten av de grundläggande rättigheterna och av de mål som satts upp i lagstiftningen om miljö- och naturskydd.

Bevakningen av det allmänna intresset omfattar alla delområden av tillsynen från förhandstillsynen till efterhandstillsynen (dvs. ända till laglighetstillsynen). Tillsynsmyndigheten har till uppgift att bevaka det allmänna intresset framför allt vid planeringen och genomförandet av olika projekt. Vid förhandstillsynen, dvs. vid handläggningen av tillstånd och anmälningar, har tillsynsmyndigheten till uppgift att föra fram aspekten av det allmänna intresset i utlåtanden om tillståndsansökan samt i eventuella processer för ändringssökning i tillståndsbeslut. Därtill bevakas det allmänna intresset genom ingripanden i tillstånd som strider mot lag. Om det allmänna intresset har kränkts har NTM-centralen rollen som målsägande i den straffrättsliga processen.

Förhandstillsynen som en del av den övriga tillsynen

Om verksamheten omfattas av förhandstillsynen (till exempel tillståndsförfarandet eller anmälningsförfarandet) bör prövningen av tillståndsbehovet, myndigheternas ställningstaganden till tillståndsansökan och förhandlingarna genomföras omsorgsfullt eftersom de skapar en grund för en tillbörlig tillståndsansökan, tillståndsprövning och efterhandstillsyn. Nämda skeden har en stor betydelse med tanke på en jämlik behandling av aktörerna.

Förhandstillsynen och efterhandstillsynen utgör tillsammans den övergripande tillsynen. Vid handläggningen av tillstånden behövs information som samlats av tillsynsverksamheten och en fungerande efterhandstillsyn förutsätter att behovet av tillsyn beaktas i tillståndsvillkoren. Entydiga tillståndsvillkor, en tillbörlig uppföljning av utsläpp och regelbundet inlämnande av uppgifter till tillsynsmyndigheten bidrar till att skapa förutsättningar för en effektiv tillsyn. Tillståndsmyndigheten prövar behovet av att ansöka om tillstånd för nya projekt och anläggningar samt nödvändigheten av tillstånd för väsentliga ändringar i en verksamhet som

fått tillstånd. Om det villkor som nämns i 89 § i miljöskyddslagen uppfylls kan även tillståndsmyndigheten ta initiativ till att ändra tillståndet.

Vid tillståndsförfarandet har ett utlåtande som tillsynsmyndigheten gett om tillståndsansökan en stor betydelse eftersom det visar tillståndsmyndigheten vilka omständigheter som är viktiga för tillsynen och också eventuella brister i tillståndsansökan. Om tillståndsmyndigheten anordnar samråd under tillståndsförfarandet rekommenderar det att tillsynsmyndigheterna (NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten) deltar i dem.

Det är särskilt viktigt att tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren håller ett samråd efter att miljötillståndsbeslutet har utfärdats för att gå igenom tillståndsbeslutet och tillståndsvillkoren i detalj. Syftet med detta samråd är att utreda vad tillståndet innebär i praktiken och vid behov förklara för verksamhetsutövaren vilka skyldigheter han har ålagts. Samrådet kan hållas under tillståndsbeslutets besvärstid.

Det är bra om tillsynsmyndigheten, inom ramen för de tillgängliga resurserna, även håller sig informerad om miljökonsekvensbedömningen av ett projekt som är under planering (MKB-förfarandet). På det sättet känner tillsynsmyndigheten till projektets konsekvenser och innehåll i ett så tidigt skede som möjligt.

5.3

Metoder för laglighetstillsynen i efterhandstillsynen

Tillsynsmyndigheten är skyldig att vidta åtgärder för att rätta till ett lagstridigt tillstånd. Tillsynsärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Ett ärende kan göras anhängigt på många sätt, till exempel genom att den som orsakats olägenheter gör en anmälan, verksamhetsutövaren gör en egen anmälan eller genom myndighetens initiativ. Rätten att anhängiggöra ett ärende är bredbasig. Med myndighetens samtycke får ett ärende också göras anhängigt muntligen. En anonym anmälan från allmänheten bör utredas och tillsynsmyndigheten ska vid behov vidta åtgärder för att rätta till situationen. Om en anonym anmälan från allmänheten (angivelse) visar sig vara befogad fortskrider handläggningen av ärendet på samma sätt som ett anhängiggörande på tillsynsmyndighetens eget initiativ.

Myndigheten har olika sätt att ingripa i lagstridig verksamhet. Myndigheten bestämmer vilka åtgärder som ska vidtas med utgångspunkt i hur allvarlig situationen är, orsakerna till och följderna av situationen. Hur olagligt förfarande det är fråga om påverkar också valet av åtgärd. Vid beslutet om vilka åtgärder som ska vidtas ska myndigheterna ta fasta på de allmänna förvaltningsprinciperna, såsom proportionalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och principen om ändamålsbundenhet, samt kravet på lagbundenhet. Det centrala innehållet i proportionalitetsprincipen är att myndigheternas verksamhet ska dimensioneras rätt i förhållande till det eftersträlvade målet. Enligt objektivitetsprincipen får verksamheten inte grunda sig på osakliga grunder eller grunder som är främmande för förvaltningsverksamheten. Principen om ändamålsbundenhet omfattar den allmänna skyldigheten att utöva befogenheter endast för det avsedda ändamålet. Kravet på lagbundenhet förutsätter återigen att myndigheten iakttar gällande rättsnormer, dvs. de valda åtgärderna ska grunda sig på lag.

Begäran om utredning, granskning, uppmaning samt order eller förbud som sådan eller förenat med förvaltningstvång är exempel på sätt att ingripa i lagstridig verksamhet.

En tillsynsmyndighet som fått kännedom om ett lagstridigt tillstånd ska utreda händelserna och bakgrunden till dem för att rätta till situationen och med tanke på eventuella fortsatta åtgärder. Tillsynsmyndigheten kan begära en skriftlig utredning av den verksamhetsutövare som är föremål för tillsyn. I det första skedet bör tillsynsmyndigheten ge råd och vägledning i förfaringsätt som är förenliga med lag samt låta verksamhetsutövaren redogöra för sin syn på hur han tänker åtgärda det lagstridiga tillståndet. Objektet inspekteras vid behov. I första hand ska man sträva efter att rätta till situationen så att verksamhetsutövaren på eget initiativ vidtar åtgärder för att återställa tillståndet så att lagen efterföljs.

Om verksamhetsutövare inte på eget initiativ vidtar åtgärder för att rätta till tillståndet ges han en uppmaning om att göra ändringar så att tillståndet är förenligt med lagarna och föreskrifterna. Uppmaningen att rätta till ett lagstridigt tillstånd föregås av ett förvaltningstvångsförfarande. Tillsynsmyndigheten ska övervaka att uppmaningen och den angivna tidsfristen iakttas. Omedelbart efter att tidsfristen i uppmaningen gått ut utför tillsynsmyndigheten en inspektion eller kontrollerar på något annat ändamålsenligt sätt att uppmaningen har iakttagits.

Tabell 2. Tabellen visar de centrala tillsynsåtgärderna för respektive sektor.

Metoder:	anmärkning/ uppmaning	förordnande eller förbud som förenas med förvaltningstvång*	anmälan till polisen för förundersökning**
miljöskyddslagen	179 §	175 § 176 § 180 § 181 § 184 §	188 §
avfallslagen	97 § 107 § 133 §	125 § 126 § 129 §	136 §
vattenlagen	14:2 § (AVI***)	14:4 § (AVI) 14:6 § (AVI) 14:8 § (AVI) 14:10 § 14:11 §	14:2 §
miljöskyddslagen för sjöfarten	9:4 §	12:15 § 12:16 §	13:3 §

* Ett förordnande eller ett förbud kan ges utan förvaltningstvång om det är uppenbart att förordnandet eller förbudet inte behöver förenas med förvaltningstvång.

** En anmälan till polisen för förundersökning kan vid behov göras på samma gång som förordnandet eller förbudet ges.

*** RFV utövar förvaltningstvång enligt vattenlagen.

Förvaltningstvång tillämpas om en uppmaning inte är en tillräcklig åtgärd eller om uppmaningen inte leder till önskat resultat. När en myndighet utövar förvaltningstvång ges verksamhetsutövaren en order om eller ett förbud mot att handla på ett visst sätt. För att säkerställa effekten kan åläggandet förenas med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrott. Huvudregeln är att förvaltningstvång ska användas om en uppmaning inte ger önskat resultat och leder till att ett lagligt tillstånd återställs. Tillsynsmyndigheten ska också övervaka att det förbud eller det förordnande som givits också iakttas. Vid behov utdöms vitet. Användningen av administrativa tillsynsåtgärder upphör först när det lagstridiga tillståndet har rättats till. Vid behov görs även en begäran om utredning till polisen.

Om särskilda skäl kräver kan tidsfristen i uppmaningen förlängas, under förutsättning att överträdelsen inte medför fara för människornas hälsa eller för miljön. Särskilda skäl kan vara till exempel osäkerhet beträffande den tekniska lösningen. I lindriga, åtgärdade fall, som inte längre förutsätter att ett förvaltningstvångsförfarande sätts igång eller att en begäran om utredning görs till polisen, kan tillsynsmyndigheten med tanke på den fortsatta verksamheten ge verksamhetsutövaren en skriftlig anmärkning om att det aktuella förfarandet inte får upprepas.

Förslag på hur verksamhetsutövaren kan rätta till en situation samt uppmaningar och observationer av hur uppmaningarna har iakttagits eller försumrats ska göras skriftligen och arkiveras på tillbörligt sätt. Över observationer på ort och ställe görs en promemoria som undertecknats av den företrädare för myndigheten som upprättat den. Detaljer om händelserna ska antecknas tydligt i inspektionsberättelsen. Eventuellt fotomaterial ska förvaras på tillbörligt sätt och tidpunkten och vem som tagit fotografierna bör framgå av materialet. På det här sättet kan man utreda händelsernas gång i ett senare skede.

5.4

Information för tillsynen

Tillsynsmyndigheten får information om tillståndspliktig verksamhet på olika sätt. Den information som tillsynsmyndigheten får grundar sig särskilt på anmälningar från verksamhetsutövare, anmälningar från allmänheten, verksamhetsutövarnas tidsbestämda rapporter, uppföljningen av rapporter över miljöns status samt bedömningen av rapporterna samt övrig information som tillsynsmyndigheten inhämtar. I tillsynsverksamheten bör tillsynsmyndigheten också dra fördel av ekonomiska indikatorer, såsom den så kallade riskindikatorn. Utöver detta inhämtar tillsynsmyndigheten själv aktivt information om miljötillståndspliktiga verksamheter och utsläpp från sådana genom inspektioner och samråd.

1) Anmälan från verksamhetsutövaren

Verksamhetsutövaren bör göra en anmälan till tillsynsmyndigheten om brott mot tillståndsvillkoren, olyckor och andra exceptionella situationer. För anmälan kan verksamhetsutövaren använda ett särskilt program. Uppgifter som registrerats med programmet överförs till ärendehanteringssystemet och datasystemet för tillsynen. Ärendehanteringssystemet ger verksamhetsutövaren en tidsstämplad bekräftelse på att anmälan har mottagits av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten bör framhäva för verksamhetsutövaren att en anmälan om överskridning av ett utsläppsgränsvärde, en olycka eller motsvarande exceptionell situation bör göras utan dröjsmål. Om det kommer fram att verksamhetsutövaren inte har anmält överträdelser av tillståndsvillkoren tillräckligt snabbt ska tillsynsmyndigheten vidta administrativa (kontakt, skriftlig anmärkning eller uppmaning, eller förordnande eller förbud som eventuellt förenas med förvaltningstvång) och vid behov rättsliga åtgärder (anmälan till polisen för förundersökning).

Tillsynsmyndighet ska reagera på tillbörligt sätt på verksamhetsutövarens anmälningar (bedömning av situationen, kontakt eller vid behov inspektion) och göra anteckningar om dessa i ärendehanteringssystemet och datasystemet för tillsynen.

2) Anmälan från allmänheten

En enskild medborgare kan göra en anmälan till tillsynsmyndigheten om en förorening eller risk för förorening i miljön. Tillsynsmyndigheten ska snabbt bedöma betydelsen av anmälan. Anmälan och en bedömning av händelsen som ligger till grund för anmälan bör registreras i ärendehanteringssystemet och i datasystemet för tillsynen. Om anmälan har gjorts anonymt och en preliminär bedömning visar att anmälan är obefogad behöver ärendet inte föras vidare.

Om den som gjort anmälan är en arbetstagare vid den aktuella anläggningen som inte vill att hans eller hennes namn ska komma ut, eftersom det finns anledning att misstänka att anmälaren skulle utsättas för påtryckning från anläggningen eller allmänheten, kan tillsynsmyndigheten besluta att inte röja namnet.

Om en preliminär bedömning visar att verksamheten inte är förenlig med tillståndet eller att det skett en miljöförorening bör tillsynsmyndigheten vidta nödvändiga åtgärder genom att kontakta verksamhetsutövaren. Om ärendet inte klaras upp till följd av kontakten ska tillsynsmyndigheten göra en inspektion av objektet.

Kontakter, inspektioner och erhållna utredningar ska dokumenteras på tillbörligt sätt i ärendehanteringssystemet och datasystemet för tillsynen. När saken har utretts ska den som gjorde anmälan meddelas om de vidtagna åtgärderna och slutresultatet, ifall det inte är uppenbart att detta meddelande inte behövs. Om utredningen av frågan drar ut på tiden kan tillsynsmyndigheten vid behov skicka ett meddelande om hur ärendet fortskrider till den som gjorde anmälan.

3) Rapportering från verksamhetsutövaren

Verksamhetsutövaren ska sammanställa tidsbestämda rapporter i enlighet med tillståndet. Den tidsbestämda rapporteringen kan göras en gång i månaden eller med några månaders eller ett års mellanrum. Tillsynsmyndigheten ska se till att verksamhetsutövarna lämnar in de tidsbestämda rapporterna enligt överenskommet sätt.

Rapporterna bör innehålla de uppgifter som behövs för tillsynen. Uppgifterna ska vara förenliga med kraven i tillståndet och de relaterade bestämmelserna. Tillsynsmyndigheten ska granska de tidsbestämda rapporterna inom den utsatta tiden. Förutom granskningen av de tidsbestämda rapporterna ska tillsynsmyndigheten särskilt följa upp utsläppen från anläggningarna och en ständig ökning i utsläppen. Om utsläppen fortsatt att öka under en längre tid ska tillsynsmyndigheten diskutera detta med verksamhetsutövaren.

4) Ekonomiska indikatorer

I miljötillsynsverksamheten ställs tillsynsmyndigheten ibland inför situationer där verksamhetsutövaren blivit insolvent och inte kan fullgöra sina skyldigheter i anslutning till miljöhänsynen. Då blir tillsynsmyndigheten tvungen att reagera på detta och söka sätt att säkerställa fullgörandet av miljöskyldigheterna. För att kunna identifiera eventuella miljörisiker i anslutning till tillsynsobjektets verksamhet i tid bör tillsynsmyndigheten även följa upp verksamhetsutövarens ekonomiska situation.

Tillsynsmyndigheten bör dra fördel av de verktyg och resurser som står till förfogande för uppföljning och indikering av företagens ekonomiska situation. NTM-centralerna har till exempel tillgång till en riskindikator (Riskimittari), som upprätthålls av Suomen Asiakastieto Oy för uppföljning av företagens ekonomiska situation.

Riskindikatorn fastställer en riskklass för företaget, beräknar riskpoängerna för företaget och visar den ekonomiska utvecklingen jämfört med tidigare. Med hjälp av riskindikatorn kan tillsynsmyndigheten till exempel jämföra företagets riskpoäng med medeltalet för branschen och för samtliga företag. Statistiska modeller och en omfattande företagsdatabas utgör underlaget för riskindikatorn. Klassificeringen grundar sig bland annat på företagets betalningssätt, betalningsstörningar, lönsamhet, soliditet, likviditet och annan bakgrundsinformation om företaget.

Indikatorn delar in företagen i fem olika riskklasser utifrån sannolikheten för att företaget har betalningsstörningar eller att företaget försätts i konkurs. Enligt Suomen Asiakastieto Oy förutspår riskindikatorn riskerna med 80 procents sannolikhet på skalan 1–5 (där 1 är mycket liten risk och 5 mycket stor risk). Tack vare sättet att samla in uppgifter kan riskklassificeringen beakta förändringar i företagens ekonomiska situation i realtid.

Om tillsynsmyndigheten utifrån ekonomiska indikatorer märker att en anläggning som är föremål för tillsyn har råkat i ekonomiska svårigheter bör tillsynsmyndigheten aktivera sig och säkerställa att verksamheten är förenlig med tillståndet. Om verksamheten inte är förenlig med tillståndet ska tillsynsmyndigheten vidta nödvändiga åtgärder.

I kapitel 9 i Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014) ges en närmare beskrivning av sådana förfaringsätt i anslutning till ekonomiska indikatorer som är bra verktyg för att identifiera eventuella behov av tillsyn över anläggningarna.

5) Rapportering över miljöns tillstånd och annan information som tillsynsmyndigheten inhämtar

Över tillståndspliktiga verksamheter utarbetar kommunerna och verksamhetsutövarna rapporter som gäller miljöns tillstånd. Det är viktigt att verksamhetsutövaren tar miljöprov som eventuellt föreskrivits i kontrollprogram eller separat och rapporterar resultaten till tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten bör sörja för att tillsynsenheten får tillgång till alla rapporter. Tillsynsmyndighet ska följa upp och utvärdera resultaten med regelbundna intervaller och ta resultaten i beaktande i utlåtanden om tillstånd och vid inspektioner.

Den uppföljning av miljöns tillstånd som görs av kommuner och andra instanser kan vara till nytta för tillsynen, men ska betraktas som sekundär i förhållande till kontrollrapporterna. NTM-centralens uppföljning är en viktigare källa till information.

Tillsynsmyndigheten ska också själv genomföra och skaffa olika mätningar, undersökningar och utredningar för tillsynsverksamheten. Mätningar, undersökningar och utredningar som ger information för tillsynen ska utföras på ett kompetent sätt och med ändamålsenliga metoder. Alla miljöprov bör tas enligt standardiserade provtagningsmetoder. Huvudregeln är att verksamhetsutövaren med utgångspunkt i principen om förorenarens ansvar och skyldigheten att vara konsekvensmedveten bär kostnaderna för provtagningen.

En certifierad, utomstående och oberoende provtagare tar hand om den obligatoriska provtagningen av verksamhetsutövarnas utsläpp i vattensystem. Proven analyseras av ett ackrediterat laboratorium som tillämpar nationella eller internationella metodstandarder. Jämförelsemätningar görs vid behov. Tillsynsmyndigheten kan vid behov på egen bekostnad komplettera kontrollen av utsläpp som avleds till vattensystem med egna tillsynsprov.

Verksamhetsutövaren har hand om löpande mätningar av utsläpp i luften, men en oberoende instans gör en jämförelsemätning för kvalitetskontrollen av mätsystemen. Tillförlitlighet, tillräcklig täckning, mätning i rätt tid och en tydlig och åskådlig framställning är kvalitetsmål för rapporteringen av resultaten.

5.5

Omedelbart avbrytande av verksamheten vid hot om allvarlig fara

I vissa situationer kan tillsynsmyndigheten avbryta en tillståndspliktig verksamhet omedelbart. Omedelbart avbrytande av verksamheten är en exceptionell åtgärd. Enligt 181 § i miljöskyddslagen är ett avbrytande möjligt bland annat om den verksamhet som är förenad med risk för förorening av miljön medför omedelbar olägenhet för hälsan eller i betydande utsträckning annan direkt förorening av miljön, om olägenheten inte annars kan undanröjas eller minskas i tillräcklig utsträckning. En sådan situation uppstår till exempel om giftiga gaser frigörs från en process och medför akut förgiftningsrisk för invånarna i näromgivningen.

Verksamhetsutövaren bör i den mån det är möjligt höras innan verksamheten avbryts. Tillsynsmyndigheten kan vid behov begära handräckning av polisen för avbrytandet av verksamheten. Över en åtgärd för att avbryta verksamheten ska ett protokoll upprättas och beslut om avbrytandet fattas omedelbart. Beslutet fattas med iakttagande av förfarandet i förvaltningslagen (434/2003). I ett ärende som gäller vattenlagen ska tillsynsmyndigheten omedelbart efter avbrytandet av verksamheten anhängiggöra ett ärende om förvaltningstvång hos RFV.

Tillsynsmyndigheten ska dessutom informera om hur verksamheten kan fortsättas. Tillsynsmyndighet ska informera verksamhetsutövaren om vilka åtgärder denne bör vidta eller hurdant tillstånd som ska uppnås vid anläggningen för att en fortsatt verksamhet ska kunna tillåtas.

Brottmål

Om tillsynsmyndigheten observerar en lagstridig handling eller en försummelse ska tillsynsmyndigheten överväga om det är anledning att göra en anmälan till polisen för en förundersökning. Polisen bör underrättas även om olyckor och om överraskande miljöskador. Det är polisens uppgift att utreda om det har begåtts något brott och hur ansvaret i så fall ska inriktas. En polisundersökning sätter ofta fart på åtgärderna för att rätta till situationen och förebygger ytterligare följder.

Utgångspunkten är att tröskeln för en polisanmälan får vara mycket låg. Tillsynsmyndigheten ska meddela polisen om lagstridiga handlingar eller försummelser till polisen, ifall det inte finns skäl att avstå från anmälan. Med stöd av 188 § i miljöskyddslagen, 14 kap. 2 § i vattenlagen och 136 § i avfallslagen behöver anmälan dock inte göras om gärningen med hänsyn till omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte kan anses kräva att åtal väcks. Inom miljöskyddet handlar det om det allmänna intresset i nästan alla ärenden som gäller miljön och naturen.

För att åtgärda en olaglig situation blir man tvungen att samtidigt ta till såväl administrativa som straffrättsliga metoder. Dessa är emellertid fristående processer. En eventuell förundersökning fortskrider oberoende av administrativa åtgärder och det är inte fritt att välja om man väljer administrativa tillsynsåtgärder eller anmäler brottet eller misstanken om brott till polisen. Förvaltningstvång syftar till att återställa tillståndet så att det är förenligt med lag och ett hot om förvaltningstvång är inte en sanktion utan ett sätt att utöva påtryckning. En domstol ger inte heller förordnande om återställande i samband med behandlingen av ett brottmål utan det är alltid tillsynsmyndigheten som ger förordnande om återställande.

Med hänsyn till skyddet mot självinkriminering kan det i en senare brottsprocess vara av betydelse på vilket sätt den för verksamhetsutövaren negativa informationen har inhämtats. Med skyddet mot självinkriminering, dvs. principen om att inte medverka, avses att en misstänkt eller en åtalad inte får tvingas eller pressas till att medverka i utredningen av sin skuld. I en eventuell brottsprocess kan det vara förbjudet att använda uppgifter som har erhållits genom ett förvaltningstvång förenat med vite. Ifall man överväger att både utöva förvaltningstvång och lämna en begäran om utredning samtidigt är det bra att diskutera med polisen eller åklagaren. Om begäran om utredning har lämnats till polisen har en åklagare antagligen utsetts och då är det anledning att kontakta denne.

Tillsynsmyndigheten har till uppgift att ge polisen sakkunnighjälp för förundersökningen. Tillsynsmyndigheten hjälper polisen att skaffa behövlig information och lyfter fram omständigheter som är väsentliga för åtalet. NTM-centralen har rollen som målsägande i vissa miljöbrottmål som gäller i miljöskyddslagen, avfallslagen och vattenlagen. Tillsynsmyndighetens expertroll och rollen som målsägande bör emellertid hållas åtskilda.

Trots att en verksamhetsutövare skulle ha gått i konkurs eller verksamheten lagts ned, befriar detta inte den person som ansvarat för verksamheten från ansvaret. Tillsynsmyndigheten kan göra en begäran om utredning av ett misstänkt miljöbrott även i en situation av det här slaget.

6 Planeringen av tillsynen och utvärderingen av genomförandet

6.1

Allmänna utgångspunkter

Enligt 167 § i miljöskyddslagen ska tillsynsmyndigheten se till att tillsynen över efterlevnaden av miljölagstiftningen och föreskrifterna är högklassig, regelbunden och effektiv. Tillsynen ska basera sig på en bedömning av miljöriskerna och den ska anordnas planmässigt så att den beaktar alla uppgifter och element inom miljötillsynen i organisationen. Principerna kan tillämpas även på tillsynen över efterlevnaden av de andra speciallagarna som behandlas i tillsynsanvisningarna.

Den statliga tillsynsmyndigheten och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ska för den regelbundna tillsynen enligt miljöskyddslagen göra upp en plan för sitt område (*tillsynsplan*). Tillsynsplanen ska innehålla uppgifter om områdets miljöförhållanden, om verksamheter som medför risk för förorening och om tillgängliga resurser och metoder för tillsyn. Planen ska innehålla en beskrivning av grunderna för ordnandet av tillsynen och för riskbedömningen samt en beskrivning av samarbetet mellan de myndigheter som svarar för tillsynen. Tillsynsplanen ska ses över regelbundet.

Den statliga tillsynsmyndigheten och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ska utarbeta ett program som gäller periodiska inspektioner och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter (*tillsynsprogram*). Tillsynsprogrammet ska innehålla uppgifter om de objekt som tillsynen gäller och om de regelbundna tillsynsåtgärder som vidtas i fråga om dem. Tillsynsprogrammet ska hållas uppdaterat.

6.2

Riskbaserad tillsyn över tillståndspliktiga anläggningar

Tillsyn över tillståndspliktiga anläggningar som baserar på bedömning av risker är förpliktande med stöd av miljöskyddslagen och avfallslagen. Med hänsyn till vattenlagen och miljöskyddslagen för sjöfarten rekommenderas riskbaserad tillsyn i den form det är möjligt och ändamålsenligt att genomföra den.

Vid tillsynen över miljötillstånd bör en systematisk bedömning av miljöriskerna göras på åtminstone följande grunder:

1. de eventuella och faktiska konsekvenser som anläggningarna i fråga har för människans hälsa och miljön med hänsyn till utsläppsnivåerna och -typerna, olycksrisken och hur känslig den lokala miljön är;

2. uppgifterna om iakttagandet av tillståndsvillkoren;
3. verksamhetsutövarens deltagande i miljöledningssystemet (EMAS-systemet).

Vid förberedelserna inför en periodisk inspektion bör tillsynsmyndigheten bedöma de konsekvensutredningar som gjorts om miljön vid anläggningen som är föremål för tillsyn och pröva om de gjorda utredningarna är tillräckliga. Om få utredningar har gjorts och just inga miljökonsekvenser har observerats, kan bedömningen göras så att man jämför situationen med miljön vid anläggningar av samma slag eller typ. Eftersom inga betydande konsekvenser i allmänhet brukar identifieras i utredningarna bör man vid konsekvensbedömningen särskilt kontrollera om det har skett förändringar i situationen. Vid en periodisk inspektion går man också igenom tillsynsmyndighetens bedömning av verksamhetens konsekvenser. Konsekvensbedömningen tas i beaktande när man vid utarbetandet av ett tillsynsprogram bedömer behovet av att ändra tillsynsklass, om det inte av de gjorda utredningarna framgår att det krävs snabbare åtgärder.

Vid periodiska inspektioner går man igenom efterföljandet av verksamhetsutövarens tillstånd och tillståndsvillkoren. Vid direktivanläggningar är det viktigt att iaktta de tillståndsvillkor som grundar sig på bästa tillgängliga teknik, eftersom kraven härrör från EU:s gemensamma mål. Efterföljandet av tillståndet och tillståndsvillkoren är den viktigaste faktorn vid bedömningen av behovet av att ändra tillsynsklass för en anläggning.

Miljöledningssystemet, dvs. EMAS-systemet är ett instrument som organisationer kan använda i sin miljöledning för att identifiera den direkta och indirekta miljöpåverkan av sin verksamhet, sina produkter och sina tjänster. Systemet hjälper också organisationer att verka systematiskt för att minska olika typer av utsläpp och avfall samt konsumtionen av energi och naturresurser. En EMAS-organisation förbinder sig att iaktta miljölagstiftningen, kontinuerligt förbättra nivån på miljöskyddet samt rapportera offentligt om miljöfrågorna. EMAS-systemet grundar sig på EU-förordning (EG) nr 1221/2009. Det består av ett miljöledningssystem som uppfyller kraven i den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001 och en miljörapport, dvs. en EMAS-redogörelse.

EMAS-systemet kan tas i beaktande vid fastställandet av tillsynsklassen, särskilt om verksamhetsutövaren ger tillsynsmyndigheten en revisionsrapport. Det bör emellertid märkas att revisionssystemet inte kan utgöra grund för en överföring av anläggningen till en högre tillsynsklass ifall tillståndet inte efterföljs. Nyttan med revisionssystemet bör granskas särskilt med hänsyn till vilka effekter det har på efterföljandet av tillståndet.

6.3

Uppföljning av effektiviteten i tillsynen

NTM-centralerna är de statliga tillsynsmyndigheterna enligt miljöskyddslagen. NTM-centralernas ansvarsområde Miljö och naturresurser har hand om tillsynsuppgifterna. Vilken enhet inom ansvarsområdet som ansvarar för tillsynen fastställs i NTM-centralens arbetsordning. Denna enhet benämns tillsynsenheten i dessa tillsynsanvisningar.

Utgångspunkten är att alla tillsynsenheter som ansvarar för miljötillsynen bör utse en ansvarig övervakare för alla anläggningar. De anläggningar som är föremål för tillsyn bör fördelas mellan övervakarna så att arbetsbördan fördelas jämnt med beaktande av resurserna för tillsynen.

Effektiviteten i tillsynen granskas med hjälp av de tidsfrister som anges i bilaga 2 till tillsynsanvisningarna. I resultatstyrningen av NTM-centralerna kan miljöministeriet också sätta upp andra mål för effektiviteten. Genom måluppställningen strävar man efter att säkerställa en högklassig och jämlik kundservice på alla tillsynsmyndigheter.

Tillsynsmyndigheten får anmälningar antingen av verksamhetsutövarna eller av enskilda medborgare som upptäckt en förorening eller risk för förorening i miljön (se kapitel 5.4 i den allmänna delen). Effektiviteten i tillsynsenhetens arbete kan granskas bland annat genom att utvärdera hur snabbt tillsynsenheten utreder vad som har hänt, hur allvarligt ärende det är frågan om och hur snabbt åtgärder har vidtagits för att rätta till situationen.

Tidsfristerna för handläggningen av de tidsbundna rapporter som verksamhetsutövarna lämnar in beskrivs i bilaga 2 till tillsynsanvisningarna (se även kapitel 5.4 i den allmänna delen). Om en övervakare utifrån utsläppsrapporterna eller rapporterna om miljöns tillstånd märker ett behov av att skrida till åtgärder, till exempel på grund av att kvaliteten på miljön håller på att försämrats eller utsläppen håller på att öka, är det möjligt att för vidtagandet av åtgärderna tillämpa de tidsfrister som gäller för överskridning av gränsvärden.

De enheter på NTM-centralerna som ansvarar för miljötillsynen bör handlägga verksamhetsutövarnas anmälningar, anmälningar från allmänheten och verksamhetsutövarnas rapporter med beaktande av tidsfristerna som nämns i bilaga 2 till tillsynsanvisningarna.

Tillsynsenheten bör också då och då granska med vilka metoder och på vilket sätt exceptionella situationer, såsom överträdelser av tillståndsvillkor, har lösts. I vissa fall kan ett ärende avgöras snabbt, medan andra ärenden kan dra ut på tiden, särskilt om en lösning av situationen förutsätter att verksamhetsutövaren gör betydande investeringar. Hur effektiva åtgärderna är bör granskas i årsrapporten.

Anläggningens ansvariga övervakare ska i anslutning till årsrapporteringen följa upp riskklassen som anläggningen hör till enligt riskindikatorn (se kapitel 5.4 i den allmänna delen). Om klassificeringen av anläggningen sjunker från 3 till 4 ska tillsynsmyndigheten kontrollera anläggningens tillstånd och vidta tillbörliga åtgärder för att utreda situationen. En försämring i den ekonomiska situationen kan vara ett tecken på anläggningen har svårt att klara av sina skyldigheter bland annat i anslutning till miljöskyddet. I en sådan situation kan det till exempel vara lämpligt att övervakaren gör en bedömning av anläggningens tillstånd, kontaktar anläggningen gör en inspektion eller höjer tillsynsklassen. Om riskklassen sjunker till 5 ska situationen vid anläggningen utredas i detalj.

Utfallet av rapporterna om miljöns status (se kapitel 5.4 i den allmänna delen) följs återigen upp genom att man kontrollerar om rapporterna om miljöns status har granskats och om det inom ramen för de resurser som står till tillsynens förfogande har gjorts en övergripande utvärdering av rapporterna som har publicerats på internet som en del av NTM-centralens tillsynsplan.

Kvalitetskrav på tillsynen

Den information som samlas in och behandlas inom tillsynen ska vara så korrekt och tillförlitlig som möjlig. I utlåtanden som tillsynsmyndigheten ge och vid eventuella samråd ska tillsynsmyndigheten sträva efter att medverka till att de bestämmelser som omfattas av tillsyn är tillräckligt specificerade och att de kan förstås av alla berörda parter. Skyldigheterna ska vara exakta, tydliga och entydiga. De ska också vara ändamålsenliga och i rätt proportion till förebyggandet av miljöföroreningar och andra skadliga effekter. Verksamhetsutövaren eller den som ansvarar för projektet ska kunna fullgöra skyldigheterna och myndigheterna ska kunna övervaka dem. Detta bidrar till att den information som verksamhetsutövarna producerar kan användas för tillsynen över tillståndsvillkoren. Därtill ska tillsynsmyndigheten på tillsynsbesök (och samråd) sträva efter att kontrollera att de förfaranden för informationsproduktion som förutsätts i tillståndet är förenliga med tillståndsvillkoren och planen för övervakning av utsläpp.

Tillsynsmyndigheten bör aktivt medverka i det fortlöpande, systematiska arbetet för att utveckla och följa upp kvaliteten på tillsynen. För miljötillsynen skapas gemensamma modeller som används för att utveckla enhetliga förfaringssätt och instruktioner, säkerställa en jämlik service till kunderna och effektivisera tillsynsprocesserna.

I kvalitetsarbetet identifieras och beskrivs alla centrala tillsynsprocesser. För att handlings- och förfaringssätten ska vara enhetliga inom tillsynen bör de viktigaste handlingsmodellerna och processbeskrivningarna vara lättillgängliga för tillsynsmyndigheten. Arbetsgruppen för verksamhetsmodeller inom miljövärden bidrar till utvecklandet av processerna inom tillsynsverksamheten. Arbetsgruppen utvecklar modelldokument som stöder tillsynsprocessen, verksamhetsmodeller och -anvisningar och håller dem aktuella på samma gång som man ser till att deras ändamålsenlighet utvärderas regelbundet. Gemensamma handlingsmodeller ska utnyttjas aktivt inom tillsynen.

Tillsynsmyndigheten bör dokumentera tillsynshändelserna och de observationer som gjorts vid tillsynen omsorgsfullt så att ärendet vid behov kan prövas senare med utgångspunkt i dokumentationen. Anhängiggjorda ärenden och utgående dokument sparas i ärendehanteringssystemet. I ärendehanteringssystemet registreras även kontrollresultat, årsrapporter och svar på frågor i anslutning till tillsyn som getts per e-post. Över huvudpunkterna i telefonsamtal bör en berättelse utarbetas, ifall man under samtalet till exempel har behandlat frågor som är väsentliga med hänsyn till tillsynen över miljötillståndet. Över samråd och terrängbesök ska en promemoria utarbetas i enlighet med 39 § i förvaltningslagen. Över inspektioner ska en inspektionsberättelse avfattas. När det gäller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen ska inspektionsberättelsen utarbetas i datasystemet för tillsynen. Över inspektionsbesök och samråd ska en inspektionsberättelse eller en promemoria avfattas. Åtminstone följande ska ingå i berättelsen eller promemorian:

- tid;
- ort;
- vilka som är närvarande;
- ämnen för inspektionen eller samrådet samt observationers;
- slutresultatet för respektive ärende och/eller
- ärenden som kräver tilläggsutredning.

Om en inspektionsberättelse eller en promemoria över ett samråd innehåller avtalsmässiga ärenden kan man be verksamhetsutövaren eller den som ansvarar för projektet att underteckna dokumentet. Ofta räcker det emellertid att verksamhetsutövaren eller den som genomför projektet bereds tillfälle att sätta sig in i sakinnehållet i dokumentet. På det sättet kan man undvika att dokumentet lämnar rum för tolkning. Slutresultatet av inspektionen eller samrådet bör antecknas tydligt i dokumentet. Tidpunkt, ort och fotograf bör framgå av bildmaterial. Dokument ska arkiveras omsorgsfullt med beaktande av arkiveringsreglerna. Även tillsynsmaterial som övervakarna själva har samlat in, liksom gjorda fältobservationer, bör förvaras omsorgsfullt för eventuellt senare bruk.

Tillsynsmyndigheten har till uppgift att upprätthålla de datasystem som tjänar tillsynen och för egen del se till att de uppgifter som registreras i systemen är riktiga. När det gäller tillstånds- och registreringspliktiga verksamheter enligt miljöskyddslagen ska de uppgifter som gäller miljötillsyn registreras i datasystemet för tillsynen. Beträffande utsläpps- och belastningsuppgifter från verksamhetsutövarna har tillsynsmyndigheten till uppgift att kontrollera att uppgifterna är tillräckligt täckande och av rätt storlek åtminstone med hänsyn till skalan. Verksamhetsutövaren ska korrigera brister och felaktiga uppgifter. Utvecklingsarbetsgruppen för den operativa delen av datasystemet för miljövrårdsinformation styr utvecklingen av tillsynssystemet och kontrollerar kvaliteten på datainnehållet i systemet.

6.5

Planeringen av tillsynen över miljötillstånd och bedömningen av genomförandet vid NTM-centralerna

NTM-centralernas ansvarsområde Miljö och naturresurser utarbetar varje år en plan för hur tillsynen över miljötillstånden och den övriga planmässiga tillsynen ska anordnas. Detta resulterar i ett tillsynsprogram för myndigheten och en eventuell justering av tillsynsplanen.

Planeringen av tillsynen börjar med att de som ansvarar för övervakningen av anläggningar och verksamheter enligt givna anvisningar utarbetar ett förslag till periodiska inspektioner och andra tillsynsåtgärder för nästa tillsynsprogramperiod (personlig inspektionsplan) som underlag för ett planeringssamtal. På samtalet går ansvariga övervakaren och den tillsynsansvariga tjänstemannen igenom resultaten för föregående tillsynsprogramperiod, periodiska inspektioner för nästa planeringsperiod och övriga tillsynsåtgärder.

Överenskomna inspektioner antecknas på övervakarens personliga inspektionsplan i datasystemet för tillsynen. På samma gång kontrolleras varje anläggnings tillsynsklass och uppskattas utifrån anläggningens egenskaper hur mycket tid som går åt till respektive inspektion. På tillsynsenheten kan denna uppskattning användas som indikator på mängden resurser som bundits till de periodiska inspektionerna. Inspektionerna som ingår i tillsynsprogrammet borde ta högst 25–30 procent av övervakarens resurser i anspråk. Om man utifrån tillsynshistorian anser att väsentligt mer tid bör reserveras för andra inspektioner än periodiska inspektioner, bör orsakerna till den förutspådda stora andelen utredas på utvecklingssamtalen.

Utifrån samtalen med övervakarna sammanställer tillsynschefen ett förslag till bedömning av utfallet av tillsynsplanen, ett förslag till myndighetens tillsynsprogram med utgångspunkt i utfallet av tillsynsplanen och förslag till eventuella ändringar i tillsynsplanen. Tillsynschefen lämnar in nämnda förslag till direktören för ansvarsområdet. Ett sammandrag av den godkända tillsynsplanen publiceras i webbtjänsten och eventuella ändringar görs i tillsynsprogrammet och övervakarnas inspektionsplaner. Samtidigt som sammandraget av den godkända tillsynsplanen läggs ut på webbtjänsten bör även ansvarsområdets direktörs bedömning av huruvida föregående års mål för tillsynen varit tillbörliga och hur de uppnåddes publiceras i webbtjänsten.

Tillsynsprogrammet bör ses över under kalenderåret. Vid denna granskning kontrollerar man hur programmet har följts och gör vid behov ändringar i det.

7 Datasystemen för tillsynen

Den centrala tillsynsinformationen registreras i datasystemet för miljövrårdsinformation som beskrivs i 222 § i miljöskyddslagen. För tillsynens del består datasystemet bland annat ärendehanteringssystemet (USPA), datasystemet för tillsyn (VAHTI), datasystemet för markens tillstånd (MATTI), producentansvarssystemet (Turre), datasystemet Vesistötyöt för arbeten i vattensystem (VESTY), registret över vattenrättsliga sammanslutningar, producentregistret och det så kallade avfallstransportregistret.

Tillsyns- och miljöinformationen som finns i datasystemet bör vara enhetlig och förstklassig. Registreringen av information i systemen bör vara så aktuell som möjlig. Tillsynsmyndigheten bör uppmuntra verksamhetsutövare att skicka in uppgifter till registren elektroniskt. Målet är en så heltäckande elektronisk dataöverföring som möjligt till miljöförvaltningens register. Eftersom flera producerar information och underhåller systemen är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid den övergripande kvaliteten på informationen, som bland annat omfattar inhämtande av information, tillämpning av tillförlitliga metoder, dokumentering och registrering av information.

Rikstäckande miljödatasystem bör utnyttjas mångsidigt och effektivt vid behandlingen av tillsynsinformationen. De datasystem som stöder miljövrården utvecklas kontinuerligt. Utbudet av elektroniska tjänster har ökat och därför kan uppgifter utföras och beslut fattas snabbare med en bred kunskapsbas som underlag. Parallellt med utvecklingen av datasystemen bör även verksamheten utvecklas, och därför är det viktigt att tillsynsmyndigheten medverkar aktivt i datasystemutvecklingen.

Tillsynsinformationen används i det nationella verkställandet av lagstiftningen och för utvecklingen av lagstiftningen och verksamheten. Därutöver rapporteras utsläppsuppgifter till kommissionen utifrån EU-lagstiftning och internationella konventioner. Hur användbar tillsynsinformationen är har emellertid direkt samband med hur heltäckande och riktig den är. Därför är det viktigt att verksamhetsutövarna och myndigheterna producerar informationen omsorgsfullt, att information som rapporterats till myndigheterna granskas bra och att bristfällig information kompletteras och felaktig korrigeras. Inom myndighetssamarbetet kring tillsynssystemet avtalar man mer ingående om hur granskningen av den information som verksamhetsutövarna producerar i datasystemet ska ordnas.

Dokument kan arkiveras elektroniskt i ärendehanteringssystemet och därför är det av största vikt att dokumenten registreras på tillbörligt sätt i systemet. Tillsynsplaner, inspektionsprotokoll och största delen av rapporterna från verksamhetsutövarna registreras i ärendehanteringssystemet. Tillsynsprogrammet genereras i datasystemet för tillsynen. Tillsynsplanen och ledningens bedömning av tillsynen är förutom tillsynsmyndigheten även avsedda för allmänheten. Tillsynsprogrammet används för styrningen och rapporteringen av tillsynsverksamheten. Information om utförda inspektioner överförs till webbplatsen www.miljo.fi för att allmänheten ska kunna ta del av informationen om tillsynen.

Personuppgifter har registrerats i olika delar av datasystemet för miljövårdsinformation. Personuppgifter har en särskild ställning och därför förutsätter personuppgiftslagen (523/1999) att de som underhåller systemen iakttar ett särskilt förfarande för utlämning av personuppgifter. Vid handläggning av begäranden om utlämning av information bör man också beakta lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen).

I bilaga 3 till tillsynsanvisningarna redogörs närmare för vilka uppgifter övervakarna är skyldiga att registrera i datasystemet för miljövårdsinformation utifrån i miljöskyddslagen, i avfallslagen, vattenlagen och miljöskyddslagen för sjöfarten.

8 Förfarande vid exceptionella situationer

Tillsynsmyndigheten bör förbereda sig för eventuella exceptionella situationer hos tillsynsobjekten och för hur man ska förfara i sådana situationer. I anslutning till inspektionsbesök enligt miljöskyddslagen bör tillsynsmyndigheten fråga verksamhetsutövaren hur denna har kartlagt miljöriskerna i verksamheten, hur stora riskerna bedöms vara och om åtgärder för att minska riskerna enligt tillståndsvillkoren har vidtagits ifall risken för miljöskador av anläggningen sannolikt varit förhöjd. Tillsynsmyndigheten bör sörja för att verksamhetsutövaren känner till hurdana exceptionella situationer han bör anmäla till NTM-centralen och på vilka sätt anmälan ska göras.

Tillsynsmyndigheten bör känna till hur myndigheten reagerar på anmälningar om exceptionella situationer även utanför arbetstid. Förfaringssätten beror på hurdana anläggningar det finns på tillsynsmyndighetens verksamhetsområde.

Vid en miljöskada eller en olycka ansvarar det regionala räddningsverket för räddningsverksamheten. Verksamhetsutövaren larmar nödcentralen i enlighet med sin räddningsplan.

SYKE upprätthåller en miljöskadejour dygnet runt för brådskande åtgärder förorsakade av olje- och kemikalieskador och andra exceptionella situationer i miljön. Det är i regel nödcentralen eller sjöräddningscentralen som kontaktar SYKE:s miljöskadejour.

Tillsynsmyndigheten medverkar vid behov i de primära bekämpningsåtgärderna och i efterbehandlingen i egenskap av sakkunnig. Den behöriga tillsynsmyndigheten bör se till att verksamhetsutövaren bedömer miljökonsekvenserna av skadan på tillbörligt sätt. Att bedöma eventuella hälsoolägenheter ankommer emellertid på hälsoskyddsmyndigheten.

Vid behov kan tillsynsmyndigheten ta tillsynsprov av miljön eller beställa provtagnings- och laboratorietjänster. Tillsynsmyndigheten bör reservera tillräckliga resurser för eventuell provtagning och laboratorieundersökningar av proven. I nödsituationer kan tillämplade provtagningsmetoder användas för provtagningen. En tjänsteinnehavare kan ta proven för myndigheten, eller så kan utomstående experter som godkänts av myndigheten anlitas för provtagningen. I en publikation från SYKE (Ruoppa, M.: Ohjeita ja yhteistietoja ympäristövahinkojen sekä luonnon poikkeustilanteiden varalle, SYKE, 2011) ges anvisningar för provtagning vid miljöskador.

I exceptionella situationer bör tillsynsmyndigheten se till att de ansvariga vidtar alla nödvändiga åtgärder för att rätta till situationen, lindra skadliga miljökonsekvenser och utreda utsläppens omfattning och konsekvenser. På samma gång ska myndigheten säkerställa att orsakerna till det skedda utreds och att nödvändiga åtgärder vidtas för undvikande av nya liknande situationer. Vid behov ska tillsynsmyndigheten ta initiativ till åtgärder för att rätta till det olagliga tillståndet och ge förordnande om dessa. Förfaringssätten vid stora fartygsolyckor behandlas i miljöministeriets rapport 26/2011.

Kommunikation vid exceptionella situationer behandlas i kapitel 9 i den allmänna delen av tillsynsanvisningarna.

I bilaga 3 till tillsynsanvisningarna behandlas tidsfristerna för hur snabbt tillsynsmyndigheten ska vidta administrativa åtgärder vid exceptionella situationer.

9 Kommunikation

Enligt principen om offentlighet inom förvaltningen ska miljötillsynen vara öppen och offentlig. På handlingar i myndigheternas besittning och på information som registrerats av myndigheterna tillämpas offentlighetslagen. Enligt 1 § i nämnda lag är huvudregeln att myndighetshandlingar är offentliga, och i lagen föreskrivs om de fall där handlingar med avvikelse från huvudregeln ska hemlighållas. Anmälningar som gjorts om miljöbrott till förundersöknings- och tillsynsmyndigheten och förundersökningsmaterialet är exempel på handlingar som ska hemlighållas. Utgångspunkten är att miljöinformation är offentlig information. Med stöd av 210 § i miljöskyddslagen är verksamhetsrelaterade utsläpps- och kontrolluppgifter samt miljökvalitetsuppgifter inte sekretessbelagda. Årliga, anläggningsspecifika kontrolluppgifter som verksamhetsutövaren lämnar in till datasystemet för tillsynen är också offentliga.

Offentligheten i tillsynen och hanteringen av denna offentlighet förutsätter en målinriktad, planmässig och samordnad kommunikation. En effektiv intern kommunikation är en förutsättning för en lyckad extern kommunikation. Tillsynsorganisationen fastställer gemensamma spelregler för kommunikationen och sammanställer en separat kommunikationsdel för tillsynsplanen.

Kommunikationssättet väljs beroende på ärende, målgrupp och situation. Sociala medier på internet kan också användas. Principen för kommunikationen kring tillsynen är att den ska vara tillförlitlig, tydlig, snabb och opartisk. Den rikstäckande webbplatsen (www.miljo.fi) och kundtjänstcentralen för miljöfrågor ger service särskilt när det gäller medborgarnas behov av information.

Information till allmänheten behandlas till exempel i statsrådets förordning om avfallsförbränning (151/2013, avfallsförbränningsförordningen). Enligt 26 § i förordningen ska tillsynsmyndigheten ha en uppdaterad förteckning över avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningarna inom dess verksamhetsområde. Verksamhetsutövarna ska återigen för tillsynsmyndigheten utarbeta en årlig rapport om driften av anläggningen. Tillsynsmyndigheten ska publicera en förteckning över anläggningarna och utredningar om deras verksamheter i ett datanät och uppdatera uppgifterna efter behov.

9.1

Information i exceptionella situationer

Tillsynsmyndigheten planera kommunikationen med tanke på exceptionella situationer eftersom de förutsätter effektiviserade kommunikationsåtgärder. I exceptionella situationer syftar kommunikationen till att snabbt förmedla riktig information om läget till organisationen och till olika samarbetspartner, medierna och medborgarna. På samma gång stöder kommunikationen den operativa verksamheten och förhindrar onödig oro bland medborgarna. Behovet av information ökar kraftigt i exceptionella situationer. Ju mer förhållandena avviker från det normala, desto mer information behövs.

Om det uppstått en miljöskada är det i allmänhet räddningsverket som i egenskap av ledande myndighet ger ut den första informationen. Vid exceptionella situationer är den första informeringen över genast när det inte längre kan konstateras några nya, direkta skadliga konsekvenser för människornas hälsa och miljön. I allmänhet är detta skede över relativt snabbt vid exceptionella situationer. Därefter börjar man utreda närmare om det har uppkommit skadliga konsekvenser för människorna eller för miljön. I det här skedet övertar miljömyndigheterna ansvaret för informeringen. Om det som skett medför konsekvenser för människornas hälsa ansvarar hälsomyndigheterna för informeringen till denna del. Om en allvarlig exceptionell situation uppkommer på en tillståndspliktig anläggning bör verksamhetsutövaren ge ut information aktivt eftersom verksamhetsutövaren är den första som får kännedom om det skedda och kan göra en preliminär bedömning av miljöskadans omfattning.

När tillsynsmyndigheten informerar medborgarna om en exceptionell situation bör åtminstone följande framgå av meddelandet:

- vem som ger ut informationen och tidpunkten för detta;
- vad som har hänt, var och när;
- har det som hänt orsakat fara eller andra konsekvenser för människornas hälsa eller för miljön;
- vilka åtgärder människorna eventuellt bör vidta;
- vad verksamhetsutövaren och myndigheterna gör för att hantera situationen;
- hur länge den exceptionella situationen förväntas pågå;
- var man får mer information vid behov;
- när och var det informeras om saken nästa gång.

9.2

NTM-centralens roll som informatör gentemot miljöministeriet och SYKE vid exceptionella situationer

Miljöministeriet och SYKE håller en ständig jour med tanke på exceptionella situationer (särskilt oljeskador). De jourhavande på miljöministeriet har bland annat till uppgift att sammanställa och bedöma informationen om exceptionella situationer och att informera ministeriets ledning och berörda tjänstemän om saken.

Miljöministeriet bör ha en klar övergripande bild av läget eftersom ministeriet eller ministeriets ledning ska vara beredda att besvara massmediernas frågor om när en exceptionell situation inträffat. Därför är det av största vikt att NTM-centralen, inom vars område den exceptionella situationen har uppkommit, omedelbart informerar miljöministeriet och SYKE:s jourhavande om det inträffade och inte väntar att all nödvändig information om situationen har sammanställts. Allteftersom lägesbilden preciseras bör NTM-centralen uppdatera uppgifterna om läget till miljöministeriet och SYKE ända tills den exceptionella situationen har omhändertagits.

TILLSYN ÖVER EFTERLEVNADEN AV MILJÖSKYDDSLAGEN SÄRSKILD DEL – TILLÄMPNING AV SPECIALLAGAR

1 Behörig tillsynsmyndighet

Enligt 23 § i miljöskyddslagen är NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten allmänna tillsynsmyndigheter. Utgångspunkten är att tillsynsmyndigheterna är behöriga parallellt. Enligt 189 § i miljöskyddslagen ansvarar NTM-centralen för den regelbundna tillsynen över tillståndspliktig verksamhet och för inspektioner vid olyckor, skador och överträdelser, om regionförvaltningsverket har beviljat verksamheten miljö tillstånd, och kommunens miljöförvaltningsmyndighet för den regelbundna tillsynen och inspektionerna, om kommunen beviljar miljö tillstånd för verksamheten.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ansvarar för tillsynen över registreringspliktig verksamhet. Med stöd av 116 § 2 mom. i miljöskyddslagen ansvarar NTM-centralen emellertid för tillsynen över behandling av avfall som avses i 32 § 2 mom. i miljöskyddslagen. Tillsynen över registreringspliktig verksamhet kan med stöd av 189 § 2 mom. i miljöskyddslagen utövas som en del av tillsynen över tillståndspliktig verksamhet som finns på samma område, om det behövs för att tillsynen ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Sammanslagningen av tillsynen förutsätter inte att samma verksamhetsutövare ansvarar för verksamheterna. Tillsynsmyndigheterna ska vara ense om att det är ändamålsenligt att överföra tillsynen. Den som utövar tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet och den myndighet till vilken tillsynen överförs ska höras innan överföringen av tillsynen. Om tillsynsmyndigheten för en registreringspliktig verksamhet byts ska ett beslut om överföringen av ansvaret fattas av den myndighet som överläter ansvaret. En anteckning om överföringen ska göras i ärendehanteringssystemet och i datasystemet för tillsynen. Enligt 190 § 3 mom. i miljöskyddslagen kan besvär inte anföras över detta beslut.

Ett föreläggande om förvaltningstvång eller ett beslut om omedelbart avbrytande ges av NTM-centralen med stöd av 175 § och 181 § i miljöskyddslagen, om regionförvaltningsverket har beviljat miljö tillstånd för verksamheten, i annat fall av den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ansvarar för tillsynen över tillståndspliktig verksamhet enligt 36 § 2 mom. i miljöskyddslagen, även om tillståndsärendet för verksamheten i ett enskilt fall skulle ha överförts till regionförvaltningsverket för avgörande. I fall där miljöministeriet beslutar om överföring av behörigheten i ett tillståndsärende från staten till

kommunen, överförs det primära tillsynsansvaret för verksamheterna på kommunens miljö-
vårdsmyndighet. Att meddela ett föreläggande i ett enskilt fall som inte gäller tillståndspliktig
eller registreringspliktig verksamhet enligt 180 § i miljöskyddslagen hör uteslutande till den
kommunala miljövårdsmyndighetens behörighet.

Om tillståndsbehörigheten stadgas i 34 § i miljöskyddslagen och 1 och 2 § i miljöskydds-
ordningen. Behöriga tillståndsmyndigheter är den statliga miljö- och tillståndsmyndigheten regi-
onförvaltningsverket och den kommunala miljö- och tillståndsmyndigheten. Om det sker en ändring i
tillståndsbehörigheten ändras tillståndsansvaret samtidigt. Om till exempel produktionsvo-
lymen, lagringsvolymen eller antalet djur i en anläggning som är föremål för tillsyn ändras,
bestäms tillståndsansvaret i enlighet med tillståndet. Den tillsynsmyndighet som tidigare haft
tillståndsansvaret ska meddela den nya tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren om änd-
ringen i behörigheten. Den myndighet som "överlåter" tillsynen bör tillstålla den övertagande
myndigheten kopior av de tillstånds- och tillsynshandlingar som gäller verksamheten och
som är nödvändiga för kontinuiteten i tillsynen, inklusive säkerhetshandlingarna, om den
övertagande myndigheten inte har handlingarna sedan tidigare. Säkerheter bör ställas till
förmån för den nya tillsynsmyndigheten.

2 Bedömning av behovet av ett miljötillstånd

Verksamhetsutövare ska ansöka om miljötillstånd om verksamheten nämns i tabell 1 eller 2 i bilaga 1 till miljöskyddslagen. En verksamhetsutövare som är osäker på om ett miljötillstånd behövs för verksamheten bör kontakta antingen den statliga tillsynsmyndigheten eller den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Myndigheten ska dirigera sökanden till den behöriga tillståndsmyndigheten om handläggningen av tillstånd för sökandens verksamhet faller inom en annan tillståndsmyndighets behörighet (21 § i förvaltningslagen).

Den statliga tillsynsmyndigheten prövar behovet av miljötillstånd för nya anläggningar och verksamheter. När det gäller anläggningar som är i drift prövar tillståndsmyndigheten också behovet av ett nytt tillstånd för en ändring i verksamheten. Prövning av tillståndsbehovet utifrån BAT-slutsatser behandlas i kapitel 3 i den del av tillämpningsanvisningarna som gäller miljöskyddslagen. God praxis i kommunerna redogörs för i bilaga 1 till tillståndsansvisningarna.

Prövningen av behovet av tillstånd kan grunda sig på dokument eller på en inspektion av anläggningen. Vid prövningen bör man även beakta den allmänna tillståndsplikten och tillståndsplikten i grundvattenområden enligt 27–28 § i miljöskyddslagen, tillståndsplikten för registreringspliktig verksamhet enligt 30 § i miljöskyddslagen samt grunderna för tillståndsplikt enligt bilaga 1 och grunderna vid väsentlig ändring av verksamheten enligt 29 § i miljöskyddslagen. Tillsynsmyndigheten kan också lämna ett initiativ till tillståndsmyndigheten om ändring i tillståndet enligt 89 §. Denna fråga granskas närmare i kapitel 12 i den del av tillsynsanvisningarna som behandlar miljöskyddslagen.

Allmän tillståndsplikt

Om den allmänna tillståndsplikten stadgas i 27 § i miljöskyddslagen. För sådan verksamhet som medför risk för förorening av miljön och som anges i tabell 1 i bilaga 1 (direktiv-anläggning) och i tabell 2 i bilaga 1 krävs tillstånd (miljötillstånd). Djurenhetskoefficienter som ska användas i vissa fall för att bestämma om djurstallar kräver tillstånd anges i bilaga 3 till miljöskyddslagen.

Miljötillstånd krävs dessutom för

1. verksamhet som kan orsaka förorening av vattendrag, då det inte är fråga om ett projekt som är tillståndspliktigt enligt vattenlagen;

2. avledande av avloppsvatten som kan orsaka förorening av ett dike, en källa eller en i 1 kap. 3 § 1 mom. 6 punkten i vattenlagen avsedd rännil;
3. verksamhet som kan utsätta omgivningen för sådant oskäligt besvär som avses i 17 § 1 mom. i lagen angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920).

Miljötillståndspliktiga verksamheter

Verksamheter som förutsätter miljötillstånd fastställs i bilaga 1 till miljöskyddslagen. Verksamheterna är indelade i tabell 1 (direktivanläggningar) och tabell 2 (övriga anläggningar). Miljöministeriet har publicerat en separat promemoria (Laitosluettelon muutokset ja tulkinnat, på finska på www.ym.fi) som behandlar förteckningen över miljötillståndspliktiga verksamheter i bilaga 1 till miljöskyddslagen och termer som används i förteckningen samt ändringar som gjorts i förteckningen.

Tillståndsplikt i grundvattenområden

Om tillståndsplikten i grundvattenområden föreskrivs i 28 § i miljöskyddslagen. Enligt bestämmelsen krävs miljötillstånd för verksamhet vid sådana asfaltstationer, energiproducerande anläggningar och distributionsstationer som avses i bilaga 2, om verksamheten förläggs till ett viktigt eller annat för vattenförsörjning lämpligt grundvattenområde.

Om inte något annat följer av 28 § 1 mom. krävs miljötillstånd för verksamhet som avses i bilaga 1 och 2, men som är av mindre omfattning än den, och för verksamhet vid kemiska tvättinrättningar som avses i bilaga 2, om verksamheten förläggs till ett viktigt eller annat för vattenförsörjning lämpligt grundvattenområde och verksamheten kan medföra risk för förorening av grundvattnet.

Tillståndsplikt för registreringspliktig verksamhet

Om tillståndsplikten för registreringspliktig verksamhet föreskrivs i 30 § i miljöskyddslagen. Enligt bilaga 2 till lagen krävs miljötillstånd för registreringspliktig verksamhet endast om

1. verksamheten är en del av verksamheten vid en direktivanläggning;
2. verksamheten kan medföra konsekvenser som avses i 27 § 2 mom.;
3. verksamheten är tillståndspliktig enligt 28 §.

Bestämmelser om registrering av verksamheten när miljötillstånd inte krävs finns i 116 §.

Väsentlig ändring av tillståndspliktig verksamhet

När det gäller verksamhet som har miljötillstånd krävs det enligt 29 § 1 mom. i miljöskyddslagen tillstånd för ändringar som ökar utsläppen eller deras konsekvenser och för andra väsentliga ändringar av verksamheten. En ändring av verksamheten är alltid väsentlig om den leder till att verksamheten motsvarar verksamheten vid en direktivanläggning. Innebörden i begreppet väsentlig ändring har inte ändrats i och med den övergripande revideringen av miljöskyddslagen.

Det är inte möjligt att fastställa fasta, entydiga gränser för en väsentlig ändring. Till exempel kan en ändring i utsläppskomponenternas relativa andelar betraktas som en ökning av utsläppen. Beroende på verksamheten kan till exempel en 20–30 procents ökning av avfallsmängderna eller en 10–25 procents ökning av utsläppen i luften eller vattnet i allmänhet betraktas som en väsentlig ökning, eftersom man kan anta att ökningarna har skadliga konsekvenser för miljön. En utsläppsökning bör sättas i proportion till hur skadliga de är och till belastningsområdets tillstånd.

De risker som anläggningen eller verksamheten medför ska också tas i beaktande vid granskningen av en väsentlig ändring i verksamheten. Olycksrisken kan öka också till följd av en funktionell ändring. Då kan man som en väsentlig ändring betrakta bland annat en väsentlig ökning av upplagringen, en ändring i processen som gör den mer känslig för olyckor eller en ändring i volymen av eller egenskaperna hos råvaror, kemikalier eller bränslen, även om utsläppen från verksamheten inte direkt skulle öka. En ändring i de totala riskerna som medför risk för förorening kan således göra det nödvändigt med en omprövning av behovet av tillstånd. Att verksamheten utvidgas till en ny fastighet eller det uppkommer ett behov av att ändra planläggningen i anläggningens område är ofta tecken på en väsentlig förändring i verksamheten.

Tillstånd för ändringen behövs emellertid inte om ändringen inte ökar miljöpåverkan eller riskerna och om tillståndet inte behöver ses över på grund av ändringen av verksamheten. Olika grunder ska uppfyllas samtidigt för att ett tillstånd inte ska behövas för ändringen. Utgångspunkten är att tillståndet ska motsvara verksamheten och de centrala utgångspunkterna för verksamheten som lagts fram för den tidigare tillståndsprövningen. Utredningen av behovet av tillstånd behandlas närmare i kapitel 11 i specialdelen av tillsynsanvisningarna som behandlar miljöskyddslagen.

Om tillsynsmyndigheten anser att verksamhetsutövaren ska ansöka om miljötillstånd ska myndigheten ge verksamhetsutövaren en uppmaning om detta inom en rimlig tid. Om verksamhetsutövaren vägrar att ansöka om miljötillstånd, ska tillsynsmyndigheten utöva förvaltnings tvång enligt 175 § i miljöskyddslagen förenat med vite enligt viteslagen (1113/1990). Beslutet om förvaltnings tvång skickas för kännedom till den behöriga tillståndsmyndigheten.

3 Översyn av tillstånd med anledning av nya BAT-slutsatser

Bästa tillgängliga teknik (BAT, Best Available Techniques) definieras i 5 § i miljöskyddslagen. Med bästa tillgängliga teknik avses tekniskt och ekonomiskt genomförbara produktions- och reningsmetoder som är utvecklade till effektivaste och mest avancerade stadium, samt planerings-, bygg-, underhålls-, drifts- och avvecklingsmetoder som gör det möjligt att hindra eller på effektivaste sätt minska den förorening av miljön som verksamheten orsakar och som lämpar sig som grund för miljötillståndsvillkor.

Tillämpning av BAT grundar sig på industriutsläppsdirektivet (Industrial Emissions Directive, IED, 2010/75/EU), som förenar flera tidigare direktiv om industriutsläpp till ett nytt direktiv. Målet med industriutsläppsdirektivet är att skydda miljön och hälsan och att reglera miljökonsekvenserna av industrianläggningar med hjälp av miljötillstånd.

För uppfyllande av kravet på bästa tillgängliga teknik ska utsläppsgränsvärdena för, kontrollen av och andra tillståndsvillkor för anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivets tillämpningsområde, dvs. i praktiken direktivanläggningar enligt tabell 1 i bilaga 1 till miljöskyddslagen, basera sig på BAT-slutsatser. I och med den övergripande revideringen av miljöskyddslagen har de alleuropeiska BAT-referensdokumenten (BREF) fått en stärkt roll: enligt 75 § i miljöskyddslagen ska utsläppsgränsvärden anges i miljötillståndet så att de utsläppsnivåer som anges i slutsatserna inte överskrids under normala driftförhållanden.

Enligt 80 § i miljöskyddslagen ska verksamhetsutövaren till tillsynsmyndigheten lämna in en utredning med tillhörande motivering om behovet att se över tillståndet. Utredningen ska lämnas in inom sex månader från det att nya BAT-slutsatser har publicerats om verksamhetsutövarens huvudsakliga verksamhet. Tillsynsmyndigheten kan på begäran förlänga tidsfristen för utredningen. Efter att kommissionen har antagit ett beslut om slutsatser ska miljöministeriet utan dröjsmål informera om dem på sin webbplats (76 § 3 mom. i miljöskyddslagen). SYKE ska underrätta de statliga miljötillstånds- och tillsynsmyndigheterna om nya slutsatser utan dröjsmål efter att slutsatserna trätt i kraft. Tillsynsmyndigheten ska utan dröjsmål att ha blivit underrättad av SYKE informera verksamhetsutövare om ikraftträdandet av nya slutsatser och om skyldigheten enligt 80 § i miljöskyddslagen att lämna in en utredning (33 § i miljöskyddsförordningen).

När tillsynsmyndigheten har fått verksamhetsutövarens utredning kan tillsynsmyndigheten bedöma om tillståndet behöver ses över (80 § 3 mom.). Vid bedömningen ska tillsynsmyndigheten beakta alla nya och uppdaterade slutsatser som tillämpas på anläggningen och som kommissionen har godkänt efter att tillståndet beviljades eller sågs över förra gången eller behovet av översyn bedömdes förra gången. Tillsynsmyndigheten har till uppgift att utreda om kraven i slutsatserna och i lagstiftningen uppfylls i det gällande tillståndet eller om bestämmelserna behöver ändras. Om tillsynsmyndigheten anser att tillståndet uppfyller kraven i BREF och inte behöver ses över ger tillsynsmyndigheten sin bedömning till verksamhetsutövaren och behandlingen av översynsärendet avslutas.

Om tillståndet behöver ses över ålägger tillsynsmyndigheten verksamhetsutövaren att lämna in en ansökan om översyn till den statliga tillståndsmyndigheten. Verksamhetsutövaren ska ges minst sex månader tid att lämna in ansökan. Tillsynsmyndighet kan meddela ett åläggande enligt 80 § i miljöskyddslagen även om verksamhetsutövaren inte skulle ha lämnat in den erforderliga utredningen. Verksamhetsutövaren kan begära omprövning av tillsynsmyndighetens beslut hos den statliga tillståndsmyndigheten med stöd av 194 § i miljöskyddslagen. Ett beslut med anledning av begäran om omprövning får inte överklagas separat.

Översynsförfarandet

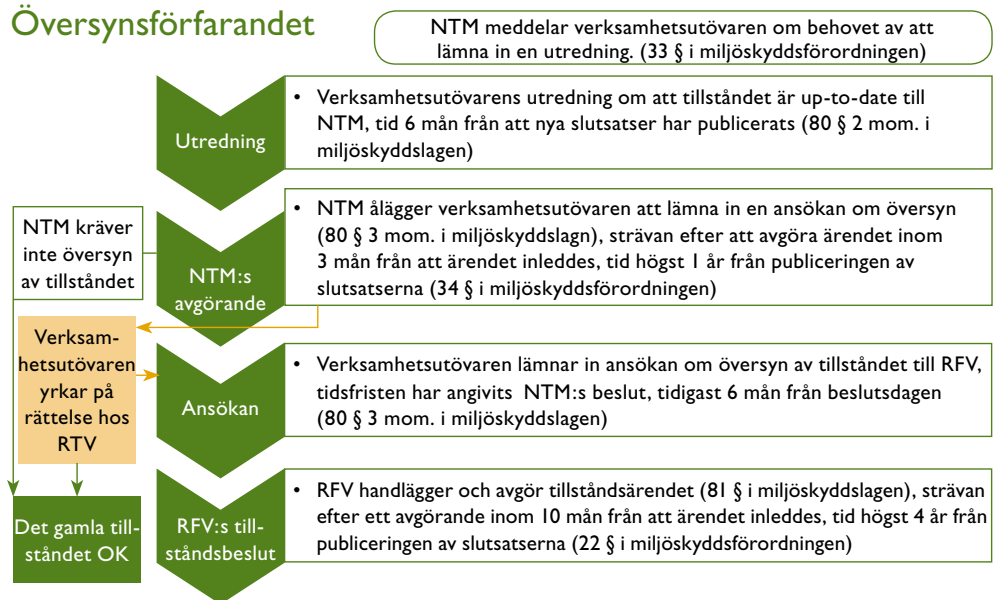


Bild 1. Förfarande för översyn av miljötillstånd med anledning av publicerade BAT-slutsatser.

BAT-översyn – exempel på tidtabell

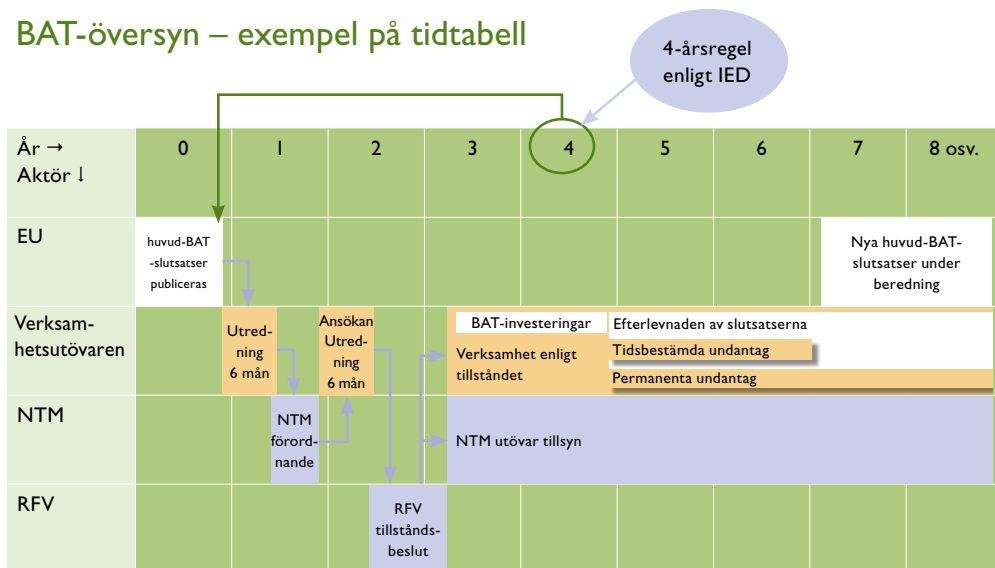


Bild 2. Exempel på tidtabell för BAT-översyn

3.1

Definition av huvudsaklig verksamhet

Om ett miljötillstånd ska ses över med anledning av BAT-slutsatserna är definitionen av anläggningens huvudsakliga verksamhet av största vikt. Vad som är en anläggningens huvudsakliga verksamhet har inte definierats i lagen. I regel avses med en anläggningens huvudsakliga verksamhet den verksamhet som gör att anläggningen ska betraktas som en direktivanläggning i enlighet med tabell 1 i bilaga 1 till miljöskyddslagen. Särskilt i fall där miljötillståndet för omfattar flera verksamheter som klassificeras som direktivanläggningar kan tolkningen av frågan förknippas med osäkerhet. Då beslutar tillsynsmyndigheten frågan enligt det förfarande som beskrivs i 80 § i miljöskyddslagen utifrån verksamhetsutövarens utredning och förelägger vid behov översyn av tillståndet. Ifall verksamhetsutövaren är av annan åsikt bör tillståndsmyndigheten fatta beslut utifrån verksamhetsutövarens begäran om omprövning.

Om anläggningen har ett tillståndsbeslut enligt gamla miljöskyddslagen (86/2000), och beslutet således inte har någon definition av den huvudsakliga verksamheten, ska tillsynsmyndigheten i första hand använda anläggningens tillståndsplikt som grund för bedömningen, under förutsättning att verksamheten i fråga finns bland verksamheterna i tabell 1 i bilaga 1 till miljöskyddslagen. Ifall flera verksamheter enligt tabell 1 drivs vid anläggningen, bör deras inbördes förhållande bedömas. För prövningar i situationer av detta slag har anvisningar getts i promemoriorna över verkställighetsprojektet för revideringen av miljöskyddslagen (på finska): <http://www.ym.fi/download/noname/%7BA59EA356-655F-4B60-83B3-9A265886411A%7D/103927>.

4 Förtydligande av tillstånd

Enligt 92 § i miljöskyddslagen kan tillståndsmyndigheten på verksamhetsutövarens eller tillsynsmyndighetens begäran uppdatera uppgifterna i miljötillståndet genom att avge en skriftlig utsaga. En skriftlig utsaga är inte ett överklagbart beslut. Ett tillstånd kan förtydligas med utgångspunkt i denna paragraf endast om ändringen är av förtydligande karaktär och tillståndets faktiska innehåll inte ändras på ett sätt som skulle kunna medföra förorening eller risk för förorening av miljön eller ändring i någons rätt eller fördel.

Det kan bli nödvändigt att aktualisera uppgifterna i tillståndet till exempel om verksamhetsutövaren har bytts eller om tillståndsbeslutet behöver förtydligas på grund av smärre ändringar i verksamheten eller på grund av lagändringar som är direkt bindande för verksamheten. Det sakliga innehållet i tillståndsbeslutet ändras dock inte. Det kan bli aktuellt att förtydliga ett tillståndsbeslut också på grund av oklarheter i anslutning till informeringen eller innehållet i tillståndet. Alla små ändringar behöver inte införas i tillståndet efter som det i allmänhet är tillräckligt att tillsynsmyndigheten har aktuell information om ändringar som skett i verksamheten.

5 Ändring eller återkallande av tillstånd

5.1

Ändring av tillstånd

Enligt 89 § i miljöskyddslagen kan tillståndsmyndigheten på initiativ av en tillsynsmyndighet eller den myndighet som bevakar allmänt intresse ändra tillståndet om den som gjort initiativet anser att:

- den förorening eller risk för förorening som verksamheten medför avviker från vad som bedömts på förhand;
- verksamheten har konsekvenser som är förbjudna enligt miljöskyddslagen;
- utsläppen kan minskas väsentligt utan oskäligen kostnader på grund av den bästa tillgängliga teknikens utveckling;
- verksamhetens yttre förhållanden efter det att tillståndet beviljades väsentligt har förändrats och tillståndet därför behöver ändras; eller
- det behövs för att tillgodose ett sådant efter beviljandet av tillståndet genom lag, statsrådsförordning eller en rättsakt av Europeiska unionen infört specificerat krav som är bindande och gäller förebyggande eller hindrande av förorening av miljön.

Direktivanläggningar berörs även av 80 och 81 § i miljöskyddslagen. Om verksamheten har konsekvenser som är förbjudna enligt miljöskyddslagen bör tillsynsmyndighet överväga att vidta åtgärder enligt 175 § i miljöskyddslagen.

Tillsynsmyndigheten ska genom inspektioner och utifrån handlingar bedöma om verksamheten vid en tillståndspliktig anläggning är sådan som tillstånd har beviljats för. Om tillsynsmyndigheten anser att förutsättningen enligt 89 § i miljöskyddslagen uppfylls ska tillsynsmyndigheten lägga fram ett initiativ om ändring av tillståndet för tillståndsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska i varje fall bedöma behovet av att ändra tillståndet senast ett år efter den tidpunkt då ansökan om översyn av tillståndet skulle ha lämnats till tillståndsmyndigheten.

I 71 § som hävdades genom ändringen av miljöskyddslagen (423/2015) hade det föreskrivits om en bestämmelse som skulle ingå i tillstånden om att ålägga tillståndshavaren att lämna in en ansökan om översyn av tillståndet med bifogade utredningar före utgången av en viss tid.

Enligt övergångsbestämmelsen om revideringen av miljöskyddslagen gäller hävningen även skyldigheter som ingår i tidigare beviljade beslut och som gäller översyn av tillståndsvillkoren. I miljötillstånd har ett villkor om ansökan om översyn av tillståndet oftast tagits in i slutet av beslutet efter de egentliga tillståndsvillkoren. Det har kompletterats med skyldigheten att lämna in behövliga, specifika utredningar. Hävningen av bestämmelsen om översyn avser också dessa utredningar.

Skyldigheter att göra utredningar som föreskrivits separat i de egentliga tillståndsvillkoren är emellertid alltså i kraft även om det skulle ha bestämts att utredningarna ska lämnas in i samband med ansökan om översyn av tillståndet. Om ingen tidsfrist för inlämnandet av en utredning har angivits i tillståndsvillkoret bör tillsynsmyndigheten kräva att utredningen lämnas in senast samma dag som ansökan om översyn av tillståndet skulle ha lämnats till tillståndsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten bör dock sätta sig in i de ämnen som är föremål för utredningarna genom att göra en periodisk inspektion av anläggningen. På det sättet kan eventuella behov av att ändra tillståndet identifieras.

I regel har man i miljötillstånden förutsatt att utredningarna ska lämnas in till tillståndsmyndigheten för prövning av en ändring av tillståndsvillkoren. Om utredningar lämnas in till tillsynsmyndigheten ska de vidarebefordras till tillståndsmyndigheten för handläggning.

5.2

Återkallande av tillstånd

Att återkalla ett tillstånd är en exceptionell åtgärd, vilket återspeglas av innehållet i 93 § i miljöskyddslagen.

Enligt 93 § kan tillståndsmyndigheten på initiativ av en tillsynsmyndighet återkalla tillståndet, om

- sökanden har lämnat felaktiga uppgifter som väsentligen har påverkat förutsättningarna för beviljandet av tillståndet,
- tillståndsvillkoren trots en skriftlig anmärkning från tillsynsmyndigheten har överträtts upprepade gånger på ett sådant sätt att verksamheten kan orsaka följder som strider mot förutsättningarna för beviljande av tillståndet, eller
- förutsättningarna för fortsatt verksamhet inte kan uppfyllas genom ändring av tillståndet.

Om tillsynsmyndigheten vid ett inspektionsbesök upptäcker att utsläppen är väsentligt större än vad som angivits i tillståndsansökan och utsläppen orsakar ett tillstånd där förutsättningarna för beviljandet av tillståndet saknas är det motiverat att tillståndsmyndigheten tar initiativ till återkallande av tillståndet. En sådan situation uppkommer om verksamhetsutövaren i tillståndsansökan har angivit att utsläppen är så små att tillståndsmyndigheten inte har ansett det nödvändigt att utfärda något tillståndsvillkor om begränsningen av utsläppen och de verkliga utsläppen uppgår till sådana volymer att de borde ha begränsats för att förhindra förorening av miljön. Som lämnande av felaktiga uppgifter betraktas också det att inga uppgifter alls har lämnats.

Om verksamhetsutövaren bryter mot tillståndsvillkoren och trots tillsynsmyndighetens skriftliga uppmaning inte börjar driva verksamheten enligt tillståndet inom den av tillsynsmyndigheten utsatta tiden, ska tillsynsmyndigheten i första hand, efter att ha hört verksamhetsutövaren, utöva förvaltningstvång för att återställa situationen så att den är förenlig med tillståndet. Om överträdelsen emellertid leder till ett så allvarligt tillstånd att det inte skulle finnas förutsättningar för beviljande av tillståndet, såsom betydande miljöförorening eller fara för människornas hälsa, är det motiverat att tillsynsmyndigheten tar initiativ till återkallande av tillståndet.

Om verksamhetsutövaren varken har tekniska eller ekonomiska förutsättningar att begränsa utsläppen till den nivå som fastställts i det lagakraftvunna tillståndet, och den utsläppsnivå som verksamhetsutövaren enligt tillsynsmyndigheten skulle kunna nå sannolikt skulle orsaka följder som strider mot förutsättningarna för beviljande av tillståndet, är det motiverat att tillsynsmyndigheten tar initiativ till återkallande av tillståndet.

Om det i fall som nämnts ovan med stor sannolikhet kan bedömas att verksamheten skulle ha sådana följder som strider mot förutsättningarna för beviljande av tillstånd och som orsakar omedelbara fara för människornas hälsa eller riskerar orsaka omedelbara och betydande olägenheter för miljön, ska tillsynsmyndigheten utöver ovan nämnda åtgärder till den del det är oundvikligt avbryta verksamheten för att skydda hälsan eller miljön. Tillsynsmyndigheten behöver emellertid inte avbryta verksamheten om verksamhetsutövaren själv redan har vidtagit tillräckliga åtgärder.

I vissa situationer kan det hända att verksamhetsutövaren överträder tillståndsvillkoren utan att verksamheten orsakar direkta risker för miljöförorening. En sådan situation handlar det om till exempel ifall verksamhetsutövaren startar verksamheten trots att verksamhetsutövaren inte har ställt tillräcklig säkerhet enligt tillståndsvillkoret. Då bör tillsynsmyndigheten i första hand avbryta verksamheten genom förvaltningstvång. Om verksamhetsutövaren inte uppfyller förutsättningarna för beviljande av tillståndet inom den av tillsynsmyndigheten utsatta tiden är det motiverat att tillsynsmyndigheten tar initiativ till återkallande av tillståndet.

6 Tillsynsklasser vid miljötillståndspliktig verksamhet

Enligt 168 § i miljöskyddslagen ska kontrollobjekten och -frekvensen inom den regelbundna tillsynen bestämmas utifrån en bedömning av miljöriskerna. Tillsynsmyndighet delar in de miljötillståndspliktiga verksamheterna i fyra klasser och för in uppgifterna i datasystemet för tillsynen. För varje anläggning utses en ansvarig övervakare.

Tillsynsklasserna är följande:

- klass 1: periodisk inspektion minst en gång om året
- klass 2: periodisk inspektion minst vartannat år
- klass 3: periodisk inspektion minst vart tredje år
- klass 4: periodisk inspektion genom ett urvalsförfarande en gång under tillståndspe-rioden, dock minst en gång under 5–10 år.

Enligt 168 § 3 mom. i miljöskyddslagen ska den periodiska inspektionen av direktivanläggningar (anläggningarna i tabell 1 i bilaga 1 till miljöskyddslagen) beroende på verksamhetens risknivå utföras med 1–3 års mellanrum. Den periodiska inspektionen ska utföras med 1–3 års mellanrum även på anläggningar som ska jämföras med direktivanläggningar, såsom anläggningar för gruvverksamhet och större kommunala avloppsreningsverk. Den periodiska inspektionen av en högriskanläggning får inte utföras med längre än ett års mellanrum.

De miljötillståndspliktiga verksamheterna indelas i tillsynsklasser utifrån en bedömning av de miljörisker som de förknippas med. Ju större risk verksamheten tillfogar miljön, desto oftare ska periodiska inspektioner göras av anläggningen. Det första skedet av riskbedömningen är att identifiera de branschspecifika riskerna. I det andra skedet identifieras riskerna vid varje enskild anläggning. Om det sker förändringar i förhållandena bör tillsynsklassen ses över.

Utgångspunkten är att en ny anläggning placeras i tillsynsklass 3, varvid tillsynen över verksamheten omfattar översynen av de tidsbestämda rapporterna, åtgärder som föranleds av dem och en periodisk inspektion vart tredje år. Anläggningar som driver verksamhet i en bransch med särskilda risker placeras i tillsynsklass 1 eller 2. Den egentliga tillsynsklassen för verksamheten bestäms utifrån en anläggningsspecifik bedömning. Anläggningar som ingår i tabell 1 i bilaga 1 till miljöskyddslagen kan också placeras i klass 4, om de inte bedöms orsaka skadliga miljökonsekvenser eller om eventuella konsekvenser av verksamheten kan bedömas på ett tillbörligt sätt utifrån utredningarna om verksamheten.

Vid valet av tillsynsklass för en anläggning ska utöver det som föreskrivs i 29 § i miljöskyddsförordningen även följande grunder tas i beaktande:

- eventuella och faktiska konsekvenser av verksamheten för människornas hälsa och miljön med beaktande av utsläppsnivåerna och -typerna, hur omfattande och mångsidig verksamheten är, olycksriskerna samt hur känslig den lokala miljön är;
- hur väl miljöskyddslagen och de bestämmelser som utfärdats och de föreskrifter, förelägganden och synnerhet tillståndsvillkor som utfärdats med stöd av den följts i verksamheten;
- den kontinuerliga uppföljningen och rapporteringen av utsläppen;
- nivån på miljöskyddet vid anläggningen och verksamhetsutövarens medverkan i miljölednings- och miljörevisionsordningen; samt
- den övriga tillsyn över anläggningen, om den helt eller delvis motsvarar tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Vid inspektionsverksamheten bör uppmärksamhet fästas vid anläggningar och verksamheter som bedöms medföra de största miljökonsekvenserna och riskerna. Vid den detaljerade klassificeringen av anläggningarna kan man ha nytta av metoderna som beskrivs i SYKE:s rapport 28/2013 (Ympäristöriskien arviointi valvontaohjelman laadinnassa (Bedömning av miljörisiker för rutinmässig miljötillsyn)).

Vid bestämningen av tillsynsklass och utarbetandet av det årliga tillsynsprogrammet ska man vidare ta fasta på kontroll- och årsuppgifter om anläggningen eller verksamheten, anmälningar från allmänheten och anmälningar om störningar, resultat från tidigare inspektioner samt uppgifter om miljöns tillstånd.

Om tillsynsuppgifterna om en anläggning som hör till klass 1 visar att anläggningen följer sitt miljötillstånd och verksamheten inte medför risk för förorening av miljön kan tillsynsklassen ändras.

Till klass 4 kan anläggningar väljas årligen till exempel så att tillsynen ett visst år riktas kampanjlikt till en viss anläggningstyp, ett urval eller en kombination av dessa. Vid planeringen av tillsynen och vid inspektionerna ska tillsynsmyndigheten vid behov samarbeta med regionförvaltningsverket eller andra tillsynsmyndigheter.

7 Planering av tillsynen över miljötillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter

Enligt 168 § i miljöskyddslagen ska NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten göra upp en regional tillsynsplan och ett regionalt tillsynsprogram för den regelbundna tillsynen över tillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter.

Tillsynsplan

Enligt 28 § i miljöskyddslagen ska tillsynsplanen innehålla åtminstone följande:

- en allmän uppskattning av riskerna för förorening av miljön på det område som planen omfattar;
- uppgifter om de tillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter som omfattas av myndighetens tillsynsansvar som en förteckning eller ett separat elektroniskt register;
- en beskrivning av förfarandet för att utarbeta tillsynsprogrammet;
- uppgift om hur bedömningen av miljörisker utförs, vilka grunderna för bedömningen är och hur den styr utarbetandet och övervakningen av tillsynsprogrammet;
- uppgift om huruvida tillsynsmetoder som baserar sig på sampling används vid periodiska inspektioner, till vilken del sampling används och på vilka grunder samplingen utförs;
- en beskrivning av anhängiggörandet av olycks-, skade- och överträdelseärenden och tillämpningen av tillsynsförfaranden enligt 169 § i miljöskyddslagen;
- uppgift om tillsynsresurserna i form av årsverken och andra nyckeltal som beskriver tillsynen;
- en beskrivning av myndighetssamarbetet vid tillsynen.

I tillsynsplanen ingår också en (kort) redogörelse som direktören för NTM-centralens ansvarsområde Miljö och naturresurser avfattat över efterföljandet av föregående periods tillsynsplan och -program.

Tillsynsprogram

I tillsynsprogrammet planeras tillsynsverksamheten för det kommande året och konkretiseras genomförandet av tillsynsplanen. I tillsynsprogrammet planeras de periodiska kontroller över olika typer av tillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter som ska genomföras under året och övriga åtgärder inom den regelbundna tillsynen (30 § i miljöskyddslagen). I programmet antecknas vilka anläggningar som ska övervakas, de anläggningsspecifika regelbundna inspektionerna och övriga åtgärder inom den regelbundna tillsynen, såsom granskning av årsrapporter.

Tillsynsprogrammet godkänns av den tjänsteman som ansvarar för tillsynen efter att de årliga resultat- och utvecklingssamtalen har förts med personalen. Den tjänsteman som ansvarar för tillsynen följer genomförandet av programmet. Tillsynsprogrammet kan ses över vid behov.

8 Inspektioner enligt miljöskyddslagen

8.1

Prioritering av inspektionerna i miljöskyddslagen

De inspektioner som tillsynsmyndigheten utför indelas i periodiska inspektioner och övriga inspektioner. De periodiska inspektionerna är planmässiga inspektioner som antecknats i tillsynsprogrammet. Hur ofta en anläggning ska inspekteras bestäms av anläggningens tillsynsklass. Tillsynen enligt vattenlagen och avfallslagen bör sammanslås med tillsynen enligt miljöskyddslagen, ifall det är ändamålsenligt med tanke på användningen av resurserna. Förutom de periodiska inspektionerna ska tillsynsmyndigheten utföra andra inspektioner, till exempel med anledning av exceptionella utsläpp, överskridningar av gränsvärden, en anmälan från allmänheten eller en motsvarande angelägenhet.

Vid tillsynen över andra tillståndspliktiga anläggningar som inte är direktivanläggningar och registreringspliktiga anläggningar kan tillsynsmyndigheten använda ett tillräckligt stort urval efter egen prövning. Urvalsgrupperna kan vara till exempel branschgrupper, grupper som valts ut riskbaserat eller andra i förväg fastställda grupper. Att urvalet grundar sig på tillräckligt representativa sampel är det väsentliga. Samplingen kan genomföras antingen riskbaserat så att man viktar vissa i förväg fastställda riskfaktorer eller som ett rent slumpmässigt urval. Ett urval kan användas till exempel om det finns knappt om resurser för periodiska inspektioner men man ändå vill att inspektionerna varje år ska täcka ett så stort representativt urval ur populationen som möjligt. Med hjälp av urval kan man minska inspektionerna av anläggningar som orsakar mindre miljöolägenheter.

Enligt 167 § i miljöskyddslagen får tillsynsmyndigheten ställa sina uppgifter i angelägenhetsordning om det är nödvändigt för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna.

8.2

Periodisk inspektion

Enligt 168 § i miljöskyddslagen ska tillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter övervakas genom periodiska inspektioner. Med en periodisk inspektion avses en avgiftsbelagd, med tillsynsprogrammet förenlig inspektion av en tillstånds- eller anmälningspliktig anläggning eller verksamhet som utförs med regelbundna intervaller, där man går igenom

verksamheten vid tillsynsobjektet, miljöriskerna, utsläppen och miljökonsekvenserna med beaktande av verksamhetens art.

Genom periodisk inspektion säkerställs att verksamheten är förenlig med miljötillståndet eller verksamhetsutövarens anmälan, och att verksamheten uppfyller kraven i miljölagstiftningen. Vid den periodiska inspektionen görs en genomgång av tillståndsbeslutet där fokus läggs på tillståndsvillkoren och på att kontrollera huruvida förutsättningarna för beviljande av miljötillståndet existerar samt huruvida verksamheten på det hela taget motsvarar tillståndet.

Vid den periodiska inspektionen går tillsynsmyndigheten också igenom de allmänna skyldigheterna i anslutning till verksamheten med verksamhetsutövaren (2 kap. i miljöskyddslagen). Till dessa räknas bland annat verksamhetsutövarens skyldighet att vara konsekvensmedveten, skyldigheten att förebygga och begränsa förorening av miljön, skyldigheten att förebygga förorening samt beredskapsskyldigheten. På samma gång bedömer tillsynsmyndigheten miljöns tillstånd och tillförlitligheten hos kontrollen samt säkerställer att verksamhetsutövarens uppföljning av och rapportering om processer och utsläpp fungerar bra. Om en anläggning är försäkringsskyldig enligt lagen om miljöskadeförsäkring (81/1998) och statsrådets förordning om miljöskadeförsäkring (47/2015) ska tillsynsmyndigheten kontrollera med jämna mellanrum att anläggningens miljöskadeförsäkring motsvarar verksamheten. Vid den periodiska inspektionen ska tillsynsmyndigheten vid behov redogöra för verksamhetsutövaren även för kraven i lagstiftningar och ändringar som gjorts i kraven.

Till en periodisk inspektion räknas planeringen av inspektionen och de övriga förberedelserna, själva inspektionen av verksamheten på ort och ställe och upprättandet av en inspektionsberättelse. Beroende på situationen går hela verksamheten eller bara en del av den igenom vid den periodiska inspektionen. Inspektionens omfattning beror på anläggningen, anläggningens risker och konsekvenser samt miljöproblem som förekommit vid anläggningen. En periodisk inspektion kan bestå av flera delinspektioner, om dessa tillsammans uppfyller målen för en periodisk inspektion.

Inför en periodisk inspektion ska tillsynsmyndigheten framför allt gå igenom och utvärdera kontrollresultat från verksamhetsutövaren, anmälningar om störningar, utredningar och rapporter, inspektionsberättelser som gäller anläggningen i fråga samt anmälningar om anläggningen som inkommit från allmänheten. Om flera övervakare medverkar i en periodisk inspektion förutsätter inspektionen särskild planering av disponeringen av tiden och ofta även ett separat planeringsmöte.

Till den periodiska inspektionen kallas de myndigheter som är nödvändiga för genomgången, såsom den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten, hälsoskyddsmyndigheten och räddningsmyndigheten. Tidpunkten för inspektionen avtalas i förväg med verksamhetsutövaren och vid behov med de övriga myndigheterna som ska delta i inspektionen. En föredragningslista ska skickas ut i god tid före inspektionen. På samma gång uppmanas verksamhetsutövaren att se till att behövliga dokument och uppgifter finns tillgängliga under inspektionen.

Den periodiska inspektionen börjar med ett inledande möte där man behandlar målen för inspektionen, inspektionens innehåll och den uppskattade tidtabellen. Beroende på situationen omfattar inspektionen en granskning av dokumentmaterialet, registreringar, utrustningar, lokaler och områden. Inspektionen avslutas med en sammanfattning där de viktigaste obser-

vationerna och behövliga fortsatta åtgärder konstateras. Över den periodiska inspektionen upprättas en inspektionsberättelse i datasystemet för tillsynen. Inspektionsberättelsen skickas till verksamhetsutövaren för kännedom. Att de gjorda observationerna dokumenteras klart och tydligt är av största vikt.

Av inspektionsberättelsen över anläggningen ska det till väsentliga delar framgå om kraven i miljötillståndet följs i verksamheten och vid behov hurdana ytterligare åtgärder som ska utföras för uppfyllande av kraven. Inspektionsberättelsen ska delges verksamhetsutövaren senast två månader från inspektionen. När det gäller direktivanläggningar bör man särskilt se till att ovan nämnda förfaringsätt iakttas (31 § i miljöskyddslagen).

Om den periodiska inspektionen uppdragar sådana brister i anläggningens verksamhet som står i strid med lagstiftningen, anläggningens tillstånd eller villkoren som gäller verksamheten, ska tillsynsmyndighet vidta nödvändiga åtgärder. Genast efter inspektionen ska tillsynsmyndigheten ge verksamhetsutövaren en skriftlig uppmaning, och om verksamhetsutövaren inte följer uppmaningen ska ett förfarande för förvaltningstvång sättas igång med ett hörande av verksamhetsutövaren. Ändring och återkallande av ett tillstånd behandlas i kapitel 6 i specialdelen av tillsynsanvisningarna som behandlar miljöskyddslagen. Om det vid tillsynen konstateras ett allvarligt fall av bristande efterlevnad av krav som ställts på anläggningen i denna lag eller av krav som föreskrivits eller meddelats med stöd av den, ska tillsynsmyndigheten inom sex månader göra en extra inspektion för att säkerställa att anläggningen uppfyller sina skyldigheter (168 § 3 mom. i miljöskyddslagen).

Om det handlar om en anläggning som har startat verksamheten och anläggningen har placerats i tillsynsklass 1, ska den första periodiska inspektionen göras antingen när tillståndet har vunnit laga kraft eller när verksamheten startar. När det gäller anläggningar i andra tillsynsklasser kan den första periodiska inspektionen utföras senare med utgångspunkt i den gjorda bedömningen av riskerna. Vid den första inspektionen är det viktigt att säkerställa att verksamhetsutövaren förstår kraven i miljötillståndet. Tillsynsmyndigheten ska vid behov tolka tillståndet och bestämmelserna i den för verksamhetsutövaren.

9 Indelning av överträdelser enligt miljöskyddslagen

Överträdelser av miljöskyddslagen och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den indelas i dessa tillsynsanvisningar i två kategorier med hänsyn till behandlingen av dem:

1. lindriga överträdelser som sannolikt inte orsakar olägenheter eller risker för hälsan eller miljön, och
2. allvarliga överträdelser som kan orsaka eller redan har konstaterats orsaka olägenheter för hälsan eller miljön.

Lindriga överträdelser är bland annat att de uppgifter som föreskrivs i tillståndet inte har lämnats eller att mindre åtgärder som föreskrivs i tillståndet och som inte har någon inverkan på anläggningens utsläpp inte har vidtagits. Till allvarligare överträdelser räknas bland annat fortlöpande, återkommande eller betydande enskild överskridningar av utsläppsgränsvärdena eller andra överträdelser av tillståndsvillkoren eller försummelser som gäller förebyggandet av förorening.

Om tillsynsmyndigheten upptäcker att verksamheten medför ovan nämnda överträdelser ska myndigheten förfara enligt anvisningarna i kapitel 5.3 i den allmänna delen av tillsynsanvisningarna.

10 Granskning av inlämnade uppgifter och årsrapporter

10.1

Utgångspunkter för granskningen

Granskningen av utsläppsuppgifter, kontrollresultat, årliga uppgifter om verksamheten och de skriftliga årsrapporterna är en central del av tillsynen över tillståndspliktiga anläggningar. I miljötillståndsbeslutet ges bestämmelser om innehållet i de uppgifter som ska rapporteras och rapporteringssättet. Enligt 105 § i miljöskyddslagen ska verksamhetsutövaren rapportera de årliga uppgifterna före utgången av februari. Även stora förbränningsanläggningar som ingår i övergångsplanen ska lämna uppgifterna före utgången av februari. Tillsynsmyndigheten bör ge verksamhetsutövaren handledning in hur man lämnar rapporter och andra uppgifter via datasystemet för tillsynen. Verksamhetsutövaren kan åläggas att lämna utsläppsuppgifter med 1–12 månaders mellanrum beroende på situationen.

Uppgifter som lämnats till tillsynsmyndigheten för granskning ska behandlas raskt: månatliga anmälningar inom högst 30 dygn och årliga anmälningar inom högst 90 dygn (se bilaga 2 till tillsynsanvisningarna). Tillsynsmyndigheten kan godkänna inlämnade års- eller månadsuppgifter som granskade i datasystemet när alla uppgifter har erhållits av verksamhetsutövaren och granskningen har visat att uppgifterna är korrekta. Tillsynsmyndigheten ska bland annat i samband med den periodiska inspektionen se till att verksamhetsutövaren följer kontrollprogrammet eller att produktionen av uppgifter har beskrivits tillräckligt detaljerat i utsläppskontrollprogrammet.

Årsuppgifterna kompletteras i allmänhet av verksamhetsutövarens skriftliga årsrapport, som innehåller ett sammandrag av anläggningens verksamhet, en analys av kontrollresultaten och deras betydelse samt uppgifter om utvecklingen av utsläppen. Målet är att skriftliga årsrapporter, mät- och kontrollrapporter ska granskas inom 90 dygn. Skriftliga rapporter registreras i tillsynsmyndighetens ärendehanteringssystem.

Om brister upptäcks vid granskningen av uppgifterna ska tillsynsmyndigheten vidta tillbörliga tillsynsåtgärder. Tillsynsmyndigheten kan vid behov begära verksamhetsutövaren komplettera uppgifterna eller lämna en tilläggsutredning i ärendet. En periodisk rapport som lämnats elektroniskt kan vid behov returneras till verksamhetsutövaren för komplettering. Om verksamhetsutövaren inte lämnar årsrapporteringsuppgifterna inom den i tillståndet utsatta tiden ska en påminnelse skickas till verksamhetsutövaren så snabbt som möjligt, dock senast när det gått en månad efter tidsfristens utgång, och verksamhetsutövaren ska meddelas att det till denna del har uppstått ett lagstridigt tillstånd. Om uppgifterna inte har lämnats in när tre månader har gått, inleds ett förfarande med förvaltningstvång så att tillsynsmyndigheten skickar verksamhetsutövaren en skriftlig uppmaning och hör verksamhetsutövaren i ärendet.

Handläggning av anmälningar från allmänheten

När tillsynsmyndigheten tar emot en anmälning från allmänheten ska följande utredas:

- handlar det om ett exceptionellt utsläpp i luften eller vattnet eller ett något i anslutning till avfallshanteringen;
- gäller saken en enskild anläggning som kan kopplas till anmälan;
- vad som har upptäckts och när;
- namnet på den som gjorde anmälan, kontaktuppgifter; samt
- har andra myndigheter har informerats om saken.

Tillsynsmyndigheten bör registrera en anmälan från allmänheten i datasystemet för tillsynen, om anmälan kan hänföras till en viss anläggning. Om anmälan inte kan hänföras till en viss anläggning ska uppgifterna om den registreras i ärendehanteringssystemet. Tillsynsmyndigheten ska bedöma anmälans betydelse, om åtgärder ska vidtas med anledning av anmälan och om det klart handlar om att ett ärende görs anhängigt.

Om anmälan visar sig vara obefogad kan handläggningen av ärendet av brytas och den som gjort anmälan delges detta. Om tillsynsmyndigheten däremot blir tvungen att sätta mycket arbete på utredningen av ett anhängiggörande som visar sig vara obefogad, och om flera motsvarande kontakter har tagits i samma ärende trots att tillsynsmyndigheten har konstaterat att de är obefogade, kan tillsynsmyndigheten fakturera den som obefogad gjort ett anhängiggörande enligt det som föreskrivs i statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralernas, arbets- och näringsbyråernas samt utvecklings- och förvaltningscentrets avgiftsbelagda prestationer. En ny avgiftsförordning ges varje år.

Om en anmälan från allmänheten kan kopplas till en verksamhet som faller inom tillsynsmyndighetens behörighet överförs anmälan till anläggningens ansvariga övervakare. Den ansvariga övervakaren eller vid behov någon annan expert ska kontakta anläggningen för att reda ut situationen med kontaktpersonen på anläggningen. Vid behov ska en inspektion utföras vid anläggningen. Om det handlar om en exceptionell situation enligt 123 § i miljöskyddslagen ska myndigheten förfara i enlighet med bilaga 3 till tillsynsanvisningarna.

Om anmälan från allmänheten har gjorts anonymt bör tillsynsmyndigheten först utreda om anmälan är befogad. Saken undersöks grundligare om den anmälda verksamheten orsakar risk eller olägenheter för hälsan eller betydande miljöförorening eller risk för miljöförorening.

Senast när saken har avgjorts ska den som gjorde anmälan informeras om tillsynsmyndighetens åtgärder och deras effekter och ärendet markeras som behandlat i datasystemet för tillsynen.

Anmälan kan emellertid markeras som behandlad i datasystemet redan tidigare, ifall:

- det har utretts att anmälan är befogad och
- nödvändiga åtgärder har vidtagits eller
- det har konstaterats att anmälan utifrån en bedömning inte ger anledning till åtgärder och behandlingen av ärendet har avslutats.

11 Granskning och godkännande av planer och utredningar

Ett miljötillstånd innehåller ofta bestämmelser om utarbetandet av olika utredningar och planer som ska lämnas in till tillsynsmyndigheten. Utredningar om gränsvärden ska återigen lämnas in till tillståndsmyndigheten. Enligt 90 § i miljöskyddslagen kan tillståndsmyndigheten precisera tillståndsvillkor eller komplettera tillstånd utifrån en sådan särskild utredning som avses i 54 § i miljöskyddslagen.

I miljötillståndet kan det bestämmas att en del av utredningarna och planerna ska lämnas in till tillsynsmyndigheten för godkännande och en del bara för kännedom. Utredningar och planer som kräver godkännande, såsom avgörandet av tekniska detaljer vid utsläppskontroll, behandlas i enlighet med förvaltningslagen. Utredningar och planer som ska lämnas in för kännedom ska gås igenom av myndigheten, som vid behov reagerar på dem med tillsynsmetoder.

11.1

Kontrollplaner

Enligt 62 § i miljöskyddslagen ska tillståndsmyndigheten förena tillståndet med behövliga villkor om kontrollen av verksamheten, utsläppen och miljöpåverkan. Enligt 64 § i miljöskyddslagen kan det i miljötillståndet bestämmas att verksamhetsutövaren för godkännande av tillståndsmyndigheten, tillsynsmyndigheten eller fiskerimyndigheten ska lägga fram en särskild plan för hur kontrollen eller den samordnade recipientkontrollen kommer att ordnas. Kontrollplanen ska enligt 64 § i miljöskyddslagen godkännas genom ett förvaltningsbeslut och förvaltningsförfarandet vara förenligt med 39 § och 96 § i miljöskyddslagen.

I regel godkänner tillståndsmyndigheten en kontrollplan som lagts fram tillsammans med tillståndsansökan i sitt beslut om ansökan eller i tillståndsvillkoren. Tillståndsmyndigheten kan också godkänna kontrollplanen men på samma gång bestämma att verksamhetsutövaren ska lägga fram en mer exakt plan eller utredning om någon detalj i kontrollprogrammet till tillsynsmyndigheten eller ge tillsynsmyndigheten fullmakt att godkänna smärre ändringar i kontrollprogrammet. Då ska det handla om sådana preciseringar eller justeringar som inte inverkar på någons rät eller intresse. I en sådan situation kan den befullmäktigade tillsynsmyndigheten godkänna en komplettering, precisering eller smärre ändring av kontrollplanen per brev utan förvaltningsförfarande (bland annat hörande).

Om tillståndsmyndigheten däremot inte har godkänt kontrollplanen i sitt beslut eller i ett tillståndsvillkor, och har delegerat godkännandet till tillsynsmyndigheten, ska tillsynsmyndigheten godkänna handlingen genom ett förvaltningsbeslut med iakttagande av förfarandena i 39 § och 96 § i miljöskyddslagen.

Omprövning av beslut enligt 64 och 65 § i miljöskyddslagen som fattats av en myndighet som tillståndsmyndigheten utsett får begäras hos tillståndsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet meddelades (192 § i miljöskyddslagen). Omprövning begärs hos den statliga miljötillståndsmyndigheten, om kontrollskyldigheten i fråga om någon verksamhet som omfattas av samordnad recipientkontroll har baserat sig på ett beslut som den statliga miljötillståndsmyndigheten meddelat. Som begäran om omprövning kan också en sådan meningsskiljaktighet behandlas som gäller fördelningen av kostnaderna för den samordnade recipientkontrollen. Ändring i beslut med anledning av en begäran om omprövning får sökas så som anges i 190 § i miljöskyddslagen.

Endast den myndighet som godkänt planen kan ändra planen till väsentliga delar under tillståndets giltighetstid. Om en ny verksamhetsutövare har ålagts att delta i den samordnade recipientkontrollen ska planen ändras med stöd av 65 § i miljöskyddslagen. I samband med godkännandet av kontrollplanen kan tillsynsmyndigheten inte utvidga kontrollskyldigheten så att den blir mer omfattande än vad som bestämts i miljötillståndsbeslutet.

Vid handläggningen av drifts-, utsläpps- och konsekvenskontrollplaner ska det beaktas hur nödvändigt och brådskande det är med en ändring. Kontrollplaner för nya verksamheter, program för samordnad recipientkontroll som ska förnyas och omfattande ändringar i befintliga planer ska prioriteras. I kontrollplanerna ska särskild uppmärksamhet fästas vid mätfrekvensen och mätmetoderna beträffande skadliga ämnen och föroreningar samt de kvalitetskrav som ställs på mätningen, för att man utifrån verksamhetsutövarens rapporter ska kunna konstatera om anläggningen uppfyller förpliktelseerna i miljötillståndet. Att godkänna kontrollplaner och övervaka den kontroll som utförs på anläggningen hör till de centrala tillsynsuppgifterna.

Om verksamhetsutövaren har lagt fram en kontrollplan redan i samband med tillståndsansökan, bör tillsynsmyndigheten i sitt utlåtande till tillståndsmyndigheten fästa särskild uppmärksamhet vid genomförandet av mätningarna, dvs. vilka värden som ska mätas, mätfrekvensen, mätmetoderna och kvalitetskraven på mätmetoderna samt kontrollpunkternas placering. Därutöver är det bra om tillsynsmyndigheten uttalar sin uppfattning om och redogör för eventuella erfarenheter av rapporteringens kvalitet och vid behov också rapporteringsfrekvensen.

Till följd av förfarandet för granskning av tillstånd som hävdades i anslutning till revideringen av miljöskyddslagen (423/2015) bör tillsynsmyndigheten inom den regelbundna tillsynen bedöma behovet av att se över kontrollplanen. Om tillsynsmyndigheten upptäcker att kontrollplanen inte är aktuell bör verksamhetsutövaren instrueras att lägga fram en ny kontrollplan för tillståndsmyndigheten. Om verksamhetsutövaren inte på eget initiativ vidtar åtgärder för att aktualisera kontrollplanen kan tillsynsmyndigheten antingen ge en uppmaning eller ett föreläggande (vid behov förenat med förvaltningstvång) om att åtgärder bör vidtas eller själv söka ändring hos tillståndsmyndigheten för översyn av kontrollplanen.

Beredskapsplan

Enligt 15 § i miljöskyddslagen ska sådana verksamhetsutövare vars miljötillstånd beviljas av den statliga tillståndsmyndigheten, dvs. RFV (bortsett från tillstånd för djurstallar), utarbeta en beredskapsplan utifrån en riskbedömning. Planens innehåll, exakthet och omfattning bestäms av verksamhetens art. I en utredning som publicerats av SYKE (Ennaltavaraautumissuunnitelma osana ympäristönsuojelulain sääntelyä¹) behandlas bland annat innehållskraven mer ingående.

Om ingen beredskapsplan har behandlats i anslutning till tillståndsansökan och om tillsynsmyndigheten anser att det är nödvändigt att utarbeta en plan, bör tillsynsmyndigheten förhandla med verksamhetsutövaren om detta. Om beskrivningen av verksamheten och den relaterade bedömningen av verksamhetens konsekvenser och risker visar att ingen egentlig beredskapsplan behövs, är en beskrivning av verksamheten och ett konstaterande om att ingen beredskapsplan behövs tillräckliga. I fall där tillsynsmyndigheten bedömer att verksamheten, verksamhetens konsekvenser och risker inte förutsätter någon beredskapsplan, behöver ingen sådan utarbetas. En beredskapsplan behöver inte heller utarbetas till den del en motsvarande plan har utarbetats med stöd av lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005, kemikaliesäkerhetslagen), räddningslagen (379/2011), gruvlagen (621/2011) eller någon annan lag. För verksamhet i djurstallar behövs inte heller någon beredskapsplan.

Tillsynsmyndigheten har till uppgift att säkerställa att en beredskapsplan som inlämnas till myndigheten innehåller åtminstone följande uppgifter:

- behövliga uppgifter om anläggningens beredskapsorganisation och -ledning;
- en beskrivning av miljön vid anläggningen, jordmånen, uppgifter om grund- och ytvatten;
- en redogörelse för vilka för miljön och hälsan farliga ämnen som används och upplagras på anläggningen;
- en redogörelse för anläggningens verksamheter och situationer som kan medföra miljöförorening eller risk för miljöförorening (förorening av jordmånen, grund- eller ytvattnet eller luften, utsläpp i avloppet) samt
- en beskrivning av planerade åtgärder för att skapa beredskap för olyckor och störningar;
- organisering av larmet och bekämpningsåtgärderna samt en beskrivning av den interna och externa beredskapen för bekämpning av miljöskador.

Om det handlar om en ny verksamhet bedömer tillsynsmyndigheten behovet av en beredskapsplan i anslutning till den första periodiska inspektionen. När det gäller befintliga verksamheter görs bedömningen i anslutning till nästa periodiska inspektion. Vid periodiska inspektioner bör man kontrollera att planen är aktuell. En plan bör uppdateras vart annat eller vart tredje år, dock minst vart femte år.

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

Statusrapport om mark och grundvatten

Enligt 82 § i miljöskyddslagen ska verksamhetsutövaren utarbeta en statusrapport om marken och grundvattnet om det i den verksamhet som bedrivs vid en direktivanläggning används, lagras eller produceras eller på något annat sätt uppstår relevanta farliga ämnen som avses i 66 § i miljöskyddslagen.

När en verksamhet avslutas ska verksamhetsutövaren enligt 95 § i miljöskyddslagen bedöma markens och grundvattnets tillstånd i förhållande till det ursprungliga tillståndet. Vid bedömningen ska relevanta farliga ämnen särskilt granskas och till bedömningen ska fogas en utredning om eventuella åtgärder som behövs för att återställa marken eller grundvattnet till ursprungligt tillstånd. Med anledning av bedömningen fattar tillsynsmyndigheten beslut om eventuella åtgärder för att återställa marken eller grundvattnet till ursprungligt tillstånd. Beslutet ges efter anslag.

Kommissionen har gett riktlinjer för statusrapporter (6.5.2014, Kommissionens meddelande 2014/C 136/03). Riktlinjerna kompletteras av en nationell anvisning (Ympäristönsuojelulain mukainen perustilaselvitys, ohje toiminnanharjoittajille sekä lupa- ja valvontaviranomaisille, OH 8/2014 (Statusrapporter enligt miljöskyddslagen – anvisning för verksamhetsutövare och tillstånds- och tillsynsmyndigheter, Miljöförvaltningens anvisningar 8/2014)).

12 Åtgärder i anslutning till säkerhet för avfallsbehandlingsverksamhet

12.1

Allmänt

Enligt 59 § i miljöskyddslagen ska den som bedriver avfallsbehandling ställa säkerhet för att garantera en adekvat avfallshantering samt kontroll och åtgärder som behövs när verksamheten avslutas eller efter avslutad verksamhet. Med behandling av avfall avses enligt 6 § 1 mom. 17 punkten i avfallslagen förutom återvinning eller bortskaffande av avfall även beredning för återvinning eller bortskaffande.

Säkerhet behöver inte krävas av den som bedriver annan verksamhet än avstjälningsplatsverksamhet, om de kostnader som avses bli täckta genom säkerheten när verksamheten avslutas är obetydliga med beaktande av avfallens mängd och beskaffenhet samt övriga omständigheter.

Enligt 61 § 2 mom. i miljöskyddslagen ska en säkerhet som fastställts av tillståndsmyndigheten ställas till förmån för den tillsynsmyndighet som anges i miljötillståndet (NTM-centralen eller den kommunala miljövårdsmyndigheten) innan verksamheten inleds. En säkerhet för en deponi för utvinningsavfall ska emellertid ställas innan utvinningsavfall börjar deponeras på deponin.

12.2

Byte av tillsynsmyndighet

Om tillsynsmyndigheten byts bör det säkerställas att avfallssäkerheten ställs till förmån för den nya tillsynsmyndigheten. Utgångspunkten är att säkerheten är överförbar, om inte annat har bestämts i säkerhetsavtalet. Den tidigare tillsynsmyndigheten ska kontakta den nya tillsynsmyndigheten, den som ställt säkerheten och verksamhetsutövaren angående överföringen av säkerheten. Förfarandet för överföring varierar från fall till fall beroende på innehållet i säkerhetsavtalet. För att förtydliga viljeförklaringen bör överföringen avtalas om skriftligt.

Verksamhetens inledningskedje och situationer där verksamheten har inletts utan säkerhet

Innan verksamheten inleds bör tillsynsmyndigheten säkerställa att åtminstone följande uppgifter har antecknats korrekt på säkerhetshandlingen: förmånstagare, säkerhetstagare, föremål för säkerheten (miljötillståndsbeslutet och verksamhet som är förenligt med det) samt säkerhetens sista giltighetsdag. Dessutom bör man kontrollera att det handlar om en säkerhet som är godtagbar enligt 61 § 1 mom. i miljöskyddslagen. Enligt bestämmelsen godkänns

- borgen, försäkring eller en pantsatt insättning som säkerhet; och
- den som ställer säkerheten ska vara ett kreditinstitut, en försäkringsanstalt eller något annat yrkesmässigt finansiellt institut med hemort i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Om det vid granskningen av säkerhetshandlingen framkommer omständigheter som strider mot lagstiftningen eller bestämmelserna om säkerhet för miljötillstånd, ska tillsynsmyndigheten omedelbart kontakta verksamhetsutövaren och uppmana denne att ställa den behövliga säkerheten. Tillsynsmyndigheten bör också framhäva för verksamhetsutövaren att verksamheten inte får starta innan säkerheten har åtgärdats. Om verksamhetsutövaren trots uppmaningen inte skaffar säkerheten ska tillsynsmyndigheten vidta lagenliga förvaltningstvångsåtgärder.

Tillsynsmyndigheten ska vidta lagenliga förvaltningstvångsåtgärder även i en situation där verksamheten har inletts innan verksamhetsutövaren har ställt den säkerhet som förutsätts i miljötillståndet. Om ingen säkerhet ställs trots förvaltningstvångsåtgärderna ska tillsynsmyndigheten i sista hand överväga att ta initiativ till återkallande av tillståndet såsom avses i 93 § i miljöskyddslagen.

Uppgifter om säkerheter som ställts till förmån för NTM-centralen ska registreras i datasystemet för tillsynen. Uppgifter som samlats i det rikstäckande systemet underlättar övervakningen och förvaltningen av säkerheterna på NTM-nivå, särskilt uppföljningen av behovet att förnya tidsbundna säkerheter.

Kontinuerlig uppföljning av säkerheten

I 235 § i miljöskyddslagen stadgas översyn av tillståndsvillkor som gäller säkerhet för avfallsbehandling, när tillståndet har beviljats före 1.5.2012. Om miljötillstånd har beviljats för avfallsbehandling före 1.5.2012 och den säkerhet som ställts för verksamheten inte är förenlig med 59–61 § i miljöskyddslagen, ska tillståndsvillkoret om säkerhet ses över senast i samband med att

- tillstånd för väsentlig ändring av verksamheten söks enligt 29 §;
- tillståndet ses över enligt 81 §;
- tillståndet ändras enligt 89 §, eller;
- tillståndsmyndigheten meddelar förelägganden som avses i 94 § 3 mom. om åtgärder för avslutande av verksamheten.

Uppföljningen och kontrollen av att säkerheten är tillräcklig bör vara en del av tillståndstillsynen av all tillståndspliktig verksamhet som förutsätter att en säkerhet för avfallsbehandling ställs. Tillsynsmyndigheten bör bedöma huruvida säkerheten är tillräcklig i samband med förberedelserna inför en periodisk inspektion. Om tillsynsmyndigheten i anslutning till den regelbundna tillsynen upptäcker att säkerhetsbeloppet inte är tillräckligt för den verksamhet som är föremål för säkerheten och de eventuella riskerna med verksamheten bör tillsynsmyndigheten vid behov väcka ett ärende hos tillståndsmyndigheten om ändring av säkerhetsbeloppet (ändring av tillståndsvillkoret) mitt under tillståndperioden. Det kan vara nödvändigt att se över säkerhetsbeloppet till exempel på grund av att säkerhetsbeloppet visar sig vara för litet, den säkerhet som är i bruk inte är en godtagbar säkerhet enligt gällande lagstiftning eller föroreningen av verksamheten hade bedömts vara av ett annat slag när verksamheten inleddes.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att det är anledning att ändra säkerhetens belopp eller typ, kan tillsynsmyndigheten ta initiativ till ändring av tillståndet med stöd av 89 § 2 mom. 1 eller 5 punkten i miljöskyddslagen. En ändring av tillståndet på basis av 1 punkten förutsätter att föroreningen av eller risken för förorening av verksamheten avviker väsentligt från det som hade bedömts i förväg. Tillämpning av 5 punkten förutsätter återigen ändringen av tillståndet behövs för att tillgodose ett sådant efter beviljandet av tillståndet genom lag, statsrådsförordning eller en rättsakt av Europeiska unionen infört specificerat krav som är bindande och gäller förebyggande eller hindrande av förorening av miljön. En otillräcklig avfallssäkerhet kan anses ha ett indirekt samband med förorening eller risk för förorening av verksamheten eftersom säkerheten tryggar kostnaderna för tillbörlig avfallshantering, uppföljning, kontroll och nedläggning av verksamheten. I sista hand kan en ändring av säkerhetsbeloppet förutsätta ändring av hela tillståndet, varvid det blir nödvändigt att pröva förutsättningarna för beviljande av tillstånd i sin helhet på nytt.

Med hänsyn till huruvida säkerheten är tillräcklig är det också viktigt att fästa uppmärksamhet vid ändringar som ökar och/eller ändrar uppkomsten av avfall i en tillståndspliktig verksamhet. I en situation där mängden upplagrat avfall är större än vad som angetts i tillståndsvillkoren och den ställda avfallssäkerheten är otillräcklig av den orsaken, bör tillsynsmyndigheten vid behov genom förvaltningstvångsåtgärder säkerställa att verksamhetsutövaren minskar mängden upplagrat avfall så att den motsvarar tillståndsvillkoren. Om det handlar om en stor avfallsmängd och tillsynsmyndigheten anser att verksamhetsutövaren uppsåtligen har brutit mot tillståndsvillkoret om upplagring av avfall bör tillsynsmyndigheten dessutom överväga att lämna en begäran om undersökning till polisen.

Tillsynsmyndigheten bör också övervaka att tidsbundna säkerheter förnyas. Vid behov ska tillståndsmyndigheten vidta lagenliga förvaltningstvångsåtgärder för att få verksamhetsutövaren att ställa en ny säkerhet.

12.5

Återställande av säkerhet

I 61 § 4 mom. i miljöskyddslagen bestäms att tillståndsmyndigheten på ansökan ska frigöra en säkerhet när verksamhetsutövaren har uppfyllt sina skyldigheter. En säkerhet kan också frigöras delvis. Om NTM-centralen är förmånstagare till säkerheten ska behandlingen av ärendet för att frigöra säkerheten fortskrida enligt följande:

1. Verksamhetsutövaren ansöker om frigörande av säkerheten, helt eller delvis, hos tillståndsmyndigheten.
2. Tillståndsmyndigheten begär före avgörandet av frågan ett utlåtande åtminstone från den aktuella NTM-centralen.
3. Vid behov begärs sökandens genmäle till de krav som ställts i utlåtandena.
4. Tillståndsmyndigheten beslutar om frigörandet av säkerheten.
5. Tillståndsmyndigheten meddelar NTM-centralen när beslutet om frigörandet av säkerheten har vunnit laga kraft.
6. NTM-centralen frigör säkerheten i enlighet med tillståndsmyndighetens beslut.

12.6

Övervakning av säkerheten vid konkurs

En effektiv övervakning av säkerheten vid en konkurs förutsätter att tillsynsmyndigheten informeras om verksamhetsutövarens insolvens i ett så tidigt skede som möjligt. Den tillsynsmyndighet som är förmånstagare till säkerheten får ingen information om en konkurs via officiella kanaler, utan ärendet hänger på boförvaltarens och tillsynsmyndighetens aktivitet.

I avfallssäkerhetsanvisningarna (Jätevakuusopas, Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012 (Ställande av säkerhet inom avfallshanteringen – handledning om säkerheter som krävs av aktörer inom avfallshanteringen, Miljöförvaltningens anvisningar 5/2012) framhävs betydelsen av att själv aktivt söka information. Enligt anvisningarna bör tillsynsmyndigheterna till exempel aktivt följa konkursmeddelandena i Officiella tidningen.

12.7

Realisering av säkerhet

Sättet att realisera en säkerhet beror på säkerhetens form. Ibrukttagandet av borgen och en pantsatt insättning, till exempel, förutsätter att huvudskulden har förfallit genom ett beslut om förvaltningstvång. Frågan utreds närmare i avfallssäkerhetsanvisningarna som nämns i 12.7 (s. 45–46).

13 Tillsyn över skyddskonstruktioner

Särskilt i en anläggnings byggnadsskede men delvis även i produktionskedet görs olika miljöskyddskonstruktioner vid tillsynsobjekten. I miljötillståndet kan särskilda krav ställas på skyddskonstruktioner. Att skyddskonstruktioner byggs högklassigt och omsorgsfullt är av största vikt. I praktiken är många funktionella egenskaper svåra att testa i efterhand. Planering, genomförande och kvalitetskontroll av tätningskonstruktioner har behandlats bland annat i följande publikationer från SYKE (på finska):

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

Tillsynsmyndigheten bör se till att verksamhetsutövaren lämnar in konstruktionsplanerna över de viktigaste skyddskonstruktionerna till tillsynsmyndigheten för granskning i god tid innan byggandet startar. Byggandet ska utföras enligt allmänna kvalitetsnormer. För övervakningen av byggandet av skydd behövs en utomstående, oberoende övervakare. Tillsynsmyndigheten bör säkerställa att den oberoende övervakningen är behörig och att kvalitetssäkringsåtgärderna är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten kan göra tillsynsbesök i området under byggnadstiden. En idrifttagningsbesiktning ska göras i området, om en sådan förutsätts i tillståndet. Innan området tas i drift bör tillsynsmyndigheten ha fått arbetsbeskrivningarna och dokumenten över kvalitetskontrollen samt den utomstående övervakarens slutrapport. I ärenden som gäller dammar är det bra med ett nära samarbete med dammsäkerhetsmyndigheten.

14 Exceptionella situationer

Enligt 123 § i miljöskyddslagen ska verksamhetsutövaren meddela den behöriga tillsynsmyndigheten, om det uppstår utsläpp eller avfall på grund av en olycka eller en oförutsedd produktionsstörning eller av någon annan därmed jämförbar oväntad exceptionell orsak eller vid rivning av en konstruktion eller anordning på så sätt att

- miljötillståndet eller statsrådets beslut om verksamheten inte kan följas;
- situationen kan medföra direkt och uppenbar risk för förorening av miljön; eller
- avfallets mängd eller beskaffenhet föranleder avfallshanteringsåtgärder som avviker från det normala.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten är behörig myndighet förutom när den statliga tillståndsmyndigheten, dvs. RFV beviljar miljötillståndet för verksamheten eller en anmälan enligt 116 § i miljöskyddslagen har gjorts till den statliga tillsynsmyndigheten. I sådana situationer är den statliga tillsynsmyndigheten, dvs. NTM-centralen behörig i frågan.

Tillsynsmyndigheten bör se till att verksamhetsutövaren utan dröjsmål utarbetar och lämnar in en plan enligt vilken utsläpp och avfall från verksamheten och förorening av miljön på grund av dem kan begränsas under den exceptionella situationen. På samma gång bör verksamhetsutövaren sträva efter att så fort som möjligt återställa situationen så att den igen blir förenlig med lag, dvs. förenlig med miljötillståndet eller registreringsbeslutet. Om en exceptionell situation förorsakar hälsoolägenheter eller andra olägenheter eller risk för olägenheter som avses i 5 § 1 mom. 2 punkten, ska tillsynsmyndigheten inspektera verksamheten eller införskaffa tilläggsutredningar om saken.

Utifrån en anmälan fattar den behöriga tillsynsmyndigheten ett beslut med nödvändiga bestämmelser för att återställa verksamheten så att den är förenlig med lagen och med bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen samt för att eliminera den olägenhet eller risk för olägenhet som situationen ger upphov till. I beslutet ska en tidsfrist fastställas för åtgärderna. Om läget är särskilt kritiskt eller exceptionellt, om det tar tid att rätta till situationen och återställa verksamheten till ett lagenligt tillstånd och åtgärder vidtas i flera olika etapper och all information som behövs för beslutsfattandet inte genast är tillgängligt, kan temporära bestämmelser utfärdas i beslutet. Ett beslut och bestämmelser kan utfärdas även om verksamhetsutövaren skulle ha försummat sin anmälningsplikt.

Vid förelägganden iakttas bestämmelserna i kapitel 18 i miljöskyddslagen om förvaltnings tvång och när det gäller sanering av mark och grundvatten bestämmelserna i kapitel 14 i miljöskyddslagen. Förelägganden om anläggningens verksamhet och nödvändiga åtgärder bör vara i rätt proportion till den uppskattade överträdelserna av bestämmelserna, miljöföroreningen eller risken för en miljöförorening eller de problem som framkommer i avfallshanteringen. Om en exceptionell situation så kräver ska tillsynsmyndigheten på eget initiativ anhängiggöra ett förfarande för att ändra tillståndsvillkoren eller återkalla tillståndet.

Tidsgränserna för myndigheternas verksamhet vid exceptionella situationer behandlas i bilaga 3 till tillsynsanvisningarna.

15 Tillsyn över användningen av kemikalier och utsläpp av skadliga ämnen

De tillsynsmyndigheter som arbetar enligt miljöskyddslagen har till uppgift att övervaka användningen av kemikalier, användningsförhållandena och utsläppen av skadliga ämnen ur miljövärdens synvinkel. Tillsynen över efterlevnaden av miljöskyldigheterna i anslutning till kemikalier och skadliga ämnen stöder sig på i miljöskyddslagen och kemikalielagen (599/2013).

Användningen av kemikalier och utsläpp av skadliga ämnen övervakas särskilt genom inspektioner av anläggningar och i samband med granskning av kontrollresultat, årsanmälningar och årsrapporter. Om verksamhetsutövaren meddelas om en inspektion i förväg bör man även nämna huruvida övervakningen av specialfrågor i anslutning till kemikalier också kommer att inkluderas i besöket. Vid behov kan man förutsätta att verksamhetsutövaren lämnar mer exakta utredningar om användningen, upplagringen och utsläppen av kemikalier och skadliga ämnen. Om miljötillståndet inte innehåller någon förpliktelse om att uppgifter om mängderna av kemikalier eller skadliga ämnen ska lämnas, kan tillsynsmyndigheterna med stöd av 172 § i miljöskyddslagen ålägga verksamhetsutövaren att foga uppgifterna i fråga till årsrapporteringen.

Tillsynsresultaten från inspektionerna ska registreras i datasystemet för tillsynen. Utifrån de uppgifter som ska registreras utarbetas behövliga nationella tillsynsrapporter. Verkställandet av tillsynen över efterlevnaden av Reach-förordningen ((EG) nr 1907/2006) rapporteras vart femte år till kommissionen.

15.1

Tillsyn över efterlevnaden av kemikalielagen

NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten övervakar med stöd av 11 § i kemikalielagen att bestämmelserna om förebyggande och bekämpning av miljöolägenheter av kemikalier efterlevs i miljötillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter. Tillsynen gäller särskilt följande:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach-förordningen)
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter (biocidförordningen)
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG (POP-förordningen).

Enligt 7 § 2 mom. i miljöskyddslagen ska man i verksamhet som medför risk för förorening av miljön iaktta principerna och skyldigheterna i kemikalielagen (599/2013) och i EU:s kemikalielagstiftning. Skyldigheterna och principerna hänför sig särskilt till skyldigheterna om en säker användning av kemikalier samt tillstånden och begränsningarna i anslutning till användningsförhållandena.

Bestämmelsen i miljöskyddslagen syftar inte till att integrera hela kemikalielagstiftningen i de grundläggande skyldigheterna enligt miljöskyddslagen eftersom kemikaliebestämmelserna som sådana är direkt bindande för verksamhetsutövaren. Om ett miljötillstånd emellertid innehåller bestämmelser som är förenliga med Reach-förordningen kommer de att omfattas av tillsynsmyndighetens tillsyn med stöd av miljöskyddslagen. För övrigt tillämpas förfarings-sätten i kemikalielagen på tillsynen över efterlevnaden av kemikalielagen med undantag för sökande av ändring. Vid ändringssökande följs det som föreskrivs i miljöskyddslagen.

Vid tillsynen över efterlevnaden av Reach-förordningen har tillsynsmyndigheten till uppgift att övervaka ämnesspecifika användningsförhållanden liksom tillståndspliktiga ämnen som nämns i bilaga XIV till Reach-förordningen och begränsningar och skyldigheter som nämns i bilaga XVII till Reach-förordningen. I anslutning till tillsynen kan man samtidigt informera om nya tillståndspliktiga ämnen och begränsningar, särskilt i företag på SME-sektorn.

Som tillsynsätgärd tillfrågas verksamhetsutövaren och vid inspektionen konstateras

- huruvida anläggningen har fått exponeringsscenarioer och huruvida verksamheten enligt verksamhetsutövarens egen anmälan överensstämmer med dem;
- huruvida anläggningen använder sådana tillståndspliktiga ämnen som nämns i bilaga XIV till Reach-förordningen, huruvida det finns tillbörliga tillstånd för användningen av dem och huruvida villkoren i dem iakttas;
- huruvida anläggningen använder sådana förbjudna eller begränsade ämnen som nämns i bilaga XVII till Reach-förordningen och huruvida begränsningarna iakttas.

Tillsynen över efterlevnaden av Reach-förordningen behandlas i detalj i en separat tillsynsanvisning (REACH-valvontaopas ympäristönsuojeluviranomaisille, Ympäristöhallinnon ohjeita 7/2014 (Handledning för miljöförvaltningsmyndigheter om Reach-tillsyn, Miljöförvaltningens anvisningar 7/2014)).

Genom biocidförordningen regleras tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter. Inom tillsynsverksamheten bör det utredas om biocidprodukter används i verksamheten och om de villkor som ställts för användningen följs.

POP-förordningen förbjuder tillverkning, användning, export och import av ämnen som räknas upp i bilagorna I och II till förordningen. Tillsynsmyndigheten bör utreda om det finns POP-ämnen vid tillsynsobjektet och om de begränsningar som ställts för användningen av ämnena följs i verksamheten. Tillsynsfrågor i anslutning till POP-förordningen behandlas i SYKE:s rapport 23/2013 (Pysyvien organisten yhdisteiden Tukholman yleissopimuksen velvoitteiden kansallinen täytäntöönpanosuunnitelma).

Kemikaliefrågor enligt miljöskyddslagen

Vid inspektionen av anläggningar har tillsynsmyndigheten beträffande kemikalier bland annat till uppgift att säkerställa att de allmänna skyldigheterna enligt miljöskyddslagen fullgörs i verksamheten. Till dessa skyldigheter hör särskilt skyldigheten att vara konsekvensmedveten, dvs. att känna till miljöriskerna med de kemikalier som används i verksamheten och hanteringen av riskerna (6 §), beredskapsskyldigheten (15 §), skyldigheten att bekämpa förorening (14 §), skyldigheten att använda kemikalier på ett sätt som inte orsakar betydande risk för miljön (19 §) och skyldigheten att bland de alternativ som står till buds välja den kemikalie som orsakar minst risk för miljön (19 §). Vid inspektioner bör man dessutom säkerställa att verksamhetsutövaren följer bestämmelserna i miljötillståndet om bedömning av miljöriskerna, säkerhetskrav för skadliga ämnen samt begränsning, kontroll och rapportering av utsläpp. Vid bedömningen av innehållet i miljöriskutredningar kan man dra fördel av publikationen om miljöriskanalys (Suomen ympäristö 2/2006, Häiriöpäästöjen ympäristöriskianalyysi, SYKE (Miljöriskanalys av tillfälliga utsläpp, Miljön i Finland 2/2006)).

Tillsynen över utsläpp av gaser som förstör ozonskiktet och F-gaser utgår från Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (ozonförordningen) samt förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser (F-gasförordningen). I Finland har tillsynen enligt dessa förordningar och behörighetsvillkoren i anknytning till dem fastställs i miljöskyddslagen och i statsrådets förordning (452/2009) om underhåll av anläggningar som innehåller ämnen som bryter ned ozonskiktet samt vissa fluorerade växthusgaser (underhållsförordningen). Förordningens tillsynsmyndigheter är NTM-centralerna och de kommunala miljöskyddsmyndigheterna samt hälsoskyddsmyndigheterna, livsmedelstillsynsmyndigheterna och tillsynsmyndigheterna för konsumtionsvaror och konsumenttjänster, vilka ser till att förordningen efterlevs inom de egna verksamhetsområdena. Tillsynen över efterlevnaden av ozon- och F-gasförordningarna behandlas i detalj i en separat anvisning (Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2015, Valvontaohje otsonikerrosta heikentäviä aineita tai fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huoltoon valvoville viranomaisille (Miljöförvaltningens anvisningar 3/2015. Anvisningar för tillsynsmyndigheter gällande tillsyn över underhåll av anläggningar som innehåller ämnen som bryter ned ozonskiktet eller fluorerade växthusgaser).

I statsrådets förordning om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa målarfärger och lacker samt produkter för fordonsreparationslackering (837/2005, produkt-VOC-förordningen) begränsas halterna av lösningsmedel i vissa produkter. Enligt 24 § i miljöskyddslagen övervakar Tukes efterlevnaden av förordningen tillsammans med de allmänna tillsynsmyndigheterna. NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten övervakar efterlevnaden av förordningen i samband med tillsynen över anläggningar som tillverkar tillståndspliktiga målarfärger och/eller lacker. Om frågor som hänger samman med produkt-VOC-förordningens tillämpningsområde har behandlats vid en inspektion, ska inspektionsberättelsen skickas för kännedom till Tukes, som samlar uppgifterna om tillsynen över efterlevnaden av produkt-VOC-förordningen. Enligt 11

§ i produkt-VOC-förordningen (6/2011) svarar Tukes för hur tillsynen över denna förordning läggs upp och utarbetar ett övervakningsprogram med hjälp av vilket efterlevnaden av förordningen övervakas.

Med stöd av lagen om ändring av avfallslagen (1104/2011) övervakar NTM-centralen efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1102/2008 om exportförbud för metalliskt kvicksilver och vissa kvicksilverföreningar och kvicksilverblandningar och säker förvaring av metalliskt kvicksilver (förordningen om exportförbud för kvicksilver).

I statsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön (1022/2006, förordningen om farliga ämnen) fastställs utsläppsförbud, utsläppsgränsvärden och miljökvalitetsnormer. Förordningen har utfärdats med stöd av miljöskyddslagen, lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) och lagen om vattentjänster (119/2001). Bestämmelserna i förordningen grundar sig på EU-lagstiftning. Enligt 2 § 1 mom. i förordningen om farliga ämnen ska förordningen tillämpas på sådana vattendrag, rännilar, diken och grundvatten som avses i vattenlagen samt på Finlands territorialvatten och ekonomiska zon. Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 6 § tillämpas dock inte på rännilar och diken. Bestämmelserna om farliga ämnen tillämpas även vid förfaranden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen.

Enligt 28 § 1 mom. i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen ska statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som sköter myndighetsuppgifter i tillämpliga delar i sin verksamhet beakta de av statsrådet godkända förvaltningsplanerna, havsförvaltningsplanen och den särskilda åtgärdsplanen. Enligt 28 § 2 mom. i nämnda lag ska beträffande beaktandet av förvaltningsplaner och havsförvaltningsplanen dessutom iakttas vad som bestäms någon annanstans i lag. Om detta beaktande stadgas separat i miljöskyddslagen och vattenlagen. 3 kap. 6 § i vattenlagen, 3 kap. 4 § i vattenlagen och 51 § och 49 § i miljöskyddslagen är viktiga bestämmelser.

När ämnen som avses i punkt C2 i bilaga 1 släpps ut eller läcker ut ska utövare av miljötillståndspliktig verksamhet kontrollera ämnena som halt i vatten, sediment eller biota (7 § förordning om farliga ämnen, kontroll av ytvatten). Om man kan anta att verksamheten orsakar utsläpp i miljön av ämnen som avses i punkt C2 i bilaga 1 till förordningen (Ämnen som identifierats som farliga och skadliga för vattenmiljön enligt ramdirektivet för vatten samt miljökvalitetsnormerna för dem), bör tillsynsmyndigheten granska verksamhetsutövarens kontrollplaner och vid behov komplettera kontrollen av dessa ämnen.

Kontrollplanerna bör ändras vid behov, antingen på tillsynsmyndighetens beslut eller genom att lägga fram ärendet för behandling av tillståndsmyndigheten, så att kontrollen uppfyller kraven i lagstiftningen. Om man inte känner till att utsläppen behöver kontrolleras genom tillståndsvillkor är det mer ändamålsenligt att först göra tillräckliga kompletteringar av kontrollen.

1 Allmänt om tillsynen över efterlevnaden av avfallslagen

Inspektionerna som föreskrivs i avfallslagen utgör huvuddelen av tillsynen enligt avfallslagen. Enligt i avfallslagen ska tillsynsmyndigheten med regelbundna intervaller inspektera anläggningar och företag som bedriver verksamhet där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt, där det uppkommer farligt avfall, där avfall transporteras eller insamlas yrkesmässigt, där verksamhet som avfallsmäklare är omfattande eller där omfattande internationella avfallstransporter utförs.

I enskilda fall kana inspektionerna till exempel gälla föreläggande om städning på ett nedskräpat område eller utredningar som gäller föreläggande av en enskild bestämmelse. En inspektion kan också förutsätta utredning av ett ärende som en berörd part har anhängiggjort. Om verksamheten kräver miljötillstånd ska inspektionerna emellertid utföras inom tillsynen över tillståndet enligt miljöskyddslagen.

1.1

Allmänna tillsynsmyndigheter och centrala tillsynsuppgifter som ankommer på dem

Allmänna tillsynsmyndigheter enligt avfallslagen är NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndighet som avses i lagen om kommunernas miljöförvaltning (64/1986).

De utövar tillsyn över efterlevnaden av avfallslagen och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Inom tillsynen är NTM-centralernas och den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens behörigheter överlappande. Tillsynsmyndigheterna inom avfallshanteringen utöver tillsyn bland annat över efterlevnaden av förbud och skyldigheter som föreskrivits separat i avfallslagen och i statsrådets förordningar som utfärdats med stöd av avfallslagen, över efterlevnaden av de kommunala avfallshanteringsbestämmelserna samt över den verksamhet som utförs av dem som ansvarar för den kommunala avfallshanteringen och har hand om olika uppgifter inom avfallshanteringen. När det gäller lokala uppgifter har kommunens miljöförvaltningsmyndighet i praktiken ansvaret för tillsynen.

NTM-centralen övervakar i regel sådana verksamheter som enligt miljöskyddslagen och avfallslagen faller inom statens behörighet. Således utövas tillsynen över avfallstransportörers och avfallsmäklares verksamhet i första hand av NTM-centralen, som godkänner att en

verksamhet tas upp i avfallshanteringsregistret. Insamling av avfall övervakas återigen av den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten kan vid behov avtala om att på ett ändamålsenligt sätt anordna tillsynen över sådana anläggningar och funktioner där farligt avfall uppkommer.

Den kommunala avfallshanteringsmyndigheten som har hand om myndighetsuppgifterna inom avfallshanteringen är inte behörig att utöva tillsyn. Om det av den uppföljning som görs av den kommunala avfallshanteringsmyndigheten framkommer behov av att ingripa i försummelser, hör tillsynsåtgärderna, såsom utövande av förvaltningstvång, i första hand till den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens behörighet. Om det handlar om ett tillsynsärende som gäller två eller flera kommuners område kan det vara ändamålsenligt att NTM-centralen tar hand om tillsynsåtgärderna. Tillsynen över miljötillståndspliktig verksamhet utövas däremot enligt arbetsfördelningen i miljöskyddslagen. NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten bör samarbeta inom tillsynen.

I avfallslagen bestäms om vissa uttryckliga uppgifter som antingen hör allmänt till tillsynsmyndigheten (båda allmänna tillsynsmyndigheterna är behöriga) samt separat till NTM-centralen eller till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten enligt följande:

Uppgifter som allmänt hör till tillsynsmyndighetens behörighet:

- 123–124 §: inspektionsrätt och genomförande av inspektioner
- 126 §: åtgärder vid förseelser eller försummelser (utövande av förvaltningstvång)
- 130 §: försäljning av lös egendom som är föremål för hot om tvångsutförande
- 133 §: påförande av försummelseavgift
- 136 §: åtgärder i samband med brottmål (begäran om undersökning till polisen)
- 138 §: rätt att anföra besvär över beslut enligt avfallslagen

Uppgifter som hör till NTM-centralens behörighet:

- 75.2 §: att ålägga en kommun att städa upp
- 92 §: utlåtande om kommunala avfallshanteringsföreskrifter som är under beredning
- 96 §: godkännande av verksamhet för anteckning i avfallshanteringsregister
- 97, 99 §: ändring av beslut om godkännande för anteckning i avfallshanteringsregistret, återkallande och upphörande av ett godkännande
- 109–110 §: utlåtande om huruvida avfallsbehandlingskapaciteten är tillräcklig på begäran av exportören, importören eller SYKE
- 136.2 §: målsägande i brottmål, om det allmänna intresset har kränkts

Uppgifter som hör till den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens behörighet:

- 75.1 §: att ålägga den som är uppstädningsskyldig att städa upp
- 100 §: registrering av anmälan om yrkesmässig avfallsinsamling
- 125 §: meddelande av beslut i enskilda fall.

1.2

Övriga tillsynsmyndigheter

Övriga tillsynsmyndigheter är Finlands miljöcentral SYKE och NTM-centralen i Birkaland, enligt 25 § i avfallslagen. Tukes och tullverket har också tillsynsuppgifter enligt avfallslagen.

SYKE utöver tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om internationella avfallstransporter. NTM-centralen i Birkaland beviljar alla tillstånd för specialtransporter i Finland med undantag för Åland. Dessa uppgifter behandlas kort nedan.

2 Tillsynsåtgärder enligt avfallslagen

2.1

Beaktande av avfallslagen vid tillsynen över miljötillståndspliktig verksamhet

Avfallslagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av avfallslagen ska tas i beaktande vid prövning av miljötillstånd (48 § i miljöskyddslagen) och vid utfärdande av tillståndsvillkor (52 § i miljöskyddslagen) oberoende av hurdan verksamhet tillståndet gäller. Tillsynsmyndigheten ska i sina utlåtanden om miljötillståndsansökningar bland annat beakta de skyldigheter som berör verksamheten enligt avfallslagen. I tillsynen över miljötillståndspliktig verksamhet ingår förutom tillsynen över efterlevnaden av de tillståndsvillkor som utfärdats med stöd av avfallslagen även tillsynen över efterlevnaden av de allmänt förpliktande bestämmelserna i avfallslagen, såsom:

- de allmänna skyldigheterna (8, 12–13, 15–18, 20 §)
- bokföringsskyldigheten och skyldigheten att lämna uppgifter (118–119 §)
- uppföljnings- och kontrollskyldigheten (120 §)
- skyldigheten som gäller transportdokument (121 §).

Om det till följd av en miljötillståndspliktig verksamhet uppkommer nedskräpning som avses i avfallslagen, är det ändamålsenligt att den tillsynsmyndighet som anges i miljötillståndet och som i första hand ansvarar för tillsynen över miljötillståndet (189 § 1 mom. i miljöskyddslagen) tar hand om tillsynsåtgärderna. Ärendet behöver då inte separat behandlas i ett förfarande som gäller nedskräpning enligt avfallslagen. I annat fall ska förfarandet för uppstädning av ett nedskräpat område enligt kapitel 8 i avfallslagen följas.

I miljöskyddslagen och i bestämmelser som utfärdats med stöd av miljöskyddslagen föreskrivs om inspektioner av miljötillståndspliktiga verksamheter. I specialavsnittet om i miljöskyddslagen redogörs för tillsynsförfarandet enligt miljöskyddslagen.

2.2

Tillsynsmyndighetens rätt att få uppgifter

Med stöd av 122 § i avfallslagen har rätt att för tillsynen få uppgifter av avfallsinnehavaren och alla aktörer inom avfallshanteringen samt av den som är skyldig att städa upp ett nedskräpat område. Rätten att få uppgifter gäller också uppgifter och handlingar av en annan myndighet, tjänsteman eller tjänsteinnehavare, trots den i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskrivna tystnadsplikten.

Om den kommunala avfallshanteringsmyndighetens rätt att på begäran få uppgifter av avfallsinnehavaren eller någon annan aktör inom avfallshanteringen stadgas i 122 § 3 mom. i avfallslagen. Enligt bestämmelsen får den kommunala avfallshanteringsmyndigheten bara begära upplysningar som behövs för skötseln av en uppgift som anknyter till uppgifterna i 5 kap. i avfallslagen. Den kommunala avfallshanteringsmyndigheten får inte begära uppgifter för den allmänna tillsynen enligt avfallslagen, då det är den kommunala miljövårdsmyndigheten som har rätt till dessa uppgifter.

2.3

Inspektionsrätt

Enligt 123 § i avfallslagen har tillsynsmyndigheten eller en av myndigheten utsedd tjänsteman för utförandet av uppgifterna enligt avfallslagen, förutom i lokaler som används för permanent boende, rätt att

- röra sig på annans område och få tillträde till platser där verksamhet som omfattas av avfallslagen bedrivs;
- utföra inspektioner och undersökningar;
- utföra mätningar och ta prov;
- kontrollera verksamhetens miljö- och hälsopåverkan.

Den kommunala avfallshanteringsmyndigheten har rätt att, förutom i lokaler som används för permanent boende, utföra de inspektioner som behövs för skötseln av en uppgift med anknytning till kommunens skyldighet enligt 5 kap. att ordna avfallshantering.

Vid inspektioner bör de allmänna principerna för förvaltningen enligt 6 § i förvaltningslagen tas i beaktande. Med hänsyn till tillsynsuppgifterna är principerna om ändamålsbundenhet och proportionalitetsprincipen de viktigaste.

Den som innehar den plats som inspekteras ska på begäran ge den myndighet, tjänsteman eller tjänsteinnehavare som utför inspektionen tillgång i skriftlig eller elektronisk form till de handlingar som kan ha betydelse vid tillsynen över efterlevnaden av avfallslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Den tjänsteman eller tjänsteinnehavare som utför inspektionen har rätt att få kopior av de handlingar som granskas och utskrift av registreringar i datasystemen. Rätten att ta kopior ska begränsas till de handlingar och registreringar som är väsentliga för inspektionen. Det objekt som är föremål för tillsynen ska meddelas vilka kopior som tagits.

Tillsynsmyndigheten kan besluta att innehavaren av den plats som inspekteras ska betala skäliga kostnader för mätningarna eller undersökningarna. Beslut om debitering av kostnaderna kan bara fattas av anledning som är grundad med hänsyn till tillsynen över verkställandet av avfallslagen. Det bör emellertid märkas att bestämmelserna i miljöskyddslagen tillämpas på skyldigheten att betala kostnader i anslutning till tillsyn över verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöskyddslagen.

Inspektion är inte tillåten på en plats som omfattas av hemfriden, dvs. på en plats som används för permanent boende. Utgångspunkten är att alla lokaler som används för permanent boende ska omfattas av hemfriden. Avfallsrum i flervåningshus, avfallshanteringslokaler i stenfoten av hus, täckta avfallskärl på fastigheters gårdsplaner eller andra inhägnader för avfallskärl på gårdar eller längs gatan kan inte betraktas som områden som omfattas av skyddet av hemfriden enligt grundlagen.

Avfallslagen har inga särskilda bestämmelser om inspektionsförfarandet och således tillämpas förfarandet enligt 39 § i förvaltningslagen på inspektionerna. Inspektionsförfarandet behandlas mer ingående i anvisningen Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014).

2.4

Inspektioner och inspektionsplaner

Ändring av 124 § i avfallslagen

Ändringen av avfallslagen (1518/2015) klargjorde bestämmelserna om inspektionerna av avfallshanteringen. Lagen utökades också med bestämmelser om tillsynsmyndigheternas skyldighet att utarbeta en på riskbedömning baserad plan över inspektioner av sådana anläggningar och företag vars verksamhet omfattar eller med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter

Bestämmelserna om vilka objekt som ska övervakas och myndigheternas ansvar och arbetsfördelning vid tillsynen är emellertid de samma även efter revideringen. De preciserade tillsynsåtgärderna grundar sig på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 660/2014 om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall, som innehåller detaljerade bestämmelser om utarbetandet av en plan för inspektioner och genomförandet av inspektioner av avfallshanteringen.

Ändringen av avfallslagen trädde i kraft 1.1.2016. Planer över inspektioner ska utarbetas senast 1.1.2017.

Inspektioner

Enligt 124 § 1 mom. i avfallslagen ska tillsynsmyndigheten med regelbundna intervaller och på lämpligt sätt inspektera anläggningar och företag som bedriver

1. verksamhet där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt;
2. verksamhet där det uppkommer farligt avfall;
3. verksamhet där avfall transporteras eller insamlas yrkesmässigt;
4. omfattande verksamhet som avfallsmäklare;
5. omfattande internationella avfallstransporter.

Bestämmelser om tillsyn över miljötillståndspliktiga eller registreringspliktiga verksamheter, där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt eller där det uppkommer farligt avfall, ingår dessutom i miljöskyddslagen. Inspektionsskyldigheterna och förfaringssätten för inspektioner enligt avfallslagen, avfallstransportförordningen och miljöskyddslagen kompletterar varandra.

Inspektionsplaner

I nya 124 § 2 mom. i avfallslagen stadgas om tillsynsmyndighetens skyldighet att utarbeta en plan för inspektioner och annan tillsyn av internationella transporter i anslutning till verksamheter enligt 1 mom. Planeringen syftar till att effektivisera tillsynen över internationella avfallstransporter och användningen av resurserna för denna tillsyn. Genom att framhäva riskbedömningen kan tillsynen över avfallstransporterna inriktas till de verksamheter tillsynen behövs mest och där åtgärderna för att skydda miljön är de effektivaste. Målet med planmässigheten är att säkerställa en enhetlig och kostnadseffektiv tillsyn som uppvisar en jämn kvalitet.

Tillsynsmyndigheten ska utarbeta en plan för sådana inspektioner och övrig tillsyn av sådana verksamheter som omfattar eller med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter. Planen ska grunda sig på en bedömning av de risker som uppkommer av det avfall som transporteras och hanteringen av avfallet samt av miljöpåverkan av transporten och hanteringen. Inspektionsplanen ska täckmyndighetens verksamhetsområde och kan utgöra en del av andra planer. Inspektionsplanen ska innehålla åtminstone följande:

- mål och prioriteringar för inspektionerna, inklusive en beskrivning av hur prioriteringarna har fastställts;
- det geografiska område som inspektionsplanen i fråga omfattar;
- information om planerade inspektioner, inklusive fysiska kontroller;
- uppgifter som tilldelats varje myndighet som deltar i inspektioner;
- förfaranden för samverkan mellan de myndigheter som deltar i inspektioner;
- information om utbildning av inspektörer i frågor som rör inspektioner; och
- information om de personella, finansiella och andra resurser som krävs för genomförandet av inspektionsplanen i fråga.

Inspektionsplanen ska ses över minst vart tredje år och vid behov uppdateras. Vid utarbetandet av inspektionsplanerna samt vid utförandet av inspektionerna och vidtagandet av övriga tillsynsåtgärder ska man dessutom iakta de förfaranden, principer och skyldigheter vid inspektionsverksamhet som avses i avfallstransportförordningen (artikel 50 i avfallstransportförordningen). I kapitel 4 i den särskilda delen om avfallslagen beskrivs vad tillsynsmyndigheten bör inspektera med hänsyn till internationella avfallstransporter.

SYKE utarbetar en inspektionsplan för de verksamheter som avses i 124 § 1 mom. 5 punkten. Tillämpliga delar av inspektionsplanen utarbetas i samarbete med tullen, polisen, NTM-centralerna och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. SYKE har också till uppgift ge andra tillsynsmyndigheter utbildning och vägledning när det gäller att identifiera risker i anslutning till internationella avfallstransporter. Se även kapitel 4 i specialdelen om avfallslagen.

Inspektionsplaner över sådana verksamheter enligt 124 § 1 mom. 1–4 punkten, som med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter, utarbetas av NTM-centralen och den kommunala miljövårdsmyndigheten beroende på vad som stadgas i avfallslagen om dessa myndigheters ansvar och arbetsfördelning i anslutning till tillsynen över avfallshanteringen.

Tillsynsplaner som utarbetas med stöd av miljöskyddslagen gällande dem som producerar och dem som behandlar avfall motsvarar i hög utsträckning inspektionsplanerna enligt avfallslagen. Tillsynsmyndigheten kan enligt prövning samla tillsynsplanerna för de anläggningar och företag som myndigheten ska utöva tillsyn över enligt miljöskyddslagen och avfallslagen till en enda handling.

Inspektionsprogram

I inspektionsprogrammet, som utarbetas varje år, beskrivs de tänkta periodiska inspektionerna och andra planerade händelser. Till inspektionerna hör också att granska årsrapporter som lämnats av dem som transporterar eller förmedlar avfall till den del rapportering förutsätts i beslutet om godkännande av registrering i avfallshanteringsregistret. I inspektionsprogrammet beskrivs också inspektioner och andra tillsynshändelser som utförts under det föregående året.

2.4.1

Inspektion av verksamhet där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt

Genom ändringen av 124 § i avfallslagen klargjordes definitionen av anläggningar och företag som ska inspekteras med regelbundna intervaller. Redan före revideringen av 124 § i avfallslagen har miljötillståndspliktiga och registreringspliktiga avfallsproducenter och -behandlare övervakats på ett riskbaserat och planmässigt sätt med stöd av miljöskyddslagen och med beaktande av de tillsynsprogram som hade utarbetats av tillsynsmyndigheten. Kontrollobjekten och kontrollfrekvensen har bestämts utifrån en bedömning av miljöriskerna.

Tillsynsplaner som utarbetas med stöd av miljöskyddslagen gällande dem som producerar och dem som behandlar avfall motsvarar i hög utsträckning inspektionsplanerna enligt avfallslagen och täcker också ofta de senare nämnda. Tillsynsmyndigheten kan enligt prövning samla tillsynsplanerna för de anläggningar och företag som myndigheten ska utöva tillsyn över med stöd av miljöskyddslagen och avfallslagen till samma handling.

2.4.2

Inspektion av anläggningar och verksamheter där det uppkommer farligt avfall

Enligt 124 § i avfallslagen ska tillsynsmyndigheten med regelbundna intervaller och på lämpligt sätt inspektera anläggningar och verksamheter där farligt avfall uppkommer. Utgångspunkten är att alla som producerar farligt avfall ska omfattas av inspektioner. Antalet anläggningar och verksamheter som omfattas av inspektionsskyddligheten kan vara stort – variationerna efter kommun kan också vara betydande – och det kan hända att tillsynsresurserna inte räcker till för inspektioner på ort och ställe. Vid behov kan de objekt som bör inspekteras prioriteras

utifrån riskerna, till exempel avfallets mängd och beskaffenhet, var verksamheten är belägen, störningar som förekommit och anmälningar om olägenheter som inkommit.

Till exempel följande anläggningar och verksamheter omfattas av inspektionsskyldigheten:

- anmälningspliktiga verksamheter som innebär liten industriell hantering och upplagring av farliga ämnen (24§ i kemikaliesäkerhetslagen)
- företag som river byggnader (byggnadsavfall som klassificerats som farligt) samt
- bilverkstäder och andra verkstäder som serverar transportmateriel (spillolja, oljefilter, absorberingsmaterial).

Sådana anläggningar och verksamheter där farligt avfall endast uppkommer vid sedvanlig fastighetsskötsel och sedvanligt fastighetsunderhåll anses inte i första hand omfattas av den inspektionsskyldighet som grundar sig på riskbedömning.

Inspektionsverksamheten kan också riktas antingen till allmän eller verksamhetsspecifik rådgivning och handledning, såsom till exempel efterlevnaden av skyldigheterna och principerna i avfallslagen (inklusive skyldigheten att hålla olika slags avfall åtskilt, skyldigheten att packa och märka farligt avfall, förbudet att bland farligt avfall samt de särskilda kraven på oljeavfall och asbestavfall) och till efterlevnaden av bestämmelserna om överlåtelse av avfall och förfarandet med transportdokument.

Vid den praktiska tillsynen faller inspektioner av icke tillståndspliktiga verksamheter i regel på den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens ansvar på grund av verksamheternas lokala förankring, men NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten bör komma överens om samarbetet inom tillsynen och utförandet av inspektionerna. Om det handlar om en miljötillståndspliktig verksamhet ska tillsynen och inspektionerna utföras i enlighet med i miljöskyddslagen och de bestämmelser och föreskrifter som givits med stöd av miljöskyddslagen.

2.4.3

Inspektion av yrkesmässiga avfallstransportörer och avfallsmäklare

Enligt 124 § i avfallslagen ska NTM-centralen med regelbundna intervaller och på lämpligt sätt inspektera verksamhet som idkas av avfallstransportörer och avfallsmäklare. Med beaktandet av syftet med att godkänna en verksamhet för anteckning i avfallshanteringsregistret torde man kunna utgå från att en inspektion åtminstone borde omfatta till exempel följande åtgärder:

- granska att materielen är tillbörlig (materielens kvalitet, tekniskt skick);
- säkerställa att utdraget ur avfallshanteringsregistret medförs under transporten;
- granska avfallsbokföringen (det transporterade eller förmedlade avfallsets slag, kvalitet, mängd ursprung och leveransplats med datum);
- granska transporthandlingarna samt
- granska eventuell årsrapport om sådan har förutsatts i beslutet om godkännande av verksamheten för anteckning i avfallshanteringsregistret.

Till en inspektion hör emellertid inte att inspektera att avfallstransportörens verksamhetsställe i sig är i tillbörligt skick, eftersom godkännandet av ett företag för anteckning i avfallshanteringsregistret inte omfattar avfallstransportörens verksamhetsställe (till exempel depå, hall eller annan plats där transportmateriel, anordningar och insamlingsredskap förvaras och rengörs). Om ett separat miljötillstånd har utfärdats till exempel för en avfallstransportörs lastbilsdepå (i miljöskyddslagen 27 §, punkt 12 c i tabell 2 i bilaga 1, eller tillstånd som är förenligt med den tidigare i miljöskyddslagen (86/2000)), är det enligt miljöskyddslagen den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten som övervakar verksamheten på verksamhetsstället. Annars faller tillsynen över en sådan plats under den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens allmänna tillsynsbehörighet.

Utifrån utförd inspektion kan den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten vid behov med stöd av 125 § i avfallslagen meddela ett beslut om att förhindra nedskräpning eller ordna avfallshanteringen på lämpligt sätt. Om verksamheten orsakar risk för förorening kan ett föreläggande meddelas på motsvarande sätt med stöd av 180 § i miljöskyddslagen. Om den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten får kännedom om nedskräpning på en depå ska miljöförvaltningsmyndigheten kontakta den som vid NTM-centralen övervakar avfallstransportörernas verksamhet för att man vid behov samtidigt ska kunna fastställa om transportörens verksamhet för övrigt är förenlig med godkännandet för avfallshanteringsregistret.

Avfallstransportörer som är registrerade i ett EU-hemland får transportera avfall i Finland. En inspektion kan göras även av dessa transportörer.

Det bör märkas att utländska mäklare inte kan agera som transporterare av så kallat grönt avfall, endast företag som är registrerade i Finland och finländare.

2.4.4

Inspektion av yrkesmässig insamling av avfall

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten är enligt 100 § i avfallslagen tillsynsmyndighet för yrkesmässig avfallsinsamling som godkänts för anteckning i avfallshanteringsregistret. Vid registreringsförfarandet ges inga bestämmelser om verksamheten, utan godkännandet grundar sig på verksamhetsutövarens anmälan om verksamheten. Verksamheten bör uppfylla kraven i 30 § i statsrådets förordning om avfall (179/2012, avfallsförordningen). Enligt 118 § i avfallslagen är yrkesmässig insamling av avfall en bokföringsskyldig verksamhet.

Yrkesmässig avfallsinsamling hör också till de objekt som enligt avfallslagen ska inspekteras regelbundet. Liksom när det gäller övrig tillsyn över avfallshantering ska tillsynsmyndigheten i sitt tillsynsprogram bestämma intervallen för avfallsinsamlingsverksamheten på basis av en riskanalys (RP 16/2014 rd).

insamlingen av avfallet förläggs till ett visst verksamhetsställe, varvid inspektionen av verksamheten kan omfatta en inspektion även av verksamhetsstället. Vid inspektionen utreds om verksamheten har anordnats i enlighet med kraven i 10 § i avfallsförordningen och kraven beträffande vissa andra avfallsslag (el- och elektronikskrot, dvs. EES, batterier och ackumulatörer, skrotfordon). Utöver detta kan tillsynsmyndigheten också inspektera avfallsbokföringen, av vilken framgår mottaget avfall, avfallsets beskaffenhet och mängd samt leveransplatser.

2.5

Försäljning av lös egendom som är föremål för hot om tvångsutförande

Tvångsutförande är en sanktion för att få verksamhetsutövaren att rätta till en överträdelse eller en försummelse (förvaltningstvång) (129 § i avfallslagen). Med stöd av avfallslagen 130 § kan tillsynsmyndigheten bortföra sådan lös egendom som har värde i pengar för återvinning eller sälja den för att täcka de kostnader som tvångsutförandet vållar. Tillsynsmyndigheten kan också delegera försäljningen av egendomen till utskökningsmyndigheterna. Om återvinningen eller försäljningen efter kostnaderna ger ett överskott, ska myndigheten betala tillbaka överskottet till den ursprungliga ägaren.

Förvaltningstvångsförfarandet och tilldömande av sanktioner för verkställande behandlas i anvisningen Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014).

2.6

Försummelseavgift

Tillsynen över avfallshanteringen kan påföra en försummelseavgift som har karaktären av en påföljd. Avgiften bestäms genom ett förvaltningsförfarande (131–133 § i avfallslagen). Vid fastställandet av en försummelseavgift handlar det således inte om en straffrättslig påföljd. Försummelser som kan påvisas enkelt och som inte förutsätter undersökningar omfattas av avgiftens tillämpningsområde.

En försummelseavgift kan påföras enligt avfallslagen 131 § för följande försummelser:

- försummelse av skyldigheten att göra en ansökan om godkännande för anteckning i producentregistret (101 § i avfallslagen);
- försummelse av producentens bokförings- och uppgiftsskyldighet (54 § i avfallslagen);
- försummelse av skyldigheten att göra en ansökan om godkännande av verksamheten för anteckning i avfallshanteringsregistret (94 § i avfallslagen);
- försummelse av att göra anmälan om insamlingsverksamhet (100 §);
- försummelse av att medföra utdraget ur avfallshanteringsregistret (98 §);
- försummelse av att upprätta de handlingar som krävs i avfallstransportförordningen och av skyldigheterna i anslutning till handlingarna vid så kallade gröna transporter; eller
- försummelse av att ställa en säkerhet som förutsätts i avfallstransportförordningen.

En avgift kan inte påföras den som har dömts till straff för samma förseelse eller om ett ärende som gäller samma förseelse är föremål för förundersökning eller åtalsprövning eller är anhängigt vid en domstol.

Om storleken på försummelseavgiften och om en eventuell jämkning av den beslutar den tillsynsmyndighet som även för övrigt är behörig i det ärende som försummelsen gäller.

Förfarandet för att fastställa försummelseavgiften och påförandet av avgiften behandlas närmare i anvisningen Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014).

2.7

Handräckning

Polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet ska enligt 135 § i avfallslagen vid behov ge handräckning åt tillsynsmyndigheten för utförandet av en tillsynsuppgift. Tullen deltar i inspektioner som utförs av SYKE vid gränsen och utövar sin rätt att öppna laster för inspektion. Polisen eller en tulltjänsteman ska vara på plats också vid öppningen av en last när en illegal avfallstransport returneras.

Med stöd av 117 § i avfallslagen ska tullen vid behov stoppa en internationell avfallstransport som inte uppfyller kraven i avfallstransportförordningen eller i denna lag och anmäla om saken till SYKE för beslut om fortsatta åtgärder.

2.8

Åtgärder i samband med brottmål

136 § om åtgärder i samband med brottmål är ny i den gällande avfallslagen och den förenhetligar bestämmelserna med motsvarande bestämmelse i miljöskyddslagen, 188 §.

Tillsynsmyndigheten ska göra en anmälan till polisen eller, om det är fråga om tullbrott, i första hand till tullmyndigheterna för inledande av förundersökning, om det finns skäl att misstänka en gärning eller försummelse som avses i 147 § 1 mom. Således har anmälningsplikten begränsats till misstanke om brott enligt 48 kap. 1–4 § i strafflagen (39/19889).

Brott som avses i 48 kap. 1–4 § i strafflagen är

- att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förstöra miljön (1 §)
- att orsaka grov miljöförstöring (2 §)
- att orsaka miljöförseelse (3 §).
- att orsaka grov miljöförstöring (4 §)

Enligt formuleringen i avfallslagen 136 § ("ska göra") har tillsynsmyndigheten ingen betydande prövningsrätt, utan anmälan ska i regel göras alltid när man misstänker ett sådant brott som avses i 48 kap. 1–4 § i strafflagen. Det handlar om myndighetens tjänsteplikt. Anmälan behöver dock inte göras om gärningen med hänsyn till omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte anses kräva att åtal väcks.

Övriga mindre brottsmisstankar som inte ingår i 48 kap. 1–4 § i strafflagen (147 § 2 mom. i avfallslagen) faller utanför anmälningsplikten. Beträffande dessa har myndigheterna alltjämt rätt att göra en anmälan till polisen för en förundersökning. Bestämmelsen syftar till att bidra till att myndigheten inte ska ha anmälningsplikt vid sådana gärningar eller försummelser där det är mer ändamålsenligt eller effektivt att påföra en försummelseavgift (131 § i avfallslagen).

Således har tillsynsmyndigheten prövningsrätt när det gäller att anmäla obetydligare brottsmisstankar (se RP 199/2010 rd, detaljerade motiveringar till 136 §).

Om tillsynsmyndigheten misstänker ett brott men inte kan bedöma gärningens art ska en anmälan göras för att förundersökningsmyndigheten ska undersöka saken.

Tillsynsmyndigheten bör göra en tillräcklig utredning av omständigheterna kring den anmälda brottsmisstanken för att underlätta och påskynda förundersökningen. Tillsynsmyndigheten har dessutom kunskaper om substansfrågor som polisen inte nödvändigtvis har och polisen känner inte heller nödvändigtvis till verksamheterna eller kraven på dem. Därför bör anmälan vara tillräckligt specifik.

NTM-centralens ställning som målsägande in om sin bransch gäller alla brottmål som handlar om brott mot i avfallslagen eller mot bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av avfallslagen, ifall det allmänna intresset har kränkts. Den kommunala miljövårdsmyndigheten fungerar inte som bevakare av det allmänna intresset, men den har rollen som målsägande om den har gjort begäran om undersökning och kan ställa krav i målet (till exempel skadeståndskrav i anslutning till ett brott).

Hur man gör en anmälan och kraven på innehållet i en anmälan behandlas närmare i anvisningen Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014).

3 Tillsyn över producentansvaret

NTM-centralen i Birkaland är tillsynsmyndighet för producentansvaret. NTM-centralen godkänner de producenter och producentsammanslutningar samt de retursystem för dryckesförpackningar som omfattas av producentansvaret och utövar tillsyn över efterföljandet av 6 kap. i avfallslagen. Producentansvaret gäller papper och trycksaker, däck, person- och paketbilar, elektriska och elektroniska produkter, batterier och ackumulatorer samt förpackningar. Producentansvariga är i regel de som importerar eller tillverkar nämnda produkter.

Enligt 47 § i avfallslagen har producenten företrädesrätt att ordna avfallshantering av kasserade produkter som omfattas av producentens ansvar. Övriga aktörer får upprätta parallella insamlings- och mottagningssystem för kasserade produkter eller tillhandahålla fastighetsinnehavare eller andra avfallsinnehavare anknytande tjänster bara om det sker i samverkan med producenten. Endast tjänster för återanvändning eller förberedelser för återanvändning får tillhandahållas utan samarbete med producenten. I praktiken förutsätter till exempel insamling av bilbatterier ett skriftligt avtal med ett företag som importerar bilbatterier eller med en producentsammanslutning som företräder flera importörer av bilbatterier.

Om det vid tillsynen framkommer att produkter som omfattas av producentansvaret samlas in utan samarbetsavtal med en producent eller producentsammanslutning i den aktuella branschen, bör NTM-centralen i Birkaland underrättas om detta. Uppgifter om producenter och producentsammanslutningar som har godkänts för producentregistret och mer information om producentansvaret finns på [www.http://www.ymparisto.fi/sv-FI/Konsumtion_och_produktion/Avfall_och_avfallshantering/Producentansvar](http://www.ymparisto.fi/sv-FI/Konsumtion_och_produktion/Avfall_och_avfallshantering/Producentansvar).

4 Tillsyn över internationella avfallstransporter

Enligt 108 § i avfallslagen ska i fråga om internationella avfallstransporter och godkännande av sådana iaktas det som föreskrivs i avfallstransportförordningen samt i avfallslagen och med stöd av den.

Avfallstransportförordningen är som sådan gällande lagstiftning i alla EU-länder. Avfallstransportförordningen tillämpas i regel på alla ämnen och föremål som kan klassificeras som avfall oavsett om avfallet är farligt eller inte. I enlighet med förordningen iaktas två förfaranden för internationella avfallstransporter beroende på avfallet och destinationslandet:

- förfarandet med så kallade gröna transporter mellan företag, och
- tillståndsförfarandet.

Med transport av grönt avfall avses avfall som transporteras för återvinning (bilagorna III, IIIa och IIIb till avfallstransportförordningen) från ett land till ett annat utan att medföra sannolika risker för miljön (till exempel metallskrot, returpapper, obehandlat träavfall, flygaska från kolkraftverk). Vid transport av grönt avfall ska en informationsblankett för grön transport finnas med vid varje transport. Tillståndsförfarandet tillämpas på avfall som transporteras för bortskaffande och på avfall som enligt avfallstransportförordningen är icke-klassificerat eller klassificerat som farligt och som ska transporteras för återvinning. Det är förbjudet att exportera farligt avfall till länder utanför EU och OECD, annars bestäms tillsynen utifrån anmälan från det mottagande landet.

Vidare ska punkterna 4 a–4 d i artikel 50 beaktas. Enligt dessa punkter är exportören skyldig att påvisa att ett använt ämne eller föremål inte är avfall. Ett ämne eller ett föremål kan klassificeras som avfall ifall det inte finns tillräckliga bevis på att det inte handlar om avfallsexport. Tillsynsmyndigheten kan begära en utredning om saken som ska lämnas inom den utsatta tiden. Om ingen utredning lämnas eller om den är bristfällig behandlas transporten som olaglig avfallstransport.

I 117 a § i avfallslagen finns särskilda bestämmelser om begagnade elektriska och elektroniska produkter. Vid export är innehavaren av en begagnad anordning påvisa att den fungerar. Om bevis saknas ska anordningen betraktas som avfall och transporten till det andra landet som illegal. I bilaga 6 till statsrådets förordning om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska

eller elektroniska produkter (519/2014) ges en lista på minimikraven på bevisningen på att anordningarna fungerar. Förfarandet för att påvisa klassificeringen av begagnade elektriska och elektroniska produkter bestäms emellertid inte uttömmande i specialbestämmelserna i avfallslagen, utan ytterligare bestämmelser föreskrivs i avfallstransportförordningen.

SYKE är den behöriga tillsynsmyndigheten för internationella avfallstransporter från, till och via Finland. Tillstånd för internationell avfallstransport ska sökas genom en anmälan till SYKE. SYKE ansvarar för tillsynen över avfallstransporten tillsammans med de andra myndigheterna. Samarbetsmyndigheter är NTM-centralerna, de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna samt tullen och polisen.

Om det före en inspektion på en anläggning har uppstått misstankar om olagliga avfallstransporter är det bra att be övervakaren SYKE närvara vid inspektionsbesöket. Om det vid inspektionen finns fog för att misstänka olagliga avfallstransporter ska SYKE underrättas omedelbart om detta.

Bokföringen över de internationella avfallstransporterna bör granskas vid en inspektion som utförs av tillsynsmyndigheten. Granskningen är en del av tillsynsmyndighetens allmänna tillsynsansvar enligt 24 § i avfallslagen. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till transporter av grönt avfall, eftersom uppgifter om sådana bara behöver lämnas till tillsynsmyndigheten på begäran. Det bör märkas att utländska mäklare inte kan agera som transporterare av grönt avfall, endast företag som är registrerade i Finland och finländare. Företagen ska också meddela allt avfall som exporterats till utlandet i samband med årsrapporteringen till datasystemet för tillsynen. Rapporteringsskyldigheten omfattar också gröna avfallstransporter. I rapporterna bör man granska att det finns ett transporttillstånd för allt rapporterat avfall som förutsätter tillstånd för avfallstransport, och att uppgifterna om gröna avfallstransporter har registrerats korrekt.

SYKE gör också inspektioner av företag som idkar internationella avfallstransporter tillsammans med de miljöförvaltningsmyndigheter som har rollen som övervakare av anläggningarna. Tullen gör riskbaserade inspektioner främst i hamnarna. SYKE medverkar i dessa inspektioner efter behov. Tullen inspekterar export och import från EU utifrån systemet för elektronisk förtullning.

4.1

Specialfrågor i anslutning till tillsynen över transporter av grönt avfall

Ofarligt eller så kallat grönt avfall transporteras över Finlands gränser till en mängd av uppskattningsvis två miljoner ton varje år.

Dessa transporter anmäls inte till SYKE utan man litar på att företagen hanterar transporterna med iakttagande av avfallstransportförordningen. Därmed vilar huvudansvaret för tillsynen över gröna transporter på NTM-centralen, som övervakar insamlingen av avfall och anläggningarna, och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten.

Tillsynen över transporter av grönt avfall förknippas med särskilda utmaningar som tillsynsmyndigheten bör fästa uppmärksamhet vid. Transporter av grönt avfall medför bland annat följande risker:

- aktörerna skiljer inte på avfall och produkt;
- avfall kan säljas till mottagaren till exempel med tillämpning av Incoterms-villkoren för handeln utan att tänka på avfallsinnehavarens ansvar för vem avfall kan överlåtas på;
- aktörerna känner inte till begränsningarna angående export till länder utanför EU;
- ansvaret för avfallet överläts på utländska avfallsmäklare även om den som ordnar transporten ska omfattas av Finlands jurisdiktion, dvs. måste vara en finländare eller ett finskt företag;
- spårbarheten lider – de som producerar avfallet är inte på det klara med vart avfallet hamnar;
- rapporteringen till datasystemet för tillsynen är bristfälligt;
- särskilt när det gäller plast händer det att kraven på att ta avfall som innehåller bestående organiska föreningar ur cirkulation lämnas obeaktade.

1 Allmänt om tillsynen över efterlevnaden av vattenlagen och inriktningen av tillsynen

Den gamla vattenlagen (264/1961) upphävdes och den nya vattenlagen (587/2011) trädde i kraft 1.1.2012. Eftersom en del av projekt som genomförs enligt vattenlagen pågår under en längre tid är man alltså tvungen att i viss utsträckning tillämpa båda lagarna parallellt med stöd av övergångsbestämmelserna. I regel tillämpas emellertid den nya lagen på förfarandena för tillsynen. Enligt 19 kap. 6 § i vattenlagen ska bestämmelserna om tillsyn och förvaltnings- tvång i 14 kap. tillämpas också på sådana vattenhushållningsprojekt som det har beviljats tillstånd eller rätt för eller som har påbörjats före denna lags ikraftträdande.

Vattenlagen tillämpas på vattenhushållningsärenden. Med vattenhushållningsärenden avses genomförande av vattenhushållningsprojekt och annan användning och vård av vattentillgångar och vattenmiljön. En betydande del av tillsynen enligt vattenlagen är förhandstillsyn som ofta handlar om att övervaka byggåtgärder eller åtgärder av engångsnatur. I tillsynen ingår inga periodiska inspektioner utan tillsyn över tillstånd utövas i regel bara om tillsynen behövs med anledning av tillståndsvillkoren, tillståndshavarens anmälningar eller anmälningar för dem som orsakats olägenhet. Vid långvariga projekt kan det till exempel handla om att följa upp skicket på konstruktioner eller vattenståndet. På grund av vattenhushållningsprojektens karaktär är tillstånd som beviljats med stöd av vattenlagen i regel permanenta tillstånd. Tillsynsärenden förutsätter ofta uppgifter om beslut som utfärdats för till och med tiotals år sedan. Förhållandena och aktörerna har ofta växlat och det kan råda oklarhet till exempel om vem som är skyldig att hålla en konstruktion i skick eller på annat sätt se till att tillståndsvillkoren uppfylls. Särskilt tillstånd enligt gamla vattenlagen är svåra att tolka och förutsätter sakkunskap av övervakaren.

För tillsynen innebar nya vattenlagen närmast ett antal preciseringar till exempel av anmälningsförfarandet, vilket har klargjort fördelningen av behörigheten. Tillsynspraxisen bör emellertid alltså förenhetligas och därför bör man vid tillsynen över efterlevnaden av vattenlagen dra fördel av de anvisningar och modeller som utarbetats av arbetsgruppen för verksamhetsmodeller inom miljövärden.

Med undantag för tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt grundar sig tillståndsplikten för ett projekt alltid på en bedömning av konsekvenserna. Därför bör resurserna för tillsynen inriktas på projekt som kan ha betydande konsekvenser till exempel för vattenföringen eller vattennaturtyperna.

Tillsynen bör i första hand inspektera olägenheter för det allmänna intresset, även om enskilt intresse också ska tas i beaktande. Om det enbart handlar om ett enskilt intresse räcker det inte med en subjektiv erfarenhet som läggs fram av den som orsakats olägenhet utan tillsynsmyndighetens åtgärder bör grunda sig på en objektiv bedömning av olägenheten. Allmänt och enskilt intresse hänger ofta samman så att det inte är ändamålsenligt eller möjligt att skilja på dem.

2 Behörig tillsynsmyndighet

Enligt 1 kap. 7 § i vattenlagen är NTM-centralen och den kommunala miljöförvaldigheten tillsynsmyndigheter. NTM-centralen och den kommunala miljöförvaldigheten utövar tillsyn över att vattenlagen och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den efterlevs. Myndigheterna är således behöriga parallellt med undantag för vissa dikningsärenden och andra begränsningar som hör till den kommunala miljöförvaldigheten. De senare nämnda behandlas nedan i detta kapitel.

Då behörigheten utövas parallellt bör man se till att NTM-centralen och den kommunala miljöförvaldigheten inte utövar överlappande tillsyn till exempel i en situation där de som orsakats olägenhet kontakter bägge tillsynsmyndigheterna. Å andra sidan bör det ses till att det inte uppstår situationer där vardera myndigheten anser att tillsynsansvaret kommer an på den andra.

NTM-centralen bör med kommunerna i området gå igenom huvuddragen för ordnandet av tillsynen för att samarbetet ska vara ändamålsenligt med hänsyn till resursanvändningen och resultatet av tillsynen. Härvid bör man ta fasta på tillsynsresurserna, sakkunskapen och möjligheterna att i praktiken göra tillsynsbesök. Genom avtal är det emellertid inte möjligt att till exempel begränsa rätten för den som orsakats olägenhet att väcka ett ärende hos tillsynsmyndigheten.

NTM-centralen och den kommunala miljöförvaldigheten bör samarbeta och vid behov informera varandra om kontakter som tagits till myndigheten och om tillsynsåtgärder. Dessutom kan det hända att det till exempel för byggandet av en brygga eller en annan konstruktion vid vattenbrynet behövs ett åtgärdstillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999), och då kan det vara ändamålsenligt att även byggnadstillsynsmyndigheten närvarar vid ett tillsynsbesök. Tillsynsmyndigheten kan i den mån det är möjligt dra fördel av den andra myndighetens material, observationer vid inspektionsbesök och mätresultat.

I en tillsynsplan som utarbetats enligt miljöskyddslagen bör dessutom ingå en beskrivning av samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för tillsynen. Även om ingen tillsynsplan förutsätts i vattenlagen, rekommenderas det att ett avsnitt om tillsynen enligt vattenlagen inkluderas i den tillsynsplan som är förenlig med miljöskyddslagen. Tillsynsplanen och -programmet bör utvecklas som verktyg för planeringen och allokeringen av resurserna även i tillsynsärenden där man följer vattenlagen.

Anmälningar enligt vattenlagen ska riktas till NTM-centralen (2 kap. 15 § och 5 kap. 6 § i vattenlagen). Med stöd av 18 kap. 17 § i vattenlagen ska NTM-centralen, när den får en anmälan, underrätta den kommunala miljövårdsmyndighet inom vars område åtgärden ska vidtas eller till vars område åtgärdens verkningar sträcker sig. När det gäller dikningsanmälningar ska NTM-centralen vid behov uppmana den projektansvariga (den som söker eller innehar tillståndet eller någon annan som ansvarar för beredningen, genomförandet, driften eller underhållet av ett vattenhushållningsprojekt eller för idkandet av verksamheten) att ansöka om tillstånd eller dikesförrättning, men lagen föreskriver det inte för andra anmälningar. I praktiken har prövningen av behovet av tillstånd ansetts höra till NTM-centralen.

Om en åtgärd eller försummelse i strid med vattenlagen eller i strid med bestämmelser eller förordnanden som meddelats med stöd av den kan medföra omedelbar olägenhet eller fara för säkerhet, hälsa eller något annat viktigt allmänt intresse eller avsevärd fara för annans egendom, får tillsynsmyndigheten med stöd av 14 kap. 10 § vidta behövliga åtgärder för att undanröja olägenheten eller faran. Villkendera tillsynsmyndigheten (NTM-centralen eller den kommunala miljövårdsmyndigheten) som vidtar åtgärderna beror på hurdan åtgärd som behövs eller på försummelsens art. Utgångspunkten är att skyldigheten att vidta åtgärder, särskilt när det gäller omfattande projekt, mer naturligt faller på NTM-centralen. Också när det handlar om att avbryta en verksamhet är både NTM-centralen och den kommunala miljövårdsmyndigheten behöriga med stöd av 14 kap. 11 § i vattenlagen.

Om exceptionella naturförhållanden eller någon annan övermäktig händelse förutsätter åtgärder för avvärijande av fara har NTM-centralen rätt att anhängiggöra ärendet (18 kap. 4 § i vattenlagen). Rätten att anhängiggöra ett ärende har inte begränsats för enskilda vattenhushållningsprojekt, men i de detaljerade motiveringarna i regeringens proposition med förslag till reform av vattenlagstiftningen (RP 277/2009 rd) konstateras att ett ärende i praktiken sannolikt anhängiggörs av den projektansvarige.

Enligt 14 kap. 2 § i vattenlagen hör det både till NTM-centralen och till den kommunala miljövårdsmyndigheten att polisanmäla ett lagstridigt förfarande. NTM-centralen för emellertid målsägandens talan med stöd av 16 kap. 5 § i vattenlagen. Tillsynsmyndigheten ska meddela den andra tillsynsmyndigheten att anmälan har gjorts till polisen för en förundersökning.

3 Prövning av behovet av ett tillstånd enligt vattenlagen

I kapitel 3 i vattenlagen föreskrivs om tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt. Enligt 1 kap. 7 § är regionförvaltningen den tillståndsmyndighet som avses i vattenlagen. Vissa projekt som räknas upp i 3 kap. 3 § i vattenlagen behöver alltid ett tillstånd enligt vattenlagen oberoende av hurdana konsekvenser projektet har. Därtill bestäms i 3 kap. 2 § om den allmänna tillståndsplikten för vattenhushållningsprojekt enligt vilken tillståndsplikten grundar sig på projektets konsekvenser. Ett vattenhushållningsprojekt behöver tillstånd, om det kan ändra vattendragets läge, djup, vattenstånd, vattenföring, strand eller vattenmiljö eller grundvattnets kvalitet eller mängd, och om ändringen medför de i nämnda paragraf uppräknade konsekvenserna.

Prövning av behovet av ett tillstånd och relaterad vägledning och rådgivning är en väsentlig del av tillsynsmyndighetens förhandstillsyn. Tillsynsmyndigheten prövar tillståndsbehovet bland annat i anslutning till behandlingen av anmälningar, vid kontakter som tas av dem som orsakats olägenhet och med anledning av aktörernas egna förfrågningar.

Enligt 2 kap. 15 § i vattenlagen ska den projektansvariga göra en skriftlig anmälan till NTM-centralen om

- en åtgärd som avses i 6 § 1 mom. (undanröjande av olägenhet och placering av muddermassa);
- upptagning av marksubstanser från botten av ett vattendrag, om åtgärden inte kräver tillstånd enligt 3 kap. 2 eller 3 §,
- uttag av ytvatten eller grundvatten, när den mängd som tas överstiger 100 m³ per dygn och tillstånd enligt 3 kap. 2 eller 3 § inte krävs för projektet.

Den projektansvariga ska med stöd av 5 kap. 6 § i vattenlagen göra en skriftlig anmälan till NTM-centralen om annan än obetydlig dikning. Dikningsanmälan ska göras minst 60 dygn innan dikningen inleds.

NTM-centralen ger tillsynsmyndigheten ett ställningstagande om behovet av tillstånd och eventuellt också om förenligheten med lag för övrigt och kan vid behov också ge den projektansvarige anvisningar och vägledning (skyldighet att minimera olägenheter, 2 kap. 7 § i vattenlagen).

Inom ramen för arbetet med verksamhetsmodeller har anmälningsblanketter och anvisningar för handläggningen av diknings- och muddringsanmälningar sammanställts. Anmälningsblanketterna finns på www.miljo.fi (Restaurering av vattendrag > Restaurering av stränder > Strandmuddring).

Även om en ansökan kan formuleras fritt bör man rekommendera att kunderna använder miljöförvaltningens blanketter. När en anmälan görs på en blankett kommer alla uppgifter som behövs för tillståndsprövningen att ingå i anmälan. Med tanke på förenhetligandet av tillsynspraxisen är det viktigt att också de mallar och beskrivningar som arbetsgruppen för verksamhetsmodeller inom miljövärden har utarbetat för tillsynsmyndigheterna används på alla NTM-centraler.

Motsvarande prövning av behovet av tillstånd görs även för andra än anmälningspliktiga projekt. Vid handläggningen av anmälningar, liksom vid all övrig tillståndsprövning, bör man samarbeta med experter inom naturvård och på det sättet säkerställa att särskilt de naturtyper som ska skyddas enligt vattenlagen tas i beaktande.

Även om NTM-centralen skulle anse att inget tillstånd behövs kan den som orsakar olägenhet eller någon annan part lägga fram ärendet för avgörande av regionförvaltningsverket

4 Tillsyn över tillstånd enligt vattenlagen

Den allmänna tillsynsbehörigheten mellan NTM-centralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten har inte begränsats i lagen beträffande tillsynen av tillstånden heller, även om vissa åtgärder har ålagts NTM-centralen. I regel är det emellertid naturligtast att NTM-centralen har hand om tillståndstillsynen. Tillsynsmyndigheten bör vid behov samarbeta med och se till att den andra tillsynsmyndigheten hålls informerad även när det gäller tillsynen över tillstånd.

Hörande om tillståndsansökan

Utgångspunkten är att tillsynsmyndigheten ska ge ett utlåtande om tillståndsansökan på begäran. Enligt 11 kap. 6 § i vattenlagen ska regionförvaltningsverket begära utlåtande om tillståndsansökan av den NTM-central inom vars verksamhetsområde projektets verkningar kan framträda. Regionförvaltningsverket ska dessutom begära utlåtande av den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten i de kommuner där det i ansökan avsedda projektets verkningar kan framträda, av den kommun där projektet ska placeras och vid behov av kommunerna inom projektets influensområde.

Hörande om ansökan om tillstånd för förberedelser

Enligt 3 kap. 16 § i vattenlagen ska tillsynsmyndigheten höras även beträffande en ansökan om tillstånd för förberedelser. Med tillstånd för förberedelser avses att den projektansvarige får rätt att redan innan beslutet vunnit laga kraft vidta förberedande åtgärder för genomförande av projektet. NTM-centralen bör ge ett utlåtande alltid om ett projekt kan ha betydande konsekvenser. I utlåtanden bör särskild uppmärksamhet fästas vid det som fastställts om omständigheterna som berör vattenstatusen och vattenanvändningen inom projektets influensområde i förvaltningsplanen och i havsförvaltningsplanen samt vad som angetts om översvämningsrisken i riskhanteringsplanen (3 kap. 6 § 2 mom. i vattenlagen).

Anmälan om slutförande

Enligt 3 kap. 18 § i vattenlagen ska den projektansvarige göra en anmälan till regionförvaltningsverket och NTM-centralen om att ett vattenhushållningsprojekt har slutförts eller att en anläggning som hör till projektet har tagits i bruk (anmälan om slutförande). I tillståndet bestäms i regel att en anmälan ska göras både till NTM-centralen och till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten när ett arbete startar och när det har slutförts. När NTM-centralen fått en

anmälan om att ett arbete har påbörjats ska centralen bland annat kontrollera om projektstarten infaller under den tid som fastställts i tillståndet och om tillståndet innehåller bestämmelser om kontroll. Regionförvaltningsverket kan också förordna att en kontrollplan ska lämnas in till NTM-centralen för godkännande.

Med stöd av 14 kap. 13 § i vattenlagen ska NTM-centralen offentliggöra en inkommen anmälan om slutförande genom offentlig kungörelse på anslagstavlor i kommunerna inom projektets influensområde, om projektet i fråga har betydande eller vittgående miljökonsekvenser. En annons om offentliggörandet av kungörelsen ska ingå i åtminstone en tidning med allmän spridning inom projektets influensområde. En kungörelse kan behövas till exempel vid stora broprojekt. Enligt motiveringarna till lagen (RP 277/2009 rd) ska tillsynsmyndighetens skyldigheter och rättigheter vid tillsynen över genomförandet av ett projekt ska inte vara kopplade till anmälan om slutförande. Tillsynen enligt lagen ska omfatta genomförandet av projektet både före och efter anmälan.

Tillsyn över projekt

I små vattenhushållningsprojekt av engångsnatur, vars konsekvenser är ringa, är behovet av egentlig tillsyn över tillståndet i allmänhet tämligen litet. Tillsynsmyndigheten bör vidta tillsynsåtgärder närmast ifall en granne, annan som orsakats olägenhet, medborgare eller annan myndighet anmäler överträdelse mot tillståndsvillkoren eller om projektet inte har genomförts enligt tillståndsvillkoren. I stora projekt som har betydande konsekvenser för det allmänna intresset har tillsynen över tillståndet en större betydelse och det kan också bli aktuellt med tillsynsbesök på myndighetens initiativ. Tillsyn över tillstånd enligt vattenlagen omfattar emellertid inga periodiska inspektioner eller andra skyldigheter för myndigheten att inspektera att projektet är förenligt med lag, om det inte framkommer någon särskild anledning för det.

Översyn av tillståndsvillkoren och ansökan om upphörande av tillstånd

Enligt 3 kap. 20 § i vattenlagen kan regionförvaltningsverket, som har rollen som tillståndsmyndighet, i ett tillståndsbeslut som gäller tills vidare bestämma att de tillståndsvillkor som gäller vattenmiljön och dess användning ska ses över inom en viss tid. I tillståndsbeslutet ska det i ett sådant fall anges när tillståndshavaren senast ska föra frågan om uppdatering av specificerade tillståndsvillkor till regionförvaltningsverket för prövning och vilka utredningar som då ska läggas fram. Om tillståndshavaren inte har gjort ansökan inom utsatt tid, kan NTM-centralen göra en ansökan om att tillståndet ska upphöra att gälla.

Vardera tillsynsmyndigheten kan göra en ansökan om översyn av tillståndsvillkoren eller meddelande av nya villkor om förutsättningarna i 3 kap. 21 § i vattenlagen uppfylls. Med stöd av 3 kap 24 § kan tillsynsmyndigheten göra en ansökan till regionförvaltningsverket om att regionförvaltningsverket ska besluta att ett tillstånd ska upphöra att gälla om tillståndshavaren inte längre finns eller det inte utan svårighet kan redas ut vem som är tillståndshavare, projektet har mist sin ursprungliga betydelse, eller tillståndshavaren begär det.

Kontrollskyldighet

I tillståndet bör regionförvaltningsverket 3 kap. 11 § i vattenlagen vid behov åläggas att kontrollera hur projektet genomförs och vilka konsekvenser det har. Enligt övergångsbestämmelsen (19 kap. 9 §) kan regionförvaltningsverket på NTM-centralens ansökan ålägga kontrollskyldighet även för ett projekt som har beviljats tillstånd innan lagen trädde i kraft.

Förtydligande av tidigare beslut

En del av tillstånden enligt vattenlagen är mycket gamla och det är vanligt att förhållandena har förändrats och aktörerna bytts. Om det för ett vattenhushållningsprojekt med stöd av äldre lagstiftning som motsvarar denna lag genom beslut av en myndighet har beviljats ett tillstånd eller en rättighet och oklarhet råder beträffande tillståndets eller rättighetens innehåll eller tillstånds- eller rättshavarna, kan regionförvaltningsverket förtydliga beslutet eller ersätta det med ett beslut enligt denna lag.

Genomförandet av tillsynen

Hos en del NTM-centraler har ansvarsområdet Miljö och naturresurser både rollen som övervakare och som projektansvarig. Då bör man i arbetsordningen fastställa hur tillsynen ska genomföras och separeras så att den är oberoende och opartisk. Enligt 20 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009) ska centralen begära att det ministerium som avses i 8 § utser en annan närings-, trafik- och miljöcentral att behandla och avgöra ärendet, om en opartisk behandling inte går att ordna med enhetsinterna åtgärder. Ändring i ministeriets beslut får inte sökas genom besvär.

4.1

Övrig tillsyn över efterlevnaden av lagen

För en stor del av vattenhushållningsprojekten behövs inget tillstånd enligt vattenlagen. Enligt 2 kap. 7 § i vattenlagen ska alla projekt emellertid genomföras enligt regeln om att minimera olägenheter så att allmänna eller enskilda intressen inte kränks på ett sätt som kan undvikas, om syftet med projektet eller användningen kan nås utan oskälig ökning av kostnaderna i förhållande till de totala kostnaderna och till den skada som orsakas.

En del projekt kommer till tillsynsmyndighetens kännedom via anmälningsförfarandet, varvid myndigheterna vid behov kan ta initiativ till en inspektion på ort och ställe. Tillsynsmyndigheten kan också få kännedom om missförhållanden i anslutning till den övriga tillsynen, på anmälan av andra myndigheter, grannar eller andra som orsakats olägenhet eller allmänt från medborgare som upptäckt missförhållanden.

Vid tillsyn som utövas enligt vattenlagen kan det förekomma grannfejder som pågått i flera år och sådana fall omfattar ofta också många andra frågor utanför vattenlagen. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten bara handlar inom gränserna för sin behörighet och inte till exempel avgör privaträttsliga tvister.

Ett tillsynsärende börjar ofta med att någon tar kontakt per telefon eller e-post. Frågor i anslutning till ett tillsynsärende bör registreras i ärendehanteringssystemet oberoende av

på vilket sätt ärendet gjorts anhängigt. E-post som skickats till tillsynsmyndigheten är också offentliga handlingar som bör behandlas på samma sätt som andra handlingar. När ett ärende har anhängiggjorts ska tillsynsmyndigheten vid behov kontakta till exempel kommunen och lantmäteriverket för utredningen av ärendet. Om ärendet inte kan utredas tillräckligt bra med stöd av dokumentation bör tillsynsmyndigheten göra en inspektion av objektet. Över inspektionen ska ett protokoll upprättas med uppgifter om gjorda observationer och det som överenskommit. Eventuellt fotomaterial ska förvaras på tillbörligt sätt och tidpunkten och vem som tagit fotografierna bör framgå av materialet. På det här sättet kan man utreda händelsernas gång i ett senare skede.

4.2

Bevakning av det allmänna intresset

Förutom att utöva tillsyn över efterföljandet av lagen har tillsynsmyndigheten till uppgift att bevaka det allmänna intresset i ärenden som faller inom vattenlagens tillämpningsområde. Bevakning av det allmänna intresset innebär bland annat beaktande av aspekterna i anslutning till miljö- och naturskyddet, områdesanvändningen, fiskerihushållningen och vattentrafiken. Mer om bevakning av det allmänna intresset behandlas i kapitel 5.1 i den allmänna delen av tillsynsanvisningarna.

4.2.1

Skyddet av vissa vattennaturtyper

Till bevakningen av det allmänna intresset hör även att skydda vissa vattennaturtyper. När naturvårdslagen (1096/1996) stiftades utökades den gamla vattenlagen från år 1961 med bestämmelser om skydd av vissa vattennaturtyper genom lagen om ändring av vattenlagen (1105/1996). Orsaken till detta var att naturtyperna i fråga redan sedan tidigare hörde till vattenlagens tillämpningsområde och projekt som faller inom nämnda tillämpningsområde utgör det största hotet mot naturtyperna. Enligt 2 kap. 11 § i vattenlagen är det förbjudet att äventyra de naturliga förhållandena i flador eller glon på högst tio hektar eller källor eller, någon annanstans än i landskapet Lappland, tjärnar eller sjöar på högst en hektar eller rännilar.

I motiveringarna till regeringens proposition om reformen av vattenlagen (RP 277/2009 rd) konstateras att paragrafen i fråga inte gäller bäckar, eftersom bäckar är vattendrag och därför tillståndspliktiga enligt de allmänna bestämmelserna om tillståndspliktighet. I praktiken är tröskeln för ett behov av tillstånd för bäckar i hög utsträckning densamma som behovet av undantag för rännilar. Regionförvaltningsverket kan i enskilda fall på ansökan bevilja undantag från förbudet, om målen för skyddet av de typer av vattennatur som nämns i paragrafen inte avsevärt äventyras.

Behovet av undantag kan bli aktuellt till exempel i dikningsprojekt och vid byggande. Tillsynsmyndighet bör fästa särskild uppmärksamhet vid nivån på naturinventeringar vid planläggningsprojekt och andra projekt för att rännilar och källor i naturtillstånd ska bli beaktade.

Med en naturtyp i naturligt tillstånd avses en naturtyp vars väsentliga särdrag inte har förändrats till följd av bearbetning. Enligt motiveringarna till lagen (RP 277/2009 rd) bör begreppet emellertid tolkas så snävt att det bara omfattar objekt som står utanför all påverkan av mänsklig verksamhet. Små förändringar som inte påverkar de väsentliga särdragen möjliga utan att det anses att det naturliga tillståndet inte går att återställa. Å andra sidan kan det hända att de naturliga förhållandena har återställts efter förändringar till följd av en långvarig naturlig utveckling eller restaureringsåtgärder.

Begreppet naturligt tillstånd är inte entydigt och kan vara svårt att bedöma i vissa fall, varvid specialkompetens behövs. För beredningen av utlåtanden om tillståndsansökningar och för behandlingen av anmälningar som lämnas till NTM-centralen bör man ha tillgång till en person som har den expertis som behövs för att bedöma om typerna av vattennatur är i naturligt tillstånd och vilka konsekvenser projektet har för naturtyperna.

Vid grundvattentäkt och marktäkt ska det ofta bedömas hurdana konsekvenser verksamheten har för naturtyperna i vattenlagen, såsom källor, källrännilar och gölar på åsar. Till förhandstillsynen över projekten hör att kartlägga eventuella konsekvenser som en del av tillståndsprövsprocessen. Projekten kan förutsätta undantag enligt vattenlagen, eller så kan kontrollen av projekten omfatta hydrologisk uppföljning eller till exempel uppföljning av vegetationen i källmiljöer med regelbundna intervaller. Ibland införs ett förbehåll i tillståndet om att projektet förutsätter undantag enligt vattenlagen ifall tillsynsmyndigheten senare konstaterar att projektet äventyrar objekt som ingår i vattennaturtyper (och som tillsvidare inte har kartlagts). Detta överför det allmänna ansvaret för tillsynen i viss mån till tillsynsmyndigheten.

5 Tillsyn av grundvatten

Enligt vattenlagen avser grundvatten vatten som finns i mark- eller berggrund. Grundvattentäkt enligt 3 kap. 3 § 1 mom. 2 punkten och infiltration av vatten i marken för konstgjord grundvattenbildning eller förbättring av grundvattnets kvalitet enligt 3 kap. 3 § 1 mom. 3 punkten i vattenlagen är projekt som påverkar grundvattnet och alltid är tillståndspliktiga. Tillstånd enligt vattenlagen behövs också för projekt som ändra grundvattenståndet eller grundvattenföringen och därigenom orsaka en försämring av grundvattenförekomstens status eller göra att grundvattenförekomsten blir mindre riklig eller möjligheterna att utnyttja den annars försämras.

Även om ett visst vattenhushållningsprojekt i första hand skulle uppfattas som ett projekt som påverkar ytvattnet kan projektet orsaka förändringar även för grundvattnet. Därför bör man vid bedömningen av behovet av tillstånd även för andra vattenhushållningsprojekt, såsom dikning, se till att eventuella konsekvenser för grundvattnet tas i beaktande.

Dessutom ska tillsynsmyndigheten vid behov ge ett utlåtande om behovet av tillstånd enligt vattenlagen även vid projekt som tillstånd beviljas för enligt markanvändnings- och bygglagen eller marktäktslagen (555/1981). Projekt av det här slaget är till exempel energibrunnar som planerats i ett grundvattenområde och marktäktsprojekt som har konsekvenser för grundvattnet.

Om skydd av grundvatten stadgas förutom i vattenlagen även i miljöskyddslagen, marktäktslagen och förordningen om farliga ämnen (1022/2006). Förbudet mot förorening av grundvatten enligt 17 § i miljöskyddslagen är ovillkorligt och gäller allt grundvatten. Verksamheter som orsakar risk för miljöförorening (utöver de som nämns i listan över anläggningar i bilaga 1 till miljöskyddslagen) behöver ett miljötillstånd ifall de förläggs till ett grundvattenområde.

Enligt 3 § i marktäktslagen får substanser som faller inom nämnda lags tillämpningsområde inte tas ut så att kvaliteten på vattnet eller vattenavgivningskapaciteten i ett viktigt eller annat för vattenförsörjning lämpligt grundvattenområde äventyras, om inte ett tillstånd enligt vattenlagen föreligger.

I 4 a § (1308/2015) i förordningen om farliga ämnen (1022/2006) bestäms att, utöver det som föreskrivs i 17 § 1 mom. i miljöskyddslagen (527/2014), farliga ämnen som nämns i punkt E i bilaga 1 till förordningen eller ämnen som ingår i en ämnesgrupp som nämns i bilagan inte får släppas ut i grundvattnet vare sig direkt eller indirekt. Förbudet gäller inte utsläpp i grundvatten av en ringa mängd av ett nämnt ämne eller av ett ämne i någon nämnd ämnesgrupp, om

utsläppet inte försämrar eller äventyrar grundvattnets kvalitet nu eller i framtiden. Förbudet gäller inte heller hushållsavloppsvatten som avses i 154 § 1 punkten i miljöskyddslagen, om utsläppets verkningar inte kan sträcka sig till ett viktigt eller annat för vattenförsörjning lämpligt grundvattenområde eller till grundvatten som finns på någon annans fastighet eller som är i användning. Den som utövar tillståndspliktig eller registreringspliktig verksamhet ska vid behov påvisa för tillsynsmyndigheten att utsläppet inte kan orsaka eller riskera försämring av grundvattnets kvalitet.

Det förebyggande skyddet av grundvattnet är viktigt, eftersom det är mycket långsamt och dyrt att rena förorenat grundvatten. En viktig förebyggande åtgärd vid skyddet av grundvatten är att fästa större uppmärksamhet vid grundvattnet vid tillståndsförfarandet för olika projekt. Tillsynsmyndigheten bör fästa särskild uppmärksamhet vid grundvattenförhållandena och framhäva grundvattenskyddande faktorer bland annat i utlåtanden om ansökningar av tillstånd enligt miljöskyddslagen, vattenlagen och marktäktslagen och vid eventuellt sökande av ändring i tillståndsbeslut.

NTM-centralen har till uppgift att klassificera och avgränsa de för vattenförsörjningen väsentliga grundvattenområdena med stöd av det nya kapitlet 2 a (1263/2014) i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004). NTM-centralen klassificerar utifrån grundvattenområdenas lämplighet för vattenförsörjning och skyddsbehov som klass 1 sådana grundvattenområden som är viktiga för vattenförsörjning, där mer än i genomsnitt 10 kubikmeter vatten per dygn eller vatten för fler än 50 personers behov används eller är avsett att användas för samhällets vattenförsörjning eller som hushållsvatten. NTM-centralen klassificerar som klass 2 sådana övriga grundvattenområden som lämpar sig för vattenförsörjning, vilka har en så riklig grundvattenförekomst och sådana övriga karakteristika att de lämpar sig för användning som avses i punkt 1. Dessutom gäller den nya klassen E, i vilken NTM-centralen klassificerar sådana grundvattenområden av vars grundvatten ytvattensystem och terrestra ekosystem är direkt beroende.

6 Åtgärder i situationer som strider mot vattenlagen

På det hela taget är samma principer tillämpliga på tillsyn över efterlevnaden av vattenlagen som på tillsyn över efterlevnaden av miljöskyddslagen. Den största skillnaden är att förvaltningstvång utövas av regionförvaltningsverket.

En tillsynsmyndighet som upptäcker ett lagstridigt förfarande kan enligt 14 kap. 2 § i vattenlagen, med hänsyn till sakens natur, uppmana den som bryter mot bestämmelserna eller förordnandena att upphöra med förfarandet väcka ett förvaltningstvångsärende och anmäla saken till polisen för förundersökning, om inte gärningen med beaktande av förhållandena ska anses vara ringa. I vattenlagen förutsätts till exempel inte att en ansökan om förvaltningstvång föregås av en uppmaning. I enlighet med proportionalitetsprincipen bör man dock börja med en lindrigare metod, om detta är möjligt med hänsyn till sakens natur. En förvaltningsprocess och en straffprocess kan emellertid fortskrida oberoende av varandra, separat eller samtidigt.

Straffbestämmelser finns i 16 kap. i vattenlagen. Miljöbrott och allmänfarliga brott är såkallad strafflagsbrott som fängelsestraff kan utdömas för. Åtalsrättens varaktighet bestäms enligt 8 kap. i strafflagen. Beroende på gärningen kan preskriptionstiden vara 10 eller 2 år. Lindrigare former av förseelser har fördelats på två paragrafer. Uppsåt eller oaktsamhet är förutsättningar för båda, som straff kan böter utdömas och preskriptionstiden är två år. I ett ärende som gäller en överträdelse av ett tillstånd enligt vattenlagen kan det till exempel handla om att driva verksamhet utan tillstånd eller undantag enligt vattenlagen, att driva verksamhet i strid med tillståndsvillkoren eller att försumma skyldigheterna i tillståndet. Brott mot vattenlagen handlar återigen om annan än tillståndspliktig verksamhet. Att gärningar som strider mot vattenlagen döms som brott enligt strafflagen är sällsynt. Därför bör särskild uppmärksamhet fästas vid preskriptionstiden och begäran om undersökning göras genast så fort som möjligt.

Även om tillsynsmyndigheten skulle anse att åtgärder inte behöver vidtas i ett ärende kan en part väcka ett förvaltningstvångsärende hos regionförvaltningsverket. En begäran om utredning till polisen kan också lämnas av någon annan än en myndighet.

Tillsynsmyndigheten kan vidta omedelbara åtgärder (14 kap. 10 § i vattenlagen) eller avbryta verksamheten (14 kap. 11 §). Vidtagande av omedelbara åtgärder förutsätter att den lagstridiga åtgärden medför omedelbar olägenhet eller fara för säkerhet, hälsa eller något annat viktigt allmänt intresse eller avsevärd fara för annans egendom. Tröskeln har således satts högt. Enligt 14 kap. 11 § i vattenlagen gäller avbrytande av verksamhet anmälningspliktiga verksamheter och

den enda förutsättningen är att verksamheten strider mot lag. Enligt regeringens proposition (RP 277/2009 rd) borde det handla om ett klart lagstridigt småskaligt vattenbyggnadsprojekt som inte kräver tillstånd. Tillsynsmyndigheten har tillämpat dessa metoder sällan, och därför finns det knappt någon tillämpningspraxis. Enligt regeringens proposition ska ett avgörande i båda fallen till sin natur vara en kombination av myndighetens faktiska förvaltningsåtgärder och direkt förvaltningstvång. Ett avgörande som givits i ett ärende av det här slaget kan överklagas. Trots detta ska tillsynsmyndigheten efter åtgärder utan dröjsmål väcka ett ärende om förvaltningstvång, ifall det inte är överflödigt. Förvaltningstvång behöver inte väckas på tillsynsmyndighetens initiativ ifall det inte längre finns behov av det eller om någon annan som har rätt att göra det redan har gjort en ansökan.

Med stöd av 14 kap. 11 § i vattenlagen kan tillsynsmyndigheten besluta att en tjänsteman eller en tjänsteinnehavare i myndighetens tjänst meddelar förordnandet om avbrytande av verksamheten. Eftersom det kan bli nödvändigt att avbryta verksamheten mycket snabbt bör delegeringen av behörigheten hanteras till exempel med en arbetsordning eller ett separat förordnande av direktören så att övervakaren har möjlighet att medföra dokumentet och handla på det sätt som situationen förutsätter. När det gäller omedelbara åtgärder är det inte möjligt att besluta om delegering.

Tillsynsmyndighetens omedelbara åtgärder och förfarandet för att avbryta en verksamhet behandlas närmare i Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014).

7 Datasystemet Vesistötyöt (VESTY) för tillsynen över efterlevnaden av vattenlagen

Det rikstäckande datasystemet Vesistötyöt (VESTY) bör utnyttjas mångsidigt och effektivt vid behandlingen av tillsynsinformationen. I datasystemet bör tillsynsmyndigheten registrera uppgifter om alla projekt för att iståndsätta och bygga vattensystem. Tillsyns- och miljöinformation som finns i datasystemet bör vara enhetlig och förstklassig. Registreringen av information i systemen bör vara så aktuell som möjlig.

I bilaga 4 till tillsynsanvisningarna finns en lista på uppgifter som enligt vattenlagen bör registreras i datasystemet för miljötillsynen.

TILLSYN ÖVER EFTERLEVNADEN AV MILJÖSKYDDSLAGEN FÖR SJÖFARTEN

I dessa anvisningar behandlas endast de tillsynsuppgifter i miljöskyddslagen för sjöfarten som hör till NTM-centralens och den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens behörighet.

1 Tillsyn över miljötillståndspliktiga hamnar

Den allmänna tillsynen över miljötillståndspliktiga hamnar utövas i enlighet med miljöskyddslagen. Även miljötillståndspliktiga hamnar bör upprätta en separat avfallshanteringsplan enligt miljöskyddslagen för sjöfarten. I miljöskyddslagen för sjöfarten bestäms om tillsynen över efterlevnaden av denna plan.

1.1

Syftet med miljöskyddslagen för sjöfarten

Enligt 1 kap. 1 § är syftet med lagen att förhindra miljöförstöring genom olika förbud och begränsningar som gäller utsläpp av skadliga ämnen i vattnet eller i luften. Ett sätt att förhindra miljöförstöring är också att reglera hur avfall från normal drift av fartyg ska tas emot i hamnar.

Bestämmelserna i miljöskyddslagen för sjöfarten gäller normal drift av fartyg. Om det uppstår en störning i den normala driften, såsom en sjöolycka som orsakar utsläpp, ska bestämmelserna i lagen om bekämpning av oljeskador (1673/2009) tillämpas på bekämpningen av följderna av olyckan.

1.2

Centrala definitioner i anslutning till NTM-centralens och den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens uppgifter

Centrala definitioner som används i lagen räknas upp i 1 kap. 2 §. Nedan listas de viktigaste definitionerna i anslutning till NTM-centralens och den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens tillsynsuppgifter.

- (14) *fartyg*: varje sjöburet färdmedel, inklusive bärplansbåtar, luftkuddefarkoster, under-vattensbåtar och flytande farkoster samt fasta och flytande plattformar. Alla lastfartyg, passagerarfartyg och andra fartyg, såsom fiskefartyg, arbetsfartyg och krigsfartyg räknas som fartyg. Enligt 1 kap. 7 § tillämpas, i stället för miljöskyddslagen för sjöfarten, miljöskyddslagen och avfallslagen på flytande plattformar med permanent fast förbindelser till stranden.

- (18) *fritidsbåt*: ett fartyg avsett för sport eller rekreation, oavsett fartygets typ eller drivkraft.
- (23) *fartygsavfall*: allt avfall som uppstår vid ett fartygs normala drift, inklusive oljigt avfall från maskinrummet, toalettavfall och fast avfall; fartygsavfall omfattar dock inte lastrester.
- (36) *fast avfall*: sådant mat- och hushållsavfall och annat motsvarande avfall, utom färsk fisk och delar av färsk fisk, som uppkommer vid fartygs normala drift och som fortgående eller periodiskt måste avlägsnas från fartyget.
- (49) *hamn*: en plats eller ett geografiskt område med sådan utrustning att där huvudsakligen kan tas emot fartyg, inklusive fiskefartyg och fritidsbåtar, dock inte en plats eller ett område vars för fartyg avsedda konstruktioner och tjänster, besökarantal och avfallsmängder är små.
- (50) *hamnnehavare*: den som har det övergripande ansvaret för hamnens drift eller tar ut hamnavgift eller en därmed jämförbar allmän avgift för användning av hamnen.

1.3

Lagens tillämpningsområde

Med stöd av 1 kap 3 § är utgångspunkten att lagen tillämpas på fartyg som färdas både i havsområdet och i insjöområdet. Lagen tillämpas på mottagning av avfall som genereras vid normal drift av fartyg. Efter det att sådant avfall överförts från fartyget till land tillämpas avfallslagen på avfallet (2 § 2 mom. 1 punkten i avfallslagen).

Fartyg ska således lämna fartygsavfallet till en mottagningsanordning och hamnen ska se till att det finns ändamålsenliga mottagningsanordningar på det sätt som bestäms i miljöskyddslagen för sjöfarten, medan bestämmelserna i avfallslagen tillämpas på hanteringen av avfallet efter att det lämnats i en mottagningsanordning. Med stöd av 76 § i avfallslagen ska hamnnehavaren i syfte att förhindra nedskräpning ordna med tillräcklig avfallsinsamling och andra avfallshanteringstjänster på området.

Dumpning, dvs. att släppa ut avfall från land i havet, betraktas inte som normal drift av ett fartyg. Sjötransport av avfall från land hör inte heller till tillämpningsområdet för miljöskyddslagen för sjöfarten. Om förbud mot att dumpa avfall i havet och förbränna avfall stadgas i 7 § och 8 § i havsskyddslagen (1415/1994). Om särskilda förbud som gäller havet stadgas också i 18 § i miljöskyddslagen och om förbud mot förbränning av annat avfall än avfall från normal drift i 18 § i avfallslagen. Om förbränning av avfall som uppstår vid fartygs normala drift bestäms i 7 kap. 11 § i miljöskyddslagen för sjöfarten.

2 Tillsynsmyndigheter

Tillsynsmyndigheter enligt 12 kap. 1 § är Trafiksäkerhetsverket (Trafi), Finlands miljöcentral SYKE, NTM-centralen, den kommunala miljövårdsmyndigheten, gränsbevakningsväsendet, tullen och polisen.

Fördelningen av uppgifterna mellan tillsynsmyndigheterna grundar sig på myndigheternas sakkunskap och resurser samt var myndigheternas verksamhetsställen är belägna.

2.1

NTM-centralens uppgifter

Enligt 12 kap. 4 § ska NTM-centralen inom sitt verksamhetsområde övervaka att avfallshanteringsplaner utarbetas för hamnarna. NTM-centralens tillsynsskyldighet gäller särskilt sådana hamnar för handelssjöfarten som ska ha ett miljötillstånd enligt miljöskyddslagen.

NTM-centralen övervakar att hamnarna har anordningar för mottagning av fartygsgenererat avfall och att anordningarna uppfyller de lagstadgade kraven. I 9 kap. 1 § och 2 § bestäms hur mottagningen av avfallet ska anordnas i hamnen. Arrangemangen bör tillgodose behoven hos sådana fartyg som i allmänhet använder hamnen. Kvaliteten på mottagningsanordningarna har emellertid inte specificerats närmare – de behöver inte nödvändigtvis vara placerade i hamnen permanent utan en insamlingsanordning som hämtas till platsen kan uppfylla kraven i lagen.

NTM-centralen övervakar också att hamnarnas avgifter för avfallshanteringen är förenliga med lag. Övervakningen av avgifterna handlar främst om att avgifterna ska vara offentliga och publicerade på det sätt som avses i fartygsavfallsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester). Övervakningen av avgifterna sträcker sig däremot inte till nivån på avgifterna.

Till NTM-centralens tillsynsuppgifter hör även tillsyn enligt avfallslagen. Sådana uppgifter är andra tillsynsuppgifter än de som gäller fartygsgenererat avfall. Tillsynen enligt avfallslagen utövas i första hand i anslutning till den regelbundna tillsynen över hamnens miljötillstånd.

Till NTM-centralens uppgifter hör även att godkänna hamnarnas avfallshanteringsplaner enligt 9 kap. 4 § med undantag för småbåtshamnarnas avfallshanteringsplaner, eftersom godkännandet av dessa faller inom den kommunala miljövårdsmyndighetens behörighet.

I regeringens proposition till riksdagen om godkännande av den internationella konventionen om hantering av fartygs barlastvatten och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om ändring av miljöskyddslagen för sjöfarten och fartygssäkerhetslagen (RP 122/2015 rd), som är under behandling i riksdagen, föreslås en ändring av 12 kap. 4 § om NTM-centralens tillsynsuppgifter (2 punkten i paragrafen). Det föreslås att 12 kap. 4 § 1 mom. 2 punkten ska ändras så att NTM-centralerna inom respektive verksamhetsområde även ska utöva tillsyn över mottagningsanordningar för sediment från fartygs barlastvattentankar. I definitionen av hamn skulle i det här sammanhanget även ingå reparationshamnar som avses i 9 kap. 2 § i miljöskyddslagen för sjöfarten. Det föreslås att användare av reparationshamnar även ska ha tillgång till tillräckliga mottagningsanordningar för sediment.

2.2

Den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens uppgifter

Med stöd av 12 kap. 5 § i miljöskyddslagen för sjöfarten särskilt utöva tillsyn över småbåts-hamnarnas avfallshantering och mottagningen av avfall från fritidsbåtar.

Till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten hör också att utöva tillsyn över efterlevnaden av de avfallshanteringsföreskrifter som kommunen godkänt för hamnarna. Enligt 9 kap. 4 § ska den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten godkänna avfallshanteringsplaner för småbåts-hamnar.

3 Avfallshanteringsplan för hamn

Enligt 9 kap. 3 § i miljöskyddslagen för sjöfarten gäller skyldigheten att utarbeta en avfallshanteringsplan avfall från fartyg, inklusive fritidsbåtar, och hanteringen av detta avfall. Hamninnehavaren ansvarar för utarbetandet av planen. Den som är skyldig att göra upp avfallshanteringsplan kan vara en fysisk person eller en sammanslutning som i praktiken sköter hamnens drift, dvs. ansvarar för olika funktioner ordnas i hamnen eller tar ut avgift. Innehavare av småbåtshamnar kan också göra upp en gemensam avfallshanteringsplan.

Skyldigheten gäller hamnar som betjänar handelssjöfarten, inklusive industrihamnar, fiskehamnar och andra hamnar som betjänar yrkesmässig sjöfart. Skyldigheten gäller också småbåtshamnar (hemmahamn för båtar, gästhamn eller en annan småbåtshamn) som har minst 50 båtplatser.

Vid planeringen av de åtgärder som ingår i planen, såsom mottagning, insamling, lagring, hantering och återvinning av avfallet ska hamnens storlek och beskaffenhet samt de typer av fartyg som anlöper hamnen beaktas. I planen ska det dessutom krävas att de åtgärder som behövs för avfallshanteringen ska övervakas, observerade brister avhjälpas utan dröjsmål och avfallshanteringsverksamheten kontinuerligt utvecklas.

En avfallshanteringsplan för en småbåtshamn kan vara mer allmän och översiktlig än en plan för en hamn som används för handelssjöfart, men av planen bör framgå de väsentligaste delarna i hanteringen av avfallet från båtarna – särskilt hur mottagningen av avfallet har anordnats.

I enlighet med fartygsavfallsdirektivet är det även möjligt att utarbeta avfallshanteringsplaner för hamnar på en regional nivå. Regionalt bindande planer kan emellertid inte godkännas och därför ska avfallshanteringsplanen godkännas specifikt för varje plan, dock så att hamnarna sinsemellan kan komma överens om uppfyllandet av sina skyldigheter. NTM-centralen kan godkänna ett sådant arrangemang i anslutning till godkännandet av en avfallshanteringsplan för en enskild hamn.

I avfallshanteringen för en småbåtshamn är det möjligt att av effektivitetsskäl granska avfallshanteringen regionalt. Om avfallshanteringstjänster på basis av avtal kan anvisas i närheten av småbåtshamnen på något annat ställe utmed de farleder som fritidsbåtar använder sig av, så kan hamnens avfallshantering i enskilda fall efter prövning anses uppfylla kraven i miljöskyddslagen för sjöfarten.

Hamnens avfallshanteringsplan blir rättsligt bindande efter det att den har godkänts på det sätt som föreskrivs i 9 kap. 4 §. Därefter ska hamninnehavaren driva verksamheten enligt planen.

3.1

Godkännande av avfallshanteringsplanen

Enligt 9 kap. 4 § ska avfallshanteringsplanen för en hamn ska läggas fram för godkännande för den NTM-central inom vars verksamhetsområde hamnen är belägen. Småbåtshamnar ska dock presentera sina planer för godkännande hos miljöförvaltningsmyndigheten i den kommun där hamnen är belägen.

En avfallshanteringsplan ska ändras, om det sker en betydande förändring i verksamheten. Som en betydande förändring kan man till exempel betrakta en betydande utvidgning eller minskning av verksamheten eller en ändring i typen av fartyg som anlöper hamnen. En betydande förändring i fråga om kvaliteten, kvantiteten eller hanteringen av det avfall som avlämnas ska också betraktas som en betydande förändring i verksamheten.

Om det inte finns något behov att ändra planen inom tre månader från dess godkännande ska hamninnehavaren till den berörda tillsynsmyndigheten skicka en anmälan om att planen fortsatt gäller. Efter mottagen anmälan kan tillsynsmyndigheten begära en komplettering av anmälan eller ge en uppmaning om översyn av avfallshanteringsplanen. Av en uppmaning ska det framgå vilka delar av planen som ska ändras. Om tillsynsmyndigheten inte förfar på det här sättet är utgångspunkten att avfallshanteringsplanen fortsätter att vara i kraft under de följande tre åren.

3.2

Förfarande för godkännande av avfallshanteringsplanen

Tillfälle att bli hörd om en hamns avfallshanteringsplan

Enligt 9 kap. 5 i miljöskyddslagen för sjöfarten ska hamninnehavaren vid utarbetande eller ändring av en avfallshanteringsplan informera om planen och anordna ett hörande innan planen läggs fram för godkännande av NTM-centralen eller den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten.

De som använder hamnen, dvs. fartygsinnehavarna och deras företrädare samt andra som kan beröras av planen ska ges tillfälle att uttrycka sin åsikt om arrangemangen kring avfallshanteringen i hamnen. Andra som ska ges tillfälle att bli hörda kan vara till exempel de som bor nära hamnen, om arrangemangen för avfallshanteringen i hamnen kan ha konsekvenser för dessa personers omgivning.

Utkastet till avfallshanteringsplan ska under minst 14 dagar medan hamnen är i funktion hållas tillgängligt på hamninnehavarens verksamhetsställe och på något annat ändamålsenligt sätt. Således till exempel information om avfallshanteringsplaner för småbåtshamnar ges sommartid. Hamninnehavaren beslutar om de praktiska arrangemangen med utgångspunkt i användarnas behov.

Syftet med förfarandet med hörande och informering är att ge hamnanvändarna information om arrangemangen kring avfallshanteringen i hamnen och om avfallshanteringsavgifterna så att alla betydande användargrupper får denna information och har förutsättningar att förstå den.

Skyldigheten att ge tillfälle att bli hörd har alltså ålagts hamninnehavare, och därför behöver varken NTM-centralen eller den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten anordna tillfälle för hörande i anslutning till behandlingen av planen.

Förfarandet för beslutsfattande

Den tillsynsmyndighet som godkänner planen (NTM-centralen eller den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten) ska fatta ett beslut om godkännande av avfallshanteringsplanen eller en justering av avfallshanteringsplanen. I beslutet kan även nödvändiga förordnanden ges. I 9 kap. 5 § stadgas separat att man i beslutet om godkännande vid behov kan bestämma på vilka språk informationen till dem som ansvarar för avfallshanteringen på fartyg som använder hamnen och deras företrädare ska lämnas, för att alla betydande användargrupper ska kunna ta del av och förstå informationen.

I praktiken ges informationen i hamnar som tjänar handelssjöfarten på finska, svenska och engelska, och i Sydöstra Finland och Saimenområdet dessutom på ryska, om det inte är uppenbart att det är onödigt. I småbåtshamnar ska informationen ges på alla språk som används av en betydande del av hamnens användare. I allmänhet räcker det med finska och svenska.

Enligt 13 kap. 8 § får ett beslut om godkännande av en hamns avfallshanteringsplan överklagas genom besvär i enlighet med förvaltningsprocesslagen (586/1996). Därför ska en besvärsgenremiss bifogas beslutet.

Anteckning i datasystemet för miljöförvaltningsinformation

Enligt 9 kap. 4 § i miljöförvaltningslagen för sjöfarten ska tillsynsmyndigheten efter godkännandet av planen registrera planen i datasystemet för miljöförvaltningsinformation enligt miljöförvaltningslagen (223 §). Skyldigheten att registrera planen i datasystemet gäller både planer som godkänts av NTM-centralen och planer som godkänts av den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. I det här sammanhanget är ärendehanteringssystemet det datasystem som avses i lagen. Ett meddelande om anteckningen i datasystemet ska skickas till hamninnehavaren.

Avgifter för godkännande av en hamns avfallshanteringsplan

Enligt 3 kap. 1 § i miljöförvaltningslagen för sjöfarten tillämpas lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) på avgifter för myndighetsprestationer. I statsrådets förordning om NTM-centralernas avgiftsbelagda prestationer har ingen separat avgift för godkännande av en hamns avfallshanteringsplan enligt miljöförvaltningslagen för sjöfarten fastställts. I avgiftstabellen ingår en avgift för införande av en uppgift i datasystemet för miljöförvaltningsinformation. Därför kan en prestationsavgift tas ut endast för registreringen av en godkänd avfallshanteringsplan i datasystemet, men för beslutet om godkännande uttas ingen separat avgift.

Kommunerna kan ta ut en avgift i enlighet med grunder som i tillämpliga delar ska motsvara lagen om grunderna för avgifter till staten. Grunderna för avgiften till kommunen anges närmare i en taxa som kommunen godkänt.

4 Administrativt tvång

NTM-centralen och Trafi kan med stöd av 12 kap. 5 § i miljöskyddslagen för sjöfarten får i ärenden inom sin respektive behörighet förbjuda den som bryter mot denna lag eller en med stöd av den utfärdad förordning eller föreskrift att fortsätta med eller upprepa förfarandet. Den som gjort sig skyldig till ett brott kan också åläggas att fullgöra sin skyldighet eller att återställa miljön i ursprungligt skick eller att undanröja den olägenhet som överträdelsen orsakat miljön. Förbudet kan förenas med hot om avbrytande av verksamheten.

Behörighet att utöva administrativt tvång enligt 12 kap. 15 § har inte getts den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Därför ska den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten vid behov överföra ett ärende som gäller en försummelse av efterlevnaden av miljöskyddslagen för sjöfarten, såsom underlåtenhet att utarbeta en avfallshanteringsplan eller underlåtenhet att iaktta den, till NTM-centralen för avgörande.

Enligt miljöskyddslagen för sjöfarten är NTM-centralen tillsynsbehörig i hamnarna och Trafi på fartygen. Administrativt tvång är möjligt endast för effektiviseringen av den tillsyn som ankommer på respektive myndighet. Således kan NTM-centralen utöva administrativt tvång bara när det gäller avfallshanteringen i hamnarna.

Enligt 12 kap. 16 § i miljöskyddslagen för sjöfarten kan tillsynsmyndigheten förena ett beslut om administrativt tvång med vite, hot om tvångsutförande på bekostnad av den som orsakat försummelsen eller hot om avbrytande.

Förfarandet med administrativt tvång behandlas mer ingående i anvisningen Ympäristölänsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014).

5 Straffbestämmelser

Enligt 13 kap. 3 § i miljöskyddslagen för sjöfarten ingår bestämmelser om straff för miljöförstöring som har skett i strid med miljöskyddslagen för sjöfarten eller med föreskrifter eller bestämmelser som har utfärdats med stöd av den i 48 kap. 1–4 § i strafflagen (39/1889), såvida det inte har skett från utländskt fartyg genom oaktsamhet.

För miljöskyddsförseelse i sjöfart ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid med punkterna i 13 kap. 3 § 2 mom. i miljöskyddslagen för sjöfart dömas till böter. Straffbart är bland annat brott mot skyldigheten att anordna mottagning av avfall i hamnarna enligt 9 kap. 1–2 § i miljöskyddslagen för sjöfarten.

I bestämmelsen om bötesstraff bestäms separat att straff emellertid inte kan utdömas för en ringa gärning. Enligt motiveringstexten till bestämmelsen (RP 248/2009 rd) ska vad som är en ringa gärning först bedömas av den övervakande myndigheten som prövar om gärningen ska anmälas till polisen. Den övervakande myndigheten kan vid sin prövning beakta huruvida gärningen tyder på synnerligen stor likgiltighet för miljöskyddet inom sjöfarten hos gärningsmannen.

Gärningen är i regel annat än ringa om gärningsmannen trots tidigare anmärkningar och varningar inte har rättat till bristen eller upphört med det lagstridiga förfarandet. Om gärningen har betydande skadliga påföljder kan gärningen emellertid i allmänhet inte betraktas som ringa. Gärningen är i allmänhet ringa om det inte tidigare bevisligen har påpekats att kravet på överensstämmelse med kraven inte är uppfyllt. När det är fråga om upprepad försummelse bör tillsynsmyndigheten göra anmälan om brott. Huruvida en gärning är ringa bedöms i sista hand av domstolen och vid bedömningen kan beaktas gärningens uppsåtlighetsgrad och gärningens omfattning och skadlighet med avseende på förhindrande av miljöförstöring.

I regeringens proposition till riksdagen om godkännande av den internationella konventionen om hantering av fartygs barlastvatten och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om ändring av miljöskyddslagen för sjöfarten och fartygssäkerhetslagen (RP 122/2015 rd), som är under behandling i riksdagen, föreslås att en ny punkt 10 a ska läggas till 13 kap. 3 § 2 mom. i miljöskyddslagen för sjöfarten. Enligt motiveringarna i regeringens proposition skulle man med stöd av den nya punkten 10 till böter för miljöskyddsförseelse i sjöfart kunna döma den som på något annat sätt än uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar mot förbudet mot utsläpp av obehandlat barlastvatten och sediment som föreslås i 8 kap 5 §. För miljöskyddsförseelse i sjöfart döms inte om gärningen är obetydlig eller om det annanstans i lag föreskrivs strängare straff för den.

BILAGOR

Bilaga I:

God tillsynspraxis för små och medelstora kommuner

I Inledning

Trots vissa likheter skiljer sig den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens verksamhet i många avseenden från den statliga tillsynsmyndighetens, det vill säga närings-, trafik- och miljöcentralens, verksamhet både i fråga om storleken på de anläggningar som ska inspekteras och med tanke på de strukturer som styr verksamheten och de tillgängliga resurserna. Syftet med denna bilaga är att komplettera vissa delar av tillsynsanvisningarna ur den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens perspektiv.

Planmässig tillsyn är inte ett totalt främmande koncept i kommunerna, utan många kommuner har redan länge använt sig av tillsynsplaner. Uppgörandet av tillsynsplaner har tidigare varit frivilligt och den lagstadgade planeringen av tillsynen enligt 168 § i miljöskyddslagen är en nyhet för kommunerna. De tidigare tillsynsplanerna kan relativt enkelt kompletteras så att de motsvarar de nya anvisningarna. En plan måste göras upp för att få ta ut de avgifter för tillsynen som nämns i 205 § i miljöskyddslagen. I denna bilaga har sammanställts exempel och god praxis som kan användas av kommunens miljöförvaltningsmyndighet till att planera och genomföra tillsynen.



Bild 3. En effektiv och verkningsfull tillsyn är en balanserad helhet av planering, kunskaper och genomförande i praktiken.

2 Tillsynens planmässighet

Den i 168 § i miljöskyddslagen fastställda skyldighet att planera tillsynen berör den regelbundna tillsynen, det vill säga tillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter enligt miljöskyddslagen. Syftet med planeringen av tillsynen är att den ska fungera som ett bra verktyg för rikta tillsynen rätt. Innehållet i och omfattningen av den kommunala miljövårdsmyndighetens tillsynsplan och -program påverkar väsentligt av miljövårdsmyndighetens uppgifters omfattning och de resurser som är tillgängliga för tillsynen.

I stora kommuner och samkommuner, där hundratals tillsynsobjekt är föremål för regelbunden tillsyn, kan tillsynsplanen göras upp enligt de anvisningar som har utarbetats för den statliga tillsynsmyndigheten. I planen ska emellertid beaktas att den kommunala miljövårdsmyndighetens uppgifter skiljer sig från den statliga myndighetens. Ju mindre uppgiftsområdet i fråga är, desto enklare kan också planeringen av tillsynen göras. I små kommuner med endast ett fåtal tillsynsobjekt betraktas en förteckning över tillsynsobjekten och en kort beskrivning av hur tillsynen genomförs i praktiken som tillräcklig planmässig tillsyn.

Trots att man enligt lagstiftningen måste göra upp en tillsynsplan endast för tillsyn enligt miljöskyddslagen, rekommenderas att hela miljövårdsmyndighetens tillsynsområde samlas i samma plan. En plan som omfattar hela tillsynsområdet gör det lättare att fördela de tillgängliga tillsynsresurserna rätt och säkerställa att alla tillsynsbehov har identifierats.

Det tillsynsprogram som ska göras upp på basis av tillsynsplanen kan vara ett helt separat program eller som minst bara en precisering av tillsynsplanen. I programmet presenteras de konkreta tillsynsåtgärderna under programperioden.

Trots planeringen av tillsynen är det fortfarande i regel en god idé att komma överens om inspektionerna på förhand med verksamhetsutövaren. Inspektioner kan också göras utan att man kommit överens om dem på förhand, om det är nödvändigt med tanke på inspektionens karaktär. Tillsynens planmässighet innebär inte att alla tillsynsbesök i framtiden borde presenteras i tillsynsprogrammet, utan det är fortfarande nödvändigt att göra inspektioner också bland annat utifrån begäran om åtgärd.

3 Delegeringar i tillsynsärenden

En effektiv tillsynsverksamhet förutsätter alltid att miljövårdsmyndighetens behörighet delvis delegeras till tjänsteinnehavarna. Andra föreskrifter som berör delegering och ordnande av tillsynsverksamheten som separata beslut av den kommunala miljövårdsmyndigheten eller mer allmänt som delegeringsbeslut. Myndighetens lagstadgade behörighet kan ändå inte överföras direkt exempelvis i en förvaltningsstadga som godkänts av fullmäktige. I stället krävs ett beslut i ärendet av den nämnd som har utnämnts till myndighet.

**Rätt att få upplysningar och göra inspektioner
(172 § miljöskyddslagen, 14 kap. 3 § vattenlagen, 122 och 123 § avfallslagen)**

I miljölagstiftningen används allmänt formuleringen att vissa rättigheter med anknytning till myndighetsverksamheten, såsom rätten att röra sig på annans område, rätten att få upplysningar och rätten att göra inspektioner, innehas av tjänsteinnehavare som myndigheten har förordnat. För att ordna tillsynen krävs att den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten genom sitt beslut meddelar en sådan föreskrift som berör de tjänsteinnehavare som är underordnade myndigheten.

Omedelbart avbrytande av verksamheten eller meddelande av föreläggande (181 och 182 § miljöskyddslagen, 14 kap. 11 § vattenlagen, 126 § avfallslagen)

I lagstiftningen ingår bestämmelser som berör situationer där tillsynsmyndigheten måste vidta omedelbara tillsynsåtgärder. I dessa situationer kan myndigheten meddela förelägganden eller avbryta verksamheten utan dröjsmål. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ska med sitt beslut bestämma att omedelbart avbrytande av verksamheten eller meddelande av interimistiskt föreläggande utförs av en tjänsteinnehavare som förordnats av den, för att dessa metoder som är avsedda för exceptionella förhållanden ska kunna användas. Dessa omedelbara tillsynsmetoder är alltid interimistiska och de ska utan dröjsmål hänskjutas till myndigheten för behandling.

Åtgärder i samband med miljöbrottmål

Om tillsynsmyndigheten upptäcker en lagstridig situation, är den enligt lagen skyldig att lämna en begäran om utredning till polisen. Ur polisens synvinkel är det viktigt att komma i gång med utredningen så snabbt som möjligt efter att situationen har kommit till tillsynsmyndighetens kännedom. Samtidigt kan man säkerställa att tillsynsåtgärderna inte försvårar polisens arbete.

Lämnandet av en begäran om utredning i sig innefattar inget myndighetsbeslut och kan ofta jämföras med omedelbara administrativa åtgärder. I praktiken är det fråga om att lämna information som inhämtats i samband med tillsyn till polisen så att myndigheten kan sköta sina skyldigheter, alltså på sätt och vis att överföra ärendet till en behörig myndighet.

Med hänsyn till det ovan nämnda rekommenderas att man delegerar lämnandet av begäran om en utredning till en tjänsteinnehavare. Enligt 24 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är en begäran om utredning i princip en sekretessbelagd handling. Genom att delegera undgår man alltså också att upprätta konfidentiella föredragningslistor och protokoll, som ofta i övrigt är onödiga för miljöförvaltningsmyndigheten.

4 Uppgörande av tillsynsplanen

4.1 Målsättningarna och resurserna för tillsynen

Bestämmelser om innehållet i tillsynsplanen finns i 168 § i miljöskyddslagen och 28 § i miljöskyddsförordningen. De anvisningar som ges närings-, trafik- och miljöcentralerna i dessa tillsynsanvisningar kan också användas av kommunerna. Målen för tillsynen ska också beskrivas i korthet i planen. Vid planeringen och utövandet av tillsyn ska man alltid sträva efter en så hög effektivitet som möjligt. När man gör upp planer och rapporter lönar det sig också att utgå från de möjligheter att spara, samla in och rapportera data som befintliga kundinformationssystem och programvara för tillsyn erbjuder.

Planeringen av tillsynen utgår från såväl behovet av tillsyn som de tillgängliga resurserna. I tillsynsplanen ska tillsynsresurserna beskrivas i form av årsverken och andra nyckeltal som beskriver tillsynen. Sådana nyckeltal kan vara exempelvis antalet objekt under regelbunden tillsyn, antalet inspektioner som görs årligen samt andra uppgifter som sköts av tillsynspersonalen. De resurser som används i tillsynen ska dimensioneras enligt behovet. När man bedömer de tillgängliga resurserna och dimensionerar tillsynen ska också tillsynspersonalens övriga uppgifter beaktas. Endast en del av personalens arbetsinsats som är tillgänglig för tillsyn får användas till periodiska inspektioner, eftersom tillsynen också omfattar andra inspektioner samt granskning av bland annat rapporter och kontrollresultat.

Enligt 167 § i miljöskyddslagen kan uppgifter ställas i angelägenhetsordning, om det är nödvändigt för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna. Befintliga resurser bör användas så att man uppnår det bästa slutresultatet med tanke på miljön. Begränsade resurser kräver ofta att uppgifter ställs i angelägenhetsordning. I tillsynsplanen görs prioriteringen av uppgifterna synlig och lämnas till nämnden för beslut. Detta förbättrar förutsägbarheten i myndighetsverksamheten och stöder även tjänsteinnehavarna i deras dagliga avgöranden.

4.2 Beskrivning av samarbetet

Tillsynsplanen ska omfatta en beskrivning av de viktigaste samarbetsparterna för tillsynen och samarbetets innehåll. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten samarbetar nära med kommunens övriga myndigheter, såsom tillsynen över hälsoskyddet, byggnadstillsynen och avfallshanteringsmyndigheten. Med närings-, trafik- och miljöcentralen har den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ett odelbart tillsynsansvar och dessutom annat tillsynssamarbete. Det lönar sig också att beskriva samarbetet kommunernas tekniska förvaltningar, räddningsverket och polisen i tillsynsplanen. Samarbetsparterna och samarbetets innehåll kan variera avsevärt mellan kommunerna.

I fråga om samarbetet mellan olika myndigheter lönar det sig att utöver samarbetsformerna beskriva också eventuella kontaktytor mellan behörigheterna. Det är en god idé att på förhand komma överens om uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna och bilda sig en gemensam uppfattning om hur man ska avgöra de ärenden som hamnar mellan behörighetsområdena. Uppgörandet av tillsynsplanen är ett utmärkt tillfälle att utveckla samarbetet och komma överens om gemensamma tillvägagångssätt.

4.3 Bestämning av tillsynsklass

Enligt 168 § i miljöskyddslagen ska kontrollobjekten väljas och kontrollfrekvensen bestämmas utifrån en bedömning av miljöriskerna. Tillsynsobjektens tillsynsklass kan också bestämmas med hjälp av en kombination av riskbedömning och sampling eller genom att välja ut de objekt som ska inspekteras genom sampling. Det viktigaste är att tillsynsresurserna fördelas rättvist bland de viktigaste uppgifterna med tanke på miljön. Det förfarande som valts och motiveringarna till valet ska beskrivas i tillsynsplanen.

Det lönar sig att använda samma tillsynsklasser som den statliga tillsynsmyndigheten. Samma tillsynsklasser är lämpliga också för de till storleken mindre tillsynsobjekten i kommunerna. Miljötillstånden för små anläggningar innebär ofta endast några få skyldigheter med anknytning till kontroll och rapportering. Kontrollen av dessa grundar sig därför huvudsakligen på kontrollbesöken.

Anläggningsspecifik riskbedömning

Riskbedömningen kan göras anläggningsspecifikt. I riskbedömningen bör beaktas risker orsakade av både anläggningens verksamhet och dess läge. Den anläggningsspecifika riskbedömningen ska helst vara systematisk. Man kan närma sig riskbedömningen genom att först identifiera de branschspecifika riskerna och därefter de anläggningsspecifika riskerna. Kontrollfrekvensen för anläggningarna bestäms utifrån riskbedömningen.

Riskbedömningen börjar med identifiering av de olika riskerna. Till att börja med lönar det sig att göra upp en förteckning över riskerna, där man samlar alla delområden som ska bedömas för varje risk. Man bedömer om risken förekommer anläggningsspecifikt och till slut bedöms de konstaterade riskernas betydelse. Vid bedömningen av riskens betydelse är det viktigt att beakta sannolikheten för att risken realiserar och betydelsen av den förorening som orsakas till följd av händelsen.

Många av riskerna är förknippade med en anläggnings läge och förhållandena på platsen. Dessa risker måste till största delen övervägas anläggningsspecifikt. Risken som förknippas med läget kan emellertid vara nästan densamma för flera anläggningar i samma industriområde. Risker som orsakas av verksamheten är ofta åtminstone delvis branschspecifika. Dessa risker påverkas utöver av branschen också av anläggningens ålder och underhåll samt av hur verksamheten är ordnad. Det är viktigt att beakta en anläggnings tillsynshistoria när man gör en riskbedömning. Riskobjekt som har observerats vid tidigare inspektioner eller anläggningens tidigare verksamhet är viktiga faktorer när man överväger den kontrollfrekvens som krävs för tillsynen över en anläggning.

RISK SOM FÖRKNIPPAS MED LÄGET

- Grundvatten
- Ytvatten
- Objekt som störs
- Kontroll
- Bakgrundsinformation

UTSLÄPPSRISK / VERKSAMHETSRIK

- Verksamhetens karaktär och omfattning
- Lokaler och utrustning
- Faktorer med anknytning till produktion och tillverkning
- Faktorer med anknytning till produkten
- Transporter och lagring
- Kontroll

TILLSYNSHISTORIA

- Kontrollresultat
- Tidigare upptäckta brister och risker

Bild 4. Bilden visar ett exempel på en riskförteckning som har gjorts upp som stöd för riskbedömningen. Riskbedömningen förutsätter identifiering av de olika riskerna. Genom att anteckna valda aspekter kan man säkerställa att alla delområden av en risk beaktas på samma sätt vid alla anläggningar.

		Föreningens betydelse		
		Liten	Skadlig	Allvarlig
Riskens realisering	Osannolik	betydelselös	liten	måttlig
	Potentiell	liten	måttlig	betydande
	Sannolik	måttlig	betydande	outhärdlig

Bild 5. Vid bedömningen av riskens betydelse kan man ta hjälp av exempelvis en tabelluppställning. Observera att uppfyllandet av villkoren för att beviljas miljötillstånd borde förebygga sannolika, allvarliga föroreningar. När en risk betraktas som outhärdlig krävs alltså alltid tillsynsåtgärder eller en ny bedömning av förutsättningarna för beviljande av tillstånd.

Riskbaserad sampling

De periodiska inspektionerna kan också fastställas med hjälp av olika urvalsförfaranden. Riskbaserad sampling omfattar en enkel riskbedömning, där anläggningarnas delas in i olika grupper utifrån på förhand fastställda kriterier som grundar sig på miljörisken. Olika sätt att fastställa kontrollfrekvensen kan tillämpas på grupperna. Samplingen kan till exempel genomföras genom att inrikta de anläggningar som ska inspekteras särskilt på objekt med större risk. Kontrollfrekvensen för objekt med större risk kan fastställas utifrån en anläggningsspecifik riskbedömning.

Korg 1: riskobjekt



Alla anläggningar i korgen inspekteras regelbundet, t.ex. en gång om året

Korg 2: särskilt objekt



T.ex. 1/4 av objekten väljs ut för inspektion årligen eller 5 inspektioner/år

Korg 3: grundobjekt



T.ex. 1/8 av objekten väljs ut för inspektion årligen eller 10 inspektioner/år

Bild 6. Exempel på riskbaserad sampling. I kommunen i exemplet har anläggningarna delats in i tre grupper: fem anläggningar har klassificerats som riskobjekt, tio anläggningar som särskilda objekt och trettio anläggningar som grundobjekt.

Annan sampling

De periodiska inspektionerna kan också väljas ut enbart med sampling. Sampling lämpar sig bäst för små enheter, där det finns relativt få anläggningar. Sampling kan emellertid användas också i situationer där miljörisken vid anläggningarna som ska observeras är ungefär lika stora. Samplingen kan genomföras som ett rent slumpmässigt urval. Då kan man ändå inte garantera att alla funktioner inspekteras i något skede. Samplingen kan också genomföras exempelvis genom indelning i grupper enligt bransch eller genom att använda någon annan indelningsprincip. Med valet av samlingsmetod kan man också säkerställa att alla anläggningar inspekteras i sinom tid.



Bild 7. I exemplet beskrivs ett urval av periodiska inspektioner som genomförts med sampling, där samplingen det första året är ett urval av alla funktioner som ska kontrolleras och de följande åren ett urval av de anläggningar som ännu inte har kontrollerats, tills alla objekt har kontrollerats en gång och börjar på nytt från början. I kommunen i exemplet finns fyrtio objekt som ska kontrolleras och tio inspektioner har valts som en lämplig mängd inspektioner årligen.

4.4 Administrativ behandling av tillsynsplanen

Hörande

Innan tillsynsplanen behandlas i nämnden kan man lägga fram utkastet till planen offentligt och begära utlåtanden och åsikter om det. Trots att det inte är fråga om ett lagstadgat förfarande, förbättrar hörandet tillsynens genomsådighet och kan göra det lättare att godta tillsynsavgifterna. I samband med beredningen av tillsynsplanen rekommenderas öppenhet och att man i mån av möjlighet ger olika parter tillfälle att kommentera utkastet till planen. Nödvändiga ändringar och korrigeringar kan göras i tillsynsplanen utifrån responsen från hörandet.

Behandling i nämnden

I 168 § i miljöskyddslagen åläggs den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten att göra upp en tillsynsplan. Skyldigheten att göra upp en plan förutsätter inget förvaltningsbeslut. Tillsynsplanen ger en bra helhetsbild av miljöförvaltningsmyndighetens tillsynsuppgifter samt innehåller viktiga beslut med tanke på ordnandet av myndighetsverksamheten och riktlinjer för prioriteringen av uppgifterna. Därför är det särskilt viktigt att tillsynsplanen behandlas i nämnden. På så sätt förbättras beslutsfattarnas kännedom om tillsynsarbets omfattning och de tillgängliga resurserna. Samtidigt främjas beslutsfattarnas engagemang i målen för tillsynen.

I sitt beslut kan nämnden fastställa tillsynsplanen eller åtminstone anteckna planen för kännedom. Samtidigt kan nämnden bestämma att tillsynsplanen gäller för vissa år eller i övrigt fastställa när tillsynsplanen senast ska ses över. I det närmaste är det fråga om ett beslut om ordnande av verksamhet, som inte får besvär rätt enligt miljöskyddslagen.

Granskning

Enligt 168 § i miljöskyddslagen ska tillsynsplanen granskas regelbundet. Frekvensen är inte lagstadgad, men i praktiken torde det vara rimligt att se över tillsynsplanen minst en gång per fullmäktigeperiod, det vill säga minst vart fjärde år. Tillsynsplanen måste emellertid alltid ses över om väsentliga förändringar sker i förhållanden som påverkar tillsynen.

5 Tillsynsprogrammet och utvärdering av genomförandet av tillsynen

I 168 § i miljöskyddslagen och i 30 § i miljöskyddsförordningen finns bestämmelser om skyldigheten att utarbeta ett tillsynsprogram, om programmets innehåll och om skyldigheten att hålla programmet uppdaterat. I tillsynsprogrammet samlas uppgifter om periodiska inspektioner och annan regelbunden tillsyn över miljötillståndspliktiga och registreringspliktiga verksamheter. Tillsynsprogrammet innehåller alltså uppgifter om all tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet, även om verksamheten fortfarande idkas enligt övergångsbestämmelserna med stöd av ett tidigare tillstånd eller en rättighet.

Det lönar sig att utarbeta ett tillsynsprogram årligen. Genomförandet av programmet ska också utvärderas, så att man kan förvissa sig om tillsynens effekt. Utvärderingen av genomförandet av tillsynen är också till nytta vid planeringen av tillsynen under kommande år. Det är förnuftigt att göra den årliga planeringen av tillsynen och utvärderingen av genomförandet av tillsynen till en del av kommunens normala årliga rutin, så att beredningen av tillsynsprogrammet följer budgetberedningen och utvärderingen av genomförandet görs i samband med delårsrapporterna och bokslutet. Trots att de årliga rutinerna för den planmässiga tillsynen i regel är relativt likartade i alla kommuner, varierar innehållet avsevärt beroende på vilka resurser den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten har till sitt förfogande och hur många objekt som ska omfattas av tillsynen.

Sammanställande av tillsynsprogrammet

Tillsynsprogrammet innehåller en anläggningsspecifik plan för de inspektioner som ska göras under året. I programmet antecknas alla avgiftsbelagda tillsynsåtgärder (bland annat granskning av årsrapporter och kontrollresultat). Det lönar sig att utarbeta tillsynsprogrammets struktur så att det fungerar som en tydlig motivering till tillsynsavgiften.

Årsklocka för tillsynen i kommunerna

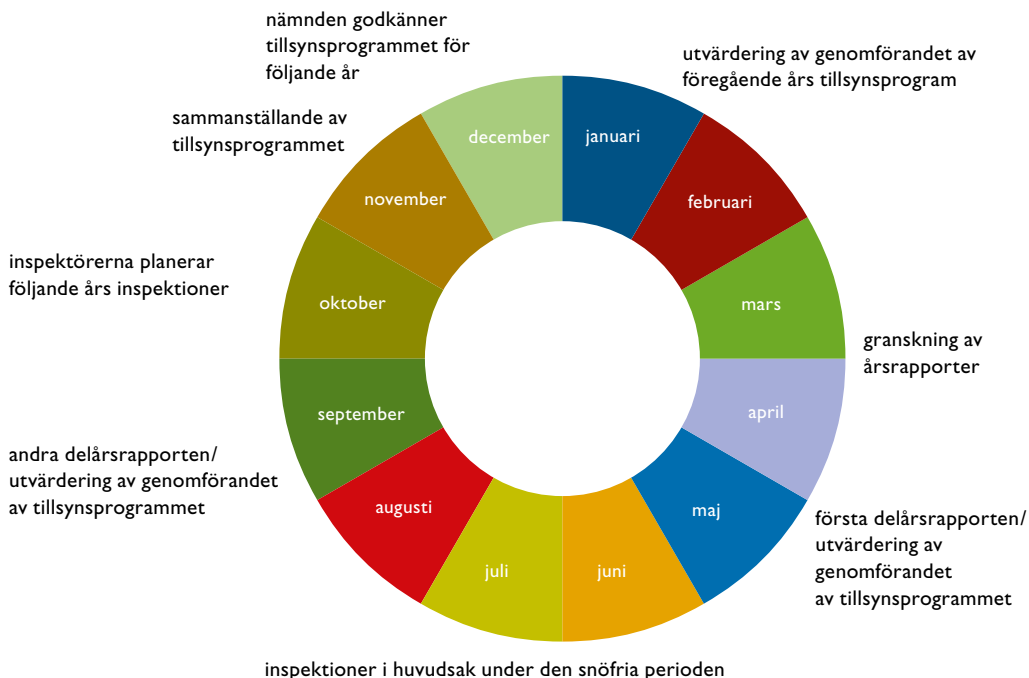


Bild 8. Med en årsklocka kan man åskådliggöra de olika skedena under året i genomförandet av den planmässiga tillsynen.

Beslut om tillsynsprogrammet

I 168 § i miljöskyddslagen åläggs den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten att utarbeta ett tillsynsprogram. Nämnden behöver alltså inte heller fatta något särskilt beslut om att godkänna tillsynsprogrammet. Tillsynsprogrammet kan vara en del av kundinformationssystemet eller i övrigt så omfattande att det i praktiken inte är nödvändigt att lämna programmet med tillhörande information till nämnden för behandling.

Det lönar sig att göra upp en sammanfattning av tillsynsprogrammet, där man beskriver de allmänna principerna för den årliga tillsynen samt presenterar tillsynsobjekten och tillsynsåtgärderna, exempelvis enligt bransch. Med tanke på de allmänna principerna och sammanfattningen av tillsynen är tillsynsprogrammet en offentlig handling, och därför är det skäl att iakta öppenhet i beredningen av programmet. Publicering av tillsynsprogrammets detaljerade förteckning över åtgärder och objekt kan emellertid försämra uppnåendet av målen för tillsynen, så den kan betraktas som en icke-offentlig handling.

Trots att detaljer i tillsynsprogrammet inte publiceras, är det i allmänhet nödvändigt att informera verksamhetsutövaren om periodiska inspektioner på förhand. Verksamhetsutövaren har rätt att få veta sitt objekts tillsynsklass och hur den har bestämts. I sitt beslut kan nämnden godkänna tillsynsprogrammet för följande år. Beslutet om tillsynsprogrammet kan också delegeras till en tjänsteinnehavare.

Tabell 3. Exempel på en sammanfattning av tillsynsprogrammet som lämnas till nämnden

Miljötillståndspliktiga anläggningar	Tillståndsklass	Objekt	Inspektioner
Metallindustri	3 - 4	11	5
Upplagring av kemikalier eller bränslen	3	4	1
Verksamhet där flyktiga organiska lösningsmedel används	3	3	1
Malm- eller mineralbrytning eller tagande av marksubstanser och torv	1 - 3	11	7
Tillverkning av mineralprodukter	2 - 3	9	3
Tillverkning av livsmedel eller foder	4	6	1
Djurstallar eller fiskodling	2 - 4	15	4
Trafik	2 - 4	3	0
Avfallshantering och vattenförsörjning			
– avfallsåtervinning	4	5	1
– mottagning och behandling av avfall	2 - 3	11	5
Övrig verksamhet	3 - 4	4	1
Objekt enligt 28 § i miljöskyddslagen	2	1	0
Totalt		74	29
Registreringspliktiga verksamheter	Tillståndsklass	Objekt	Inspektioner
Asfaltstationer	3 - 4	6	1
Distributionsstationer	4	30	7
Värmekraftverk	3 - 4	15	4
Totalt		51	12

Utvärdering av genomförandet av tillsynen

Genomförandet av tillsynsprogrammet bör följas upp, för att tillsynen ska kunna förbättras under kommande år. Enbart en kvantitativ uppföljning är ändå inte tillräcklig, utan det är viktigt att också kontrollera tillsynens kvalitet och effekt. Vid uppföljning av genomförandet lönar det sig att utnyttja lättillgängliga data som samlats i befintliga datasystem.

Det är förnuftigt att göra utvärderingen av tillsynen i takt med kommunens normala uppföljning av ekonomin och verksamheten. Det är inte nödvändigt att skriva en separat rapport om genomförandet av den planmässiga tillsynen. Vilken omfattning uppföljningen och utvärderingen av genomförandet ska ha bör också ställas i relation till miljöförvaltningsmyndighetens verksamhet och dess omfattning.

Tillsynsavgifter

Enligt 205 § 2 mom. i miljöskyddslagen kan den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ta ut en avgift för de åtgärder inom den regelbundna tillsynen, som presenteras i tillsynsprogrammet. Avgiften kan tas ut för tillsyn över tillstånds- och registreringspliktiga verksamheter som omfattas av den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens tillsynsansvar och som presenterats i tillsynsprogrammet. Utöver tillsynsinspektionerna kan en avgift tas ut också för bland annat granskning av årsrapporten.

Tillsynsavgiften kan dessutom tas ut på basis av överträdelse. Enligt 205 § i miljöskyddslagen tas avgift ut för en inspektion för att kontrollera att ett föreläggande om förvaltningstvång (175–176 § i miljöskyddslagen) eller ett avbrytande (181 § i miljöskyddslagen) har följts.

Avgiftens storlek och grunderna för den fastställs i en taxa som antas av kommunen. Kommunförbundet har utarbetat en handbok med anvisningar och modeller för den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens taxa. Verksamhetsutövarna har rätt att få information om grunderna för fastställande av tillsynsavgiften för deras egen verksamhet (tillsynsklass, andra tillsyns-åtgärder).

6 Tillsynen över miljöskyddslagen i kommunerna

6.1 Tillståndspliktiga och registreringspliktiga anläggningar

I tillsynen över miljötillståndspliktiga anläggningar ska de anvisningar som statens tillsynsmyndighet har fått följas i tillämpliga delar. Samma principer ska följas i tillsynen över tillståndspliktiga anläggningar oberoende av om det är kommunens eller statens tillsynsmyndighet som sköter tillsynen.

All verksamhet som ska registreras hos den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten omfattas av den regelbundna tillsynen. Tillsynen över registreringspliktiga anläggningar indelas i tillsyn över att verksamheten följer förordningen, periodisk tillsyn och granskning av uppföljningsdata som lämnats. Vid planering av tillsynen måste man beakta att behovet av tillsyn kan vara större hos registreringspliktiga anläggningar än hos tillståndspliktiga anläggningar när verksamheten nyss har inletts, eftersom ingen förhandstillsyn förekommer.

I samband med registreringen kontrollerar myndigheten att verksamhetsutövaren har lämnat alla uppgifter som behövs för tillsynen. Verksamheten registreras när alla utredningar enligt förordningen har lämnats. Registreringen tas upp även om verksamheten inte uppfyller alla kraven i förordningen. Tillsynsmyndigheten ska inleda ett tillsynsförfarande omedelbart, om det av utredningarna inför registreringen framgår att en verksamhet inte följer förordningen. Verksamheten anpassas till kraven i förordningen med ett normalt förvaltningstvångsförfarande.

Brister som upptäckt i samband med de periodiska inspektionerna eller vid uppföljningen av verksamheten ska också behandlas med hjälp av normala tillsynsförfaranden genom att uppmana, meddela föreläggande och förena föreläggandet med vite.

6.2 Tillsyn över anmälningar enligt miljöskyddslagen

Anmälan om tillfällig verksamhet som orsakar buller och skakningar (118 § i miljöskyddslagen)

Vid anmälningar om buller är det ofta fråga om mycket kortvariga åtgärder och då är tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa i situationen begränsade. I praktiken kan man använda uppmaningar eller, i fall det är fråga om en särskilt svår olägenhet, ta till omedelbara metoder för förvaltningstvång (omedelbart föreläggande eller omedelbart avbrytande). Särskilt utom tjänstetid har också polisen möjlighet att ingripa i verksamheten.

Anmälan om en exceptionell situation (120 § i miljöskyddslagen)

Även andra än miljötillståndspliktiga och registreringspliktiga anläggningar måste göra en anmälan till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten om en olycka, funktionsstörning eller annan oförutsedd situation, som medför en risk för förorening av miljön eller föranleder avfallshanteringsåtgärder som avviker från det normala.

En exceptionell situation kräver ofta en inspektion för att utreda situation, innan ett beslut kan fattas på grund av anmälan. Tillsynen över beslutet är också viktig.

Anmälan om verksamhet av försöksnatur (119 § i miljöskyddslagen)

I tillsynen över verksamhet av försöksnatur bör man följa anvisningarna om tillsyn över tillståndspliktig verksamhet. När man bestämmer kontrollbehovet för verksamhet av försöksnatur bör man beakta försöksverksamhetens längd och miljöriskerna med anknytning till verksamheten. Man ska försöka inspektera försöksverksamheten minst en gång under verksamhetsperioden.

Föreläggande i syfte att hindra förorening (180 § i miljöskyddslagen)

I samband med utredningen av ärendet bör man bedöma verksamhetens tillståndsplikt, eftersom förelägganden enligt 180 § i miljöskyddslagen inte kan meddelas en miljötillståndspliktig verksamhet. Miljötillståndsplikten bör bedömas särskilt utifrån bestämmelsen om oskäligt besvär enligt 17 § i lagen angående vissa grannelagsförhållanden. När miljötillståndsplikten övervägs med hänsyn till detta är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid bland annat vilken betydelse effekterna av verksamheten har och i vilken omfattning besväret sprider sig.

Ett föreläggande enligt 180 § i miljöskyddslagen kan också meddelas i situationer där det finns behov av att meddela föreläggande av någon annan orsak än grannelagsförhållanden. Ett sådant föreläggande kan bli nödvändigt på grund av allmänt miljöintresse. Föreläggandet kunde meddelas exempelvis för att skydda grund- eller ytvatten. Även i det fallet bör man beakta att miljöskyddslagen möjliggör sänkt miljötillståndsplikt för anläggningar i anläggningsföreteckningen som är belägna i grundvattenområden samt direkt tillståndsplikt för inverkan på vattendrag.

Innan några fortsatta åtgärder fastställs måste man dessutom säkerställa att det finns tillräckliga utredningar av olägenhetens typ och betydelse. I det här skedet kan man höra andra eventuella parter, begära utredningar och utlåtanden samt göra eller låta göra mätningar. Meddelande av förelägganden bör alltid grunda sig på tillsynsmyndighetens inspektion på plats och ställe.

När en verksamhet har meddelats ett enskilt föreläggande är det nödvändigt att övervaka att föreläggandet följs. Dessa objekt bör antecknas som objekt som ska övervakas regelbundet, trots att det inte är möjligt att ta ut avgift för tillsynen. När man överväger kontrollfrekvensen bör man bedöma verksamhetens betydelse och behovet av myndighetstillsyn.

7 Tillsynen över avfallslagen i kommunerna

7.1 Tillsyn över nedskräpning

I tillsynen över ett nedskräpat område måste man alltid beakta kontaktytorna med å ena sida tillsynen över den byggda miljön enligt markanvändnings- och bygglagen samt å andra sidan föroreningen av marken enligt miljöskyddslagen. Principerna för god förvaltning förutsätter att myndigheterna fattar beslut om arbetsfördelningen sinsemellan. För att sköta ett ärende effektivt är det viktigt att ärendet inte behandlas av flera olika myndigheter samtidigt.

Om man inte får reda på vem som skräpat ner och städningen skulle vara orimlig för fastighetsägaren, är det i sista hand kommunen som har ansvaret för att städa upp det nedskräpade området med stöd av 74 § 2 mom. i avfallslagen. Närings-, trafik- och miljöcentralen fattar beslut om att ålägga kommunen att städa upp det nedskräpade området. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ska vid behov anhängiggöra ärendet vid närings-, trafik- och miljöcentralen. I praktiken förekommer dessa situationer sannolikt rätt sällan och det finns skäl att komma överens om tillvägagångssättet för varje enskilt fall med närings-, trafik- och miljöcentralen.

Osnygghet i en bebyggd fastighet

Osnygghet i den byggda miljön kan orsakas av osaklig förvaring utomhus, dåligt skötta byggnader eller avfall. Ofta är det också fråga om alla dessa omständigheter samtidigt. I tillsynen med stöd av avfallslagen kan man emellertid endast ingripa i avfallsfraktioner.

Med stöd av markanvändnings- och bygglagen kan man ta sig an ärendet på ett mer helhetsbetonat sätt. Därför är det ofta med effektivt att ingripa i problem med osnygghet i den byggda

miljön som ett tillsynsärende enligt markanvändnings- och bygglagen. Miljövårdsmyndigheten och byggnadstillsynsmyndigheten borde komma överens om spelregler för den här typen av problem, för att kunna använda myndigheternas resurser så effektivt som möjligt.

Förorening av marken i samband med nedskräpning

Risk för förorening av marken förknippas ofta med nedskräpning. Tillsynen över avfallsfraktioner ovan jord hör i huvudsak till den kommunala miljövårdsmyndighetens behörighet. Avfallet i det nedskräpade området kan emellertid orsaka förorening av marken eller risk för förorening. Särskilt i områden där det finns farligt avfall som lagrats eller hanterats på ett osakligt sätt, samt områden där det finns spår av avfallsbränning, bör anmälas till närings-, trafik- och miljöcentralen. Närings-, trafik- och miljöcentralen bedömer vilka tillsynsåtgärder som krävs för förorenad mark.

Avfall som grävts ner i marken utgör också alltid en risk för förorening av marken. I sådana fall ska den kommunala miljövårdsmyndigheten förhandla med närings-, trafik- och miljöcentralen om skötseln av tillsynen. Om det enbart är fråga om nedgrävt avfall och det inte föreligger någon risk för förorening av marken, fattar den kommunala miljövårdsmyndigheten beslut om att avlägsna avfallsdeponeringen. I andra fall kräver situationen åtminstone en utredning av föroreningen innan man vidtar åtgärder eller avfallsfraktionerna kan avlägsnas i samband med saneringen av den förorenade marken.

7.2

Meddelande av beslut i enskilda fall

Den kommunala miljövårdsmyndigheten kan med stöd av 125 § i avfallslagen meddela beslut i ett enskilt fall som gäller verksamhet som inte är miljötillståndspliktig, om beslutet behövs för att förhindra nedskräpning eller ordna avfallshanteringen på lämpligt sätt. Om ett beslut meddelas i ett enskilt fall, ska den kommunala miljövårdsmyndigheten också sköta tillsynen. Tillsynsbehovet bör fastställas från fall till fall och är beroende av det beslut som meddelats samt av miljöförhållandena.

7.3 Regelbunden tillsyn över avfallslagen

Registreringspliktig avfallsinsamling

Enligt 100 § i avfallslagen registrerar den kommunala miljövårdsmyndigheten yrkesmässig avfallsinsamling i avfallshanteringsregistret. En del av dessa registreringspliktiga verksamheter har tidigare varit miljötillståndspliktiga. För att säkerställa en ändamålsenlig avfallshantering borde avfallsinsamlingen kontrolleras regelbundet. När behovet av tillsyn över insamlingsplatserna fastställs är det viktigt att beakta insamlingsplatsens storlek, egenskaperna hos det avfall som samlas in samt var platsen är belägen.

Inspektioner

Enligt 124 § i avfallslagen ska tillsynsmyndigheten med regelbundna intervaller inspektera anläggningar och företag som bedriver verksamhet där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt, där det uppkommer farligt avfall, där avfall transporteras eller insamlas yrkesmässigt, där verksamhet som avfallsmäklare är omfattande eller där omfattande internationella avfallstransporter utförs. Tillsynsmyndigheten ska dessutom göra upp en tillsynsplan för inspektionerna och annan tillsyn för sådan verksamhet som omfattar eller som med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter.

Det är nödvändigt att komma överens med närings-, trafik- och miljöcentralen om tillsynen över dessa verksamheter, eftersom tillsynsansvaret är odelat i avfallslagen.

8 Tillsynen över vattenlagen i kommunerna

Tillsynsmyndigheter för vattenlagen är den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Tillsynsmyndigheternas behörighet är till största delen odelat i vattenlagen. Därför är det nödvändigt att komma överens med närings-, trafik- och miljöcentralen om tillsynen. På så sätt kan man säkerställa att tillsynen sköts så effektivt som möjligt.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ges behörighet i ärenden som gäller dikning i vattenlagen. I det avseendet är behörigheten inte parallell med närings-, trafik- och miljöcentralerna. Dessa ärenden som gäller dikning lämnas i allmänhet till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten genom parternas skriftliga anhängiggörande. I tillsynsplanen kan man i det närmaste göra en uppskattning av hur mycket arbetstid den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten årligen använder till att sköta dikningsärenden.

Bilaga 2: Handläggning av olika anmälningar i anslutning till tillsynen

Ärende	Maximal tid
• årsrapport	90 dygn
• månadsrapport	30 dygn
• åtgärder på grund av överskridna utsläppsvärden	14 dygn
• handläggning av anmälningar om störningar	anmälningdagen + 3 arbetsdagar
• handläggning av anmälningar från allmänheten	30 dygn

Års- och månadsrapporterna ska behandlas inom ovan utsatta tid (90 dygn och 30 dygn) oberoende av om anmälningen måste returneras till verksamhetsutövaren för komplettering eller korrigerig.

Åtgärder på grund av överskridna utsläppsvärden ska vidtas av tillsynsmyndigheten inom ovan utsatta tid (14 dygn) i form av en bedömning av överskridningens betydelse och vid behov en begäran om utredning av verksamhetsutövaren angående orsakerna till överskridningen och hur anläggningen ska återställas till normal status.

Vid anmälningar om störningar ska tillsynsmyndigheten inom ovan utsatta tid (anmälningdagen + 3 arbetsdagar) göra en bedömning av störningens betydelse och begära en utredning av verksamhetsutövaren. Om störningen hänför sig till en överskridning av ett gränsvärde eller någon annan tillståndsförseelse, följer man tidsfristen för åtgärder på grund av överskridna utsläppsvärden vid fortsatta åtgärder.

En anmälan från allmänheten handläggs av tillsynsmyndigheten inom ovan utsatta tid (30 dygn) genom en bedömning av det anmälda ärendets betydelse och vid behov genom att vidta de åtgärder som krävs vid överskridna utsläppsvärden eller anmälan om störningar. Dessutom ska den som lämnat anmälan, om personen är känd, informeras om vilka åtgärder som vidtagits.

Bilaga 3: Exceptionella situationer och handläggningstider för olika skeden

- 1. Exceptionell situation: det gränsvärde som ställts upp i tillståndet eller förordningen överskrids, och situationen medför direkt och uppenbar risk för förorening av miljön eller avfallsets mängd eller beskaffenhet föranleder avfallshanteringsåtgärder som avviker från det normala**

Tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren ska vidta följande åtgärder:

- Verksamhetsutövaren informerar omedelbart tillsynsmyndigheten om den exceptionella situationen. Om verksamhetsutövaren inte gör en anmälan enligt 123 § i miljöskyddslagen, ska tillsynsmyndigheten uppmana verksamhetsutövaren att lämna en utredning av orsakerna till den exceptionella situationen och utsläppen i miljön.
- Tillsynsmyndigheten bedömer situationen utan dröjsmål och ger verksamhetsutövaren högst 14 dygn tid (i miljöskyddslagen "utan dröjsmål") att lämna en utredning och framställa förslag till hur man kan återställa verksamheten till normal status.
- När tillsynsmyndigheten har konstaterat att utredningen är tillräcklig ska denna med anledning av verksamhetsutövarens anmälan inom sju dygn fatta beslut om och ge behövliga villkor för att återställa verksamheten så att den motsvarar vad som föreskrivs i lag och i bestämmelser som utfärdats med stöd av lag samt villkor som meddelats med stöd av lag, så att olägenheter och faror som situationen medför kan undanröjas. Myndigheten ska samtidigt också ange en tidpunkt före vilken detta ska göras.
- Vid behov ska tillsynsmyndigheten utifrån verksamhetsutövarens plan och annan information meddela tillfälliga villkor om förebyggande och hindrande av förorening av miljön. Villkor kan meddelas eller en verksamhet förbjudas även om verksamhetsutövaren har försummat sin anmälningskyldighet.
- När förelägganden meddelas ska det som föreskrivs om förvaltningstvång i 18 kap. i miljöskyddslagen iakttas.
- Omedelbart när situationen är under kontroll vidtar tillsynsmyndigheten åtgärder för att bedöma vilka miljöskador som har uppkommit.

- 2. En exceptionell situation där (oberoende av om ett gränsvärde har överskridits) det är sannolikt att situationen inte längre medför direkt och uppenbar risk för förorening av miljön eller avfallets mängd eller beskaffenhet föranleder avfallshanteringsåtgärder som avviker från det normala**

Tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren ska vidta följande åtgärder:

- Verksamhetsutövaren informerar omedelbart tillsynsmyndigheten om den exceptionella situationen. Om verksamhetsutövaren inte gör en anmälan enligt 123 § i miljöskyddslagen, ska tillsynsmyndigheten uppmana verksamhetsutövaren att lämna en utredning av orsakerna till den exceptionella situationen och utsläppen i miljön.
 - Tillsynsmyndigheten bedömer situationen inom 14 dygn från mottagandet av verksamhetsutövarens anmälan och ger verksamhetsutövaren högst 14 dygn tid (i miljöskyddslagen "utan dröjsmål") att lämna en utredning och inom fyra veckor framställa förslag till hur man kan återställa verksamheten till normal status och förhindra att den exceptionella situationen upprepas.
 - När tillsynsmyndigheten har fått verksamhetsutövarens förslag, ska myndigheten inom sju dygn bedöma förslaget tillräcklighet och meddela ett eventuellt beslut om förvaltningstvångsförfarande.
 - Omedelbart när situationen är under kontroll vidtar tillsynsmyndigheten åtgärder för att bedöma vilka miljöskador som eventuellt har uppkommit.
- 3. En exceptionell situation där ett gränsvärde kan ha överskridits, men det inte är sannolikt att situationen medför direkt och uppenbar risk för förorening av miljön eller avfallets mängd eller beskaffenhet föranleder avfallshanteringsåtgärder som avviker från det normala**

Tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren ska vidta följande åtgärder:

- Verksamhetsutövaren informerar omedelbart tillsynsmyndigheten om den exceptionella situationen.
- Tillsynsmyndigheten bedömer situationen inom 14 dygn från mottagandet av verksamhetsutövarens anmälan och uppmanar vid behov verksamhetsutövaren att inom 14 dygn lämna en utredning av orsakerna till den exceptionella situationen och utsläppen i miljön, samt inom fyra veckor framställa förslag till hur man kan förhindra att den exceptionella situationen upprepas.
- Tillsynsmyndigheten ska göra en inspektion inom tre månader från mottagandet av verksamhetsutövarens förslag, om inte verksamhetsutövaren har meddelat att den exceptionella situationen är avslutad.

Bilaga 4: Uppgifter som ska registreras i datasystemet för miljövärdsinformation

I datasystemet för miljövärdsinformation, som stadgas om i 222 § i miljöskyddslagen, samlas uppgifter om miljön och verksamhet som påverkar miljön. Datasystemet används till hantering och bearbetning av miljövärdsinformation, tillsyn över miljölagstiftningen, uppföljning av miljöns tillstånd samt forskning och planering med anknytning till miljön.

I datasystemet för miljövärdsinformation ingår information som registreras i närings-, trafik- och miljöcentralernas, regionförvaltningsverkens, Finlands miljöcentrals och miljöministeriets datasystem, register och filer. Bestämmelser om de uppgifter som ska registreras i datasystemet finns i miljöskyddslagen, avfallslagen, vattenlagen och miljöskyddslagen för sjöfarten och i bestämmelser som utfärdats med stöd av dem.

De ovan nämnda administratörerna samt den kommunala miljövärdsmyndigheten, den kommunala byggnadstillsynsmyndigheten och den kommunala hälsoskyddsmyndigheten har oberoende av bestämmelserna om sekretess avgiftsfritt rätt att få sådana uppgifter ur datasystemet för miljövärdsinformation som de behöver för att kunna sköta de uppgifter som föreskrivs för dem i lag.

Uppgifter som registreras i datasystemet för miljövärdsinformation med stöd av miljöskyddslagen

I 223 § 2 mom. i miljöskyddslagen fastställs vilka uppgifter den statliga tillsynsmyndigheten ska registrera i datasystemet. Följande uppgifter ska registreras i datasystemet för miljövärdsinformation:

1. de beslut som fattas med stöd miljöskyddslagen samt information om beslut av Vasa förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen i anslutning till dem,
2. uppgifter baserade på registreringsanmälningar till den statliga tillsynsmyndigheten om registreringspliktiga verksamheter,
3. inspektionsberättelser om tillsynen enligt miljöskyddslagen och andra uppgifter om tillsynsåtgärder,
4. uppgifter som avses i 105 § 1 mom. i miljöskyddslagen och som ska lämnas enligt statsrådets beslut,
5. bullerutredningar och handlingsplaner för bullerbekämpning enligt 151 § 1 mom. 2–4 punkten i miljöskyddslagen,
6. tillsynsplaner och tillsynsprogram enligt 168 § i miljöskyddslagen, som utarbetats av den statliga tillsynsmyndigheten,
7. uppföljnings- och kontrolluppgifter och andra motsvarande uppgifter om tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet som omfattas av den statliga tillsynsmyndighetens tillsynsansvar och som verksamhetsutövaren är skyldig att lämna tillsynsmyndigheten.

Uppgifter som registreras i datasystemet för miljövärdsinformation med stöd av vattenlagen

Enligt 18 kap. 1 § 2 mom. 3 punkten i vattenlagen kan uppgifter om anmälningar till tillsynsmyndigheterna antecknas i datasystemet för miljövärdsinformation.

Införande av uppgifter:

- Enligt 18 kap. 2 § i vattenlagen görs anteckningen i datasystemet för miljövärdsinformation av den myndighet som avgjort ärendet. Om ett ärende har avgjorts vid en dikningsförrättning, görs anteckningen av den statliga tillsynsmyndighet som förordnat att en dikningsförrättning ska hållas.
- Den statliga tillsynsmyndigheten gör en anteckning om sådan ändring av en offentlig farled som avses i 10 kap. 4 § 2 mom. i vattenlagen i datasystemet för miljövärdsinformation.
- För anteckningar som har sin grund i beslut som Vasa förvaltningsdomstol eller högsta förvaltningsdomstolen meddelat ansvarar den myndighet som avses i 1 mom.

Registrering av en sammanslutning:

- Enligt 12 kap. 8 § i vattenlagen förs en sammanslutning som bildats in i registret över vattenrättsliga sammanslutningar av tillståndsmyndigheten. Om sammanslutningen har bildats och dess stadgar har fastställts vid en dikningsförrättning, svarar den statliga tillsynsmyndighet som har bestämt att dikningsförrättning ska hållas för att uppgifterna förs in i registret.

Införande av uppgifter:

- Enligt 12 kap. 9 § i vattenlagen ska en vattenrättslig sammanslutning underrätta den statliga tillsynsmyndigheten om förändringar i de uppgifter som avses i 6 § 2 mom. i vattenlagen. Den statliga tillsynsmyndigheten för in ändringarna i registret över vattenrättsliga sammanslutningar.
- Anteckningar som har sin grund i beslut som meddelats av Vasa förvaltningsdomstol eller högsta förvaltningsdomstolen förs in i registret över vattenrättsliga sammanslutningar av den statliga tillsynsmyndigheten.

Uppgifter som registreras i datasystemet för miljövärdsinformation med stöd av avfallslagen

Enligt 142 § i avfallslagen för Finlands miljöcentral och närings-, trafik- och miljöcentralerna register som ingår i det i 222 § i miljöskyddslagen avsedda datasystemet för miljövärdsinformation enligt följande:

1. Finlands miljöcentral för ett register med uppgifter om anmälningar om internationella avfallstransporter och ansökningar om förhandsgodkännande och om de beslut som fattats med anledning av dem,
2. närings-, trafik- och miljöcentralerna för ett avfallshanteringsregister med uppgifter om ansökningar enligt 94 § och de beslut som fattats med anledning av dem och om anmälningar enligt 100 §,

3. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland för ett producentregister med uppgifter om ansökningar enligt 101 § och de beslut som fattats med anledning av dem och om anmälningar enligt 105 §.

Uppgifter som registreras i datasystemet för miljövårdsinformation med stöd av miljöskyddslagen för sjöfarten

Enligt 9 kap. 4 § i miljöskyddslagen för sjöfarten godkänns en hamns avfallshanteringsplan av den statliga tillsynsmyndigheten. Småbåtshamnar ska dock presentera sin avfallshanteringsplan för godkännande hos den kommunala miljövårdsmyndigheten. När en hamns avfallshanteringsplan har godkänts ska den statliga tillsynsmyndigheten och den kommunala miljövårdsmyndigheten registrera planen i datasystemet för miljövårdsinformation enligt 222 § i miljöskyddslagen.

Bilaga 5: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014

(Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen) – Centrala frågor

Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvontaopas (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014) kompletterar miljöministeriets Anvisningar för miljötillsynen och ska helst läsas parallellt. Anvisningarnas för miljötillsynen handleder miljötillsynen som helhet, medan handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen ger rekommendationer med tanke på de praktiska tillvägagångssätten. Handledningen är inte juridiskt bindande. De handlings- och dokumentmodeller som läggs fram i handledningen (bilaga 1 och 2) syftar till att konkretisera anvisningarna.

För att förebygga förorening av miljön behövs både effektiva administrativa tillsynsmetoder och straffrättsliga åtgärder, som syftar till att förebygga brottslighet och gör förbrytare till föremål för rättsliga sanktioner (bland annat straff och förlust av olaglig ekonomisk fördel, dvs. konfiskering). I handledningen presenteras alternativa metoder för laglighetstillsynen i allmänhet i kapitel 1–3 samt tillsynsförfaranden enligt miljöskyddslagen, vattenlagen, avfallslagen och marktäktslagen separat i kapitel 4.

Information om förvaltningstvångsförfarandet finns i kapitel 5: *Hallintopakomenettely uhkasakkolain mukaan* (Förvaltningstvångsförfarandet enligt viteslagen). De straffrättsliga processerna och samarbetet med polisen, åklagaren och rättsväsendet beskrivs i kapitel 6: *Ympäristörikosten tutkinta* (Utredning av miljöbrott), i kapitel 7: *Syyteharkinta* (Åtalsprövning) och i kapitel 8: *Rikosasian tuomioistuinkäsittely* (Domstolsbehandling av brottmål). Lämnandet av begäran om utredning, beskrivningarna av straffprocessens skeden och praxis vid samarbete med polisen och åklagarna kan också tillämpas på naturskydds- och naturresursbrott samt utredning av CITES-ärenden.

Kapitel 9 i handledningen: *Eryityiskysymyksiä* (Särskilda frågor) innehåller information om tillsynen över säkerheter samt om tillvägagångssätt när en verksamhetsutövare blivit insolvent (exempelvis vid konkurs). I kapitel 9 behandlas också ersättningsförfaranden vid miljöskador.

Bilaga 1 i handledningen: *Toimintamallit ja muistilistat* (Verksamhetsmodeller och checklistor) erbjuder material och goda råd för praktiskt tillsynsarbete och i bilaga 2: *Esimerkkejä asiakirjoista* (Exempel på handlingar) ingår exempel på uppmaningar, inspektionsprotokoll, handlingar för förvaltningstvångsprocessen, begäran om utredning och exempel på konfiskering.

PRESENTATIONSBLAD

<i>Utgivare</i>	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	<i>Datum</i> Maj 2016
<i>Författare</i>	Markku Hietamäki, Laura Siili-Hakkarainen, Juha Lahtela, Kaija Järvinen, Terhi Vanala, Katariina Serenius och Kari Leinonen	
<i>Publikationens titel</i>	Anvisningar för miljötillsyn	
<i>Publikationsserie och nummer</i>	Miljöförvaltningens anvisningar 2sv 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	
	978-952-11-4610-7 ISBN (PDF)	1796-170X ISSN (online)
	<i>Sidantal</i> 149	<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	

KUVAILEHTI

<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>	Anvisningar för miljötillsyn (Ympäristövalvonnan ohje)			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöhallinnon ohjeita 2sv 2016			
<i>Julkaisun teema</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 Ympäristöluopien 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 suunnitellessaan 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 keskisuurten 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/taimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	978-952-11-4610-7 ISBN (PDF)		1796-170X ISSN (verkkoj.)	
	<i>Sivuja</i> 149	<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			

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>	Anvisningar för miljötillsyn (Environmental Monitoring Guidelines)			
<i>Publication series and number</i>	Environmental Administration Guidelines 2sv 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			
	978-952-11-4610-7 ISBN (PDF)		1796-170X ISSN (online)	
	<i>No. of pages</i> 149	<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			

I anvisningarna för miljötillsynen behandlas tillsyn enligt miljöskyddslagen, avfallslagen, vattenlagen och miljöskyddslagen för sjöfarten. Anvisningarna är i första hand avsedda för statliga tillsynsmyndigheter, dvs. för närings-, trafik- och miljöcentralerna. Kommunerna kan emellertid enligt prövning använda anvisningarna eller en del av dem när de planerar och utövar miljötillsyn. I bilaga I beskrivs god tillsynspraxis för små och medelstora kommuner.

Anvisningarna för miljötillsynen innehåller en allmän del, en lagspecifik del och bilagor. I den allmänna delen av anvisningarna behandlas principerna för miljötillsynen och fastställs när tillsynsmyndigheten bör vidta administrativa och rättsliga åtgärder för utförandet av sin tillsynsuppgift. I den lagspecifika delen behandlas de mest centrala författningarna med hänsyn till miljötillsynen och beskrivs mer ingående i vilka situationer speciallagar tillämpas. I bilagorna ges bland annat rekommendationer om tiden för handläggning av olika anmälningar i anslutning till tillsynen och om förfaringsätt vid exceptionella situationer. Ändringar som gjorts i miljöskyddslagstiftningen har tagits i beaktande i anvisningarna.

Anvisningarna för miljötillsyn har samordnats med Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen, Miljöförvaltningens anvisningar 9/2014) och dessa två ska helst läsas parallellt.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4610-7 (PDF)
ISSN 1796-1653 (verkkoj.)