

Raportti 10.11.2015

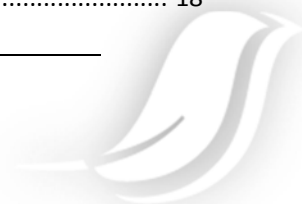
YMPÄRISTÖNSUOJELUVIRANOMAISEN VALVONTASUUNNITELMA 2016 – 2019

Ympäristölautakunta 10.11.2015 § 150



Sisällys

1.	Johdanto	4
2.	Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen toimialueen ympäristö	4
2.1.	Ympäristön tila ja merkittävimmät pilaantumisriskit	4
3.	Valvonnan tavoitteet ja suunnittelu	6
3.1.	Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö	6
3.2.	Valvonnan resurssit	7
3.2.1.	Säännöllisen valvonnan resursointi	7
3.2.2.	Osaamisen ylläpito ja kehittäminen	8
3.3.	Tehtävien priorisointi	8
3.4.	Valvontaohjelma	9
3.4.1.	Valvontaohjelman laatiminen ja päivittäminen	9
3.4.2.	Valvontaohjelman toteutumisen arviointi	10
3.5.	Valvontasuunnitelman päivittäminen	10
4.	Valvonnan maksullisuus	11
4.1.	Ympäristönsuojelulaki	11
4.2.	Maa-aineslaki	11
5.	Ympäristönsuojelulain valvonta	11
5.1.	Ympäristölupalaitosten ja rekisteröitävän toiminnan valvonta	11
5.1.1.	Ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan riskiperusteinen kohdentaminen	12
5.2.	Ilmoituksen varaisen toiminnan valvonta	13
5.3.	Muu ympäristönsuojelulain mukainen valvonta	13
6.	Jätelain valvonta	14
6.1.	Säännöllinen valvonta	14
6.1.1.	Rekisteröitävä jätteen keräystoiminta (JL 100 §)	14
6.1.2.	Toiminta, jossa syntyy vaarallisia jätteitä	14
6.2.	Jätelain yleinen valvonta	15
6.2.1.	Roskaantuminen	15
7.	Vesilain valvonta	16
8.	Vesihuoltolain valvonta	16
9.	Maa-aineslain valvonta	16
10.	Muut ympäristövalvonnalle kuuluvat valvontatehtävät	17
11.	Valvonnan toteuttaminen	17
11.1.	Tarkastukset	17
11.1.1.	Määräaikaistarkastukset	18
11.1.2.	Maa-aineslain mukaiset tarkastukset	18
11.1.3.	Muut tarkastukset	18



11.2.	Luvan muuttamisen tarpeen arviointi	18
11.3.	Raporttien ja selvitysten tarkastaminen	19
11.3.1.	Lupamääräyksissä edellytetyt selvitykset.....	19
11.3.2.	Vuosiraportointi.....	19
11.4.	Tarkkailutulosten seuranta.....	19
11.5.	Hallintopakko ja tutkintapyynnöt.....	20
11.6.	Jätelain laiminlyöntimaksut.....	20
11.7.	Valvontaprojektit.....	20
11.8.	Lausunnot	20



1. Johdanto

Ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) 167 §:n mukaan valvontaviranomaisen on järjestettävä YSL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonta niin, että se on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja perustuu ympäristöriskien arviointiin. Säännös mahdollistaa myös tehtävien asettamiseen tärkeysjärjestykseen, jos se on välttämätöntä tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 168 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava alueelleen lain mukaista säännöllistä valvontaa varten valvontasuunnitelma. Suunnitelmassa on oltava tiedot alueen ympäristöoloista ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista sekä käytettävissä olevista valvonnan voimavaroista ja keinoista. Siinä on kuvattava valvonnan järjestämisen ja riskinarvioinnin perusteet ja valvonnasta vastaavien viranomaisten yhteistyö. Valvontasuunnitelma on tarkistettava säännöllisesti.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on valvottava ympäristöluvanvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja säännöllisesti määräaikaistarkastuksin. Tarkastuskohteet ja -tiheys on määriteltävä ympäristöriskien arvioinnin perusteella. Näistä määräaikaistarkastuksista ja muista säännöllisistä valvontatoimista on laadittava valvontaohjelma, jota on pidettävä ajan tasalla. Valvontasuunnitelmassa tulee kuvata valvontaohjelman laatimismenettely.

Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen ympäristövalvonnan ensimmäinen valvontasuunnitelma on hyväksytty 2010. Se kattoi lähinnä vain ympäristölupien valvonnan. Tämä valvontasuunnitelma on kokonaan uudistettu. Valvontasuunnitelman laadinnassa on hyödynnetty ympäristöministeriön valvontaohjetyöryhmän esitystä uudeksi ympäristövalvonnan ohjeeksi.

Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen ympäristövalvonnan toimintaa ohjaa 13.12.2011 hyväksytty laatukäsikirja päivityksineen. Tässä valvontasuunnitelmassa on tiettyjen menettelyjen osalta viitattu laatukäsikirjaan ja sen toimintaohjeisiin.

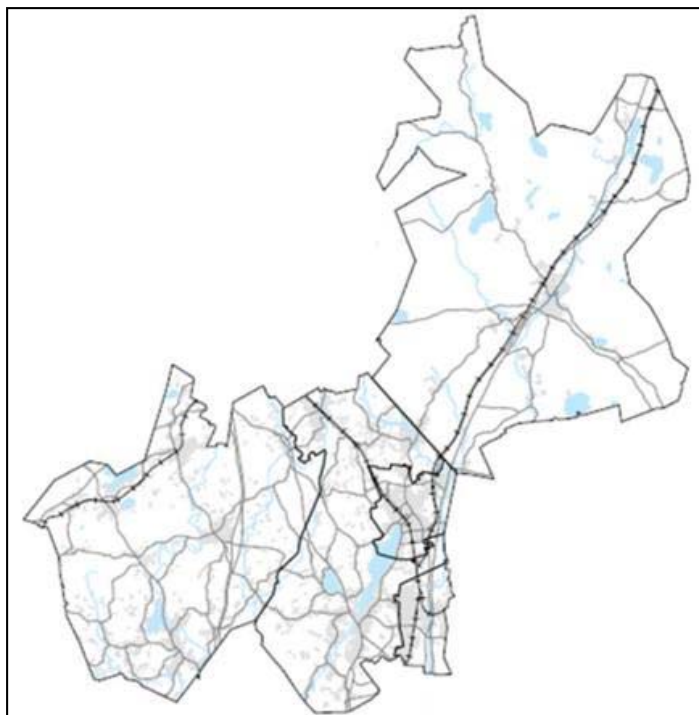
Valvontasuunnitelman ja -ohjelman laatiminen mahdollistaa valvonnan maksullisuuden käyttöönoton. Valvonnasta perittävistä maksuista päätetään ympäristönsuojeluviranomaisen taksassa.

2. Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen toimialueen ympäristö

2.1. Ympäristön tila ja merkittävimmät pilaantumiskit

Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen toimialue sijoittuu pääkaupunkiseudun ympärille. Sopijakuntamme ovat Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi ja Tuusula. Maankäytön paine on kova, taajama-asutus on tiivistä ja haja-asutusta on runsaasti. Uutta rakentamista tehdään maa- ja metsätalousalueen lisäksi alueille, jotka ovat olleet jo aiemmin käytössä. Näin ollen esimerkiksi pilaantunutta maaperää tai rakentamista haittaavia jätettyttöjä tulee ilmi suhteellisen usein.





Kuva 1. Keski-Uudenmaan ympäristökeskus hoitaa viiden kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä.

Alueen jokivedet ovat savisameita niitä ympäröivien eroosioherkkien savipeltojen vuoksi. Jokien virtaama ja vedenlaatu vaihtelee runsaasti vähäjärvisyyden vuoksi. Järvet ovat pääosin matalia, pieniä ja reheviä. Ihmisen toiminnan vaikutuksesta, kuten maataloudesta, yhdyskuntien jätevesistä ja haja-asutuksen puutteellisista jätevesien käsittelyjärjestelmistä, kulkeutuu pintavesiin ravinteita ja suolistoperäisiä bakteereja.

Keski-Uudenmaan pohjavesivarannot ovat tarpeeseen nähden määrältään niukat. Kahden pohjavesialueen laatuluokitus on huono ja suuri osa alueen pohjavesialueista on riskialueita. Olemassa olevat pohjavesivarannot ovat pitkälti yhdyskunnan vedenhankintakäytössä ja alueella hyödynnetään myös tekopohjavettä. Maankäyttöpaineet pohjavesialueillakin ovat suuret. Rakentamisen yhteydessä tapahtuva maanpinnan rikkominen, poraaminen ja päällystäminen voi välillisesti vaikuttaa pohjaveden laatuun ja määrään, kun pohjavettä suojaavat maakerrokset vähenevät tai pohjaveden muodostuminen sadevedestä estyy paikallisesti. Pohjavesialueita on myös kaavoitettu työpaikka-alueiksi, mistä aiheutuu riskiä pohjaveden laadulle. Keski-Uudellamaalla pohjaveden suojelun tarve onkin korostunut.

Luonnonsuojelulailta suojeltujen alueiden yhteenlaskettu pinta-ala suhteessa kuntien kokonaismaapinta-alaan oli huhtikuussa 2014 Keski-Uudellamaalla pieni, noin 0,3 %.

Ilman laatuun vaikuttavat Keski-Uudellamaalla korostuneesti liikenne ja pienpoltto. Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen toiminta-alueella ilmansuojelutyötä toteutetaan lähinnä ympäristölupien avulla sekä osallistumalla erilaisiin alueellisiin ilmanlaadun tarkkailuprojekteihin.

Paikallisesti syntyvien meluhaittojen lisäksi Keski-Uudellamaalla korostuu liikennemelu ja lentomelu Helsingin lentokentän läheisyyden vuoksi.



3. Valvonnan tavoitteet ja suunnittelu

Valvonnan tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja sen tulee perustua ympäristöriskien arviointiin. Valvonnan maksullisuuden avulla pyritään vahvistamaan valvontaan käytettävissä olevia resursseja. Ympäristönsuojeluviranomainen voi myös tarvittaessa asettaa tehtäviään tärkeysjärjestykseen. Laadukas valvonta edellyttää, että kaikki valvontatoimenpiteet hoidetaan huolellisesti ja epäkohtiin puututaan riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Tavoitteena on resurssitehokas ympäristövalvonta, jossa valvonta kohdentuu ensisijaisesti riskiperusteisesti, ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin ja riskeiltään suurimpiin kohteisiin. Ympäristönsuojeluviranomainen noudattaa työssään hyvän hallinnon periaatteita ja viranomaisen toiminta on puolueetonta, esteetöntä ja avointa. Ympäristövalvonnan toiminta on laatukäsikirjan mukaista.

Laitosten säännöllinen valvonta on vuosia jatkuvaa, pitkäjänteistä työtä. Toiminnanharjoittajan ja valvontaviranomaisen välille syntyvä säännöllinen yhteydenpito edesauttaa ympäristönsuojelun kannalta parhaan toimintatavan tavoitteen toteutumista. Kun yhteydenpito on säännöllistä, myös ympäristöluvan muutostarpeet tulevat ajoissa esille, lupahakemukset saadaan ajoissa vireille, eikä lupien käsittely viivästyä rakennus- tai muiden suunnitelmien toteuttamista. Toiminnanharjoittajan on myös helpompi lähestyä viranomaista tarvitessaan tietoa ja ohjeita esim. muuttuvien ympäristösäädösten ja -vaatimusten tulkittamiseen.

3.1. Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö

Ympäristönsuojelulain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (valtion valvontaviranomainen) sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kummankin viranomaisen on ilmoitettava toiselle sellaisista valvonnassa havaitsemistaan puutteista, jotka kuuluvat toisen toimivaltaan. Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella toimiva valtion yleinen valvontaviranomainen on Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (myöh. ELY-keskus).

Yhteistyö ELY-keskuksen kanssa koostuu lausuntojen antamisesta, yhteisistä tarkastuksista ja muusta valvontayhteistyöstä. Yhteistyö voi sisältää neuvotteluja, puheluita ja sähköpostiyhteydenottoja. Lisäksi ELY-keskus järjestää vuosittain yksipäiväisen neuvottelupäivän kuntien ympäristönsuojeluhenkilöstölle sekä muita mahdollisia koulutuksia liittyen lakimuutoksiin.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisen kanssa tehtävä yhteistyö on osa Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen sisäistä toimintaa. Yhteistyö koostuu erilaisista yhdessä tehtävistä valvonta-asioista, molemminpuolisesta asiantuntija-avusta ja yhteisistä lausunnoista. Lisäksi terveysvalvonnan pyydetään lakisääteiset lausunnot mm. ympäristölupiin ja vesihuoltolain vapautushakemuksiin.

Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä asioissa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on yhdessä kaavoittajiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakia valvoviin kuntien rakennusvalvontoihin. Rakennusvalvonta pyytää harkintansa mukaisesti lausuntoja yksittäisten kohteiden rakennuslupahakemuksista.

Jätehuoltoviranomaiselta on usein tarpeen tiedustella heidän toimivaltaansa kuuluvia tietoja, kuten tietoja jäterekisteristä. Jätehuoltoviranomaisten seurantavelvoitteen ja ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavelvoitteen yhteensovittaminen rajatapauksissa on tarpeen resurssien oikean kohdentamisen vuoksi.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on tärkeä yhteistyötaho mm. kemikaalien varastointia koskevissa asioissa. Lisäksi onnettomuustilanteissa tarvitaan usein viranomaisten yhteistyötä. Tarvittaessa yhteistyötä tehdään myös Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.



Tehokas ympäristövalvonta edellyttää hyvää yhteistyötä myös Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen kanssa. Mahdollisissa rikostapauksissa käydään keskusteluja, tehdään tutkintapyyntöjä sekä järjestetään yhteisiä neuvotteluja ja tarkastuksia kohteissa. Myös rikostapausten tutkinnassa avustetaan tarvittaessa.

Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen ympäristövalvonta neuvoo tarvittaessa muita viranomaisia ympäristönsuojeluun liittyvissä erityiskysymyksissä.

3.2. Valvonnan resurssit

Tässä suunnitelmassa esitetyt valvontatehtävät muodostavat vain osan ympäristövalvonnan työyksikön lakisääteisistä tehtävistä. Yksikön henkilöstö hoitaa valvonnan lisäksi ympäristö- ja maa-aineslupien valmistelun, ympäristönsuojelulain mukaisten ilmoituksiin ja rekisteröinteihin liittyvän päätöksenteon sekä jätelain mukaiset rekisteröinnit. Ympäristövalvonnalle kuuluvat myös vesilain, vesihuoltolain, maasto- ja vesiliikennelain sekä leirintäalueviranomaisen mukaiset tehtävät. Ympäristövalvonta antaa omalta osaltaan lausuntoja toisten viranomaisten lupahakemuksiin ja hoitaa toimialansa yleistä valvontaa.

Ympäristövalvonnan yksikössä työskentelee ympäristövalvontapäällikkö ja kuusi ympäristötarkastajaa. Ympäristövalvonnan viranomaistehtävien hoitoon on lisäksi käytettävissä 0,5 htv ympäristösuunnittelijan työpanoksesta. Ympäristövalvontapäällikön, kahden ympäristötarkastajan ja ympäristösuunnittelijan tehtävät painottuvat muihin kuin valvontatehtäviin (hallinto, esittelijän tehtävät, luvat, ilmoitukset ja rekisteröinnit). Neljän ympäristötarkastajan tehtävät painottuvat pääosin valvontatehtäviin. Vuoden 2016 talousarvioon on esitetty yksi uusi ympäristötarkastajan virka, jonka työpanoksesta merkittävä osa tulisi valvontatehtäviin.

Ympäristövalvonnan työpanoksesta on suunnitelmalliseen valvontaan ja hallintopakkoasioihin kohdentunut vuosittain noin 20 % ja erilaisten päätösten tekemiseen 30 %. Puolet työajasta kuluu muihin asioihin kuten toimenpidepyyntöjen käsittelyyn, neuvontaan, yleisen edun valvontaan, toiminnan kehittämiseen ja seurantaan. Suunnitelmalliseen valvontaan on siten käytettävissä hieman yli 2 henkilötyövuotta. Suunnitelmalliseen valvontaan käytössä olevaa työpanosta on tulevaisuudessa pyrittävä lisäämään.

3.2.1. Säännöllisen valvonnan resursointi

Lähtökohtaisesti kaikille säännöllisen valvonnan kohteille nimetään vastuuvälvoja. Muiden valvontatehtävien osalta vastuulliset tarkastajat määritetään tarkastajien tehtäväkuvassa. Laitokset ja muut tehtävät pyritään jakamaan valvojille siten, että työmäärä jakautuisi mahdollisimman tasaisesti. Valvontaan vuosittain käytettävissä oleva resurssi tarkentuu vuosittain tehtävässä valvontaohjelmassa. Valvontaan käytettävissä olevasta työajasta maksimissaan 25 - 30 % on mahdollista varata määräaikaistarkastusten tekemiseen, jotta myös raporttien tarkastamiseen, tarkkailutulosten seurantaan, neuvontaan ja muuhun valvontaan jää riittävästi aikaa. Tämä tarkoittaa, että suunnitelmalliseen valvontaan käytettävissä olevalla resurssilla, voitaisiin tehdä korkeintaan 80 - 96 määräaikaistarkastusta vuodessa. Käytännössä tämä riittää korkeintaan maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin tarkastuksiin. Jätelain tai vesilain säännöllistä valvontaa ei ole nykyisillä resursseilla pystytty viime vuosina lainkaan tekemään.



3.2.2. Osaamisen ylläpito ja kehittäminen

Ympäristövalvonnan henkilöstö osaamista ylläpidetään ja kehitetään vuosittain tehtävän osaamisen kehittämissuunnitelman mukaisesti. Suunnitelman toteutumista seurataan osana muuta toiminnan seurantaan. Kehittämissuunnitelmassa osaamisen kehittämistä lähestytään laajasti ja siihen kootaan tarvittavat koulutukset, henkilökunnan omatoiminen opiskelu ja työssä oppiminen.

Henkilöstön osaamisen ylläpitoa ja kehittämistä on kuvattu tarkemmin osana ympäristövalvonnan laatukäsikirjaa.

3.3. Tehtävien priorisointi

Ympäristövalvonnan henkilöstömäärä ei riitä nykyisessä työtilanteessa kaikkien yksikön vastuulla olevien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen viivytyksettä. Yksikön henkilöstömäärä on jo pidempään ollut riittämätön ja ympäristölautakunta onkin 13.12.2011 § 111 hyväksynyt tehtävien priorisoinnin periaatteet. Priorisointi tarkoittaa käytännössä sitä, että asioiden käsittely viivästyy useissa tehtäväryhmissä, eikä ympäristövalvonta ole pystynyt täyttämään kaikkia käsittelyajoille asetettuja tavoitteita.

Ympäristövalvonnan tehtävien lakisääteisyyden vuoksi ei ole mahdollista jättää mitään tehtäväaluetta kokonaan hoitamatta. Priorisointiperiaatteet on määritetty siten, että ympäristönsuojelun kannalta merkittävien asioiden käsittely ei tarpeettomasti viivästyisi. Lausuntojen antamista ja toimenpidepyyntöjen käsittelyä on rajattu vain ympäristönsuojelun kannalta olennaisimpiin asioihin. Muiden tehtävien osalta priorisointi koskee lähinnä käsittelyjärjestyksen määrittämistä, jolloin ympäristön kannalta vähemmän merkityksellisten asioiden käsittely on annettu pitkittynyt.

Valvontaa tullaan jatkossa priorisoimaan seuraavien periaatteiden mukaisesti.

Lupavalvonta

- Lupavalvontaa tehdään valvontasuunnitelman ja -ohjelman mukaisesti, ja se perustuu laitoskohtaiseen ympäristöriskin arviointiin.
- Valvonnassa havaittuihin epäkohtiin puututaan aktiivisesti tarvittaessa hallintopakkoa käyttäen.
- Poliisille tehdään tutkintapyyntöjä lainsäädännössä esitetyn perusteiden.

Vireillepanoasiat

- Kirjalliset vireillepanot ja viranomaisen itse vireille panemat asiat käsitellään vireillepanon kiireellisyys huomioon ottaen saapumisjärjestyksessä.
- Kiireellisimpinä käsitellään valvonta-asiat, jotka koskevat
 - pohjavesialueille sijoittuvaa toimintaa
 - merkittävää määrää vaarallisia jätteitä
 - ihmisten terveyteen liittyviä haittoja tai erittäin merkittävää viihtyvyyshaittaa
 - laajalle ulottuvia tai sellaisia haittoja, joissa on riski haitan laajenemisesta
 - haittoja, joiden seurauksena voisi olla merkittäviä edunmenetyksiä.

Toimenpidepyynnöt

- Toimenpidepyyntöjen käsittelytarve harkitaan aina huolellisesti.
- Käsittelyyn otetaan vain toimenpidepyynnöt, jotka koskevat säännöllisen valvonnan kohteita, tai jos saadun selvityksen perusteella on oletettavaa asian edellyttävän viranomaisen oman vireillepanon tekemistä asiassa.
- Viihtyvyyshaittoja koskevia valvonta-asioita käsitellään vain haitankärsijän kirjallisesta vireillepanosta



3.4. Valvontaohjelma

Valvontaohjelmaan kootaan tiedot ympäristöluvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastuksista ja niiden muusta säännöllisestä valvonnasta. Siinä esitetään suunnitelma toteutettavasta säännöllisestä valvonnasta ja sen kohdentamisesta kuten luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastuksista sekä laitosten tarkkailutulosten ja vuosiraporttien tarkastamisesta. Valvontaohjelmassa esitetään myös arvio edellisen vuoden valvonnan toteutumisesta.

Valvontakohteet on koottu kohdekohtaisesti jaettuina lainsäädännön ja valvontatyyppin mukaisiin ryhmiin. Valvontaohjelma koostuu ympäristönsuojelulain lupalaitoksien, ympäristönsuojelulain rekisteröitävien toimintojen, maa-aineslain valvontakohteiden, jätelain säännöllisen valvonnan kohteiden sekä vesilain valvontakohteiden valvonnan vuosisuunnitelmista.

Ympäristönsuojelulain mukainen säännöllinen valvonta koostuu laitospohjaisesta luettelosta, jossa on esitetty suunnitellut määräaikaistarkastukset sekä tarkkailu ja raportointivelvoitteet. Määräaikaistarkastusten tiheys perustuu laitospohjaiseen riskinarviointiin. Valvontaohjelman rakenne on suunniteltu siten, että se toimii perusteena valvontamaksujen laskutukselle.

Maa-aineslain valvontakohteet on koottu laitospohjaisesti, ja valvontatiheys on määritetty ottotoiminnan laajuuden, ottoalueen sijainnin ja valvontatarpeen perusteella. Maa-aineslain valvonnasta laskutetaan maa-ainestaksan mukaiset vuosimaksut ja erityiset valvontamaksut.

Jätelain säännöllisen valvonnan kohteet sisältävät jätelain 100 §:n mukaisesti rekisteröidyt jätteen kerääjät ja toiminnot, joissa muodostuu merkittäviä määriä vaarallisia jätteitä. Tiedot toiminnoista, joissa muodostuu vaarallisia jätteitä, ovat puutteelliset ja niitä tarkennetaan käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Jätelain säännöllistä valvontaa kohdennetaan riskiperusteisesti kohdentaen toimintoihin, joissa muodostuu erityisen paljon vaarallisia jätteitä, tai jotka sijaintinsa tai toiminnan laadun vuoksi voidaan pitää riskikohteina.

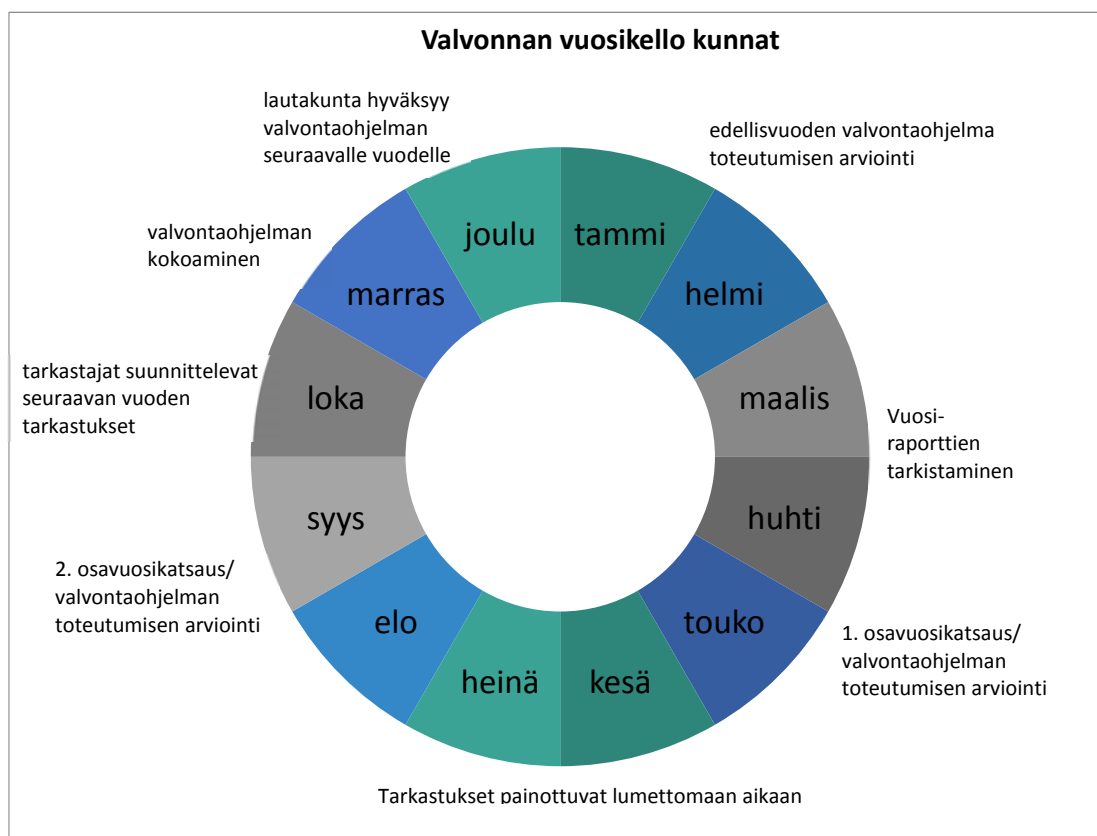
Vesilain valvonta koostuu kunnissa lähinnä vireillepanojen perusteella. Vesilain mukaisten lupien valvonta on sovitun mukaisesti pääsääntöisesti ELY-keskuksen vastuulla. Valvontakohteista kuitenkin ylläpidetään riittäviä perustietoja, jotta valvontatoimiin voidaan kiireellisissä tapauksissa ryhtyä viivytyksettä.

3.4.1. Valvontaohjelman laatiminen ja päivittäminen

Valvontaohjelmaa ylläpidetään jatkuvasti. Siihen lisätään mm. uudet valvontakohteet, uudet päätökset, tehdyt valvontatoimenpiteet ja määräaikaistarkastusten yhteydessä tarkistettut riskiarvioinnit.

Valvontaohjelma vahvistetaan seuraavalle vuodelle Keski-Uudenmaan ympäristölautakunnassa vuosittain marras-joulukuussa. Valvontaohjelman vahvistamisen yhteydessä lautakunnalle esitetään yhteenveto valvonnan yleisistä periaatteista sekä toimialoittaiset koosteet valvontakohteiden lukumäärästä ja suunnitelmallisen valvonnan määrästä. Samalla esitetään myös alustava arvio käynnissä olevan valvontavuoden toteutumisesta. Valvonnan toteutumista arvioidaan myös osana vuosittaista toiminnan raportointia.





Kuva 2. Valvonnan vuosikellossa on esitetty valvonnansuunnittelun, toteuttamisen ja seurannan vuosittainen rytmitys

3.4.2. Valvontaohjelman toteutumisen arviointi

Valvonnan toteutumista arvioidaan osana toiminnan muuta seuraamista osavuosisikatsauksissa ja tilinpäätöksessä. Vuosittain laadittavaan vuosiraporttiin kootaan laajempi arviointi toteutuneesta valvonnasta ja sen vaikuttavuudesta. Varsinainen valvonnan toteuttamisen arviointi tehdään vuoden vaihteessa. Seuraavan vuoden valvontaohjelman lautakuntakäsittelyä varten laaditaan kuitenkin erillinen alustava arvio kuluva vuodesta, jotta valvonnan kokonaistilanne voidaan ottaa huomioon valvontaohjelmaa hyväksyessä.

3.5. Valvontasuunnitelman päivittäminen

Valvontasuunnitelmassa kuvataan valvonnan periaatteita. Suunnitelma päivitetään lähtökohtaisesti kerran valtuustokaudessa eli neljän vuoden välein. Valvontasuunnitelman ajantasaisuutta ja päivitystarvetta seurataan osana valvonnan toteutumisen arviointia, ja suunnitelma voidaan tarvittaessa valvontasuunnitelmaan päivittää useamminkin.

4. Valvonnan maksullisuus

4.1. Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulain 205 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi periä maksun valvontaohjelmassa esitetyistä säännöllisen valvonnan toimenpiteistä. Maksua voidaan periä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle kuuluvien rekisteröitävien ja luvanvaraisten toimintojen valvonnasta, joka on esitetty valvontaohjelmassa. Maksullisia voivat olla valvontatarkastusten lisäksi mm. vuosikertomuksen ja tarkkailutulosten tarkistaminen.

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

Maksun suuruus ja sen perusteet määritetään kunnan hyväksymässä taksassa. Toiminnanharjoittajat ovat oikeutettuja saamaan tietoonsa oman toimintansa valvontamaksun määräytymisen perusteet (valvontaluokka, muut valvontatoimenpiteet).

4.2. Maa-aineslaki

Maa-aineslain valvonnasta peritään vuotuista valvontamaksua, joka perustuu vuotuisen ottomäärään ja ottoalueen pinta-alaan. Maksua peritään tämän lisäksi suunnitelmallisesta valvonnasta poikkeavista valvontatarpeista kuten vakuuksiin liittyvistä muutoksista sekä pakkokeinopäätöksistä.

5. Ympäristönsuojelulain valvonta

5.1. Ympäristölupalaitosten ja rekisteröitävän toiminnan valvonta

Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella on 117 ympäristöluvanvaraista laitosta ja 74 rekisteröitävää toimintaa, joiden valvonta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle. Ympäristövalvonta osallistuu mahdollisuuksien mukaan myös valtion valvontaviranomaisen tekemiin tarkastuksiin.

Laitosten tarkastaminen on tärkein valvontakeino. Säännölliseen valvontaan kuuluvat tarkastusten lisäksi erilaisten selvitysten, vuosiraporttien ja tarkkailutulosten tarkastamista. Säännöllinen valvonta toteutetaan valvontaohjelman mukaisesti ja se on maksullista.

Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaiselle poikkeuksellisista tilanteista. Asian selvittämiseksi on ilmoitusten johdosta usein tarpeen tehdä tarkastuksia. Laitosten valvontaa tehdään myös saatujen toimenpidepyyntöjen ja mahdollisten kirjallisten vireillepanojen johdosta. Valvontaa voidaan toteuttaa myös erilaisina valvontaprojekteina.

Tarkastustiheys määrittyy riskinarvioinnin perusteella annetun valvontaluokan mukaan. Valvontaohjelmaa laadittaessa ensimmäinen määräaikaistarkastuksen ajankohta on määritelty valvontaluokan ja edellisen määräaikaistarkastuksen ajankohdan perusteella. Lisäksi on otettu huomioon laitoksen luvan muuttamistarpeen arvioinnin ajankohta, joka on tehtävä viimeistään vuoden kuluessa lupamääräysten tarkistamispäivämäärästä.



5.1.1. Ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan riskiperusteinen kohdentaminen

Valvonta kohdistetaan laitospäätöisen riskinarvioinnin perusteella. Jokaisen kohteen osalta arvioidaan sijainti- ja toimintariskit sekä valvontahistorian vaikutus valvonnan tarpeeseen. Riskinarvioinnin taustalla tulee olla mahdollisimman objektiivinen ja kattava näkemys kohteesta. Pelkkien asiakirjojen perusteella kokonaiskuvaa kohteen tilanteesta on vaikea muodostaa. Lupavalmistelijan tai laitoksen valvoja on osaavin henkilö tekemään kohteen riskinarvioinnin. Valvontaohjelman laatimisen yhteydessä kaikille olemassa oleville laitoksille tehtiin riskinarviointi. Uusien laitosten riskinarviointi tehdään luvan myöntämisen jälkeen tai toiminnan rekisteröinnin yhteydessä.

Ensin arvioidaan riskin olemassaolo (0=ei riskiä ja 1=riski). Taulukossa 1. on esitetty arvioitavat riskit. Tämän jälkeen arvioidaan riskin merkittävyyttä ja todennäköisyyttä. Kuvassa 2. on esitetty riskin merkittävyyden arviointiin sovellettu luokitus. Riskinarvioinnin perusteella saadaan toiminnan kokonaisriskipisteet.

Taulukko 1. Toiminnan riskinarvioinnissa on otettu huomioon seuraaviin seikkoihin liittyvien riskien olemassaolo. Samaa riskilistausta on sovellettu kaikkiin ympäristöluvanvaraisiin ja ympäristönsuojelulain mukaan rekisteröitäviin toimintoihin.

SIJAINTRISKI	TOIMINTARISKI	VALVONTAHISTORIA
<ul style="list-style-type: none"> • Pohjavesi • Pintavesi • Häiriintyvät kohteet • Tarkkailu • Taustatiedot 	<ul style="list-style-type: none"> • Toiminnan luonne ja laajuus • Tilat ja laitteet • Tuotantoon ja valmistukseen liittyvät tekijät • Tuotteeseen liittyvät tekijät • Kuljetukset ja varastointi • Tarkkailu 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarkkailun tulokset • Aiemmin havaitut puutteet ja riskit

Taulukko 2. Riskin merkittävyyttä on arvioitu taulukossa esitetyn asteikon mukaisesti.

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



Valvontakohteet on jaettu riskinarvion perusteella neljään valvontaluokkaan, joista jokaiselle on määritetty oma tarkastustiheys. Tiheimmillään määräaikaistarkastuksia tehdään kohteessa vähintään kerran vuodessa ja harvimmillaan vähintään kerran seitsemässä vuodessa. Valvontaluokat ja niiden mukaiset tarkastustiheydet on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Valvontaluokat

	Tarkastustiheys	Riskipisteet
Valvontaluokka 1	vähintään kerran vuodessa	yli 50
Valvontaluokka 2	vähintään kerran kahdessa vuodessa	36 - 49
Valvontaluokka 3	vähintään kerran neljässä vuodessa	21 - 35
Valvontaluokka 4	vähintään kerran 7 vuodessa ja määräaikaissa luvissa kerran luvan voimassaoloaikana	enintään 20

Laitoksen valvoja päivittää riskinarvioinnin säännöllisesti valvontatarkastusten yhteydessä. Riskinarviota voidaan päivittää tarvittaessa muutenkin, jos tietoon tulee seikkoja, joilla on olennainen vaikutus toiminnasta aiheutuvaan riskiin. Riskiarvioinnin säännöllinen päivittäminen on tarpeen, koska tehtyjen korjauksien, toimintatapojen muutosten tai laitoksen ympäristössä tapahtuneiden muutosten seurauksena riskit voivat muuttua. Valvontaluokan tarkistamisen perusteet ja uusi mahdollinen valvontaluokka kirjataan tarkastusmuistioon ja valvontaohjelmaan.

5.2. Ilmoituksen varaisen toiminnan valvonta

Ilmoituksenvaraisen toiminta on luonteeltaan yleensä lyhytaikaista. Pääosin toiminnan kesto on muutamasta tunnista muutamaan päivään. Tästä syystä näiden toimintojen valvontaa ei ole mahdollista suunnitella tarkasti etukäteen. Ilmoituksenvaraisen toiminnan valvonta perustuu pääosin toimenpidepyyntöihin. Viranomaisen omasta aloitteesta on syytä tarkastaa kohteet, joiden ilmoituksessa on jouduttu antamaan toiminnan sallittavuuden varmistamiseksi määräyksiä tai rajoituksia. Tarkastustarpeeseen vaikuttaa olennaisesti myös toiminnan kesto.

5.3. Muu ympäristönsuojelulain mukainen valvonta

Poikkeukselliset tilanteet

Onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteet edellyttävät yleensä valvontaviranomaisen toimenpiteitä asian selvittämiseksi. Viranomaistoimenpiteet ovat tarpeen aina, kun on aiheutta olettaa, että tilanteesta aiheutuu terveyshaittaa tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Selvittäminen on tehtävä tarkastamalla toiminta tai muulla asianmukaisella tavalla.



Vireillepanoasiat ja yksittäisen määräyksen antaminen

Ympäristönsuojeluasioissa vireillepano-oikeus on määritelty laajasti koskemaan asianosaisen ja valvontaviranomaisen ohella yhdistyksiä, kuntia ja muita viranomaisia. Kirjallinen vireillepano edellyttää aina viranomaiselta asian selvittämistä ja valituskelpoisen päätöksen antamista vireillepanon johdosta.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on annettu mahdollisuus antaa muuta kuin luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa koskevia yksittäisiä määräyksiä ympäristönpilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräyksen antaminen soveltuu tilanteisiin, joissa ei suoraan ole annettu yleistä säännöstä tai määräystä, jota vastaan olisi toimittu. Näin viranomaisen voi tarkentaa ympäristönsuojelulain vaatimuksia yksittäistapauksessa. Annettu määräys voi edellyttää myös jälkivalvontaa.

6. Jätelain valvonta

6.1. Säännöllinen valvonta

Jätelaissa säädetään ympäristönsuojeluviranomaiselle velvollisuus säännöllisesti valvoa rekisteröitäviä toimintoja ja toimintaa, jossa syntyy vaarallisia jätteitä. Rekisteröitävien toiminnan osalta valvoja on rekisteröinnin tehnyt viranomaisen. Vastuu vaarallisia jätteitä tuottavan toiminnan valvonnasta on kuitenkin jakamaton kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja ELY -keskuksen välillä. Jätelain mukaisesta säännöllisestä valvonnasta ei ole mahdollista periä maksua.

6.1.1. Rekisteröitävä jätteen keräystoiminta (JL 100 §)

Rekisteröitävistä toiminnoista valtaosa on hyötyjätteen keräyspisteitä. Niitä on Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella rekisteröity yli 200. Tosiasiassa hyötyjätepisteitä ei kuitenkaan ole näin monta, koska samalla paikalla sijaitsee usein useamman jätteenkerääjän keräysastioita. Muita rekisteröitäviä jätteenkerääjiä on alueella vain muutama.

Valvontatarve arvioidaan keräyspistekohtaisesti. Tarkastustarpeeseen vaikuttaa olennaisesti toiminnan laajuus, kerättävät jättejakeet ja toiminnasta aiheutuva pilaantumisen vaara. Aluekeräyspisteitä tullaan lähinnä valvomaan projektiluontoisesti. Tarkastettavat kohteet valitaan otannalla. Valvontaa tehdään lisäksi haittailmoitusten perusteella.

6.1.2. Toiminta, jossa syntyy vaarallisia jätteitä

Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen alueelta ei ole olemassa kattavaa rekisteriä vaarallista jätettä tuottavista toiminnoista. Jätelain säännöllisen valvontavelvollisuuden piiriin kuuluvat muut kuin ympäristöluvanvaraiset toiminnot. Luvanvaraisten toimintojen osalta jätelakia valvotaan osana ympäristöluvan tai maa-ainesluvan valvontaa. Tietojen kerääminen valvottavista toiminnoista on aloitettu. Alustavan arvion mukaan säännöllisen valvonnan piirissä olevia toimintoja on yli 1300.

Vaarallista jätettä tuottavia toimintoja pystytään tarkastamaan vain projektiluontoisesti. Tarkastettavat toiminnot valitaan otannalla. Otanta voidaan kohdistaa myös tietyn toimialan kohteisiin.



6.2. Jätelain yleinen valvonta

Jätelain yleinen valvonta kohdistuu jätehuollon liittyjävalvontaan, jätehuoltomääräysten valvontaan ja roskaantumisasioihin. Liittyjävalvontaa ja jätehuoltomääräyksiä tehdään pääsääntöisesti kirjallisten vireillepanojen perusteella. Valvontaa tehdään myös osana muuta ympäristövalvontaa. Asian vireillepanoja voi olla jätehuoltoviranomainen tai muu vireillepanoon oikeutettu taho.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on myös mahdollisuus antaa yksittäinen määräys. Määräyksen antaminen soveltuu tilanteisiin, joissa ei suoraan ole annettu yleistä säännöstä tai määräystä, jota vastaan olisi toimittu, mutta toiminta ei kuitenkaan ole jätelain tavoitteiden mukaista. Yksittäisen määräyksen antaminen on luonteeltaan hallintopakkoa kevyempi toimenpide.

6.2.1. Roskaantuminen

Roskaamisasiat tulevat yleensä viranomaisen tietoon hättailmoitusten perustella. Tarkastus on usein tarpeellinen tilanteen selvittämiseksi. Roskaantuneen alueen valvonnassa on aina otettava huomioon rajapinnat toisaalta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaiseen rakennetun ympäristön valvontaan ja toisaalta ympäristönsuojelulain mukaiseen maaperän pilaantumiseen. Asian tehokkaan hoitamisen kannalta on olennaista, ettei useampi viranomainen käsittele samaa asiaa yhtäaikaisesti. Tarvittaessa asia siirretään toimivaltaiselle viranomaiselle hoidettavaksi.

Rakennetun ympäristön siisteys

Rakennetun ympäristön epäsiisteys voi johtua epäasiallisesta ulkoarastoinnista, huonosti hoidetuista rakennuksista tai jätteistä. Usein kyse on kaikista näistä asioista samanaikaisesti. Jätelain valvonnassa voidaan kuitenkin puuttua vain jätejakeisiin. MRL:n kautta asiaa voidaan lähestyä kokonaisvaltaisemmin. Usein rakennetun ympäristön siisteyteen on siten tehokkaampi puuttua MRL:n mukaisena valvonta-asiana.

Rakennetun ympäristön epäsiisteys kuuluu pääsääntöisesti rakennusvalvontaviranomaisen vastuulle. Ympäristönsuojeluviranomainen puuttuu rakennetussa ympäristössä käytännössä jätejakeisiin, joista voi aiheutua ympäristön pilaantumista. Tällaisia ovat erityisesti vaaralliset jätteet. Nämä jätejakeet edellyttävät yleensä myös nopeampia toimenpiteitä kuin alueen muun siivouksen osalta on mahdollista vaatia.

Kunnan vastuu roskaantuneen alueen siivoamisesta

Jos roskaajaa ei saada selville ja siivoaminen olisi kiinteistönomistajalle kohtuutonta, on vastuu roskaantuneen alueen siivoamisesta viimekädessä kunnalla. Roskaantuneen alueen siivoamisesta kunnalle annettavasta määräyksestä päättää ELY-keskus. Asia laitetaan tarvittaessa vireille ELY-keskuksen ympäristölautakunnan päätöksellä. Päätöksessä kuvataan kaikki toimenpiteet, jotka jo on tehty asian selvittämiseksi sekä ympäristövalvonnan näkemys kunnan viimekätisen siivousvelvollisuuden perustelista. Ennen päätöksen tekemistä on asiasta hyvä neuvotella kunnan kanssa. Toimintatavoista on myös syytä aina sopia tapauskohtaisesti ELY-keskuksen kanssa.



Maaperän pilaantuminen roskaamisasioissa

Roskaantumiseen liittyy usein myös maaperän pilaantumisen vaaraa. Roskaantuneella alueella olevat jätteet saattavat aiheuttaa maaperän pilaantumista tai sen vaaraa. Erityisesti alueet, joilla on epäasiallisesti varastoitu tai käsitelty vaarallisia jätteitä sekä alueet, joilla on viitteitä jätteen poltosta, on syytä ilmoittaa ELY -keskukselle.

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

7. Vesilain valvonta

Vesilain valvontaviranomaisina toimivat ELY-keskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Viranomaisten toimivalta on pääosin rinnakkainen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen eriteltyyn toimivaltaan kuuluu ojitusasioita sekä vesien johtamista koskevia päätöasioita. Vesilain valvontavastuun rinnakkaisuuden vuoksi on olennaisen tärkeää varmistaa, etteivät viranomaiset tee päällekkäisiä tehtäviä. Vesilain valvonnan yleisistä perusteista on sovittu ELY-keskuksen kanssa. Sovitun mukaisesti luvanvaraisten laitosten valvonta jää pääasiassa ELY-keskuksen vastuulle. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo kuitenkin myös vesilain mukaisia lupia muun lupavalvontansa yhteydessä. Muilta osin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle jäävät yleiset valvontatehtävät ja laissa sille erityisesti määrätyt tehtävät.

Vesilain valvonta keskittyy haittailmoitusten ja kirjallisten vireillepanojen käsittelyyn. Ympäristövalvonta ei tee vesilain mukaista suunnitelmallista valvontaa.

8. Vesihuoltolain valvonta

Vesihuoltolain valvonta keskittyy liittyjävalvontaan ja lausuntojen antamiseen toiminta-alueista. Ympäristövalvonta ottaa kiinteistön liittämisasian käsittelynsä yleensä muun valvonta-asian osana tai vesihuoltolaitoksen kirjallisesta vireillepanosta. Vesihuoltolain valvonta ei sisällä suunnitelmallista valvontaa.

9. Maa-aineslain valvonta

Maa-aineslain valvontaa tehdään erillisen valvontaohjelman mukaisesti. Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella on 32 maa-aineslain valvontakohtetta, joista 25 on toiminnassa olevaa ottoaluetta. Valvontakohteiksi on kirjattu myös ne maa-ainesten ottoalueet, joilla ottoluvan umpeutumisen huolimatta maimointityöt ovat edelleen kesken. Näitä valvonnassa on seitsemän. Lisäksi valvontakohteita ovat kotitarvealueet, joista on tehty maa-aineslain edellyttämä ilmoitus. Vain pienestä osasta kotitarvealueita on tehty lain edellyttämä ilmoitus, eikä valvottavien alueiden määrästä ole kattavaa tietoa. Maa-aineslain valvonnasta peritään vuosittainen valvontamaksu maa-ainestaksan mukaisesti.



Maa-ainesluvat on jaettu valvontatarpeen mukaan neljään valvontaluokkaan. Valvontaluokan määrittelee vastuuvälvoija ottaen huomioon toiminnan luonteen ja sijaintipaikan ympäristöolosuhteet sekä aiemmat ongelmat mm. lupamääräysten noudattamisessa. Valvontaluokat perustuvat siten riskiperusteisesti arvioituun valvontatarpeeseen.

Valvontaluokat ja valvontatiheydet ovat seuraavat:

luokka 1. tarkastus vähintään kerran vuodessa

luokka 2. tarkastus vähintään kerran kahdessa vuodessa

luokka 3. tarkastus vähintään kerran neljässä vuodessa

luokka 4. tarkastus vähintään kerran kuudessa vuodessa

10. Muut ympäristövalvonnalle kuuluvat valvontatehtävät

Ympäristövalvonta hoitaa myös leirintäalueviranomaisen tehtäviä. Leirintäalueet tarkastetaan tarvittaessa ja haittailmoitusten perusteella.

Maastoliikennelain yleinen valvonta kuuluu jakamattomana kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ja ELY-keskukselle. Moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämistä maastossa valvovat poliisi, tullilaitos ja rajavartiolaitos.

11. Valvonnan toteuttaminen

Valvontasuunnitelmassa on valvonnan toteuttamista kuvattu vain yleispiirteisesti. Ympäristövalvonnan laatuksikirja sisältää tarkemmat kuvaukset valvontatoiminnasta ja toimintaohjeet valvonnan toteuttamiseksi.

11.1. Tarkastukset

Tarkastuksen ajankohta sovitaan yleensä etukäteen toiminnanharjoittajan kanssa. Vaihtoehtoisesti ajankohta ilmoitetaan asianosaiselle muulla tavoin etukäteen. Tarkastuksia tehdään myös etukäteen ilmoittamatta, mutta vain silloin kun ilmoittaminen vaarantaisi tarkastuksen tarkoituksen toteutumisen.

Tarkastuksessa asianosaisena, jota asia välittömästi koskee, pidetään yleensä tarkastuksen kohteena olevan toiminnan harjoittajaa tai muuta tarkastettavan kohteen, tuotteen, tilan tai alueen haltijaa. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen aikana asianosaiselle kerrotaan tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä aina kun se on tarkastuksen luonteen vuoksi mahdollista. Tarkastus suoritetaan aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa.

Tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus. Siinä kuvataan tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Usein tarkastuskertomus sisältää myös jatkotoimenpiteet kuten kehotuksen, selvityspyynnön ja/tai kuulemisen. Tarkastuskertomus annetaan tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.



11.1.1. Määräaikaistarkastukset

Määräaikaistarkastuksia ovat valvontaohjelman mukaiset suunnitelmalliset tarkastukset. Ympäristölupalaitosten ja rekisteröitävän toiminnan määräaikaistarkastukset ovat maksullisia. Määräaikaistarkastukset sovitaan lähtökohtaisesti aina etukäteen. Tarkastuksen suorittaminen vaatii etukäteisvalmisteluina mm. laitoksen lupapäätökseen, tehtyihin tarkkailuihin sekä aiempaan valvontahistoriaan tutustumisen.

11.1.2. Maa-aineslain mukaiset tarkastukset

Ennen ottotoimintaan ryhtymistä alueella suoritetaan alkutarkastus. Tarkastuksessa käydään ottajan kanssa läpi ottoluvassa asetetut ehdot, määräykset ja muut velvoitteet.

Ottotoiminnan aikana alueelle tehtävien tarkastusten määrä riippuu toiminnan laajuudesta, ottajan omasta seurannasta ja muista ympäristötekijöistä. Tarkastuksella toiminta voidaan katsoa kokonaisuutena tai keskittyä jonkin etukäteen valitun tekijän, esim. öljyjen varastointi ja käsittely, erityiseen tarkkailuun.

Lopputarkastus suoritetaan alueella, kun ottotoiminta on päättynyt ja kaikki maisemointityöt on suoritettu. Lopputarkastuksessa varmistetaan, että maisemointi on ollut asianmukaista. Maisemoinnissa kiinnitetään huomiota luiskien turvallisuuteen, maisemaan sopivuuteen sekä istutuksien suorittamiseen.

Maa-ainesten ottotoiminnan valvominen edellyttää usein myös mittauksen suorittamista. Alueen laajuus ja ottotaso voidaan selvittää erikseen tilatuilla tarkastusmittauksilla. Kyse on ulkopuolelta hankittavasta asiantuntijatyöstä, jonka valvoja tilaa tarvittaessa. Mittauksia voidaan myös tehdä projektiluontoisesti esimerkiksi tietyn alueen tai tyyppisen ottotoiminnan osalta.

11.1.3. Muut tarkastukset

Kaikki ympäristönsuojeluviranomaisen tekemät tarkastukset eivät ole suunnitelmallisia. Tarkastaminen on ympäristönsuojeluviranomaiselle keskeinen asian selvittämisen keino. Tarkastus on pääsääntöisesti tarpeen tehdä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan onnettomuuden, haitasta tehdyn ilmoituksen, luvan noudattamatta jättämisen tai muun vastaavan seikan vuoksi. Nämä tarkastukset ovat ensivaiheessa maksuttomia. Hallintopakkopäätöksen valvomiseksi tehty tarkastus on kuitenkin maksullinen.

11.2. Luvan muuttamisen tarpeen arviointi

Valvonnan yhteydessä seurataan myös ympäristöluvan ajanmukaisuutta. Valvontaviranomaisen tulee osana valvontatoimintaansa arvioida luvan muuttamisen perusteiden olemassaoloa. Tällöin tulee arvioida esimerkiksi toiminnan aiheuttamaa pilaantumisen vaaraa tai toiminnan mahdollisesti aiheuttamaa ympäristönsuojelulain 16—18 §:ssä säädetyn kiellon vastaisuutta. Myös toimintaympäristön olennainen muuttuminen tai luvan myöntämisen jälkeen asetetut uudet vaatimukset voivat laukaista luvan muuttamisen tarpeen. Jos valvonnassa havaitaan, että perusteet luvan muuttamiselle ovat olemassa, on ympäristönsuojeluviranomaisen käynnistettävä luvan muuttamisprosessi.



Ennen 1.5.2015 annetussa ympäristölupapäätöksessä määrätty lupamääräysten tarkistamista koskeva velvoite on rauennut suoraan tuolloin voimaan tulleen ympäristönsuojelulain muutoksen nojalla. Säännöllisessä valvonnassa on lupalaitosten osalta arvioitava luvan muuttamisen tarve viimeistään vuoden kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin luvan tarkistamista koskeva hakemus oli määrä jättää lupaviranomaiselle.

11.3. Raporttien ja selvitysten tarkastaminen

11.3.1. Lupamääräyksissä edellytetyt selvitykset

Lupapäätökset voivat sisältää lisäselvitysten tekemiseen velvoittavia lupamääräyksiä, joihin on yleensä liitetty myös määräaika. Näiden selvitysten valvonta on keskeinen osa lupavalvontaa. Valvonta koostuu määräajan noudattamisen valvonnasta ja selvitysten riittävyyden arvioinnista. Selvitysten perusteella on tarpeen myös harkita valvonnallisten jatkotoimenpiteiden tarvetta.

11.3.2. Vuosiraportointi

Ympäristölupapäätöksissä on toiminnasta yleensä määrätty tekemään vuosiraportti. Raportointia varten ei ole ollut käytössä lomakkeita, vaan ne ovat olleet vapaamuotoisia. Vuosiraportti on yleensä edellytetty toimittamaan seuraavan vuoden helmi-maaliskuussa. Vuosiraportin tarkastaminen on osa ympäristönsuojelulain maksullista valvontaa.

Jos vuosiraportit eivät ole tulleet määräaikaan mennessä tai ne ovat puutteellisia, pyydetään puuttuvat raportit tai tiedot luvan haltijoilta puhelimitse, sähköpostilla ja tarvittaessa kehotuskirjeellä. Vuosiraportit tarkistetaan ja niiden perusteella arvioidaan toiminnan luvanmukaisuus sekä jatkovalvonnan tarve. Tarvittaessa toiminnanharjoittajalta voidaan pyytää lisätietoa raportissa esitetyistä asioista. Jos toiminta on olennaisesti laajentunut tai muuttunut, on aloitettava neuvottelut uuden luvan tarpeesta.

Kaikissa luvissa ei ole vuosiraportointi velvoitetta. Tällainen määräys puuttuu useimmiten vanhoista lupapäätöksistä. Niiden osalta valvontaviranomainen voi erikseen pyytää toimittamaan vuosiraportointia vastaavia tietoja.

11.4. Tarkkailutulosten seuranta

Vuosiraporttien lisäksi luvissa saatetaan velvoittaa toiminnanharjoittajaa suorittamaan päästötarkkailua esimerkiksi pinta- tai pohjaveden, ilmanlaadun tai jätevesien seuraamiseksi. Näitä tuloksia saatetaan velvoittaa toimittamaan valvontaviranomaiselle tarkistettavaksi välittömästi niiden valmistuttua ja/tai yhteenvertaustietoina. Tarkkailuraportit tarkastetaan niiden saavuttua. Tarkkailutuloksia verrataan luvassa asetettuihin raja-arvoihin, yleisiin raja- tai ohjearvoihin sekä aiempiin tarkkailutuloksiin. Jos raja-arvot ylittyvät tai tarkkailutuloksissa havaitaan olennaisia muutoksia huonompaan, ryhdytään tarpeellisiin valvontatoimiin. Vuosiraportin tarkastamisen yhteydessä varmistetaan myös, että edellisen vuoden tarkkailutulokset on toimitettu asianmukaisesti. Tarvittaessa ryhdytään valvontatoimenpiteisiin tarkkailutulosten saamiseksi. Ympäristöluvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen tarkkailutulosten tarkastaminen on osa ympäristönsuojelulain maksullista valvontaa.



11.5. Hallintopakko ja tutkintapyynnöt

Laadukas ja tehokas valvonta edellyttää, että viranomainen käynnistää ongelman havaittuaan korjaavat valvontatoimet. Asian käsittelyä jatketaan kunnes tilanne on saatu hyväksyttävällä tavalla korjaantumaan. Kaikkein kiireellisimpiä tapauksia varten valvontaviranomaisella on käytössään välittömiä valvontakeinoja kuten toiminnan keskeyttäminen tai välittömän määräyksen antaminen.

Hallintopakko prosessi alkaa yleensä kehotuksella. Samalla toiminnanharjoittajaa kuullaan määräyksen antamisesta ja määräyksen tehostamisesta uhkasakolla taikka teettämis- tai keskeyttämishallalla. Mikäli tilanne ei ole korjaantunut annetun kehotuksen perusteella, annetaan määräys tehosteineen. Määräyksen toteuttamista valvotaan ja tarvittaessa kuullaan asetetun uhan tuomitsemisesta sekä uuden tehosteen asettamisesta. Ellei tilanne ole edelleenkaan korjaantunut, uhka tuomitaan ja samalla annetaan uusi määräys uudella tehosteella.

Ympäristönsuojeluviranomaisella on lakisääteinen velvollisuus tehdä tutkintapyyntö poliisille havaitessaan epäkohtia, joihin voisi liittyä rikkomus tai rikos. Tutkintapyynnön tekemisen kynnyks on laissa melko matala. Tutkintapyyntö saadaan jättää tekemättä vain perustellusta syystä.

11.6. Jätelain laiminlyöntimaksut

Jätelain laiminlyöntimaksu on hallinnollisessa menettelyssä määrättävä seuraamusluonteinen maksu. Jätelaissa on luettelo tilanteista, joissa laiminlyöntimaksua voidaan soveltaa. Lähtökohtaisesti kyse on helposti todennettavista laiminlyönneistä, joiden toteennäyttäminen ei edellytä rikosoikeudellista tutkintaa.

11.7. Valvontaprojektit

Ajoittain voi olla tarpeen tarkastaa jonkin alueen tai toimialan kaikki toimijat tai otannan perusteella valitut kohteet projektimaisesti. Valvontaprojektit ovat hyödyllisiä esimerkiksi silloin, kun lainsäädännössä annetaan uusia, tiettyä toimialaa koskevia määräyksiä tai tällaisten määräysten toimeenpanon määräaika lähestyy (esim. uudet jätehuoltomääräykset).

Projektina toteutettavien tarkastuksien aiheena voi myös olla vain jokin tietty seikka, esim. öljynerotuskaivojen tarkastuksia ja tyhjennyksiä koskevan kirjanpidon tai jätehuoltoa koskevan kirjanpidon tarkastaminen taikka lantalan mitoituksen ja kunnan tarkastaminen.

11.8. Lausunnot

Lausuntojen antaminen on osa valvontatoimintaa. Lausunnoilla pyritään ennakolta saattamaan toisten viranomaisten tietoon seikat, jotka otetaan huomioon päätöksenteossa. Hyvin tehdyt päätökset vähentävät valvonnan tarvetta ja helpottavat jälkivalvonnan toteuttamista. Ympäristövalvonta antaa lausuntoja mm. rakennusvalvontaviranomaisille sekä naapurikuntien ja valtion lupaviranomaiselle. Lausunto annetaan käytännössä vain, jos hakemukseen on lupaprosessin kannalta merkityksellistä lisätietoa. Lausunnon antamisessa sovelletaan ympäristölautakunnan hyväksymiä priorisointiperiaatteita.

