



Kainuun ELY-keskuksen ympäristösuojelun valvontasuunnitelma

29.3.2021

Tiivistelmä

Kainuun ELY-keskus valvoo toimialueellaan valtion lupaviranomaisen myöntämiä ympäristö- ja vesilupia ja sekä huolehtii muista valtion valvontaviranomaiselle määrättyistä tehtävistä. Kainuun ELY-keskuksen toiminta-alue kattaa Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen osalta Kainuun maakunnan.

Ympäristövalvonnan tavoitteena on varmistaa, että toiminnot, joista saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, noudattavat ympäristölainsäädäntöä sekä viranomaisten myöntämiä lupia ja antamia määräyksiä. Lisäksi valvonnalla seurataan toiminnan aiheuttamia ympäristövaikutuksia sekä toiminnassa ja toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Valvottavat lupamääräykset koskevat muun muassa päästöjä pinta- ja pohjavesiin, ilmaan ja maaperään sekä jätteiden käsittelyä.

Ympäristövalvontaan sisältyy sekä ennen luvanvaraisen toiminnan aloittamista tehtävää ennakoivalvontaa että jälkivalvontaa. Ennakoivalvontaan liittyviä tehtäviä ovat esimerkiksi luvan tarpeen arvioinnit, aluehallintovirastolle ja kunnille lupahakemuksista annettavat lausunnot sekä tarvittaessa muutoksenhaku päätöksiin. Jälkivalvonta puolestaan käsittää valvontaviranomaisen toimet ympäristölainsäädännön sekä lupapäätösten ja -määräysten noudattamisen valvomiseksi toiminnan aikana ja toiminnan lopettamisen jälkeen. ELY-keskuksen tehtävänä on myös yleisen edun valvonta, mikä koskee yksityistä intressiä laajemmin kaikkien haitankärsijöiden etua sekä ympäristölainsäädännössä asetettujen tavoitteiden turvaamista.

Kainuun ELY-keskus on laatinut ympäristönsuojelulain 168 §:n mukaisesti ympäristönsuojelulain mukaista säännöllistä valvontaa varten alueelleen valvontasuunnitelman. Myös jätelaki sisältää veloitteen suunnitelmallisen valvonnan järjestämiselle. Valvontasuunnitelma kattaa ympäristönsuojelulain ja jätelain lisäksi myös vesilain, kemikaalilain, merenkulun ympäristönsuojelulain ja maa-ainelain mukaisen ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvan valvonnan. Valvontasuunnitelmalla pyritään antamaan kokonaiskuva valvontaviranomaisen tehtävistä. Valvontasuunnitelmassa on kuvattu muun muassa alueen ympäristöoloja, käytävissä olevia valvonnan voimavaroja ja keinoja, valvonnan järjestämisen ja riskinarvioinnin perusteita sekä valvonnasta vastaavien viranomaisten yhteistyötä.

Vuonna 2021 Kainuun ELY-keskuksen valvonnassa on ollut 123 ympäristöluvanvaraista kohdetta. Ympäristöluvanvaraisia toimintoja valvotaan säännöllisesti määräaikaistarkastuksin. Säännöllistä valvontaa varten on käytössä neljä valvontaluokkaa, joiden tarkastustiheys vaihtelee vuodesta 5–10 vuoteen. Kullekin valvottavalle laitokselle tai toiminnolle on nimetty vastuuvälvoja. Suurissa laitoksissa tai laitospöytäkokonaisuuksissa voi olla vastuuvälvojan lisäksi sektorivälvoja esimerkiksi ilmansuojelun, vesiensuojelun, kemikaaliasioiden tai jäteasioiden osalta.

Kainuun ELY-keskuksen valvontasuunnitelma on tehty ELY-keskusten yhteiselle valvontasuunnitelman mallipohjalle. Valvontasuunnitelma tarkistetaan säännöllisesti, vähintään kolmen vuoden välein ja tarvittaessa useamminkin.

ELY-keskus laatii lisäksi vuosittain alueelleen YSL 168 §:n mukaisen valvontaohjelman, jossa on tiedot kunakin vuonna tehtävistä ympäristöluvanvaraisten laitosten määräaikaistarkastuksista.

Sisällys

1	Johdanto.....	5
2	Alueen ympäristöolot ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot	7
3	Valvonnan organisointi ja voimavarat.....	8
4	Tietojärjestelmät	9
5	Valvonnan tavoitteet ja tehtävät	9
6	Valvonnan maksullisuus	12
7	Lausunnot.....	12
8	Muutoksenhaku	13
9	Ympäristönsuojelulain valvonta.....	14
9.1	Valvontaviranomaiset	14
9.2	Ympäristöluvanvaraisten toimintojen valvonta	14
9.2.1	Valvontakohteet	14
9.2.2	Riskinarviointi ja valvontaluokat.....	15
9.2.3	Valvontaohjelman laatiminen.....	17
9.2.4	Määräaikaistarkastukset ja muut tarkastukset	18
9.2.5	Tarkkailusuunnitelmat, määräaikaishavainnot ja selvitykset.....	18
9.2.5.1	Tarkkailusuunnitelmat	19
9.2.5.2	Määräaikaishavainnot.....	19
9.2.6	Häiriötilanteet, poikkeukselliset tilanteet ja onnettomuudet	19
9.3	Yleiseen ilmoitusmenettelyyn kuuluvien toimintojen valvonta.....	21
9.4	Ympäristönsuojelulain mukaisten ilmoitusten käsittely ja valvonta	21
9.4.1	Eräiden jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa	21
9.4.2	Melua ja tärinää aiheuttava tilapäinen toiminta	22
9.4.3	Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevat ilmoitukset	22
10	Jätelain valvonta	24
10.1	Valvontaviranomaiset	24
10.2	Jätelain huomioiminen ympäristöluvanvaraisten toimintojen valvonnassa	24
10.3	Tarkastukset ja tarkastussuunnitelmat	24
10.4	Jätteenkuljettajien ja -välittäjien rekisteröinti ja valvonta	25
10.5	Kansainvälisten jätesierrojen valvonta	26
11	Kemikaalilain ja haitallisten aineiden päästöjen valvonta	26
12	Merenkulun ympäristönsuojelulain valvonta.....	27
13	Maa-aineslain valvonta	28
13.1	ELY-keskuksen maa-aineslain mukaiset tehtävät	28
13.2	Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteiskäsittelyluvat	28
14	Vesilain valvonta.....	28

14.1	Valvonnan kohdentaminen ja valvontaviranomaiset	28
14.2	Vesilain mukainen ilmoitusmenettely ja luvan tarpeen harkinta.....	29
14.3	Vesilupien valvonta ja vesilain laillisuusvalvonta	30
15	Yleisöilmoitukset.....	31
16	Hallintopakkomennettely ja tutkintapyyntö	32
16.1	Hallintopakko	32
16.2	Tutkintapyyntö	34
17	Viranomaisyhteistyö ja tiedottaminen.....	34
17.1	Viranomaisyhteistyö.....	34
17.2	ELY-keskusten keskitetyt tehtävät ja erikoistumistehtävät	36
17.3	Tiedottaminen ja viestintä	37

Liitteet

Liite 1: Yhteenvedotaulukko Kainuun ELY-keskuksen valvomista kohteista (ympäristönsuojelulain luvanvaraiset, ilmoituksenvaraiset ja rekisteröitävät toiminnot, maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset yhteiskäsittelylupapäätökset, jätelain rekisteröitävät toiminnot, vesilain luvanvaraiset hankkeet).

Asian on esitellyt yksikön päällikkö Jari Pesonen ja ratkaissut Y-vastuualueen johtaja Sari Myllyoja. Asiakirja on hyväksytty sähköisesti.

1 Johdanto

Ympäristövalvonnan¹ tavoitteena on varmistaa, että toiminnot, joista saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, noudattavat ympäristölainsäädäntöä sekä viranomaisten myöntämiä lupia ja antamia määräyksiä. Valvonnalla seurataan lisäksi toiminnan aiheuttamia ympäristövaikutuksia sekä toiminnassa ja toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Valvonnalla tarkoitetaan toimenpiteitä, joita valvontaviranomainen tekee lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen edistämiseksi ja varmistamiseksi. Kainuun ELY-keskus valvoo toimialueellaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston (AVI) myöntämiä ympäristö- ja vesilupia.

Tavoitteena on, että valvonta on suunnitelmallista ja keskittyy ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin toimintoihin ja tehtäviin. **Ympäristönsuojelulain** ([527/2014](#), jäljempänä YSL) 168 §:n mukaan valtion valvontaviranomaisen eli ELY-keskuksen on laadittava alueelleen valvontasuunnitelma ympäristönsuojelulain mukaista säännöllistä valvontaa varten sekä valvontaohjelma luvanvaraisten, ilmoituksenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastuksista ja niiden muusta säännöllisestä valvonnasta. Valvontasuunnitelma antaa kokonaiskuvan valvontaviranomaisen tehtävistä, kun taas valvontaohjelmassa esitetään laitos²- ja kohdekohtaiset valvontatoimet ohjelmakauden (yleensä vuosi) aikana.

Valvontasuunnitelma tulee tarkistaa säännöllisesti ja siinä on oltava tiedot alueen ympäristöoloista ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista sekä käytettävissä olevista valvonnan voimavaroista ja keinoista (YSL 168 §). Suunnitelmassa on myös kuvattava valvonnan järjestämisen ja riskinarvioinnin perusteet sekä valvonnasta vastaavien viranomaisten yhteistyö. Ympäristönsuojelulain lisäksi valvontasuunnitelman sisältövaatimuksista on säädetty ympäristönsuojeluasetuksen ([713/2014](#), jäljempänä YSA) 28 §:ssä.

YSA 28 § Valvontasuunnitelma

Ympäristönsuojelulain 168 §:ssä tarkoitettussa valvontasuunnitelmassa on oltava:

- 1) yleisluontoinen arvio ympäristön pilaantumisen riskeistä suunnitelmaan kuuluvalla alueella;
- 2) tieto viranomaisen valvontavastuulle kuuluvista luvanvaraisista, ilmoituksenvaraisista ja rekisteröitävistä toiminnoista luettelona tai erillisenä sähköisenä rekisterinä;
- 3) kuvaus menettelystä valvontaohjelman laatimiseksi;
- 4) tieto siitä, miten ympäristöriskien arviointi tehdään, mitä perusteita siinä käytetään ja miten se ohjaa valvontaohjelman laatimista ja valvontaa;
- 5) tieto siitä, käytetäänkö määräaikaistarkastusten järjestämisessä otantamenettelyä, miltä osin otantaa käytetään ja mitkä ovat otannan laatimisen perusteet;
- 6) kuvaus YSL 169 §:n mukaisten tarkastusten vireille tulosta ja käytöstä; jos viranomaisella ei ole asiasta tarkempaa ohjeistusta, viittaus ympäristönsuojelulain 169 §:n ja 186 §:n mukaisiin menettelyihin on riittävä;
- 7) tieto valvonnan voimavaroista henkilötyövuosina ja muina valvontaa kuvaavina tunnuslukuina;
- 8) kuvaus viranomaisten välisestä yhteistyöstä valvonnassa

¹ Ympäristövalvonnalla tarkoitetaan tässä valvontasuunnitelmassa ympäristölainsäädännössä määriteltyä valvontaa.

² Laitos-termi on yleiskäsite ja tarkoittaa tässä valvontasuunnitelmassa valvontakohteita yleensä, myös esimerkiksi kaatopaikkoja, turvetuotantoalueita, eläinsuojia ym., joissa ei ole varsinaista laitosta.

Tämä valvontasuunnitelma on tehty ELY-keskusten yhteiselle valvontasuunnitelman mallipohjalle ja se korvaa Kainuun ELY-keskuksen edellisen vuonna 2021 laaditun valvontasuunnitelman. ELY-keskukset voivat laatia omat valvontasuunnitelmansa ELY-keskusten yhteiselle valvontasuunnitelmapohjalle, jossa valvontasuunnitelmille on laadittu yhtenäinen runko ja sisältö siltä osin kuin toimintatavat ovat yhtenäiset. Kukin ELY-keskus kirjaa valvontasuunnitelmapohjalle omaa toimintaansa ja toiminta-alueensa koskevat tiedot. Valvontasuunnitelmapohjan tarkoituksena on kehittää ja tehostaa sekä myös yhtenäistää ELY-keskusten tekemää ympäristölainsäädännön valvontaa. Valvontasuunnitelma on tarkoitettu valvontaviranomaisen lisäksi tiedoksi muille viranomaisille, erityisesti kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille, pelastusviranomaisille, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes) sekä aluehallintoviraston ympäristöluvat- ja työsuojeluvastuualueille. Valvontasuunnitelma on myös tärkeä kanava jakaa tietoa ELY-keskuksen ympäristövastuu - yksikön valvonnasta muille sidosryhmille, kuten kansalaisille ja toiminnanharjoittajille.

ELY-keskus laatii valvontasuunnitelman perusteella vuosittain valvontaohjelman, joka ohjaa käytännön valvontatyön järjestämistä. Ympäristönsuojelulain 168 §:n mukaan valvontaohjelmassa on oltava tiedot valvottavista kohteista ja niihin kohdistettavista säännöllisistä valvontatoimista. Valvontaohjelman sisältövaatimuksista on säädetty lisäksi ympäristönsuojelusetuksessa (YSA 30 §). Valvontaohjelman laadinta perustuu kohteiden riskinarviointiin.

Ympäristönsuojelulain lisäksi myös **jätelaki** ([646/2011](#), jäljempänä JL) sisältää veloitteen suunnitelmallisen valvonnan järjestämiselle. Jätelain 124 §:n mukaan toimivaltaisen valvontaviranomaisen on tarkastettava säännöllisesti sellaiset laitokset, joiden toiminnassa harjoitetaan jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä, syntyy vaarallista jätettä, harjoitetaan jätteen ammattimaista kuljettamista tai keräystä, toimitaan jätteen välittäjänä tai toteutetaan jätteen kansainvälisiä siirtoja. Jätteenkäsittelytoiminnoilla on pääsääntöisesti ympäristöluvat, joten nämä toiminnot on katettu ympäristönsuojelulain mukaisessa valvontasuunnitelmassa, samoin kuin ne ympäristölupavelvolliset toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä. Valvontaviranomaisen on laadittava edellä mainittujen toimintojen tarkastuksia ja muuta valvontaa varten suunnitelma, jos niihin liittyy tai voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja (JL 124 §). ELY-keskuksen on laadittava suunnitelma myös jätteen ammattimaisen kuljettamisen ja jätteen välittämisen valvontaa varten (JL 124 §).

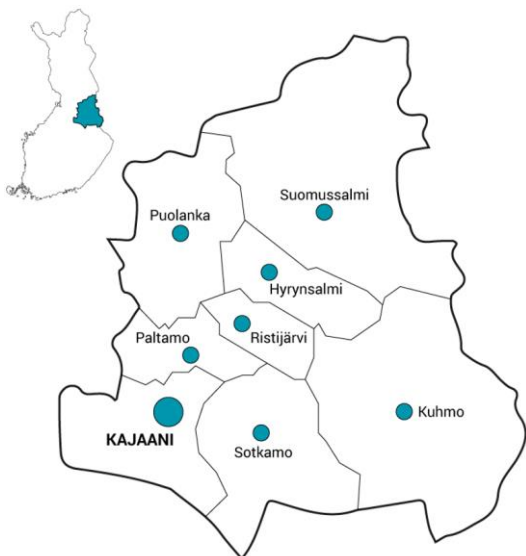
Valtion valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu myös muiden lakien, mm. **vesilain** ([587/2011](#), jäljempänä VL), **kemikaalilain** ([599/2013](#), jäljempänä KemL), **merenkulun ympäristönsuojelulain** ([1672/2009](#), jäljempänä MYSL) ja **maa-ainelain** ([555/1981](#), jäljempänä MAL) mukaista valvontaa. Tämä valvontasuunnitelma kattaa ympäristönsuojelulain ja jätelain lisäksi edellä mainittujen lakien mukaisen ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvan valvonnan. Lisäksi ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat (Y) -vastuualueella tehdään muun muassa luonnonsuojelulain (1096/1996) ja vesihuoltolain (119/2001) mukaista valvontaa, mutta niitä ei käsitellä tässä suunnitelmassa.

Valvontasuunnitelman laadinnassa on huomioitu ympäristöministeriön julkaisema Ympäristövalvonnan ohje (Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016) sekä Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014 (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014, jäljempänä laillisuusvalvontaopas). Ympäristövalvonnan ohjeessa käsitellään valvonnan periaatteita ja määritellään, milloin valvontaviranomaisen tulisi ryhtyä hallinnollisiin ja oikeudellisiin toimiin valvontatehtäviä hoitaessaan. Ohjeessa käsitellään lisäksi ympäristövalvonnan kannalta keskeisimpiä säädöksiä ja kuvataan erityislakien soveltamistilanteita. Laillisuusvalvontaoppaan tarkoituksena on puolestaan selvittää ja esittää toimintamalleja valvontaviranomaisen käytössä olevien valvontakeinojen soveltamiseen.

Ensisijainen vastuu valvonnasta ja sen suunnittelusta kuuluu Kainuun ELY-keskuksessa ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen ympäristövastuu -yksikölle. Valvontasuunnitelman ja -ohjelman hyväksyy Y-vastuualueen johtaja.

Valvontasuunnitelma on tarkistettava säännöllisesti ja valvontaohjelma on pidettävä ajan tasalla (YSL 168 §). Jätelain mukainen suunnitelma on arvioitava uudelleen vähintään joka kolmas vuosi ja saatettava tarpeen mukaan ajan tasalle (JL 124 §). ELY-keskusten yhteisen valvontasuunnitelmapohjan ajantasaisuus tarkistetaan kolmen vuoden välein. Suunnitelmapohja päivitetään tarvittaessa tätäkin useammin esim. lainsäädäntömuutosten sitä edellyttäessä. ELY-keskukset tekevät omaa toimintaansa koskevat muutokset omiin valvontasuunnitelmiinsa. Suunnitelmapohjan tarkistamis- ja päivitystyöryhmään valitaan kultakin neljältä AVI-alueelta yksi ELY-keskuksen edustaja. Menettelyllä pyritään takaamaan valvontasuunnitelmien valtakunnallinen yhtenäisyys.

2 Alueen ympäristöolot ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot

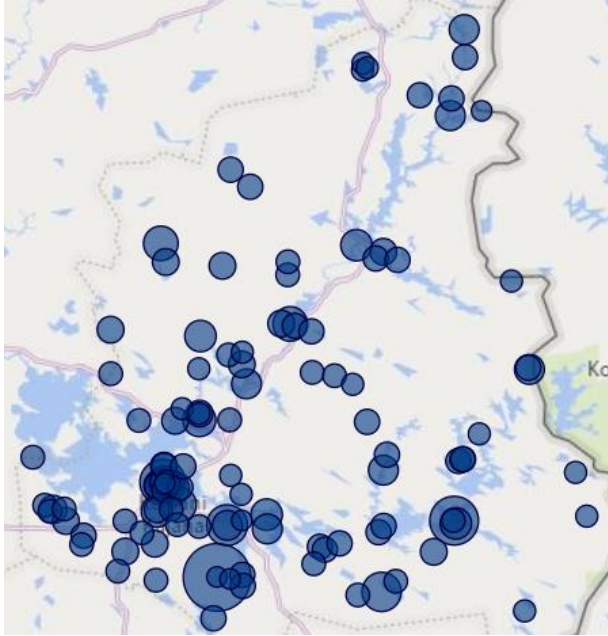


Kuva 1. Kainuun ELY-keskuksen toimialue.

Kainuun ELY-keskuksen valvomat ovat pääosin pieniä tai keskisuuria yrityksiä, jotka edustavat mm. jätteiden ja jätevesien käsittelyä, kalankasvatus- ja turvetuotantoa sekä vanhoja kaatopaikkoja. Kaivostoiminta Kainuun alueella on merkittävä teollisuustoiminto. Merkittävimmät malmien ja mineraalien kaivannaistoiminnot ovat Sotkamon alueella, jossa sijaitsevat Terrafame, Sotkamo Silver sekä Elementis Minerals. Terrafamella toimii myös akkukemikaalitehdas.

Kainuun alueella toimii Kainuun jätehuollon kuntayhtymä. Kajaanissa on Majasaaren jätekeskuksen kaatopaikka, johon alueen jätteet kuljetetaan käsiteltäväksi. Sieltä ne toimitetaan pääosin Riikinvoima Oy:n jätteenpolttolaitokselle Leppävirralle, energijätettä on myös toimitettu Ruotsin Kiirunaan Tekniska Verken Ab:n voimalaitokselle. Kainuun alueella on 13 yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoita. Kalankasvatuslaitoksia on 29 ja turvetuotantoalueita 28, joista aiheutuu paikallisesti vesistökuormitusta.

Kainuun ELY-keskuksen alueella on runsaasti vesistöjä ja pohjavesialueita, joihin kohdistuu vesi- ja ympäristönsuojelulain valvonnan kannalta merkittävien toimintojen vaikutuksia. Harjualueilla, jotka ovat usein yhdyskuntien vedenhankinnan kannalta tärkeitä pohjavesialueilta, on runsaasti maa-ainestenottotoimintaa.



Kuva 2. Kainuun ELY-keskuksen valvomien ympäristölupavelvollisten laitosten sijainti.

Kainuun ELY-keskuksen alueen vesienhoidon toimenpideohjelma löytyy linkistä: [Vesienhoidon suunnittelu ja yhteistyö > Vesienhoidon suunnittelu ja yhteistyö - Kainuu \(ymparisto.fi\)](#)

Vesistöjen velvoitetarkkailua tehdään niissä vesistöissä, joihin kohdistuu merkittävää pistekuormitusta. Velvoitetarkkailuista löytyy tietoa edellä mainitusta toimenpideohjelmasta. Tarkkailtavia vesistöjä koskevaa tarkempaa tietoa löytyy linkistä: [Ymparisto > Pintavesien tilan seuranta](#)

Toimenpideohjelmassa on myös yleiskuvaus pohjavesistä. Pohjavesialueet ja niiden tila kartalla löytyy linkistä [vesi.fi-karttapalvelu](#). Kainuussa on yhteensä 227 pohjavesialuetta, joista 1-luokan vedenhankinnan kannalta tärkeitä pohjavesialueita on 48 ja niistä 11 kuuluu 1E-luokkaan. 2-luokkaan on määritetty 179 muodostumaa, joista 46 on 2E-luokan alueita. E-luokkaan on määritetty 1 pohjavesialue.

3 Valvonnan organisointi ja voimavarat

Ympäristölainsäädännön valvonta kuuluu Kainuun ELY-keskuksessa Y-vastuualueen ympäristövastuu -yksikön tehtäviin. Valvonnan järjestämisestä ja voimavarojen käytöstä vastaa ympäristövastuu -yksikön päällikkö yhdessä Y-vastuualueen johtajan kanssa. Ympäristövastuu -yksikkö hoitaa valvonnan lisäksi ympäristönsuojelun edistämistehtäviä. Valvontasuunnitelmassa käsitellyjä tehtäviä hoitaa yksikössä 10 henkilöä.

Kullekin valvottavalle laitokselle tai toiminnolle on nimetty vastuuvälvoja. Suurissa laitoksissa tai laitoskokonaisuuksissa voi olla vastuuvälvojan lisäksi sektorivälvoja esimerkiksi ilmansuojelun, vesiensuojelun tai kemikaaliasioiden osalta. Monet valvonta-asiat, kuten luvanvaraisia toimintoja

koskevat lausunnot, ratkaistaan esittelystä ja laitoksen vastuuvälvoja toimii laitosta koskevien asioiden esittelijänä. Valvonta-asioiden ratkaisuvastuu on jaettu työjärjestyksen mukaisesti. Eri toimialojen asiantuntijatiimit kokoontuvat tarvittaessa keskustelemaan toimialojen ajankohtaisista valvonta-asioista ja valvontatoimenpiteiden linjauksista. Yksikössä järjestetään säännöllisesti valvontapalaveriteita, joissa käydään läpi ajankohtaisia valvontaan liittyviä asioita.

Valvontaviranomainen voi asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen, jos se on välttämätöntä tehtävien hoitamiseksi asianmukaisesti (YSL 167 §). ELY-keskus on joutunut priorisoimaan valvontaa ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin kohteisiin ja kehittämään valvontakäytäntöjä voimavarojen mukaan.

Valvontaan käytettävää työaikaä seurataan työntekijöiden Kieku-järjestelmään kirjaamien tietojen avulla. Vuosina 2019–2021 valvontatehtäviin on käytetty yhteensä keskimäärin noin 7 henkilötyövuotta/vuosi.

Vuosittain laadittavassa valvonnan vuosikertomuksessa kuvataan edellisen kauden valvontaohjelman tavoitteiden toteutuminen (YSA 30 §). Vuosikertomuksessa tuodaan esille valvonnan tunnuslukuja ja erilaisten valvontatoimenpiteiden toteumatietoja.

4 Tietojärjestelmät

Sähköiset tietojärjestelmät ovat käytännön valvontatyön kannalta tärkeitä työkaluja. Valvonnan tukena toimivien tietojärjestelmien tiedot pidetään ajantasaisina. Kaikki ELY-keskuksille saapuvat ja ELY-keskuksilta lähtevät asiakirjat tallennetaan USPA-asianhallintajärjestelmään. ELY-keskuksilla on käytössä ympäristönsuojelun valvonnan ja kuormituksen tietojärjestelmä [YLVA](http://ylva.ely-keskus.fi) (ely-keskus.fi), johon tallennetaan tietoja ympäristönsuojelulain, jätelain ja merenkulun ympäristönsuojelulain perusteella lupavelvollisista, ilmoituksenvaraisista tai rekisteröitävistä toiminnoista ja näiden päästöistä. YLVAan sisältyvät myös ELY-keskusten ylläpitämä jätehuoltorekisteri, Maaperän tilan tietojärjestelmä MATTI ja jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa -kohteet (ns. MARA-ilmoitusten käsittely).

Ympäristöhallinnon keräämää ja tuottamaa tietoa ympäristöstä kootaan ympäristötiedon hallintajärjestelmä Herttaan. Hertta sisältää tietokokonaisuudet muun muassa vesivaroista, vesistöistä, pintavesien tilasta, pohjavesistä ja ympäristön kuormituksesta sekä karttapalvelun. Suurin osa vaikutustarkkailujen tuloksista tallennetaan Hertta-tietojärjestelmän rekistereihin. Valvottavat vesistöarakentamishankkeet viedään Hertan vesistöiden tietojärjestelmään (VESTY). [Hertta-järjestelmä](http://syke.fi) (syke.fi) on osin avointa tietoa ja tarkasteltavissa OIVA-palvelun kautta.

5 Valvonnan tavoitteet ja tehtävät

Ympäristövalvonnan avulla seurataan toimintojen lainmukaisuutta, pyritään estämään päästöjä ympäristöön ja ehkäisemään päästöistä aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia. Valvonnalla varmistetaan, että laitokset toimivat ja vesitaloushankkeet toteutetaan niitä koskevien lakien, asetusten, lupien, ilmoitusten ja muiden päätösten mukaisesti. Ympäristönsuojelulain valvonnalla pyritään vähentämään päästöjä pinta- ja pohjavesiin, ilmaan ja maaperään, edistämään meluntorjuntaa ja vähentämään haitallisten aineiden käyttöä. Vesilain valvonnalla turvataan vesitaloushankkeiden toteuttamisessa riittävä vesiensuojelun taso ja luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen.

Valvonnan yhteydessä välitetään toiminnanharjoittajille tietoa ympäristölainsäädännöstä ja sen muutoksista ja niiden toiminnoille asettamista vaatimuksista, ympäristön pilaantumisherkyydestä, toiminnan ympäristövaikutuksista, parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta (BAT) ja ympäristön kannalta parhaista käytännöistä (BEP). Valvontaa tehdään suunnitelmallisesti ja riippumattomasti, ja siinä pyritään keskittymään ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta keskeisiin valvontatehtäviin. Valvonnassa korostetaan puolueettomuutta, tasapuolista kohtelua, kohtuullisuusperiaatetta, avoimuutta sekä hyvää asiakaspalvelua.

Valvontaviranomaisen on järjestettävä ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonta niin, että valvonta on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja perustuu ympäristöriskien arviointiin (YSL 167 §). Valvontatyötä tehdään tiiviissä yhteistyössä ELY-keskuksen eri yksiköiden asiantuntijoiden kanssa. Valvontatehtäviin osallistuu vastuuvälvojen lisäksi muun muassa luonnonsuojelun, pohjavesien, vesistövaikutusten ja alueidenkäytön asiantuntijoita. Yhteistyötä tehdään lisäksi alueen kuntien ja muiden viranomaisten kuten Tukesin sekä pelastusviranomaisen kanssa. Yhteistyötä on kuvattu tarkemmin luvussa 17 Viranomaisyhteistyö ja tiedottaminen.

Ympäristövalvontaan sisältyy sekä ennakkovalvontaa että jälkivalvontaa. **Ennakovalvontaa** tehdään ennen luvan- tai ilmoituksenvaraisen toiminnan aloittamista ja siihen liittyviä tehtäviä ovat esimerkiksi luvan tarpeen arvioinnit, aluehallintovirastolle ja kunnille lupahakemuksista annettavat lausunnot, osallistuminen lupakäsittelyä edeltäviin ennakkoneuvotteluihin ja AVIn laitoskäynteihin sekä tarvittaessa muutoksenhaku päätöksiin. Myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) viranomaistehtäviin osallistuminen on osa ennakkovalvontaa. Ennakovalvontaan kuuluu myös toiminnanharjoittajien tiedottaminen lainsäädännön vaatimuksista ja muutoksista, toiminnan ympäristövaikutuksista sekä toimialan parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta.

Jälkivalvonta puolestaan käsittää valvontaviranomaisen toimet ympäristölainsäädännön sekä lupapäätösten ja -määräysten noudattamisen valvomiseksi toiminnan aikana ja toiminnan lopettamisen jälkeen. Ympäristölupavelvollisten laitosten **suunnitelmallista** jälkivalvontaa tehdään valvontaohjelman mukaisin määräaikaistarkastuksin, laitosten vuosi-, osavuosi- ja kuukausiraportteja ja tarkkailutuloksia tarkistamalla sekä lupapäätöksissä tai valvonnassa määrättyjä suunnitelmia ja selvityksiä käsittelemällä. Jätelain, kemikaalilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain mukainen valvonta tapahtuu ympäristöluvanvaraisten toimintojen osalta ympäristönsuojelulain mukaisen lupavalvonnan yhteydessä. Suunnitelmallisen valvonnan lisäksi jälkivalvonnassa tehdään **reaktiivista** valvontaa, jossa käsitellään muun muassa erilaisia poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyviä häiriöilmoituksia ja yleisöilmoituksia, tehdään tarkastuksia rikkeiden vuoksi sekä hoidetaan onnettomuustilanteita.

ELY-keskuksen tehtävänä toimialueellaan on myös **yleisen edun valvonta**, mikä tarkoittaa yksityistä intressiä laajemman kokonaisuuden valvontaa. Yleisen edun valvonnan katsotaan edustavan kaikkia haitankärsijöitä ja sen tavoitteena on ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden turvaaminen. Yleisen edun valvontaa toteutetaan sekä ennakkovalvonnassa että jälkivalvonnassa muun muassa antamalla lausuntoja lupahakemuksista aluehallintovirastolle ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille sekä hakemalla tarvittaessa muutosta näiden antamiin päätöksiin. ELY-keskus käyttää osaltaan yleisen edun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa, hallintotuomioistuimissa, aluehallintovirastoissa ja muissa viranomaisissa. Lisäksi ELY-keskus toimii ympäristönsuojelulakia (YSL 188 § 2 mom.), jätelakia (JL 136 § 2 mom.) ja vesilakia (VL 16:5) koskevissa rikosasioissa asianomistajana, jos yleistä etua on loukattu.

ELY-keskus myös käsittelee ympäristönsuojelulain mukaisesti tietyistä ympäristöhaittaa aiheuttavista kertaluonteisista toiminnoista tehtäviä ilmoituksia sekä valvoo näiden toteuttamista (esim. pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvät ilmoitukset sekä eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen ([843/2017](#), jäljempänä MARA-asetus) mukaiset jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa koskevat ilmoitukset). ELY-keskukselle kuuluvia jätelain valvonnan tehtäviä ovat lisäksi muun muassa jätteenkuljettajien jätehuoltorekisterihakemusten käsittely ja näiden toimintojen valvonta. Vesilain valvontaa ELY-keskus tekee muun muassa käsittelemällä vesilain mukaisia ilmoituksia, tekemällä luvan tarpeen arvioita (ennakkovalvonta) ja valvomalla ympäristön kannalta merkittäviä hankkeita (jälkivalvonta).

Valvontaviranomaisella on velvollisuus ryhtyä toimiin mahdollisen lainvastaisen tilanteen korjaamiseksi. Asia voi tulla vireille eri tavoin, kuten yleisöilmoituksesta, toiminnanharjoittajan omasta ilmoituksesta tai viranomaisen aloitteesta. Valvonnalliset toimenpiteet valitaan tilanteen vakavuuden, syiden ja seurausten perusteella. Tavanomaisia keinoja ovat selvityksen pyytäminen, tarkastus, kehoitus sekä määräys tai kieltö. Valvonnassa esiin tulevat ongelmat ratkaistaan ensisijaisesti toiminnanharjoittajaa ja haitankärsijää kuulemalla, neuvottelemalla ja korjaavista toimenpiteistä sopimalla. Mikäli asiaan ei saada ratkaisua edellä mainituilla keinoilla, käytetään hallinnollisena keinona kehoitusta ja sen jälkeen tarvittaessa hallintopakkoa. Tarvittaessa ELY-keskus tekee tutkintapyyntöjä poliisille. Näitä menettelyitä on kuvattu tarkemmin luvussa 16 Hallintopakkomenettely ja tutkintapyyntö.

Akuutteihin valvontatapauksiin, kuten laitosten häiriötilanteisiin ja niistä tehtäviin ilmoituksiin, lupaehtojen rikkomisiin, ympäristövahinkoihin ja yleisöilmoituksiin pyritään reagoimaan valvonta-asioiden käsittelylle ympäristövalvonnan ohjeessa (liite 2) asetettujen tavoitteellisten määräaikaisten puitteissa, jotka on esitetty taulukossa 1. Asioiden käsittelyssä ja priorisoinnissa huomioidaan tilanteesta aiheutuvat ympäristövaikutukset ja ympäristöriskit.

Taulukko 1. Valvonta-asioille asetetut tavoiteajat.

Asia	Käsittelyn enimmäisaika
Vuosi-ilmoitus	90 vrk
Osavuosi-/kuukausi-ilmoitus	30 vrk
Päästöraja-arvon ylitykseen puuttuminen	14 vrk
Häiriöilmoituksen käsittely	ilmoituspäivä + 3 työpäivää
Yleisöilmoituksen käsittely	30 vrk

6 Valvonnan maksullisuus

ELY-keskusten tekemä ympäristönsuojelulain ja jätelain mukainen valvonta on osittain maksullista (YSL 205 §, JL 144 §). Tärkeimmät ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaiset suoritteet on koottu taulukkoon 2.

Taulukko 2. ELY-keskuksen ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaisia maksullisia suoritteita.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaiset suoritteet:
Valvontaohjelmaan perustuva luvanvaraisen tai rekisteröitävän toiminnan määräaikaistarkastus
Vuosi-, osavuosi- ja kuukausiraporttien tarkastaminen
Onnettomuus-, haitta- tai rikkomustilanteeseen liittyvä tarkastus (YSL 169 §)
Kiellon, määräyksen tai toiminnan keskeyttämisen vuoksi tehty tarkastus (YSL 175, 176 ja 181 §)
Tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toiminnasta tehtävän ilmoituksen käsittely (YSL 118 §)
Poikkeuksellisesta tilanteesta tehtävän ilmoituksen käsittely (YSL 123 §)
Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta tehtävän ilmoituksen käsittely (YSL 136 §)
Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta tehdyn päätöksen valvontatoimet (YSL 136 § 2 mom.)
Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitseminen
Tarkkailusuunnitelman tai sen muutoksen hyväksyminen
Jätelain (646/2011) mukaiset suoritteet:
Päätös jätehuoltorekisteriin hyväksymisestä (JL 96 §)
Jätehuoltorekisteriin hyväksymistä koskevan päätöksen muuttaminen tai tarkistaminen (JL 97 §)
Jätehuoltorekisteriin merkityn jätteenkuljettajan tai -välittäjän vuosiraportin tarkastaminen

Mikroyrityksiltä perittävien valvontamaksujen on oltava kohtuulliset ottaen huomioon toiminnan laajuus ja luonne (YSL 206 §, JL 144 a §). Mikroyrityksellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa.

Maksujen periminen perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja maksujen suuruus kyseistä vuotta koskevaan maksuasetukseen (valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen maksullisista suoritteista). Valvontamaksutulot ohjataan valvonnasta vastaavan yksikön käyttöön. Valvontatuloilla katetaan Kainuun ELY-keskuksessa yhdestä henkilötyövuodesta aiheutuvat kulut.

7 Lausunnot

Aluehallintovirasto pyytää ELY-keskukselta lausuntoja vireille tulleista ympäristölupahakemuksista (YSL 42 §) ja vesilain mukaisista lupahakemuksista (VL 11:6). ELY-keskus antaa aluehallintovirastolle lausuntoja myös maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisista yhteiskäsittelylupahakemuksista.

Myös kunnat pyytävät ELY-keskukselta lausuntoja. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee pyytää ympäristölupahakemuksesta lausuntoa ELY-keskukselta silloin, kun toimintaa ollaan sijoittamassa tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalle pohjavesialueelle (YSA 12 §). Maa-ainesten ottoa koskevasta lupahakemuksesta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee pyytää ELY-keskukselta lausuntoa, mikäli alueella on valtakunnallista tai muutoin huomattavaa merkitystä luonnonsuojelun kannalta, alueella on merkitystä vesiensuojelun kannalta tai aineiden ottaminen vaikuttaa välittömästi toisen kunnan alueeseen (MAL 7 §) tai jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta (MAL 13 §). ELY-keskus antaa tarvittaessa lausuntoja kunnille myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavissa olevista ympäristönsuojelulain ja maa-ainelain mukaisista yhteislupahakemuksista. Kunnat voivat pyytää ELY-keskukselta lausuntoa myös muissa lupa-asioissa.

Lausunnon antamisen tarve ratkaistaan tapauskohtaisesti. ELY-keskus antaa aluehallintovirastolle pääsääntöisesti aina lausunnon lupahakemuksesta, ellei hanketta katsota ympäristövaikutuksiltaan vähäiseksi, hankkeella ei katsota olevan vaikutuksia yleiseen etuun tai käsiteltävästä asiasta ei ole välitettävissä lupaviranomaiselle oleellista lisätietoa. ELY-keskus tuo lupahakemuksista annettavissa lausunnoissa esiin yleisen edun näkökulman sekä keskittyy käsiteltävän asian kannalta olennaisen tiedon välittämiseen. Lausunnoissa huomioidaan ympäristönsuojelun lisäksi luonnonsuojelun, vesiensuojelun ja vesien- ja merenhoitosuunnitelmien, pohjavesiensuojelun sekä alueidenkäytön näkökulmat ja tavoitteet. ELY-keskus ottaa lausunnoissa huomioon myös toimintaa koskevat jätelain mukaiset velvoitteet. Tarvittaessa lausutaan tai tehdään päätös myös mahdollisesta YVA-menettelyn tarpeesta. ELY-keskus ottaa lausunnoissaan kantaa lupahakemuksessa esitettyjen selvitysten riittävyteen ja hankkeen ympäristövaikutuksiin. Lausunnoissa tuodaan myös esiin mahdolliset yhteisvaikutukset alueen muiden luvanvaraisten toimintojen tai hankkeiden kanssa. Jos kyseessä on olemassa oleva toiminta, esitetään lausunnoissa kooste toiminnan ympäristövaikutusten kannalta olennaisesta valvontahistoriasta (muun muassa häiriötilanteet ja yleisöilmoitukset). Jos toiminnanharjoittaja on esittänyt lupahakemuksen yhteydessä tarkkailusuunnitelman, kiinnitetään lausunnoissa huomiota tarkkailun toteuttamiseen, kuten mitattaviin parametreihin, mittaustiheyteen, mittausten menetelmiin ja niille asetettaviin laatuvaatimuksiin sekä tarkkailupisteiden sijaintiin.

Lupapäätöksiä koskevissa valitusasioissa ELY-keskus antaa lausuntoja ja vastineita Vaasan hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Lupaviranomaisten lisäksi ELY-keskus antaa lausuntoja monelle muulle viranomaistaholle, kuten asiantuntijalausuntoja Tukesille ja poliisille sekä säädöslausuntoja ministeriöille. Lausuntoja annetaan kunnille myös muun muassa kuntien ympäristönsuojelumääräyksistä (YSL 203 §) ja pohjavesien suojelusuunnitelmia koskevista ehdotuksista (laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004 10 f §). Alueellisille jätehuoltoviranomaisille ELY-keskus antaa lausuntoja kunnallisista jätehuoltomääräyksistä (JL 92 §). Viranomaisten lisäksi ELY-keskus antaa lausuntoja toiminnanharjoittajille muun muassa luvan muuttamisen tarpeen arviointeihin liittyen.

8 Muutoksenhaku

Ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen sekä maa-ainelain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin yhteiskäsittelylupapäätöksiin saa hakea muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen (YSL 190 §, VL 15:1, MAL 20 §).

ELY-keskus käy läpi toimialuettaan koskevat Pohjois-Suomen aluehallintoviraston myöntämät ympäristö- ja vesilupapäätökset sekä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset yhteiskäsittelylupapäätökset ennen valitusajan päättymistä. ELY-keskus arvioi päätösten ympäristönsuojelullisen tason riittävyttä sekä kiinnittää huomiota lupapäätöksen määräysten valvottavuuteen.

Kuntien myöntämistä ympäristöluvista ELY-keskus pyrkii käymään läpi ainakin pohjavesialueilla ja vedenottoaikkojen lähellä sijaitseville toiminnoille myönnettyt lupapäätökset. Kuntien myöntämistä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisista yhteiskäsittelylupapäätöksistä ELY-keskus pyrkii käymään läpi kaikki päätökset.

Tarvittaessa päätöksistä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen ja haetaan valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

9 Ympäristönsuojelulain valvonta

Valvontaviranomaiset

Ympäristönsuojelulain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (YSL 23 §). Vastuu luvanvaraisen ja ilmoituksenvaraisen toiminnan valvonnasta kuuluu ELY-keskukselle, jos toiminnan ympäristöluvan on myöntänyt tai ilmoituspäätöksen on tehnyt aluehallintovirasto (YSL 189 §). Rekisteröitävien toimintojen valvonta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. ELY-keskus kuitenkin vastaa eräiden jätteen käsittelytoimintojen rekisteröinnistä ja rekisteröityjen toimintojen valvonnasta (YSL 189 § 2 mom., 116 § 4 mom.), kuten MARA-asetuksen mukaisista toiminnoista. Rekisteröitävistä toiminnoista säädetään niitä koskevilla toimialakohtaisilla asetuksilla. Rekisteröitävän ja ilmoituksenvaraisen toiminnan valvonta voidaan suorittaa osana samaan toimintakokonaisuuteen kuuluvan luvanvaraisen toiminnan valvontaa, jos se on tarpeen valvonnan asianmukaiseksi ja tehokkaaksi järjestämiseksi.

Ympäristöluvanvaraisten toimintojen valvonta

Ympäristöluvan tarvitsevat sellaiset toiminnot, joista voi aiheutua ympäristön pilaantumisen vaaraa. Toimintojen luvanvaraisuuden perusteista on säädetty ympäristönsuojelulain 27 §:ssä, 28 §:ssä, 29 a §:ssä ja 30 §:ssä. Luvanvaraiset toiminnot on määritelty ympäristönsuojelulain liitteessä 1, jossa ne on jaoteltu direktiivilaitoksiin (taulukko 1) ja muihin laitoksiin (taulukko 2). Toimivaltaisesta lupaviranomaisesta (aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen) säädetään ympäristönsuojelulain 34 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:ssä ja 2 §:ssä. Kainuun ELY-keskus valvoo toimialueellaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston (AVI) myöntämiä ympäristölupia.

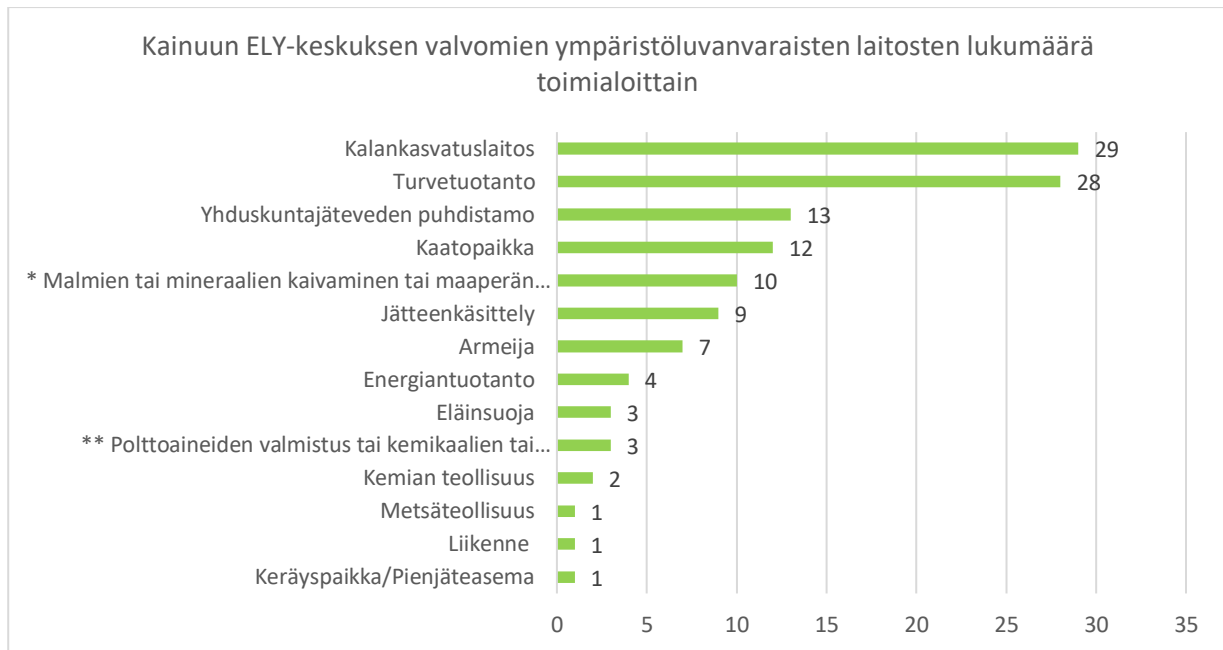
Valvontakohteet

Kainuun ELY-keskuksen valvonnassa on 123 ympäristölupavelvollista toimintoa, joista kahdeksan on teollisuuspäästädirektiivin³ (2010/75/EU) mukaisia nk. direktiivilaitoksia ja 115 on

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen)

kansallisesti luvanvaraisia nk. muita laitoksia. Laitoksista 16 on velvollisia raportoimaan päästöistään Euroopan päästökisteriin (E-PRTR, 166/2006/EY⁴).

Kuvassa 1 on esitetty Kainuun ELY-keskuksen valvomien ympäristölupavelvollisten laitosten lukumäärä toimialoittain (tiedot on päivitetty 3/2021).



Kuva 1. Kainuun ELY-keskuksen valvomien ympäristölupavelvollisten laitosten lukumäärä toimialoittain (tähdillä (*) merkittyjen toimialojen nimitys kokonaisuudessaan taulukossa sivulla 38).

Riskinarviointi ja valvontaluokat

Valvontaviranomainen valvoo ympäristölupavelvollisia, ilmoituksenvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja säännöllisesti määräaikaistarkastuksin (YSL 168 §). Määräaikaistarkastusten tarkastuskohteet ja -tiheys määritellään ympäristöriskien arvioinnin perusteella. Riskinarvioinnissa käytetään seuraavia perusteita (YSA 29 §):

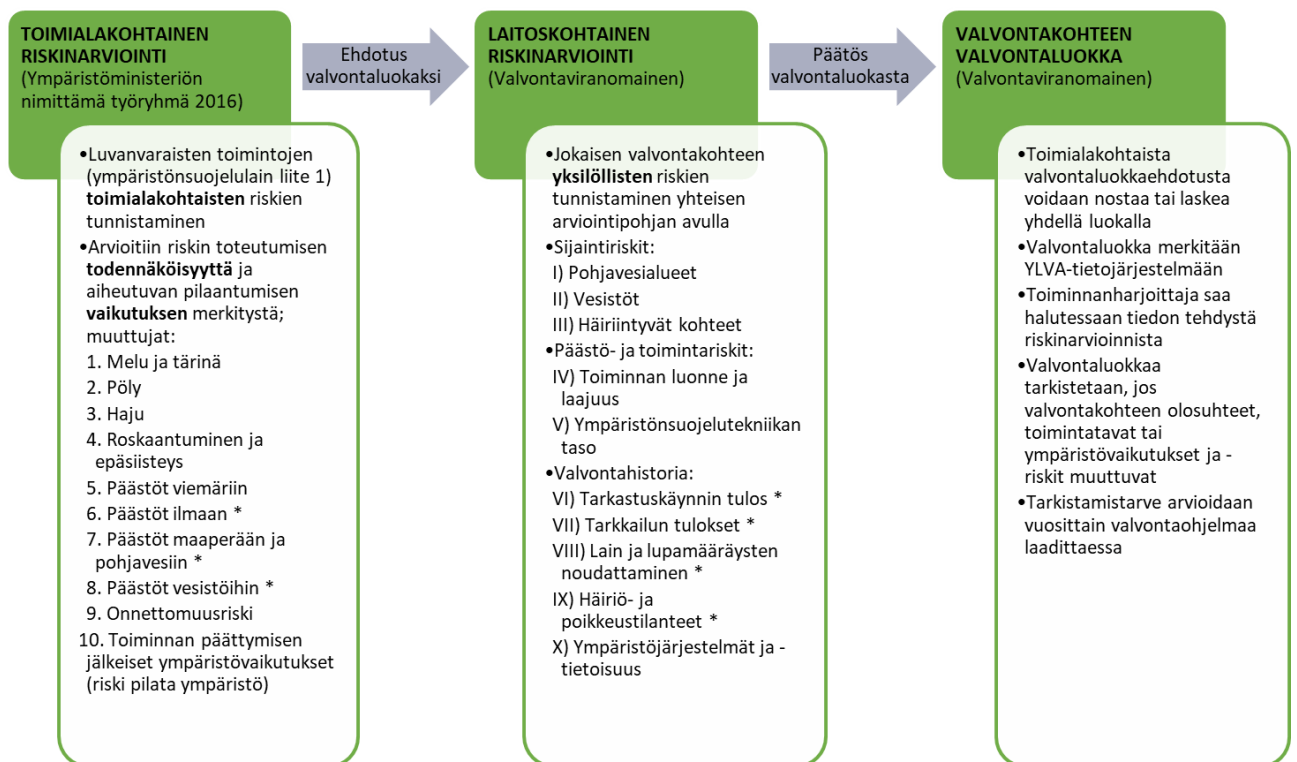
- 1) toiminnan mahdolliset ja tosiasialliset vaikutukset ihmisen terveyteen ja ympäristöön ottaen huomioon päästötasot ja -tyypit, onnettomuusriski sekä paikallisen ympäristön herkkyys;
- 2) ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten, etenkin lupa- ja ilmoituspäätöksiin sisältyvien määräysten, noudattaminen toiminnassa;
- 3) toiminnanharjoittajan osallistuminen ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään;
- 4) muu laitosta koskeva valvonta, jos se vastaa osittain tai kokonaan tämän lain mukaista valvontaa.

Säännöllistä valvontaa varten ELY-keskuksissa on käytössä neljä valvontaluokkaa, VL 1–VL 4. Ympäristövalvonnan ohjeen mukaisesti valvontaluokkaan VL 1 kuuluville laitoksille tehdään määräaikaistarkastus kerran vuodessa, luokkaan VL 2 kuuluville joka toinen vuosi, luokkaan VL 3 kuuluville joka kolmas vuosi ja luokkaan VL 4 kuuluville laitoksille otantaperusteisesti, kuitenkin vähintään kerran 5–10 vuodessa. Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvien

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 166/2006, annettu 18 päivänä tammikuuta 2006, epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta

laitosten määräaikaistarkastus tehdään toiminnan riskitason perusteella 1–3 vuoden välein (YSL 168 §).

Toimintojen sijoittuminen valvontaluokkiin VL 1–VL 4 määräytyy ELY-keskusten yhteisen riskinarviointimenetelmän avulla. Ympäristöministeriö on 20.12.2017 antanut ohjeen (YM10/401/2017) riskinarvioinnista ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan suunnittelussa. Ohjeessa avataan käytettävää riskinarviointimenettelyä ja -menetelmää. ELY-keskusten yhteisen riskinarviointimenetelmän avulla valvontakohteiden riskit arvioidaan valtakunnallisesti samojen periaatteiden mukaisesti. Käytössä on kaksivaiheinen riskinarviointimenetelmä, jossa ympäristöriskien todennäköisyyttä ja vaikutuksia arvioidaan sekä toimialoittain että laitoksittain. Toimialakohtaisen riskinarvioinnin muuttujina on käytetty toimialaan yleisesti liittyviä ympäristövaikutuksia tai -riskejä, jotka eivät ole sidonnaisia yksittäisen valvontakohteen sijaintiin tai toimintatapoihin. Toimialakohtaisessa riskinarvioinnissa kullekin toimialalle on riskiperusteisesti arvioitu ns. oletusvalvontaluokka. Laitoksen lopullinen valvontaluokka määräytyy toimialakohtaisen oletusvalvontaluokan ja laitospohjaisen riskinarvioinnin perusteella (kuva 2). Laitospohjaisessa riskinarvioinnissa laitoksen ympäristöriskkejä arvioidaan kunkin laitoksen yksilölliseen sijaintiin, päästöihin, toimintaan ja valvontahistoriaan liittyvien tekijöiden perusteella. Laitospohjainen arviointi voi joko pitää laitoksen toimialakohtaisessa oletusvalvontaluokassaan tai laskea tai nostaa sitä yhdellä. Toiminnanharjoittajalla on oikeus saada tietoonsa laitoksensa valvontaluokka ja perusteet sen määräytymiselle.



Kuva 2. ELY-keskusten yhteinen riskinarviointimenetelmä ympäristölupien valvonnassa. Tähdellä (*) merkityille muuttujille on annettu painokertoimeksi kaksi, koska niihin liittyvät ympäristövaikutukset ja -riskit on katsottu erityisen tärkeiksi. Siten ne vaikuttavat valvontaluokkaan muita muuttujia enemmän. (Mukaillen YM 20.12.2017, YM10/401/2017, Ohje riskinarvioinnista ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan suunnittelussa).

Jos samalla laitoksella on useampi kuin yksi toiminta, valvontaluokka määräytyy korkeimman ehdotetun toimialakohtaisen valvontaluokan ja laitospohjaisen arvioinnin perusteella. Muut

riskinarviointimenettelyn erityistapaukset on kuvattu ympäristöministeriön riskinarviointiohjeessa. Laitoksen riskinarviointi tarkistetaan, mikäli laitoksen olosuhteissa, toimintatavoissa tai laitoksen aiheuttamissa ympäristövaikutuksissa tai -riskeissä tapahtuu muutoksia. ELY-keskusten yhteinen riskinarviointityökalu on rakennettu osaksi ympäristönsuojelun valvonnan tietojärjestelmä YLVAa.

Kainuun ELY-keskuksen valvomien ympäristölupapalvelullisten laitosten sijoittuminen valvontaluokkiin VL 1–VL 4 on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Ympäristölupapalvelullisten laitosten valvontaluokat Kainuun ELY-keskuksessa (tilanne 31.12.2021).

Valvonta-luokka	Määräaikaistarkastusten tiheys	Lukumäärä (osuus kaikista laitoksista %)
VL 1	Vähintään kerran vuodessa	8 kpl (6,5 %)
VL 2	Vähintään kerran kahdessa vuodessa	8 kpl (6,5 %)
VL 3	Vähintään kerran kolmessa vuodessa	77 kpl (62,6 %)
VL 4	Vähintään kerran 5–10 vuodessa / otantaperusteisesti	30 kpl (24,4 %)
Yhteensä		123 kpl (100 %)

Kainuun ELY-keskuksessa valvontaluokkaan 4 kuuluvien laitosten tarkastukset sovitetaan vuosittain käytössä olevan resurssin mukaisesti vastuuvälvoittain. Otantaan perustuvia määräaikaistarkastuksia ei tehdä.

Valvontaohjelman laatiminen

ELY-keskus laatii luvanvaraisten, ilmoituksenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastuksista ja muusta säännöllisestä valvonnasta valvontaohjelman, jossa on tiedot valvottavista kohteista ja niihin kohdistettavista säännöllisistä valvontatoimista (YSL 168 §). Valvontaohjelmassa suunnitellaan kalenterivuoden aikana toteutettavat luvanvaraisten, ilmoituksenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastukset ja muut säännöllisen valvonnan toimenpiteet sekä kuvataan edellisen kauden valvontaohjelman tavoitteiden toteutuminen (YSA 30 §).

Laitosten riskinarvioinnin perusteella määritellyt valvontaluokat on tallennettu YLVA-järjestelmään, josta saadaan valvontaluokkien perusteella muodostettua vuosittainen valvontaohjelma. Määräaikaistarkastusten lisäksi valvontaohjelmaan kirjataan muut säännönmukaiset valvontatoimet, kuten vuosi-, osavuosi- ja kuukausiraporttien sekä muiden päätöksissä määrättyjen raporttien tarkistaminen.

Valvontaohjelma päivitetään tarvittaessa vuoden aikana. Ohjelmaan voidaan lisätä esimerkiksi laitoksia, joiden uusi tai tarkistettu ympäristölupa tulee lainvoimaiseksi ko. vuoden aikana tai joiden toiminta loppuu ja tehdään lopputarkastus. Valvontaohjelmaan voidaan myös lisätä muita laitoksia, joiden määräaikaistarkastuksen tarve arvioidaan riskitarkastelun perusteella välttämättömäksi. Laitoksia voidaan päivityksen yhteydessä myös perustellusta syystä poistaa valvontaohjelmasta, esimerkiksi niiden poistuessa ELY-keskuksen valvonnasta lainmuutoksen tai toiminnan lopettamisen myötä. Valvontaohjelmasta ei tule poistaa kohteita pelkästään voimavarojen puutteen vuoksi.

Määräaikaistarkastukset ja muut tarkastukset

Määräaikaistarkastukset ovat valvontaohjelman mukaisia suunnitelmallisia tarkastuksia, joissa käydään läpi valvontakohteen toimintaa, toiminnan päästöjä, ympäristövaikutuksia ja ympäristöriskejä. Tavoitteena on varmistaa, että toiminta on sille myönnetyn ympäristöluvan tai toiminnanharjoittajan tekemän ilmoituksen mukaista ja että toiminnassa noudatetaan ympäristönsuojelun yleisiä velvoitteita ja ympäristölainsäädännön vaatimuksia. Tarkastuksella myös kerrotaan toiminnanharjoittajalle mahdollisista tulevista lainsäädännön muutoksista sekä muista velvoitteista. Toimintansa aloittavilla tai laajentavilla valvontakohteilla ensimmäinen määräaikaistarkastus tehdään pääsääntöisesti noin vuoden sisällä siitä, kun lupapäätös on saanut lainvoiman tai toiminta on alkanut. Ensimmäisellä tarkastuksella varmistetaan esimerkiksi, että toiminnanharjoittaja on toteuttanut kohteiden rakenteet ympäristöluvan mukaisesti ja ymmärtää luvan vaatimukset samalla tavalla kuin valvontaviranomainen.

Määräaikaistarkastus voi olla laaja tai suppea sen mukaan, käydäänkö läpi koko toiminta vai vain osa toiminnasta. Määräaikaistarkastukseen kuuluu valmistautuminen tarkastukseen (perehtyminen toimintaan, sitä koskeviin lupapäätöksiin, päästöraportteihin, häiriöilmoituksiin, yleisöilmoituksiin ym.), tarkastus etäyhteydellä ja/tai matkoineen paikan päällä laitoksella, tarkastuskertomuksen laadinta ja mahdolliset jatkotoimet. Määräaikaistarkastuksen ajankohta sovitaan toiminnanharjoittajan kanssa etukäteen ja toiminnanharjoittajalle toimitetaan tarkastuksen asialista. Muille viranomaisille, kuten kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle sekä lupa-, pelastus- ja työsuojeluviranomaisille, varataan tarvittaessa mahdollisuus osallistua tarkastukselle. Etäyhteydellä pidettävä tarkastus saattaa lisäksi vaatia erillisen laitospöytäkirjan valvontakohteessa. Mikäli laitospöytäkirjaa ei tehdä määräaikaistarkastuksen yhteydessä, voidaan laitospöytäkirja järjestää toisena ajankohtana niin sanottuna muuna tarkastuksena. Tietyillä toimialoilla voidaan laitospöytäkirja tarvittaessa korvata myös toiminnanharjoittajan valvontaviranomaisen nimeämistä kohteista ottamalla valokuvilla tai videokuvan välityksellä tehtävällä kierroksella, esimerkiksi, jos laitospöytäkirja ei tarjoa uutta informaatiota laitoksen toiminnasta ja laitoksen toiminnan luvanmukaisuus voidaan todeta tarkkailuraporttien avulla. Tarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus YLVA-järjestelmään. Direktiivilaitoksen tarkastuskertomus annetaan toiminnanharjoittajalle tiedoksi viimeistään kahden kuukauden kuluessa tarkastuksesta (YSA 31 §).

Määräaikaistarkastusten lisäksi valvontaviranomainen tekee tarvittaessa muita tarkastuksia, jotka voivat liittyä esimerkiksi onnettomuus-, haitta- tai rikkomustilanteisiin (YSL 169 §), toiminnasta aiheutuviin poikkeuksellisiin päästöihin, raja-arvojen ylityksiin, toiminnan muutoksiin tai yleisöilmoituksiin. Direktiivilaitoksella on tehtävä ylimääräinen tarkastus kuuden kuukauden kuluessa määräaikaistarkastuksesta, jos valvonnassa havaitaan, että laitoksella on huomattavasti rikottu ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia (YSL 168 §).

Tarkkailusuunnitelmat, määräaikaistarkastukset ja selvitykset

Ympäristöluvassa määrätään usein toiminnanharjoittajaa laatimaan erilaisia selvityksiä ja suunnitelmia ja toimittamaan ne valvontaviranomaiselle. Laitosten vuosiraporttien tarkistaminen, laitosten käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailuohjelmien noudattamisen valvonta sekä tarkkailuohjelmiin perustuvien tarkkailutulosten tarkistaminen kuuluvat luvanvaraisia laitoksia koskeviin keskeisiin valvontatehtäviin. Osa selvityksistä ja suunnitelmista määrätään ympäristöluvassa toimitettavaksi valvontaviranomaiselle hyväksyttäväksi ja osa tiedoksi. ELY-keskus käsittelee hyväksyttäväksi määrättyt selvitykset ja suunnitelmat ja antaa niistä lausunnon. Tiedoksi määrättyt selvitykset ja suunnitelmat käydään läpi ja niihin reagoidaan tarvittaessa valvonnan keinoin.

Tarkkailusuunnitelmat

Ympäristöluvassa annetaan tarpeelliset määräykset toiminnan ja sen päästöjen tarkkailusta sekä toiminnan vaikutusten ja toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta (YSL 62 §). Luvassa voidaan tarvittaessa määrätä myös, että toiminnan tarkkailuvelvoitteet toteutetaan osana useamman luvan haltijan yhteistarkkailua tai alueella tehtävää seurantaa (YSL 63 §). Yhteistarkkailu voi koskea ympäristönsuojelulakiin tai vesilakiin perustuvaa tarkkailua. Lupaviranomainen hyväksyy tarkkailusuunnitelman lupapäätöksen yhteydessä, tai määrää ympäristöluvassa toiminnanharjoittajan esittämään tarkkailua tai yhteistarkkailua koskevan suunnitelman lupaviranomaisen, valvontaviranomaisen tai kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi (YSL 64 §). Tarkkailusuunnitelman päätöksellään hyväksynyt viranomainen voi myös tarvittaessa muuttaa antamiaan tarkkailumääräyksiä tai hyväksymäänsä suunnitelmaa luvan tai suunnitelman voimassaolosta huolimatta (YSL 65 §).

ELY-keskus käsittelee ja hyväksyy laitosten käyttö-, päästö- tai vaikutustarkkailusuunnitelman, jos se on lupapäätöksessä määrätty valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi. Suunnitelma hyväksytään päätöksellä ympäristönsuojelulain 96 §:n mukaisella menettelyllä (YSL 64 §). ELY-keskus voi ilman 96 §:n mukaista menettelyä kuitenkin hyväksyä tarkkailusuunnitelman vähäiset muutokset tai tarkennukset, jotka eivät vaikuta kenenkään oikeuteen tai etuun. ELY-keskus arvioi säännöllisen valvonnan yhteydessä tarkkailusuunnitelman ajantasaisuutta ja tarkkailun tuottamien tietojen luotettavuutta. Tarkkailun tulee antaa mahdollisimman hyvä kuva toiminnan vaikutuksista ympäristöön. Tarvittaessa ELY-keskus ohjaa toiminnanharjoittajaa esittämään uuden tarkkailusuunnitelman lupaviranomaiselle.

Vastuuvälvoja huolehtii, että toiminnanharjoittaja toimittaa laitoksen tarkkailutulokset lupapäätöksen ja tarkkailuohjelman mukaisesti. Valvoja seuraa päästörajojen ylityksiä sekä pidemmän ajanjakson päästötrendejä. Päästöraja-arvojen ylityksiin puututaan ympäristövalvonnan ohjeen mukaisesti 14 vuorokaudessa. ELY-keskus tekee arvion ylityksen merkittävyydestä ja pyytää tarvittaessa toiminnanharjoittajalta selvitystä ylityksen syistä ja suunnitelluista korjaustoimenpiteistä.

Määräaikaisraportit

Toiminnanharjoittajan tulee toimittaa ympäristöluvassa valvontaviranomaiselle vuosiraportti edellisen vuoden toiminnasta pääsääntöisesti helmikuun loppuun mennessä. Vuosiraportit toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta YLVA-järjestelmään. Valvoja tarkistaa vuosiraportit 90 vuorokauden ja osavuosi- ja kuukausiraportit 30 vuorokauden sisällä niiden saapumisesta. Raporteissa oleviin puutteisiin puututaan pyytämällä toiminnanharjoittajalta täydennyksiä.

Häiriötilanteet, poikkeukselliset tilanteet ja onnettomuudet

Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaisille viipymättä poikkeuksellisesta tilanteesta, jos sen vuoksi ympäristölupaa tai ilmoituspäätöstä ei voida noudattaa tai jos siitä voi aiheutua välitöntä ja ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa tai jos jätehuollossa tarvitaan tavanomaisesta poikkeavia toimia (YSL 123 §). Poikkeuksellisia tilanteita ovat mm. onnettomuudet ja ennakoimattomat tuotantohäiriöt ja muut näihin rinnastettavat yllättävät ja toiminnasta riippumattomat tilanteet sekä rakennelman tai laitteen purkamiseen liittyvät poikkeukselliset tilanteet. Lisäksi ympäristönsuojelulain 99 §:ssä säädetään menettelyistä sellaisissa suurissa polttolaitoksissa ilmenevissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa energiantuotantoyksikön savukaasujen puhdistinlaitte on rikkoutunut tai siinä on toimintahäiriö, tai tilanteissa, joissa polttoaineen saatavuudessa on ilmennyt häiriöitä.

Häiriöilmoitukset tehdään ensisijaisesti sähköisen asiointipalvelun kautta YLVA-järjestelmään. Toiminnanharjoittajan tulee viipymättä häiriöilmoituksen tekemisen jälkeen toimittaa valvontaviranomaiselle suunnitelma toiminnasta syntyvien päästöjen ja jätteiden sekä niistä aiheutuvan ympäristön pilaantumisen rajoittamiseksi. Valvoja tekee kolmen vuorokauden sisällä häiriöilmoituksen saapumisesta arvion häiriön merkittävyydestä ja pyytää toiminnanharjoittajalta selvitystä häiriöstä. Ilmoitusten käsittelyssä huomioidaan erityisesti tilanteesta aiheutuvat päästöt, päästöjen vaikutukset ja niiden seuranta.

Onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa voidaan tarvittaessa tehdä tarkastus (YSL 169 §). Tarkastuksen vireilletuloa onnettomuus-, haitta- tai rikkomustilanteessa ohjaa valvontaviranomaisen arvio haitan luonteesta, vakavuudesta ja kiireellisyydestä sekä siitä, saadaanko tapahtuneesta häiriöstä ja sen ympäristövaikutuksista tietoja muulla tavoin.

Häiriön tai päästöraja-arvon ylityksen syyt selvitetään ja valvontaviranomainen sopii toiminnanharjoittajan kanssa jatkotoimenpiteistä. Merkittävässä poikkeuksellisissa tilanteissa valvontaviranomainen tekee päätöksen, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ja määräajat toiminnan palauttamiseksi lainmukaiseksi sekä tilanteesta aiheutuvan haitan tai vaaran poistamiseksi (YSL 123 §). ELY-keskus voi antaa määräykset tai kieltää toiminnan, vaikka toiminnanharjoittaja olisi lyönyt laimin ilmoitusvelvollisuutensa. Tarvittaessa on mahdollista käynnistää hallintopakkomennettely tai tehdä tutkintapyyntö poliisille. Häiriötilanteiden ilmoituskäytännöt käydään läpi toiminnanharjoittajien kanssa määräaikaistarkastuksilla.

Ympäristöministeriö on ympäristövalvonnan ohjeen liitteessä 3 asettanut valvontaviranomaiselle toimenpideohjeet poikkeuksellisten tilanteiden käsittelyyn, esimerkiksi lupapäätöksessä asetettujen raja-arvojen ylittyessä, ja suositukset toimenpiteiden eri vaiheiden käsittelyajoille.

Toiminnanharjoittajan tulee myös ennakolta varautua onnettomuus- ja poikkeustilanteisiin ja niiden seurausten rajoittamiseen (YSL 15 §). Ennaltavarautuminen vaatii toiminnan ympäristöriskien tunnistamista. Aluehallintovirasto voi edellyttää luvan hakijaa esittämään ennaltavarautumissuunnitelman lupahakemuksen yhteydessä, jos se toiminnan luonne ja vaikutukset huomioon ottaen on päätösharkinnan kannalta tarpeellista (YSA 3 §). Mikäli ennaltavarautumissuunnitelmaa ei lupavaiheessa ole edellytetty laadittavaksi, arvioi ELY-keskus sen tarpeen.

Kainuussa sattuu vuosittain noin 30–40 öljy- tai kemikaalivahinkoa, joista arviolta 5 % tapahtuu pohjavesialueella. Kainuun ELY-keskukseen tulee vuosittain noin 1–5 ilmoitusta öljy- tai muusta kemikaalivahinkotapauksesta. Kainuun ELY-keskuksen ympäristövastuu -yksikkö toimii asiantuntijaroolissa pelastuslaitoksen ja kuntien tukena öljy- ja kemikaalionnettomuuksissa vahingon syiden, vaikutusten ja jälkitoimenpiteiden arvioinnissa. ELY-keskus antaa tarvittaessa apua torjuntaviranomaisille ympäristön tilan seurantaan tai maaperän, pohjaveden tai vesistön pilaantumisen ehkäisemiseen tai puhdistamiseen liittyviin kysymyksiin. Tarvittaessa puhdistamista valvotaan tarkastuskäynneillä. ELY-keskus tarkastaa ja antaa lausunnon vahingon seurauksena pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta.

Ympäristövahingoista ilmoitetaan ensisijaisesti hätäkeskukseen ja torjuntavastuu kiireellisten alkutoimien osalta on alueellisella pelastuslaitoksella. ELY-keskus tiedottaa vahinkotilanteista sisäisesti sekä suoraan muille viranomaisille ja asiantuntijalaitoksille. Ulkoisesta tiedottamisesta sovitaan yhteistyössä poliisin, pelastuslaitoksen ja paikallisviranomaisten kanssa. ELY – keskuksen asiantuntijat ovat tavoitettavissa virka-aikana.

ELY-keskus informoi merkittävistä poikkeuksellisista tilanteista ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) päivystäjiä. ELY-keskuksella on tarvittaessa mahdollisuus tilata mittauksia tai ympäristönäytteenottoa.

Yleiseen ilmoitusmenettelyyn kuuluvien toimintojen valvonta

Ympäristönsuojelulain mukainen yleinen ilmoitusmenettely (YSL 10 a luku) on lupamenettelyn kaltainen menettely, joka koskee tiettyjä, vähäisiä ympäristövaikutuksia aiheuttavia toimintoja. Toiminnan ilmoitusvelvollisuudesta säädetään ympäristönsuojelulain 115 a §:ssä ja ilmoituksenvaraiset toiminnot on lueteltu lain liitteessä 4. Tietyissä tapauksissa myös ilmoituksenvaraiselle toiminnalle on haettava ympäristölupaa, esimerkiksi jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella, jos toiminnasta voi aiheutua vesistön pilaantumista tai jos toiminnasta saattaa aiheutua eräistä naapurussuhteista annetussa laissa (26/1920) tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

Yleisen ilmoitusmenettelyn toimivaltainen viranomainen on pääsääntöisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Valtion ympäristöviranomaiset ovat toimivaltaisia viranomaisia, kun kyse on sotilaskäyttöön tarkoitetusta toiminnasta, suuremmista nestemäisen kemikaalin varastoista (varastointitilavuus vähintään 1 000 m³ mutta alle 50 000 m³) tai pienimuotoisesta koneellisesta kullankaivuusta (kaivettavien maamassojen määrä < 500 m³/a ja työskentelyaika enintään 50 vrk/a eikä toimintaan tarvita vesilain mukaista lupaa tai oikeutta).

Ympäristönsuojelulain mukaisten ilmoitusten käsittely ja valvonta

Ympäristönsuojelulain mukaan eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (YSL 116 §), usean kunnan alueelle sijoittuvasta tilapäistä erityisen häiritsevää melua tai tärinää aiheuttavasta toiminnasta (YSL 118 §) sekä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta (YSL 136 §) on tehtävä ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle.

Eräiden jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa

Jätteiden hyödyntämistä maarakentamisessa pyritään edistämään lainsäädännön avulla (MARA-asetus). Eräiden jätteiden käyttöön maarakentamisessa ei tarvita ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, kun hyödynnettävät jätteet täyttävät MARA-asetuksen mukaiset edellytykset. Toiminnasta on kuitenkin tehtävä ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröintiä varten (YSL 32 § 2 mom., 116 § 4 mom.). Rekisteröinti-ilmoitus tehdään sähköisesti aluehallinnon asiointipalvelussa ja ilmoitukset tallentuvat suoraan YLVA-järjestelmään. ELY-keskus käsittelee rekisteröinti-ilmoitukset. Jätteen luovuttaminen ja hyödyntäminen voidaan aloittaa vasta, kun ELY-keskus on merkinnyt toiminnan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. ELY-keskus ilmoittaa toiminnan rekisteröinnistä ilmoituksen tekijälle viipymättä (YSL 117 §). Kainuun ELY-keskukselle tulee vuosittain käsittelyyn noin 5-10 rekisteröinti-ilmoitusta.

Jätteen hyödyntämisen päätyttyä hyödyntämispaikan haltijan on annettava valvontaviranomaiselle selvitys siitä, miten rekisteröinti-ilmoituksen mukainen jätteiden hyödyntäminen on toteutunut (MARA-asetus 5 §). ELY-keskus tarkastaa loppuraportin ja tallentaa sen asianhallintajärjestelmään. Asetuksen noudattamisen valvontaa tehdään loppuraporteissa ilmoitettujen tietojen perusteella tai jos muuta kautta ilmenee, että ilmoitetussa maarakentamisessa ei ole noudatettu MARA-asetusta.

ELY-keskus myös neuvoo ja ohjaa toiminnanharjoittajia MARA-asetuksen ja sen säännösten soveltamiseen liittyen.

Melua ja tärinää aiheuttava tilapäinen toiminta

ELY-keskus käsittelee usean kunnan alueella toteutettavista tilapäistä, erityisen häiritsevää melua tai tärinää aiheuttavista toimenpiteistä tai tapahtumista jätetyt ilmoitukset (YSL 118 §). Muut meluilmoitukset käsittelee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kainuun ELY-keskukselle tulee vuosittain käsittelyyn yksittäisiä ilmoituksia. Ilmoitukset koskevat esimerkiksi liikenneväylien rakennus- tai kunnostushankkeita. Ilmoitus on tehtävä viimeistään 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista (YSL 118 §). ELY-keskus antaa ilmoituksesta päätöksen, johon kirjataan tarpeelliset määräykset toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, jätelain mukaisten velvollisuuksien täyttämiseksi sekä toiminnan tarkkailusta ja tiedottamisesta lähialueen asukkaille. Merkittäviin rakennus- ja kunnostushankkeisiin tehdään tarvittaessa tarkastuksia.

Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevat ilmoitukset

YSL 133 § määrätään pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta ja 134 § velvollisuudesta ilmoittaa pilaantumisen vaarasta, mikäli maaperään tai pohjaveteen on päässyt jätettä tai muuta ainetta, joka saattaa aiheuttaa pilaantumista.

Mikäli on aihetta epäillä maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on puhdistamisesta vastuussa olevan selvitettävä alueen pilaantuneisuus ja puhdistamistarve 135 § mukaisesti ja toimitettava selvitys valtion valvontaviranomaiselle.

Jos puhdistamisesta vastuussa oleva ei huolehdi selvitysvelvollisuudestaan, valtion valvontaviranomainen voi määrätä puhdistamisesta vastuussa olevan täyttämään velvollisuutensa.

Päätös pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta (YSL 136 §)

Maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen pilaantuneella alueella sekä puhdistamisen yhteydessä kaivetun maa-aineksen hyödyntämiseen kaivualueella tai poistamiseen toimitettavaksi muualla käsiteltäväksi voidaan ryhtyä tekemällä siitä ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle, jos puhdistaminen ei edellytä ympäristölupaa. Ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin, kuitenkin viimeistään 45 vuorokautta ennen puhdistamisen kannalta olennaisen työvaiheen aloittamista.

Valtion valvontaviranomainen tarkastaa ilmoituksen ja tekee sen johdosta päätöksen. Päätöksessä on annettava tarvittavat määräykset pilaantuneen alueen puhdistamisesta, puhdistamisen tavoitteista ja maa-aineksen hyödyntämisestä sekä tarkkailusta. Pilaantuneen alueen puhdistamisen on katettava toimet, jotka ovat tarpeen pilaavien aineiden poistamiseksi, vähentämiseksi, leviämisen estämiseksi tai hallitsemiseksi. Päätös on annettava tiedoksi ja siitä on tiedotettava noudattaen, mitä 85 §:ssä säädetään. (12.4.2019/504)

Ilmoituksesta ja sen johdosta tehtävästä päätöksestä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä myös pilaantuneen maa-aineksen käsittelystä ja eristämisestä, puhdistamisen teknisistä vaatimuksista sekä tarkkailusta ja valvonnasta.

Valtion valvontaviranomaisen on määrättävä pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta (YSL 137 §) mukaisesti, jollei puhdistamisesta vastuussa oleva ryhdy siihen. Viranomainen voi päätöksessään samalla määrätä muista tarpeellisista toimista, joihin on ryhdyttävä ympäristön tilan palauttamiseksi ennalleen tai aiheutuneen haitan vähentämiseksi tai poistamiseksi. Jos pohjavesi on merkittävästi pilaantunut, viranomaisen on määrättävä

puhdistamisesta vastuussa oleva ryhtymään eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetussa laissa (383/2009) tarkoitettuihin korjaaviin toimiin.

Maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen pilaantuneella alueella sekä puhdistamisen yhteydessä kaivetun maa-aineksen hyödyntämiseen kaivualueella tai poistamiseen toimitettavaksi muualla käsiteltäväksi voidaan ryhtyä tekemällä siitä ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle, jos puhdistaminen ei edellytä ympäristölupaa. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevia ilmoituksia tulee Kainuun ELY-keskukseen vireille vuosittain noin 5–10 kpl. Ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin, kuitenkin viimeistään 45 vuorokautta ennen puhdistamisen kannalta olennaisen työvaiheen aloittamista (YSL 136 §). ELY-keskus tarkistaa ilmoituksen ja tekee päätöksen, jossa annetaan tarvittavat määräykset pilaantuneen alueen puhdistamisesta, puhdistamisen tavoitteista, maa-aineksen hyödyntämisestä ja tarkkailusta. ELY-keskus tekee kohteisiin tarkastuksia tarpeen mukaan. Pilaantuneiden maiden puhdistamisenvälvoonnassa priorisoidaan pohjavesialueilla ja asuilla alueilla sijaitsevat kohteet. Erityistä huomiota kiinnitetään kohteisiin, joissa kunnostustyön aikana paljastuu ilmoituksesta oleellisesti poikkeavia olosuhteita. Puhdistamistyön suorittaja toimittaa ELY-keskukselle työn päätyttyä loppuraportin. ELY-keskus tarkistaa raportin ja antaa siitä tarvittaessa lausunnon. Kunnostettujen kohteiden tiedot merkitään maaperän tilantietojärjestelmään MATTIin, joka on osa YLVA-järjestelmää. Maaperän tilan tietojärjestelmään päivitetään vuosittain noin 5–10 kohteen tiedot.

Jos maaperän pilaantuminen havaitaan rakentamisen yhteydessä tai jos kyse on pienimuotoisesta maaperän pilaantumis- tai onnettomuustapauksesta, voidaan pilaantuneen maan poisto joissakin tapauksissa toteuttaa ilman ilmoitusmenettelyä valvontaviranomaisen erikseen ohjeistamalla tavalla. Tällaisia tapauksia on Kainuun ELY-keskuksen alueella vuosittain noin 5–10 kpl. Myös ilman ilmoitusmenettelyä tehtävistä kunnostuksista edellytetään loppuraportin laatimista ja toimittamista ELY-keskukselle.

Kainuun ELY-keskus käsittelee vuosittain noin 5–10 lausuntopyyntöä, jotka koskevat pilaantuneiden maa-alueiden tai pohjaveden puhdistamista tai tutkimista.

Valvontaan kuuluu myös puhdistamisten tarkkailu- ja jatkotoimenpidesuunnitelmien tarkistaminen ja hyväksyminen, maaperän pilaantuneisuudesta ja puhdistamistarpeesta tehtyjen selvitysten arviointi ja niistä lausuminen, ohjaus- ja neuvontatehtävät sekä pilaantuneita kohteita koskevat tietopyynnot. Tarvittaessa ELY-keskus myös kehottaa selvittämään jonkin alueen pilaantuneisuuden, tai jos alue on jo todettu pilaantuneeksi, ryhtymään puhdistustoimiin. Epäselvissä ja riitaisissa tapauksissa ELY-keskus selvittää kunnostusvastuita ja ryhtyy tarvittaessa hallintopakkomenettelyyn.

Kainuun ELY-keskus laatii vuosittain valvontaohjelman, jossa arvioidaan vuoden aikana tehtävät valvontatoimet, jotka liittyvät pilaantuneiden maa-alueiden ja pohjaveden puhdistushankkeisiin Kainuun alueella. Valvontaohjelmaan päivitetään tiedot pima-ilmoituksista, loppuraportista, lausunnoista ja valvottavista kohteista ja niihin kohdistettavista valvontatoimista.

Osa puhdistushankkeista saattaa käynnistyä vasta useampien vuosien kuluttua päätöksen antamisesta ja toisinaan isot hankkeet kestävät useamman vuoden ennen kuin ne saadaan päätökseen. Tästä johtuen kohteiden ja niihin liittyvien valvontatoimien määrää ei pystytä tarkasti etukäteen arvioimaan.

10 Jätelain valvonta

Valvontaviranomaiset

Jätelain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (JL 24 §), joiden toimivalta on osin päällekkäinen. Osa jätelain valvontatehtävistä on puolestaan erikseen säädetty joko ELY-keskuksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi. Mikäli jätelain mukaisia valvontatehtäviä kohdistuu useamman kunnan alueelle, valvontaviranomaisena toimii ELY-keskus. Roskaantumistapausten ja luvottomien kaatopaikkojen selvittäminen kuuluu lähtökohtaisesti kuntien vastuulle, jotka voivat jätelain mukaan määrätä alueen puhdistamisesta. ELY-keskus antaa tarvittaessa neuvontaa ja tekee yhteistyötä kuntien ympäristöviranhaltijoiden kanssa. ELY-keskus valvoo jätehuoltorekisteriin hyväksytyjen jätteenkuljettajien ja -välittäjien toimintaa, kunta puolestaan jätteen keräystoimintaa. ELY-keskus toimii asianomistajana jätelakia koskevissa rikosasioissa, jos yleistä etua on loukattu (JL 136 §). ELY-keskus osallistuu myös poliisin/esitutkintaviranomaisen tekemille tarkastuksille pyydettyäessä.

Jätelain huomioiminen ympäristöluvanvaraisten toimintojen valvonnassa

ELY-keskus valvoo jätelain noudattamista ympäristöluvanvaraisten toimintojen osalta ympäristölupavalvonnan ja siihen kuuluvien määräaikaistarkastusten yhteydessä. ELY-keskus valvoo sekä laitosten jätelain nojalla annettujen lupamääräysten noudattamista että jätelain säännösten noudattamista, kuten jätelain yleiset velvollisuudet (JL 2 luku), kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus (JL 118, 119 §), seuranta- ja tarkkailuvelvollisuus (JL 120 §) sekä siirtoasiakirjavelvollisuus (JL 121 §). ELY-keskus tarkastaa määräaikaistarkastusten yhteydessä tarvittaessa myös kansainvälisiä jättesiirtoja koskevat asiat.

Tarkastukset ja tarkastussuunnitelmat

Jätelain 124 §:n mukaan toimivaltaisen valvontaviranomaisen on tarkastettava säännöllisesti sellaiset laitokset ja yritykset, joiden toiminnassa harjoitetaan jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä, syntyy vaarallista jätettä, harjoitetaan jätteen ammattimaista kuljettamista tai keräystä, toimitaan jätteen välittäjänä tai toteutetaan jätteen kansainvälisiä siirtoja. Lisäksi valvontaviranomaisen tulee tehdä suunnitelma sellaisten edellä tarkoitettujen toimintojen valvontaa varten, joihin liittyy jätteen kansainvälisiä siirtoja. Jätteiden kansainvälisten siirtojen valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä hoitaa SYKE, joka laatii kansainvälisiä jätteesiirtoja koskevan valvontasuunnitelman. Muiden edellä tarkoitettujen laitosten osalta tarkastus- ja suunnitelmavelvollisuus koskee ELY-keskuksia sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisia näiden välisen jätelain valvontavastuun jakautumisen mukaisesti. Laitokset, joissa harjoitetaan jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä tai joissa syntyy vaarallista jätettä, ovat pääsääntöisesti myös ympäristöluvanvaraisia, jolloin niiden jätelain mukainen tarkastusvelvollisuus hoidetaan ympäristöluvan määräaikaistarkastuksilla.

ELY-keskus laatii suunnitelman myös jätteen ammattimaisen kuljettamisen ja jätteen välittämisen valvontaa varten (JL 124 § 2 mom.). Edellä tarkoitettujen suunnitelmien tulee perustua arviointiin jätteistä ja niiden jätehuollosta aiheutuvista riskeistä ja ympäristövaikutuksista (JL 124 § 2 mom.). Suunnitelmassa on esitettävä tarkastusten tavoitteet ja painopisteet, suunnitelman kattama maantieteellinen alue, suunnitellut tarkastukset ja niiden

tiheys, tarkastuksiin osallistuvat viranomaiset ja niiden yhteistyötä koskevat järjestelyt sekä muut tarkastusten asianmukaiseksi toteuttamiseksi tarpeelliset seikat (JL 124 § 3 mom.). ELY-keskuksen painopisteet jätteenkuljetusten valvonnassa ovat muun muassa kansainväliset jätekuljetukset, vaarallisten jätteiden kuljetukset, muu keskitetty jätteenkuljetus sekä suuria määriä jätettä kuljettavat toimijat. Suunnitelma on arvioitava uudelleen vähintään joka kolmas vuosi ja saatettava tarvittaessa ajan tasalle (JL 124 § 3 mom.). Kainuun ELY-keskuksen osalta jätelain mukainen velvoite suunnitelman laatimiselle on katettu tällä valvontasuunnitelmalla.

Jätteenkuljettajien ja -välittäjien rekisteröinti ja valvonta

Jätelain 94 §:n mukaan sen, joka aikoo harjoittaa jätteen ammattimaista kuljettamista tai toimia jätteen välittäjänä, on tehtävä hakemus toiminnan hyväksymiseksi jätehuoltorekisteriin. Rekisteröitymisvelvollisuus koskee jätehuoltoalalla toimivien toiminnanharjoittajien lisäksi sellaisia kuljetusyrityksiä, jotka muun kuljetustoiminnan ohessa kuljettavat myös jätteitä. Rekisteröitymisvelvollisuus koskee sekä omia että muiden jätteitä kuljettavia toiminnanharjoittajia. Hakemus toiminnan hyväksymiseksi jätehuoltorekisteriin tehdään sille ELY-keskukselle, jonka toimialueella suurinta osaa toiminnasta harjoitetaan. Hakemus tehdään sähköisesti aluehallinnon asiointipalvelussa.

ELY-keskus käsittelee ja hyväksyy päätöksellä jätteen ammattimaista kuljettamista ja välittämistä koskevat hakemukset sekä merkitsee jätteenkuljettajan tai -välittäjän jätehuoltorekisteriin (JL 96 §), joka on osa YLVA-järjestelmää. Kainuun ELY-keskuksen tavoitteena on käsitellä uudet hakemukset noin 1-3 viikon kuluessa siitä, kun toiminnanharjoittajalta on saatu kaikki ratkaisuun tarvittavat tiedot. Hakemuksen käsittelijä arvioi, onko jätteenkuljettajalla riittävä asiantuntemus jätejakeiden oikeasta käsittelystä ja kuljettamisesta. Jätteen ammattimaista kuljettamista tai välittämistä ei saa aloittaa ennen kuin ELY-keskus on hyväksynyt toiminnan jätehuoltorekisteriin (JL 96 §). ELY-keskus kirjaa hakemuksesta tehtävään päätökseen jätteenkuljetuksia koskevia määräyksiä, esimerkiksi mitä jätteitä kyseisellä jätteenkuljettajalla on lupa kuljettaa, jätteitä koskevasta kirjanpidosta ja vaarallisen jätteen kuljetuksesta. Kuljetuskaluston osalta arvioidaan, soveltuuko se hakemuksessa ilmoitettujen jätteiden kuljetukseen. Päätöksen yhteydessä toiminnanharjoittaja saa jätehuoltorekisteriotteen, joka on pidettävä mukana jätteenkuljetusten aikana (JL 98 §).

ELY-keskus arvioi jätehuoltorekisteriin hyväksymisen yhteydessä myös toiminnan vakuustarpeen (JL 95 §). Jätteen kuljettajan vakuustarpeeseen vaikuttavat kerralla kuljetettava jätteen määrä, jätteen kuljetuskustannukset ja jätteen käsittelykustannukset, jos jätettä kuljetetaan jätteen kuljettajan lukuun. Jätteen välittäjän vakuuden on katettava sekä jätteen kuljetus- että käsittelykustannukset.

Vuoden 2021 lopussa jätehuoltorekisterissä oli Kainuun ELY-keskuksen alueella yhteensä 55 rekisteröityä jätteen kuljettajaa ja välittäjää. Uusia hakemuksia toiminnan hyväksymiseksi jätehuoltorekisteriin tulee vuosittain noin 1-5 kpl.

ELY-keskus valvoo jätehuoltorekisteriin merkittyjen jätteen ammattimaisten kuljettajien ja välittäjien toimintaa säännöllisesti tarkistamalla rekisteriin merkityt tiedot kolmen vuoden välein (JL 98 § 2 mom.). Lisäksi jätteen kuljettajia valvotaan säännöllisesti tien päällä yhteistyössä poliisin kanssa liikenteen valvonnan yhteydessä tehtävillä ratsioilla, joissa jätteen kuljettajilta tarkastetaan jätehuoltorekisteriote ja mahdolliset siirtoasiakirjat.

Luvanvaraisten kohteiden määräaikaistarkastuksilla voidaan myös tarvittaessa tarkistaa laitosalueella ajossa oleva jätteenkuljetusajoneuvo ja pyytää esittämään ote jätehuoltorekisteristä.

ELY-keskus vastaa myös muun muassa yritysten, kuntien ja jätelautakuntien tietopyyntöihin koskien jätteen kuljettajien jätehuoltorekisteröintien asianmukaisuutta.

Kansainvälisten jätesierrojen valvonta

SYKE vastaa yhteistyöstä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa jätteen kansainvälisten sierrojen valvonnan osalta. SYKE on laatinut kansainvälisten jätesierrojen tarkastussuunnitelman vuosille 2020–2022, jossa tarkastuksen painopisteiksi ko. aikavälille on kirjattu lyijyakut, sähkö- ja elektroniikkalaiteromu, romuautot ja niiden varaosat, rakennusjäte, varastetut jätteet sekä vihreä jäte. SYKE lähettää jätesiertoilmoituksista tekemänsä päätökset tiedoksi ELY-keskukselle jätteen lähtöpaikan sijaintipaikkakunnan mukaisesti. ELY-keskus osallistuu pyydettyä tarkastuskäynneille SYKEN ja Tullin kanssa.

ELY-keskus tekee kansainvälisten jätesierrojen valvontaa yhteistyössä SYKEN kanssa. ELY-keskuksessa kansainvälisten jätesierrojen valvontaa tehdään laitosvalvonnan sekä jätteen kuljettajien ja välittäjien valvonnan yhteydessä. Laitosvalvonnassa kansainvälisiä jätesierroja valvotaan etenkin vuosiraporttien tarkastusten ja määräaikaistarkastusten yhteydessä. Mikäli jätesierroluvan edellyttäviä sierroja tehdään, tarkastetaan luvan voimassa olo. Laittomia jätesierroja koskevista epäilyistä ELY-keskus tekee viivytyksettä ilmoituksen SYKELLE.

11 Kemikaalilain ja haitallisten aineiden päästöjen valvonta

ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat valvontakohteissaan kemikaalien käyttöolosuhteita ja varastointia sekä haitallisten aineiden päästöjä ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Kemikaaleihin ja haitallisiin aineisiin liittyviä ympäristövelvoitteita valvotaan kemikaalilain ja ympäristönsuojelulain nojalla. Kemikaalilain 11 §:n mukaan ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat toimivaltaansa kuuluvissa ympäristöluvanvaraisissa, rekisteröitävissä ja ilmoituksenvaraisissa toiminnoissa toiminnanharjoittajien velvoitetta ehkäistä ja torjua ympäristöhaittoja kemikaalien käytössä ja varastoinnissa kemikaalilain sekä REACH-asetuksen⁵ (EY 1907/2006), biosidi-asetuksen⁶ (EU 528/2012) ja POP-asetuksen⁷ (EU 2019/1021) nojalla. Lisäksi ne valvovat elohopea-asetuksessa⁸ (EU 2017/852) säädettyä elohopean käyttöä, käytön rajoituksia ja väliaikaista varastointia. ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta määräytyy ympäristönsuojelulain mukaisesti.

ELY-keskus toteuttaa kemikaalivalvontaa pääsääntöisesti muun laitosvalvonnan yhteydessä, esimerkiksi määräaikaistarkastuksilla ja vuosiraporttien tarkistamisen yhteydessä. ELY-keskuksen kemikaalivalvonta keskittyy kemikaalien käyttö- ja varastointiolosuhteiden valvontaan sekä REACH-asetuksen luvanvaraisten (liite XIV) ja rajoitettujen aineiden (liite XVII)

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/ETY ja 2000/21/EY kumoamisesta

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012, annettu 22 päivänä toukokuuta 2012, biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1021, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, pysyvistä orgaanisista yhdisteistä

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/852, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, elohopeasta ja asetuksen (EY) N:o 1102/2008 kumoamisesta

valvontaan. ELY-keskusten kemikaalivalvontaa ollaan kehittämässä siten, että tulevaisuudessa pystytään tehokkaammin valvomaan myös POP- ja biosidi-asetusten vaatimuksia.

Kemikaalivalvonnassa huomioidaan kemikaalilain 19 §:n mukaiset yleiset periaatteet, joita ovat selvilläolo-, huolehtimis- ja valintavelvollisuus (kemikaaleista aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi tulee olemassa olevista kemikaaleista tai menetelmistä valita se, josta aiheutuu vähiten vaaraa). Laitosvalvonta sisältää kemikaalilain edellyttämän valvonnan lisäksi ympäristönsuojelulakiin ja ympäristölupapäätöksiin nojautuvan kemikaalivalvonnan, joka kattaa muun muassa kemikaalien varastoinnin, purun ja lastauksen. ELY-keskus valvoo, että toiminnassa noudatetaan myös kemikaalien osalta ympäristönsuojelulaissa säädettyjä yleisiä velvollisuuksia, joita ovat muun muassa selvilläolovelvollisuus (6 §), pilaantumisen torjuntavelvollisuus (14 §), ennaltavarausvelvollisuus (15 §) ja kemikaalien käyttöä koskevat erityiset velvollisuudet (19 §).

ELY-keskus valvoo lisäksi vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annettua valtioneuvoston asetusta (1022/2006), jonka tavoitteena on lopettaa kerralla tai vaiheittain vesiympäristölle vaarallisten aineiden päästöt ja huuhtoutumat pintavesiin, vähentää vaiheittain haitallisten aineiden päästöjä ja huuhtoutumia sekä ehkäistä ja rajoittaa vaarallisten aineiden päästöjä pohjaveteen. Valvonnassa otetaan huomioon asetuksessa säädettyt päästökiellot, päästöraja-arvot ja ympäristölaatumit.

ELY-keskus valvoo myös ympäristönsuojelulain nojalla annettua laitos-VOC-asetusta (valtioneuvoston asetus eräiden orgaanisia liuottimia käyttävien toimintojen ja laitosten ilmaan johdettavien päästöjen rajoittamisesta 64/2015), jonka tavoitteena on vähentää ns. VOC-päästöjä (Volatile Organic Compounds).

Kemikaalivalvonnassa tehdään yhteistyötä Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen kanssa, jolla on valtakunnallinen erikoistumistehtävä kemikaalilainsäädännön valvonnan kehittämisessä. Kaakkois-Suomen ELY-keskus laatii ELY-keskuksille yhdenmukaisen kemikaalilainsäädännön valvontaohjeistuksen ja ohjaa kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten toimintaa kemikaalikysymyksissä. Kainuun ELY-keskus osallistuu ympäristöhallinnon kemikaalivalvonnan kehittämiseen liittyvän KEHYS-ryhmän työskentelyyn. Lisäksi ELY-keskus osallistuu Tukesin, ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen vuosittaisiin tapaamisiin.

ELY-keskuksen kemikaalivalvonnassa noudatetaan ympäristöministeriön ohjetta *Kemikaalitiedon käyttö ympäristöluvassa – Ohje lupa- ja valvontaviranomaisille* (Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:32).

12 Merenkulun ympäristönsuojelulain valvonta

Merenkulun ympäristönsuojelulain tarkoituksena on ehkäistä alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvia päästöjä mereen ja järjestää alusten jätteiden vastaanotto satamissa. ELY-keskus valvoo toimialueellaan merenkulun ympäristönsuojelulain noudattamista siltä osin kuin se koskee sataman jätehuoltosuunnittelua, aluksista peräisin olevien jätteiden ja sedimenttien vastaanottolaitteita satamassa sekä sataman jätehuoltoa koskevia maksuja (MYSL 12:4). Valvontatehtävä koskee erityisesti sellaisia kauppamerenkulun satamia, joilla on ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa. Merenkulun ympäristönsuojelulain valvontaa tehdään osana satamiin kohdistuvaa ympäristönsuojelulain mukaista lupavalvontaa. Muita merenkulun ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuja valvontaviranomaisia ovat Liikenne- ja viestintävirasto, SYKE, Rajavartiolaitos, Tulli, poliisi ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

ELY-keskus valvoo, että kauppamerenkulun satamille laaditaan merenkulun ympäristönsuojelulain mukaiset jätehuoltosuunnitelmat (MYSL 9:4). Huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelmat puolestaan hyväksyy kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. ELY-keskus hyväksyy satamien jätehuoltosuunnitelmat päätöksellä, jossa annetaan jätehuoltoa koskevat tarpeelliset määräykset. Hyväksytyt jätehuoltosuunnitelmat merkitään ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Jätehuoltosuunnitelma on tarkistettava, jos satamaan jätettävien jätteiden laatu, määrä tai jätehuolto muuttuu merkittävästi. Jos jätehuoltosuunnitelmaa ei ole tarpeen tarkistaa kolmen vuoden kuluessa sen hyväksymisestä, tulee sataman pitäjän lähettää ELY-keskukselle ilmoitus siitä, että jätehuoltosuunnitelma on edelleen voimassa. Tarvittaessa ELY-keskus voi kehottaa jätehuoltosuunnitelman tarkistamiseen.

13 Maa-aineslain valvonta

ELY-keskuksen maa-aineslain mukaiset tehtävät

ELY-keskus ohjaa ja valvoo maa-aineslain mukaista toimintaa alueellaan sekä valvoo maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia valtion lupaviranomaisen myöntämiä yhteiskäsittelylupia (MAL 4 b §). Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. ELY-keskus voi tarpeen vaatiessa keskeyttää maa-aineksen ottamisen, jos ottamisessa ei noudateta maa-aineslain tai sen nojalla annettuja säännöksiä, silloin kun ottaminen sijoittuu esimerkiksi luonnonsuojelu- tai pohjavesialueelle (MAL 15 §).

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on vuosittain ilmoitettava ELY-keskukselle kunnan alueella otetun aineksen määrä ja laatu (MAL 23 a §). ELY-keskukset ja SYKE ylläpitävät maa-ainesten ottamisen seurannan ja valvonnan tietojärjestelmää NOTTOa, johon tallennetaan tarpeelliset tiedot maa-aineslain mukaisista luvista ja ilmoituksista sekä ottamisalueiden tilan seurannasta (MAL 23 b §).

Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteiskäsittelyluvut

Maa-ainesten ottaminen voi tarvita myös ympäristölupaa. Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain samaa hanketta koskeva lupahakemus käsitellään yhdessä ja ratkaistaan pääsääntöisesti samalla päätöksellä (YSL 47 a §, MAL 4 a §). Yhteiskäsittelyssä noudatetaan ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä, mutta lupahakemuksen sisältöön ja lupaharkintaan, luvan myöntämisen edellytyksiin ja lupamääräyksiin sovelletaan erikseen maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia aineellisia säännöksiä. ELY-keskus valvoo toimintoja, joiden maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisen yhteiskäsittelyluvan on myöntänyt aluehallintovirasto. Kainuun ELY-keskuksen valvottavana ei ole maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia yhteiskäsittelylupia.

14 Vesilain valvonta

Valvonnan kohdentaminen ja valvontaviranomaiset

Vesilakia sovelletaan vesitalousasioihin, joilla tarkoitetaan vesitaloushankkeiden toteuttamista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa. Jos vesilain mukainen hanke tai toimenpide on aloitettu ennen nykyisen vesilain voimaantuloa, sovelletaan siihen kumottua

vanhaa vesilakia (264/1961). Esimerkiksi vedenottoluvat on pääosin myönnetty ennen nykyisen vesilain voimaantuloa. Valvonnan menettelyissä sovelletaan kuitenkin pääasiassa nykyistä vesilakia.

Vesilaki ei velvoita valvontasuunnitelman tekemiseen. Iso osa vesilain valvonnasta on ennakkovalvontaa, mutta tarvetta on myös kohteiden jälkivalvonnalle esimerkiksi säännöstelyjen, täyttöjen, rakenteiden, väylien ja vedenoton valvonnassa. Suunnitelmalliseen ja säännölliseen jälkivalvontaan käytettävissä olevat voimavarat ovat kuitenkin ELY-keskuksissa usein vähäiset. Vesilain jälkivalvontaan kuuluvat olennaisesti reaktiiviset valvontatoimet, jolloin ELY-keskus käynnistää valvontatoimenpiteitä esim. haitankärsijän tai toiminnanharjoittajan oman ilmoituksen johdosta.

Laillisuusvalvonnan ohella ELY-keskus valvoo vesilain mukaisissa asioissa yleistä etua. Yleisen edun valvonta tarkoittaa muun muassa ympäristön- ja luonnonsuojeluun, alueidenkäyttöön, kalatalouteen ja vesiliikenteeseen liittyvien näkökohtien huomioon ottamista. Vesilain valvonta kohdennetaan ensisijaisesti hankkeisiin, joilla on yleisen edun kannalta merkittäviä vaikutuksia.

Vesilain valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joilla on rinnakkainen ja toisistaan riippumaton toimivalta lukuun ottamatta tiettyjä toimenpiteitä, joita ovat muun muassa tietyt kunnalle kuuluvat ojitusasiat sekä hankkeet, joista on tehtävä ennakoilmoitus ELY-keskukselle (VL 2:15 ja VL 5:6). Poikkeuksellisten luonnonolojen tai muun ylivoimaisen tapahtuman edellyttämien vaarantorjuntatoimien osalta vireillepano-oikeus on ELY-keskuksella (VL 18:4). Molemmat valvontaviranomaiset voivat käyttää yleistä etua koskevaa puhevaltaa vesilain mukaisissa hakemusasioissa (VL 11:9). ELY-keskus käyttää asianomistajan puhevaltaa rikosasiassa, jossa on rikottu vesilakia ja loukattu yleistä etua (VL 16:5). ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tekevät vesilain valvonnassa viranomaisyhteistyötä ja tiedottavat tarvittaessa yhteydenotoista ja valvontatoimista toisilleen. Kainuun ELY-keskuksen työjärjestyksen mukaan vesilain valvonnasta vastaa ympäristön kehittäminen yksikkö.

Vesilain mukainen ilmoitusmenettely ja luvan tarpeen harkinta

Ilmoitusmenettely toimii vesilaissa pienten vesitaloushankkeiden ennakkovalvonnan välineenä, minkä perusteella valvontaviranomainen tarkistaa hankkeen luvanvaraisuuden ja saa lain valvonnan kannalta riittävät tiedot alueella toteutettavista hankkeista. Mikäli hanke ei edellytä vesilain 3 luvun 2 §:n tai 3 §:n mukaista lupaa, on hankkeesta vastaavan ilmoitettava ELY-keskukselle johdon sijoittamisesta toisen vesialueelle, ruoppauksesta ja vesikasvien niitosta, maa-ainesten ottamisesta vesistön pohjasta sekä pinta- ja pohjaveden ottamisesta (määrä yli 100 m³/vrk) (VL 2:15). Lisäksi ELY-keskukselle on ilmoitettava muusta kuin vähäisestä ojituksesta (VL 5:6). Ruoppauksesta ja vesikasvien niitosta, maa-ainesten ottamisesta vesistön pohjasta sekä pinta- ja pohjaveden ottamisesta tulee ilmoittaa vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista. Johdon sijoittamisesta toisen vesialueelle ja muusta kuin vähäisestä ojituksesta tulee puolestaan ilmoittaa vähintään 60 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista. ELY-keskus antaa ilmoituksista tiedon kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (VL 18:17). Vesilain mukaisia ilmoituksia tulee Kainuun ELY-keskukselle yhteensä keskimäärin noin 120 kpl vuodessa.

Ruoppaus- ja niittoilmoituksiin annetaan yleisen ruoppausohjeen sisältävä vakiovastaus, mikäli ELY-keskuksella ei ole hankkeesta huomautettavaa. Mikäli hanke ei ole toteutettavissa ilmoituksen mukaisena, annetaan hankkeen toteutusedellytyksistä ja mahdollisesta luvantarpeesta lausunto. Ojitusilmoituksiin annetaan vesiensuojelutoimenpiteitä ja vesilain luvantarvetta koskeva lausunto. Vesistön alitusilmoituksiin annetaan lausunto.

ELY-keskus arvioi vesilain mukaisia ilmoituksia käsitellessään aina myös hankkeen luvantarpeen. Jos ilmoitettu toimenpide vaatii vesilain mukaisen luvan, annetaan ilmoituksesta aina lausunto, jossa hankkeesta vastaavaa kehoitetaan hakemaan lupaa. ELY-keskuksen arvio hankkeen luvantarpeesta perustuu hankkeen luonteeseen, kokoon tai hankkeen mahdollisiin haittavaikutuksiin. Hankkeen vaikutukset arvioidaan kuitenkin tarkemmin vasta lupakäsittelyssä.

Vesilain mukainen luvantarpeen arviointi ja siihen liittyvä ohjaus ja neuvonta ovat olennainen osa ELY-keskuksen tekemää vesilain ennakkovalvontaa. Ilmoitusten käsittelyn yhteydessä tehtävän luvantarpeen arvioinnin lisäksi valvontaviranomainen harkitsee luvantarvetta toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden yhteydenottojen johdosta. Usein myös viranomaiset tai hankkeesta vastaavat pyytävät suunnitellusta hankkeesta tai toimenpiteestä lausuntoa ELY-keskukselta. Luvan tarvetta arvioitaessa tehdään yhteistyötä muun muassa luonnonsuojelun asiantuntijoiden kanssa, jotta varmistetaan, että esimerkiksi vesilain mukaiset suojeltavat luontotyypit ja luonnonsuojelulain mukaiset suojelualueet tulevat huomioiduksi.

Vesilupien valvonta ja vesilain laillisuusvalvonta

Vesilain 3 luvussa säädetään vesitaloushankkeiden luvanvaraisuudesta. Vesilain 3 luvun 3 §:ssä on lueteltu vesitaloushankkeet, joilla on oltava aina lupaviranomaisen myöntämä lupa riippumatta hankkeen vaikutuksista. Lisäksi vesilain 3 luvun 2 §:ssä säädetään vesitaloushankkeiden yleisestä luvanvaraisuudesta, joka perustuu hankkeen vaikutuksiin. Vesitaloushankkeella on oltava lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää, ja muutos aiheuttaa pykälässä lueteltuja vaikutuksia. ELY-keskus ohjaa hankkeesta vastaavan tekemään vesilain lupaviranomaisena toimivalle aluehallintovirastolle lupahakemuksen hankkeista, jotka ovat aina luvanvaraisia, sekä hankkeista, jotka ovat vaikutustensa perusteella luvanvaraisia. ELY-keskus toteaa vesiluvan tarpeen hankkeesta annettavassa lausunnossa.

Vesiluvan haltija on tarvittaessa veloitettava tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia (VL 3:11). Lupaviranomainen, tai sen määräyksestä valtion valvontaviranomainen tai kalatalousviranomainen, voi määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta (yhteistarkkailu) tai hyväksyä toiminnan tarkkailemiseksi osallistumisen alueella tehtävään seurantaan.

Vesilain mukaisten hankkeiden kesto ja mittakaava vaihtelevat huomattavasti, mikä vaikuttaa myös niiden valvontaan. Valvonta vaihtelee pysyvien kohteiden lupaehtojen ja veloitetarkkailutulosten säännöllisestä seurannasta lähinnä yksityisten asianosaisten ilmoituksista käynnistyviin selvitys- ja valvontatoimenpiteisiin. Vesilain mukaiset luvat myönnetään pääsääntöisesti pysyvinä, mutta lupa voidaan erityisistä syistä myöntää myös määräajaksi.

Pienissä yksittäisissä, lyhytkestoisissa ja vaikutuksiltaan vähäisissä vesitaloushankkeissa varsinaisen lupavalvonnan tarve on yleensä vähäistä. Valvontatoimet käynnistyvät pääsääntöisesti toiminnanharjoittajan, osakaskunnan, haitankärsijän tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ilmoituksesta. Yksittäisiä lyhytkestoisia kohteita ovat esimerkiksi ruoppaukset ja laiturit, pienet siltatyöt ja vesistöalitukset, vähäiset vesistöarakenteet ja yksityiset kaivot.

Suurissa pitkäkestoisissa, määräaikaisissa ja yleiseen etuun merkittävästi vaikuttavissa hankkeissa lupavalvonnan merkitys on suurempi. Määräaikaisia valvontakohteita ovat esimerkiksi vedenpinnan nostot, suuret vesirakenteet kuten laiturit, sillat ja vesistöalitukset sekä maa-ainesten ottaminen vesialueen pohjasta. Jotkin hanketyypit, kuten suuret vesialueen täytöt, voivat olla joko määräaikaisia tai pysyväisluonteisia valvontakohteita.

Muita pysyväisluonteisia valvontakohteita ovat esimerkiksi säännöstelyt, vesivoiman hyödyntäminen ja veden ottaminen. Pysyvien kohteiden lupamääräyksissä on usein jatkuva tarkkailuvelvoite ja monet niistä on määrätty osallistumaan yhteistarkkailuun. ELY-keskus seuraa kohteiden tarkkailutuloksia voimavarojensa puitteissa ja vertaa niitä lupaehtoihin sekä lupamenettelyssä arvioituihin vaikutuksiin. Sekä pysyväisluonteisiin että suuriin määräaikaisiin valvontakohteisiin tehdään valvontakäyntejä voimavarojen mukaan.

Vesilain mukaisia lupia on Kainuun ELY-keskuksen valvottavana noin 30 kpl, joista 22 kpl on vedenottamiseen tai muita pohjaveden muuttamiseen liittyviä lupia ja viisi säännöstelylupaa. Kainuun ELY-keskuksen toimialueella on voimassa kuusi pohjavedenottamoiden suoja-aluepäätöstä, joissa on esitetty rajoituksia suoja-alueille sijoittuville toiminnoille.

Vesitalousluvissa määrätään pääsääntöisesti, että hankkeesta vastaavan on ilmoitettava töiden aloittamisesta ELY-keskukselle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Saatuaan aloitusilmoituksen, ELY-keskus tarkistaa, aloitetaanko hanke luvan mukaisena aikana, ja sisältyykö lupaan tarkkailumääräyksiä. Vireille tulevat vesistö rakentamishankkeet viedään SYKEN ylläpitämään vesistöiden tietojärjestelmään (VESTY). Vesilain mukaisesti luvanvaraisista hankkeista tulee tehdä valmistumisilmoitus lupaviranomaiselle ja valtion valvontaviranomaiselle (VL 3:18). ELY-keskus tiedottaa valmistumisilmoituksesta kuuluttamalla, jos hankkeesta aiheutuu merkittäviä tai laajalle ulottuvia ympäristövaikutuksia (VL 14:13). Lupamääräyksissä voidaan edellyttää myös lopputarkastusta.

Valvontaviranomainen voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin haitan tai vaaran poistamiseksi, jos vesilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastainen toimenpide aiheuttaa välitöntä haittaa tai vaaraa turvallisuudelle, terveydelle tai muulle tärkeälle yleiselle edulle taikka huomattavaa vaaraa toisen omaisuudelle (VL 14:10). Valvontaviranomainen voi myös keskeyttää vesilain 2 luvun 15 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan toiminnan, jos se on ilmeisen lainvastaista (VL 14:11). ELY-keskus puuttuu luvattomiin, luvanvastaisiin tai ennakoidusta poikkeavia vaikutuksia aiheuttaneisiin hankkeisiin tarvittaessa valvonnallisin keinoin pyytämällä toimenpiteen tehneeltä asiasta selvityksen ja kehottamalla tätä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi (VL 14:2). Tarvittaessa ELY-keskus laittaa vireille hallintopakko vaatimuksen aluehallintovirastoon tai tekee tutkintapyynnön poliisille (VL 14:2).

15 Yleisöilmoitukset

ELY-keskukselle tulevat yleisöilmoitukset koskevat pääasiassa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia valvontakohteita. Yleisöilmoituksen saavuttua ELY-keskus arvioi ilmoituksen merkittävyyden, ottaa yhteyttä toiminnanharjoittajaan asian selvittämiseksi ja ryhtyy tarvittaessa valvontatoimiin. ELY-keskus pyrkii käsittelemään yleisöilmoituksen 30 vuorokauden kuluessa sen vireilletulosta.

ELY-keskukselle voi tulla myös yleisöilmoituksia, jotka selvittelyjen jälkeen voidaan kohdentaa kuntien valvomiin toimintoihin. Tällaiset yleisöilmoitukset sekä roskaantumiseen liittyvät yleisöilmoitukset ohjataan kuntiin.

Kiireellisiä toimenpiteitä vaativissa tapauksissa ELY-keskus käy paikan päällä tai pyytää apua kunnan ympäristöviranhaltijoilta tilanteen kartoittamiseksi. Tehtävät valvontatoimenpiteet riippuvat kohteesta, asiasta sekä asian kiireellisyydestä ja ne harkitaan tapauskohtaisesti. Kun asia on selvitetty, ELY-keskus informoi ilmoituksen tekijää tehdyistä toimenpiteistä ja asian lopputuloksesta. Osa yleisöilmoituksista tulee myös nimettöminä, jolloin jälki-informointia ei voida tehdä.

Yleisöilmoituksiin liittyvät dokumentit, kuten yhteydenotot, saadut selvitykset ja mahdolliset tarkastuskertomukset, kirjataan joko suoraan ELY-keskuksen asianhallintajärjestelmään (USPA) tai ympäristöluvanvaraisten toimintojen osalta YLVA-järjestelmään, josta ne asian käsittelyn jälkeen siirtyvät automaattisesti USPAan.

Jos yleisöilmoituksen takia on tehtävä YSL:n 169 §:n mukainen tarkastus, voidaan tarkastuksesta periä maksu toiminnanharjoittajalta. Kuten häiriö- ja poikkeustilanteissa, myös yleisöilmoitusten osalta YSL 169 §:n mukaisen tarkastuksen vireilletuloa ohjaa valvontaviranomaisen tekemä arvio haitan luonteesta, vakavuudesta ja kiireellisyydestä.

Jos yleisöilmoitus osoittautuu tarpeettomaksi, asian käsittely keskeytetään. Mikäli valvontaviranomainen joutuu tekemään tarpeettomaksi osoittautuvan ilmoituksen selvittämiseksi paljon työtä tai jos samasta asiasta on useita perusteettomia ilmoituksia, voi ELY-keskus ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa laskuttaa ilmoituksen tekijää (YSL 205 §).

16 Hallintopakkomenettely ja tutkintapyyntö

Hallintopakko

Valvontaviranomaisella on velvollisuus ryhtyä toimiin havaitsemansa lainvastaisen tilanteen oikaisemiseksi. Lainvastaiset tilanteet pyritään ensisijaisesti korjaamaan toiminnanharjoittajan omaehtoisilla toimilla. Tarvittaessa lainvastaisen toiminnan harjoittajaa kehoitetaan saattamaan tilanne lainmukaiseksi (YSL 179 §). Mikäli tilanne ei korjaannu kehotuksessa asetetussa määräajassa, tekee valvontaviranomainen hallintopakkopäätöksen tai hallintopakkohakemuksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Hallintopakkomenettelyn tarkoituksena on saattaa lainvastainen tilanne palautettua lailliseksi.

Hallintopakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990), jota noudatetaan kaikkien hallinnonalojen hallintopakkomenettelyissä. Hallintopakko on kaksivaiheinen menettely, jonka ensimmäisessä vaiheessa valvontaviranomainen antaa lain tai luvan vastaisesti toimivalle kiellon tai määräyksen laittoman toiminnan lopettamiseksi tai tilanteen saattamiseksi lailliseksi (päävelvoite). Määräystä tehostetaan tarvittaessa uhkasakolla, teettämisuhalla tai keskeyttämisuhalla. Mikäli toiminnanharjoittaja ei täytä viranomaisen asettamaa päävelvoitetta, määrää velvoitteen asettanut viranomainen sen hallintopakkomenettelyn toisessa vaiheessa täytäntöön pantavaksi eli uhkasakon maksettavaksi, toimenpiteen teetettäväksi laiminlyöjän kustannuksella tai toiminnan keskeytettäväksi. Velvoitettavaa on kuultava sekä ennen hallintopakon asettamista että ennen uhan täytäntöönpanopäätöstä. Kohteeseen on hallintopakkomenettelyssä tehtävä tarkastukset hallintopakkoa edeltävän ensimmäisen kehotuksen määräajan päättymisen jälkeen, hallintopakon asettamispäätöksessä velvoitteen täyttämiseksi asetetun määräajan jälkeen sekä uhan täytäntöönpanopäätöksessä asetetun määräajan jälkeen.

Hallintopakkomenettelyn kulku (mukailien laillisuusvalvontaopas, s. 142).

1. Säädöksen tai määräyksen vastainen menettely tai poikkeava tilanne
2. Selvityspyyntö / Tarkastus
3. Kehotus
4. Tarkastus
5. Asianosaisten kuuleminen
6. Velvoitteen tai kiellon määräämistä ja uhan asettamista koskeva päätös (liitetään valitusosoitus)
7. Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta tai muutoksenhakuprosessi
8. Ilmoitus kiinteistörekisteriin (Maanmittauslaitokselle)
9. Tarkastus
10. Asianosaisten kuuleminen
11. Uhan määrääminen täytäntöönpanopäätös (liitetään valitusosoitus ja uhkasakkoa koskeva pankkisiirtolomake sekä täytetään sakkoluettelo)
12. Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta tai muutoksenhakuprosessi

ELY-keskus on hallintopakkoa käyttävä viranomainen ympäristönsuojelulain nojalla ainakin seuraavissa tapauksissa:

- Luvanvaraisissa ja ilmoituksenvaraisissa toiminnoissa, joiden ympäristöluvan myöntää tai ilmoituspäätöksen antaa aluehallintovirasto (YSL 175 §)
- Ympäristönsuojelulain 116 §:ssä tarkoitetun rekisteröinnin laiminlyöntiin liittyvissä valvonta-asioissa silloin, kun ELY-keskus on ko. ilmoitukset ja rekisteröinnin käsittelevä viranomainen
- Pilaantuneen maaperän tai pohjaveden selvitys- ja kunnostustyötä koskevissa asioissa (YSL 135 §, 136 § ja 137 §)
- Vesistön merkittävän pilaantumisen tai luontovahingon korjaamista koskevassa asiassa (YSL 176 §)
- Eräiden ilmoituksenvaraisten kertaluonteisten toimintojen valvonnassa silloin, kun ELY-keskus on ilmoitukset ratkaiseva valvontaviranomainen (YSL 118 § ja 123 §)
- Polttolaitosten poikkeuksellisista tilanteista annettavien päätösten osalta (YSL 99 §)

ELY-keskus on hallintopakkoa käyttävä viranomainen myös niissä hallintopakkoasioissa, jotka koskevat ympäristönsuojelulain rikkomuksia aluehallintoviraston myöntämässä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa yhteiskäsittelyluvuissa (MAL 14 §, YSL 175 §). Kunnat ovat hallintopakkoviranomaisia maa-aineslain mukaisissa hallintopakkoasioissa sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen myöntämässä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteiskäsittelylupaa koskevissa hallintopakkoasioissa (MAL 14 §).

Jätelain rikkomistilanteissa hallintopakkoviranomaisia ovat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (JL 126 §). ELY-keskus on hallintopakkoa käyttävä viranomainen jätelain 13 luvun määrittelemässä ELY-keskuksen valvontavastuulle kuuluvissa asioissa. ELY-keskus voi määrätä laiminlyöntimaksun eräissä jätelain rikkomistilanteissa (velvollisuus tehdä hakemus toiminnan hyväksymiseksi jätehuoltorekisteriin, velvollisuus pitää jätehuoltorekisteriotetta mukana jätteen kuljetuksessa sekä velvollisuus laatia siirtoasiakirja ja pitää sitä mukana jätteen kuljetuksessa, JL 133 §). Kunnat ovat hallintopakkoviranomaisia pääsääntöisesti jätelain mukaisissa roskaamisasioissa.

Kemikaalilainsäädännön rikkomuksissa valvontaviranomainen (ELY-keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen) noudattaa laillisuusvalvonnassa ympäristönsuojelulain menettelyjä (KemL 11 §, 46 §).

Merenkulun ympäristönsuojelulain osalta hallintopakkoviranomaisia ovat ELY-keskus ja liikenne- ja viestintävirasto (MYSL 12:15). ELY-keskus on hallintopakkoa käyttävä viranomainen sille merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädettyjen valvontatoimien, eli satamien jätehuollon valvonnan, osalta.

Vesilain soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa hallintopakkoviranomainen on aluehallintovirasto (VL 14:4). Tarvittaessa ELY-keskus voi panna vireille hallintopakkohakemuksen aluehallintovirastossa, jotta AVI määräisi säännöksiä rikkovat toimimaan vesilain ja sen nojalla annettujen päätösten mukaisesti (VL 14:2).

Tutkintapyyntö

Valvontaviranomainen on velvollinen ilmoittamaan havaitsemistaan lainvastaisuuksista poliisille esitutkintaa varten (YSL 188 §, VL 14:2, JL 136 §). Valvontaviranomainen voi jättää rikosilmoituksen tekemättä vain, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi syytteen nostamista (YSL 188 §, JL 136 §) tai jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä (VL 14:2). Ilmoittamatta jättäminen harkitaan tapauskohtaisesti.

Laillisuusvalvonnassa pyritään käyttämään tehokkaasti valvonnan keinoja luparikkomuksiin ja reagoimaan nopeasti valvonnassa esiin nouseviin puutteisiin. Valvontakeinot valitaan tapauskohtaisesti tilanteen vakavuuden, syiden ja seurausten perusteella sekä noudattaen hallinnon oikeusperiaatteita (esimerkiksi lainalaisuus-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet).

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

Maa-aineslain mukaan tutkintapyyntönsä tekeminen kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin (MAL 18 §). Valvontaviranomaisen on maa-aineslain vastaisen teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta syyttävälle viranomaiselle syytteen nostamista varten. Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan viranomaisen toimenpiteitä.

ELY-keskus antaa pyydettäessä lausuntoja poliisille ja syyttäjälle rikosepäilyistä yleisen edun asianomistajana ja asiantuntijana sekä omien että muiden tahojen, kuten kuntien ja yksityishenkilöiden, tekemistä tutkintapyyntöistä. ELY-keskuksen edustajat tai asiantuntijat osallistuvat tarpeen mukaan ympäristörikosoikeudenkäynteihin eri oikeusasteissa asiantuntijana, todistajana tai asianomistajana.

Hallintopakko- ja tutkintapyyntöasioita on käsitelty tarkemmin laillisuusvalvontaoppaassa.

17 Viranomaisyhteistyö ja tiedottaminen

Viranomaisyhteistyö

Ympäristövastuu -yksikkö tekee ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisessa valvonnassa yhteistyötä ELY-keskuksen Y-vastuualueen ympäristön kehittäminen yksikön kanssa. Sille

tiedotetaan vireillä olevista merkittävistä lupa-asioista ja niiden näkemykset otetaan huomioon annettavissa lausunnoissa ja muussa valvonnassa. Lisäksi yhteistyötä tehdään ELY-keskuksen E- ja L-vastuualueiden yksiköiden kanssa (esimerkiksi kalatalous, maatalouden tukivalvonta).

Valvonnan toimintatapoja pyritään kehittämään ja yhtenäistämään muiden ELY-keskusten kanssa. Yhteistyö on tiivistä etenkin Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella sijaitsevien muiden pohjoisten ELY-keskusten kesken (Lapin ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus). ELY-keskusten asiantuntijat tekevät yhteistyötä osallistumalla erilaisiin toimialakohtaisiin yhteistyöryhmiin, joissa linjataan yhdessä valvonnan periaatteita ja käytäntöjä muun muassa ympäristölainsäädännön muutosten myötä. ELY-keskusten valvontapäälliköillä on myös aktiivisesti toimiva yhteistyöverkosto. ELY-keskukset sopivat vuosittain yhteisen valvontateeman, johon liittyviä valvontatoimenpiteitä pyritään kehittämään ja jonka mukaisesti asioihin kiinnitetään erityistä huomiota esimerkiksi laitosten määräaikaistarkastuksilla. Vuosina 2019–2021 yhteisinä valvontateemoina on ollut hulevesien hallinta ympäristölupavereillä olevilla laitoksilla, kemikaalilain valvonta ja materiaalihakkuus.

Valvonnan tehokkuuden lisäämiseksi pyritään jakamaan asiantuntijuutta ja edistämään verkostoitumista. ELY-keskusten tehtävien hoitamisessa voidaan sovittaessa käyttää muun muassa ristiinesittelyoikeutta. ELY-keskuksilla on hoidettavanaan myös valtakunnallisia erikoistumis- ja keskittämistehtäviä. Ympäristövalvonnan kannalta tärkeimmät ELY-keskusten erikoistumis- ja keskittämistehtävät on lueteltu kappaleessa 17.2 ELY-keskusten keskitetyt tehtävät ja erikoistumistehtävät.

Kainuun ELY-keskus tekee tiivistä yhteistyötä myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristöluvat -vastualueen kanssa. Yhteistyön tavoitteena on välittää valvonnassa saatuja tietoja lupaviranomaisen käyttöön sekä vaikuttaa muun muassa siihen, että lupapäätökset ovat selkeitä ja lupamääräykset valvonnallisesti toimivia. Pohjois-Suomen AVI ja sen toimialueen ELY-keskukset järjestävät säännöllisesti yhteistyöpalavereita, minkä lisäksi tiedonvaihtoa tapahtuu lausunnoissa, neuvotteluissa ja muiden yhteydenottojen välityksellä, neuvottelupäivillä, toimiala- ja sektorikohtaisissa työryhmissä sekä BAT/BREF-toimialaryhmissä, joissa on ELY-keskusten ja AVI:n lisäksi edustajia muun muassa SYKEstä ja ympäristöministeriöstä. Aluehallintovirastolle varataan mahdollisuus osallistua ELY-keskuksen järjestämiin määräaikaistarkastuksiin ja mahdollisuuksien mukaan osallistutaan aluehallintoviraston järjestämille lupaprosessin yhteydessä tehtäville laitospöytäkavereille. Yhtenäisiä valtakunnallisia toimintatapoja sekä aluehallintoviraston ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä on kehitetty ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämishankkeissa.

ELY-keskus tekee valvontaa yhteistyössä alueen kuntien ja muiden viranomaisten kanssa. Kuntien ympäristöviranhaltijoille varataan mahdollisuus osallistua ELY-keskuksen tarkastuskäynneille ja neuvotteluihin. Kunnan viranomaisia neuvotaan erilaisissa ympäristönsuojeluasioissa ja tiedotetaan tarpeen mukaan ELY-keskukselle tulleista yhteydenotoista ja ilmoituksista sekä ELYn valvontatoimista. Kunnan viranomaiselta voidaan pyytää virka-apua (YSL 187 §), esimerkiksi käymään ELY-keskuksen valvomalla laitoksella selvittämässä tilannetta. ELY-keskus ei kuitenkaan ryhdy valvontatoimenpiteisiin (kuten selvityspyyntö, kehoitus) ennen kuin myös ELY-keskuksen valvoja on käynyt paikalla. Yhteistyötä tehdään tarvittaessa myös kuntien terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisten sekä eläinlääkäreiden kanssa.

Kainuun kuntien viranhaltijoiden neuvottelupäivät järjestetään joka toinen vuosi, joissa käsitellään asioita myös kuntien ympäristöviranhaltijoille. Tarvittaessa järjestetään myös muita teemakoulutuksia, esim. YLVA-järjestelmän käyttökoulutuksia.

Yhteistyötä tehdään tarvittaessa myös muiden viranomaisten kuten Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes), poliisin, pelastusviranomaisen, tullin, rajavartiolaitoksen, AVIn työsuojelun vastuualueen ja peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen (esim. eläinsuojelu), Suomen ympäristökeskuksen (SYKE), Luonnonvarakeskuksen (LUKE) ja Ruokaviraston kanssa. Yhteisiä tarkastuksia esimerkiksi pelastusviranomaisen kanssa pyritään tekemään riskinarvioinnin perusteella keskeisiin kohteisiin. Tarvittaessa järjestetään yhteistapaamisia, joissa pohditaan yhteistyön kehittämistä. Esimerkiksi Tukes järjestää vuosittain tapaamisen ELY-keskusten kanssa ajankohtaisista asioista. ELY-keskus on mukana alueellisissa ympäristörikostorjunnan viranomaisyhteistyöryhmissä poliisin, syyttäjän, pelastuslaitoksen ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten kanssa. ELY-keskukset tekevät yhteistyötä pelastusviranomaisten ja muiden valtion viranomaisten, kuten poliisin ja rajavartiolaitoksen, kanssa myös ympäristövahinkoihin varautumisessa ja ympäristövahinkotilanteissa.

ELY-keskuksen tekemää valvontaa tukee ympäristöministeriön ohjaus. ELY-keskus osallistuu ympäristöministeriön järjestämiin koulutuksiin ja neuvottelupäiviin. Lisäksi ELY-keskuksen asiantuntijat ovat tarvittaessa yhteydessä ympäristöministeriöön esimerkiksi laintulkintaan liittyvissä kysymyksissä.

Valtakunnallinen Ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskus (Y-aspa) neuvoo asiakkaita ELY-keskuksen vastuulle kuuluvissa ympäristöasioissa. Y-aspan asiakaspalvelutehtävä kattaa ELY-keskusten Y-vastuualueen tehtävät sekä E-vastuualueen kalataloustehtävät. Y-aspa neuvoo myös aluehallintovirastojen ympäristö- ja vesitalouslupa-asioissa sekä SYKEN vesitehtäviä koskeissa asioissa. Näiden lisäksi Y-aspa palvelee osittain myös kuntien ja ympäristöministeriön yleisissä ympäristöasioissa.

ELY-keskusten keskitetyt tehtävät ja erikoistumistehtävät

Osa ympäristönsuojeluun liittyvistä tehtävistä on valtakunnallisesti keskitetty tietyille ELY-keskuksille, jotka ovat erikoistuneet näiden tehtävien hoitamiseen. Ne ELY-keskukset, joilla on erikoistumis- tai keskittämistehtäviä, kehittävät ja ylläpitävät erikoistumisalansa valtakunnallista asiantuntijaverkostoa, edistävät erikoistumisalaansa kuuluvan tiedon välitystä sekä järjestävät alaan liittyviä koulutuksia. Alueellinen ELY-keskus voi myös hoitaa erikoistumis- tai keskittämisalansa valvontatehtäviä toisten ELY-keskusten toimialueella niiden puolesta, esimerkiksi erityisasiantuntemuksen saatavuuden turvaamiseksi.

Ympäristövalvonnan kannalta tärkeimmät ELY-keskusten erikoistumis- ja keskittämistehtävät on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Ympäristövalvonnan kannalta tärkeimmät ELY-keskusten erikoistumis- ja keskittämistehtävät.

Erikoistumistehtävä	ELY-keskus
Kaivostoiminnan ympäristöturvallisuuden asiantuntija- ja kehittämistehtävät	Kainuun ELY
Kalankasvatuksen ympäristönsuojelun koordinointi- ja asiantuntijatehtävät	Varsinais-Suomen ELY
Kemikaalilainsäädännön valvonnan kehittämistehtävät	Kaakkois-Suomen ELY
Meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämistehtävät	Uudenmaan ELY
Metsä- ja kemianteollisuuden ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät	Kaakkois-Suomen ELY
Turvetuotannon ympäristönsuojelun koordinointi- ja asiantuntijatehtävät	Pohjois-Pohjanmaan ELY
Valtakunnallinen patoturvallisuusviranomaisen	Kainuun ELY
Valtakunnallisen jätehuollon tuottajavastuun ohjaus- ja valvontatehtävät	Pirkanmaan ELY
Valtakunnallisen pilaantuneiden maiden tutkimus- ja kunnostusohjelman (Maaperä kuntoon -ohjelma) koordinoititehtävät	Pirkanmaan ELY
Ympäristöhallinnon asiakaspalvelukeskuksen (Y-aspa) toiminnasta vastaaminen	Pirkanmaan ELY
Öljyvahinkojen torjunnan teknologian kehittämiseen ja valtakunnalliseen varallaoloon liittyvät tehtävät	Etelä-Pohjanmaan ELY

Tiedottaminen ja viestintä

ELY-keskukselle tulee paljon yhteydenottoja muun muassa toiminnanharjoittajilta, yksityisiltä henkilöiltä ja konsulteilta, ja niihin pyritään vastaamaan mahdollisimman pian. Valvontaan liittyvissä asioissa annetaan neuvontaa ja ohjausta myös kuntien viranomaisille ja yksityisille kansalaisille.

Tiedottaminen ja sen tarve harkitaan aina tapauskohtaisesti. Yksittäisistä toimenpiteistä, kuten merkittävistä lausunnoista tai onnettomuus-, haitta- tai rikkomustilanteista, tiedotetaan tarpeen mukaan esimerkiksi mediatiedotteilla tai ELY-keskuksen internetsivuilla www.ely-keskus.fi/kainuu. Tiedottamiseen liittyvissä asioissa tehdään yhteistyötä ELY-keskuksen viestintäasiantuntijoiden kanssa.

ELY-keskuksen valvontasuunnitelma sekä valvontaohjelma ja kuvaus edellisen vuoden tavoitteiden toteutumisesta julkaistaan ympäristöhallinnon verkkosivuilla (ymparisto.fi). Ympäristöhallinnon verkkosivuilla (ymparisto.fi) julkaistaan myös päätökset ja lausunnot direktiivilaitosten uusista parasta käyttökelpoista tekniikkaa (BAT) koskevista päätelmistä toimitetuista toiminnanharjoittajien selvityksistä. ELY-keskuksen verkkosivuilla (www.ely-keskus.fi/kainuu) on puolestaan nähtävillä mm. vesilain mukaisten ilmoitusten ja vesilain mukaisten tarkkailuohjelmien hyväksymispäätökset sekä pilaantuneen maaperän puhdistamispäätökset ja kuulutukset.

Liite 1: Yhteenvetotaulukko Kainuun ELY-keskuksen valvomista kohteista (ympäristönsuojelulain luvanvaraiset, ilmoituksenvaraiset ja rekisteröitävät toiminnot, maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset yhteiskäsittelylupapäätökset, jätelain rekisteröitävät toiminnot, vesilain luvanvaraiset hankkeet).

Yhteensä Kainuun ELY-keskuksella on valvottavana ympäristönsuojelulain perusteella luvanvaraisia toimintoja 123 kpl, ilmoituksenvaraisia toimintoja 0 kpl ja rekisteröitäviä toimintoja

0 kpl, vesilain perusteella luvanvaraisia hankkeita reilu 30 kpl ja jätelain perusteella rekisteröitäviä toimintoja 55 kpl.

Toiminto tai laitostyyppi	Laki, johon valvonta perustuu	Valvottavien kohteiden lukumäärä
Ampumarata	YSL	0 kpl
Armeija	YSL	7 kpl
Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	YSL	0 kpl
Eläinsuojat	YSL	3 kpl
Energiantuotanto	YSL	4 kpl
Jätteenkäsittely	YSL	9 kpl
Kaatopaikka	YSL	12 kpl
Kalankasvatustilasto	YSL	29 kpl
Kemianteollisuus	YSL	2 kpl
Koneellinen kullankaivuu	YSL	0 kpl
Liikenne	YSL	1 kpl
Malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto	YSL	10 kpl
Metalliteollisuus	YSL	0 kpl
Metsäteollisuus	YSL	1 kpl
Mineraalituotteiden valmistus	YSL	0 kpl
Muu lannoitetehdas	YSL	0 kpl
Muu toiminta	YSL	1 kpl
Nahan tai tekstiilien laitosmainen tuotanto tai käsittely	YSL	0 kpl
Orgaanisia liuottimia käyttävä toiminta	YSL	0 kpl
Polttoaineiden valmistus taikka kemikaalien tai polttoaineiden varastointi tai käsittely	YSL	3 kpl
Turkistarha	YSL	0 kpl
Turvetuotanto	YSL	28 kpl
Yhdyskuntajäteveden puhdistamo	YSL	13 kpl
"Ilmoituksenvarainen toiminta sotilaskäytössä"	YSL	0 kpl
Nestemäisen kemikaalin varasto, varastointilavuus: 1 000–50 000 m ³ (ilmoituksenvarainen toiminta)	YSL	0 kpl
Koneellinen kullankaivuu, kaivettavien maamassojen määrä < 500 m ³ /a ja työskentelyaika enintään 50 vrk/a (ilmoituksenvarainen toiminta)	YSL	0 kpl
Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukainen yhteiskäsittelylupapäätös	YSL, MAL	0 kpl
Jätteenkuljettajat ja -välittäjät	JL	55 kpl
Veden ottaminen	VL	22 kpl