

Helsinki

Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen valvontasuunnitelma 2025–2027



Kuva: Pirkko Paatero

Sisällys

Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen valvontasuunnitelma 2025–20271

1. Johdanto	5
2. Ympäristöolosuhteet ja merkittävimmät pilaantumisriskit	7
3. Valvonnan organisointi ja resurssit	10
3.1. Valvontaorganisaatio	10
3.2. Valvonnan resurssit	10
3.2.1. Säännöllinen valvonta.....	11
3.2.2. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden viranomaistehtävät	11
3.3. Osaamisen ylläpito ja kehittäminen	12
3.4. Viranomaisyhteistyö.....	12
4. Ympäristönsuojelulain valvontakohteet	15
4.1. Ympäristöluupalaitokset, ilmoituksenvaraiset toiminnot ja rekisteröitävä toiminta	15
4.2. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostaminen.....	16
4.3. Meluilmoitukset.....	17
4.4. Koeluonteisen toiminnan ilmoitukset	17
4.5. Onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteet	17
4.6. Muu ympäristönsuojelulain mukainen valvonta.....	18
4.6.1. Ympäristönsuojelumääräysten valvonnalliset ilmoitukset.....	18
4.6.2. Nitraattiasetuksen valvonta	19
4.6.3. Hajajätevedet	19
5. Jätelain valvontakohteet	20
5.1. Jätelain yleinen valvonta	20
5.2. Säännöllinen valvonta.....	21
6. Muiden lakien mukaiset valvontakohteet	22
6.1. Vesilain valvonta.....	22
6.2. Vesihuoltolain valvonta	22
6.3. Merenkulun ympäristönsuojelulaki	22
6.4. Maa-ainelaki	23
6.5. Maastoliikennelaki	23
6.6. Vesiliikennelaki	23
6.7. Kemikaalilaki	23
7. Valvontaohjelma	24

8. Ympäristöriskien arviointi	25
8.1. Tehtävien priorisointi.....	25
8.2. Ympäristöriskien arviointi ympäristönsuojelulain valvontaohjelmaan kuuluvien toimintojen osalta.....	25
8.3. Jätteen ammattimaisen keräystoiminnan riskinarviointi	26
8.4. Vaarallista jätettä tuottavien toimintojen riskinarviointi	27
9. Valvonnan toteuttaminen	28
9.1. Lausunnot	28
9.2. Raporttien, selvitysten ja tarkkailutulosten tarkastaminen	28
9.3. Valvontatarkastukset	29
9.4. Valvontaprojektit	29
9.5. Yksittäinen määräys, hallintopakko ja tutkintapyyntö	29
10. Valvonnan maksullisuus	31

1. Johdanto

Ympäristönsuojeluviranomaisen järjestämän valvonnan tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja sen tulee perustua ympäristöriskien arviointiin. Laadukas valvonta edellyttää, että kaikki valvontatoimenpiteet hoidetaan huolellisesti ja epäkohtiin puututaan riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Ympäristönsuojeluviranomainen voi myös tarvittaessa asettaa tehtäviään tärkeysjärjestykseen. Valvontasuunnitelman tavoitteena on koota kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatehtävät, jolloin valvonnan resurssit voidaan kohdentaa riskiperusteisesti, ensisijaisesti ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin ja riskeiltään suurimpiin kohteisiin. Ympäristönsuojeluviranomainen noudattaa työssään hyvän hallinnon periaatteita ja viranomaisen toiminta on puolueetonta, esteetöntä ja avointa. Ympäristövalvonnan toiminnassa noudatetaan laadittuja toimintaohjeita. Valvonnan maksullisuuden avulla pyritään vahvistamaan valvontaan käytettävissä olevia resursseja.

Tämä Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen valvontasuunnitelma on laadittu vuosille 2025–2027. Valvontasuunnitelma päivitetään kolmen vuoden välein, ja tarvittaessa suunnitelma voidaan päivittää useamminkin. Edellinen valvontasuunnitelma on hyväksytty 2021 ja se on koskenut vuosia 2022–2024. Tähän valvontasuunnitelmaan on sisällytetty myös jätelain mukaisen valvonnan suunnitelma. Valvontasuunnitelman ajantasaisuutta ja päivitystarvetta seurataan vuosittain osana valvonnan toteutumisen arviointia.

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

Ympäristöluvanvaraisia, ilmoituksenvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja on valvottava säännöllisesti määräaikaistarkastuksin. Näillä toiminnoilla on myös velvollisuus tehdä hakemus tai ilmoitus ympäristönsuojeluviranomaiselle ennen toiminnan aloittamista. Tarkastuskohteet ja -ihteys on määriteltävä ympäristöriskien arvioinnin perusteella. Määräaikaistarkastuksista ja muista säännöllisistä valvontatoimista on laadittava valvontaohjelma, jota on pidettävä ajan tasalla. Valvontasuunnitelmassa tulee kuvata valvontaohjelman laatimismenettely.

Ennakkovalvonnan piiriin kuuluvien toimintojen säännöllinen valvonta on vuosia jatkuvaa, pitkäjänteistä työtä. Toiminnanharjoittajan ja valvontaviranomaisen välille syntyvä säännöllinen yhteydenpito edesauttaa ympäristönsuojelun kannalta parhaan toimintatavan tavoitteen toteutumista. Kun yhteydenpito on säännöllistä, myös toiminnan muutoksesta johtuvat lupa- ja ilmoitusmääräysten sekä rekisteröinnin asetuksen mukaisuuden tarkastamisen tarpeet tulevat ajoissa esille, muutoshakemukset saadaan ajoissa vireille, eikä asioiden käsittely viivästyä rakennus- tai muiden suunnitelmien toteuttamista. Toiminnanharjoittajan on myös helpompi lähestyä viranomaista tarvitessaan tietoa ja ohjeita esim. muuttuvien ympäristösäädösten ja -vaatimusten tulkitsemiseen.

Jätelain (646/2011, JL) 124 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava 100 §:ssä tarkoitetun jätteen ammattimaisen keräyksen valvontaa varten suunnitelma. Suunnitelmassa on oltava myös sellaiset kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulla olevat

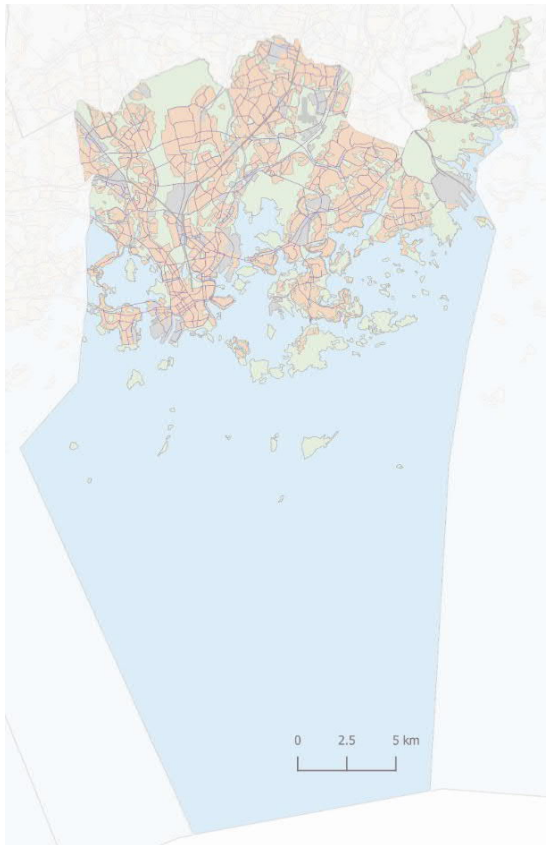
toiminnot, joihin liittyy tai voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja. Suunnitelman tulee perustua arviointiin jätteistä ja niiden jätehuollosta aiheutuvista riskeistä ja ympäristövaikutuksista. Suunnitelmassa on esitettävä tarkastusten tavoitteet ja painopisteet, suunnitelman kattama maantieteellinen alue, suunnitellut tarkastukset ja niiden tiheys, tarkastuksiin osallistuvat viranomaiset ja niiden yhteistyötä koskevat järjestelyt sekä muut tarkastusten asianmukaiseksi toteuttamiseksi tarpeelliset seikat. Suunnitelma on arvioitava uudelleen vähintään joka kolmas vuosi ja se on saatettava tarpeen mukaan ajan tasalle. Tähän valvontasuunnitelmaan on sisällytetty jätelain mukaisen säännöllistä valvontaa koskevan suunnitelman vaatimat taustatiedot, ja suunnitellut tarkastukset sisällytetään ympäristönsuojelulain mukaiseen valvonta-ohjelmaan, joka päivitetään vuosittain.

Vesilain (587/2011) ja maa-aineslain (555/1981) mukaisen valvonnan suunnittelu ei ole lakisäänteistä, mutta tehokkaan valvonnan varmistamiseksi myös tätä valvontaa on tarpeen suunnitella. Valvontasuunnitelmaan on siten pyritty kokoamaan ympäristönsuojeluviranomaisen koko valvonnan työkenttä.

Valvontasuunnitelma ja -ohjelma mahdollistavat ympäristönsuojelulain ja jätelain säännöllisen valvonnan maksullisuuden. Valvonnan maksuja peritään säännöllisen valvonnan ohella myös ympäristönsuojelulain ja jätelain muusta valvonnasta. Valvonnasta perittävistä maksuista päätetään ympäristönsuojeluviranomaisen taksassa. Myös maa-ainesten oton valvonnasta perittävistä maksuista päätetään viranomaisen taksassa. Maa-aineslain valvonnan maksullisuus ei ole sidottu suunnitelmallisuuteen vaan perustuu ottotoiminnan laajuuteen.

2. Ympäristöolosuhteet ja merkittävimmät pilaantumisriskit

Helsinki sijaitsee Suomenlahden rannikolla, ja 70 prosenttia kaupungin pinta-alasta on merialuetta (kuva 1). Rantaviivaa Helsingillä on 130 kilometriä ja 300 saaren saaristo. Helsingin ominaispiirteitä ovat merellisyys ja moninaiset pienvedet, vilkkaat satamat, tiivis kaupunkirakenne, asuinalueiksi kunnostettavat laajat käytöstä poistuneet teollisuusalueet ja kaupungin ulkoilu- ja virkistysalueiden kasvava käyttöaste.



© Helsingin kaupungin kaupunkiympäristötoimialan kaupunkimittaustalvet, Helsingin seudun kunnat ja HSY, 2020

Kuva 1 Helsingin kaupungin aluerajaus.

Pääkaupunkiseudun merialueen yhteistarkkailussa seurataan Viikinmäen ja Blominmäen jätevesipuhdistamoiden puhdistettujen jätevesien, sekä Helsingin ja Espoon lämpövoimaloiden merilauhdevesien ympäristövaikutuksia. Viikinmäen jätevedenpuhdistamon puhdistetut jätevedet johdetaan tunnelissa 8 km päähän rannikosta Katajaluodon kupeeseen. Blominmäen jätevedenpuhdistamon purkupaikka sijaitsee Espoon edustalla Gäsgrundet-luodon kaakkoispuolelle.

Puhdistettujen jätevesien vaikutukset veden laatuun näkyvät purkualueiden lähistöllä ajoittain heikentyneenä veden hygieenisenä laatuna sekä korkeampina typen pitoisuuksina. Merilauhdevesien ympäristöään lämmittävä vaikutus riippuu johdettavien merilauhdevesien määrästä, lämpötilasta, sääoloista, vastaanottavan vesistön virtaamaolosuhteista sekä vastaanottavan vesistön lämpötilasta. Lauhdevesien ympäristövaikutukset ovat kuitenkin pienialaisia ja lyhytkestoisia.

Vantaanjoki tuo valuma-alueeltaan ravinteita Helsingin edustalle. Vantaanjoen tuoma vuosittainen typikuorma on hiukan suurempi kuin jätevedenpuhdistamoiden puhdistettujen jätevesien yhdistetty typikuormitus (2021: Vantaanjoki N 1280 tn/vuosi; jätevedenpuhdistamot N 1067 tn/vuosi). Fosforin osalta Vantaanjoen kuormitus on kaksi – kolminkertainen puhdistettujen jätevesien fosforikuormaan (2021: Vantaanjoki P 71 tn/vuosi; jätevedenpuhdistamot P 21 tn/vuosi).

Helsingin edustan merialueen vesimuodostumien tila vaihtelee huonosta tyydyttävään. Huonoin tila esiintyy Kruunuvuoren ja Seurasaaren vesimuodostumien alueella. Ulkosaariston vesialueiden tila on välttävää tyydyttävään. Kokonaisuudessaan pääkaupunkiseudun merialueen tila on välttävä. Helsingin edustan merialueella ei ole yhtään hyvässä tilassa olevaa vesimuodostumaa. Kaikkien vesimuodostumien tila vaikuttaa heikenneen tai pysyneen muuttumattomana 2000-luvun alusta. Tilan heikkeneminen on ollut selvintä ulkosaariston ja Sipoon saariston vesimuodostumissa. Lahtialueilla 1970-luvulta vuosituhanteen vaihteeseen saakka kestänyt tilan kohentuminen on pysähtynyt. Heikkenevä tila johtuu kokonaisfosforipitoisuuksien ja levämäärien kasvusta, näkösyvyyden heikkenemisestä ja pohjaeläinyhteisöjen köyhtymisestä. Tilaan vaikuttavat sekä yleinen Suomenlahden tilan kehitys että paikallinen merialueen tilaan vaikuttava toiminta.

Helsingin edustan merialueen kaloista analysoiduista haitta-aineista PFAS-yhdisteet ovat merkittävä haitta-aineryhmä Helsingin merialueen kaloissa. Elintarvikelainsäädännössä määritellyt korkeammat enimmäispitoisuudet eivät Helsingin merialueen kaloilla ylittyneet. Sen sijaan yleisesti kalalle asetettu enimmäispitoisuus ylittyi Vanhankaupunginlahden ahvenella, hauella ja kuhalla, sekä Kruunuvuorenselän ahvenella. Tämän perusteella Helsingin kaupunki antoi suosituksen, jonka perusteella erityisesti riskiryhmien eli raskaana ja hedelmällisessä iässä olevien sekä lasten ja nuorten tulisi välttää Vanhankaupunginlahden ahvenien ja haukien käyttämistä ravinnoksi toistaiseksi.

Suomenlahti kuuluu maailman vilkkaimpiin merialueisiin. Etenkin Suomenlahden pohjukkaan kohdistuvat suuret liikennevirrat, joista iso osa on öljyä ja öljytuotteita kuljettavia säiliöaluksia. Suomenlahden ominaispiirteet (mataluus, kapeus, murtovesi, vuodenajat) yhdistettynä suureen liikennetiheyteen synnyttävät korkean onnettomuusrisikin. Öljyonnettomuuden riski on nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa aiempaa suurempi. Toteutuessaan isompi öljyonnettomuus aiheuttaisi merkittävää haittaa Suomenlahden ympäristölle. Sen puhdistaminen olisi haastavaa ja siitä toipuminen veisi aikaa.

Yksi pääkaupunkiseudun vedenlaatuun vaikuttavista suurimmista kuormittajista on työmailla syntyvät vedet. Tähän liittyen on laadittu pääkaupunkiyhteistyössä yhteinen Pääkaupunkiseudun työmaavesiohje, ja erillinen Maalämpökaivojen vesienkäsitteilyn ohje on tarkoitus päivittää myös pääkaupunkiseudulla yhtenäiseksi. Useista eri tietolähteestä on kerätty tietoja ja tunnistettu herkkät vesikohteet, jotka on katsottu olevan erityisen herkkiä pH:n muutoksille, kohonneille kiintoainepitoisuuksille pienen vesimäärän, arvokkaan lajiston, virkistyskäytön tai luonnontilaisuuden

takia. Olemassa olevasta aineistosta on koottu erillinen karttatase Helsingin karttapalveluun. Tarkoituksena on ollut tukea työmaavesien käsittelyn suunnittelua, mutta tasoa voidaan hyödyntää myös muussa maankäytön ja rakentamisen sekä luonnonsuojelun suunnittelussa. Herkkien vesikohteiden aineistoa päivitetään mahdollisten uusien tietojen myötä. Työmaavesien lisäksi rakentamisen yhteydessä tehtävä maanmuokkaus ja erityisesti happamien sulfaattimaiden huolimaton käsittely on kaikille vesistöille vaaraa aiheuttavaa.

Vesilain mukaan eräiden fladojen, kluuvijärvien, lähteiden, norojen, lampien ja järvien luonnontilan vaarantaminen on kiellettyä. Helsingissä on havahduttu näiden kohteiden olevan riskikohteita maankäytön suunnittelun vuoksi, koska tällaisten kohteiden olemassaolosta ei välttämättä ole ollut aiempaa tietoa. Vuonna 2024 ympäristönsuojelu on aloittanut kartoituksen, ja löytänyt useita noroja ja lähteikköjä, joista ei ole ollut aiempaa tietoa. Yhteistyötä on tiivistetty näiden vaarantamiskieltokohteiden osalta maankäytön suunnittelun kanssa.

Vedenhankintaa varten tärkeitä pohjavesialueita ovat Vuosaaren, Vartiokylän, Tattarisuon ja Santahaminan pohjavesialueet sekä osin Helsingin puolella sijaitseva Fazerilan pohjavesialue, joka sijoittuu pääosin Vantaan puolelle. Myös Isosaaren pohjavesialue on määritelty muuhun vedenhankintaan soveltuvaksi pohjavesialueeksi. Helsingin alueella pohjavettä ei käytetä normaali-tilanteessa vedenhankintaan, vaan talousvesi on peräisin Päijänteestä. Päijänteestä tuleva raakavesi on hyvälaatuista ja täyttää laatuvesivaatimukset.

Maa- ja kallioperän vaihtelusta johtuen Helsingistä löytyy monipuolisesti erilaisia luontotyyppejä. Helsingissä on sekä rakennettuja että rakentamattomia viheralueita. Luonnontilaisten viherympäristöjen määrä vähenee ja rakennettujen viheralueiden osuus lisääntyy kaupunkirakenteen tiivistyessä entisestään. Luonnonsuojelualueita oli vuoden 2023 lopussa kaikkiaan noin 1424 hehtaaria. Laajimmat suojellut alueet ovat Viikki-Vanhankaupunginlahden, Haltialanmetsän ja Kallahden matalikon luonnonsuojelualueet. Valmistelussa olevassa uudessa luonnonsuojeluohjelmassa on tavoitteena lisätä merkittävästi suojeltujen alueiden pinta-alaa kaupungissa. Samalla myös merellisten luonnonsuojelualueiden tarve on nykyistä laajemmin tunnistettu.

Kaupunkirakennetta edelleen tiivistetään täydennysrakentamisella sekä uusilla suurilla aluerakentamiskohteilla. Olemassa olevaa rakennettua ympäristöstä on pidettävä kunnossa ja rakenteita on uusittava. Vanhaa rakennuskantaa myös puretaan uudisrakentamisen tieltä. Tiiviisti rakennetussa kaupunkiympäristössä niin työmaat kuin kunnossapidonkin edellyttämät kuljetukset, siirto-kuormausta ja välivarastointi voivat aiheuttaa ympäristö- ja terveyshaittoja lähiympäristölle. Asuinkäyttöön otetaan myös aiemmin teollisuus- ja liikennekäytössä olleita alueita, joilla vanhojen jäte-
täyttäjien ja teollisen toiminnan pilaama maaperä on tutkittava ja puhdistettava ennen rakentamista. Maaperän pilaantumista todetaan ajoittain myös lämmitysöljysäiliöiden vuotojen takia.

Tiivis kaupunkirakenne mahdollistaa tehokkaan maankäytön, mutta luo samalla paineita myös ilmanlaadun ja ääniympäristön vaatimuksina. Työmaiden aiheuttamalle pölyämiselle ja melulle altistuvia kohteita on lähes poikkeuksetta työmaiden läheisyydessä. Helsingissä tilapäistä melua aiheuttavia toimintoja on paljon, ja siksi ne voivat ajoittua ja sijaita siten, että samassa häiriintyvässä kohteessa melua ja pölyämistä voidaan kokea yhtäaikaaisesti usealta suunnalta tai useista eri kohteista perätysten. Kesäaikaan suuret ulkoilmakonserdit ja ravintolaterasseilla soitettava musiikki lisäävät kaupungin äänekyyttä. Viikkaasti liikennöidyt kadut lisäävät sekä melua että ilmanlaatua heikentäviä päästöjä. Ilmanlaadun heikkenemistä pyritään vähentämään panostamalla toimivaan kävely- ja pyörätieverkostoon sekä joukkoliikenteeseen, kuten linja-autoihin, metron, raitiovaunuihin ja lähijuniin. Osansa ympäristön melu- ja ilmanlaatuun on myös valtakunnallisella rataliikenteellä sekä lentoliikenteellä. Erityisesti tiiviillä pientaloalueilla ilmanlaadun heikentymistä aiheutuu lisäksi puun pienpoltosta.

3. Valvonnan organisointi ja resurssit

3.1. Valvontaorganisaatio

Tässä suunnitelmassa esitetyt valvontatehtävät muodostavat vain osan ympäristöseuranta ja -valvontayksikön lakisääteisistä tehtävistä. Yksikön ympäristövalvonnasta vastaava henkilöstö hoitaa valvonnan lisäksi ympäristö- ja maa-aineslupien valmistelun, ympäristönsuojelulain mukaisten ilmoituksiin ja rekisteröinteihin liittyvän päätöksenteon, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvän päätöksenteon sekä jätelain mukaiset rekisteröinnit. Ympäristöseuranta ja -valvontayksikölle kuuluu myös vesilain (587/2011), vesihuoltolain (119/2001), maastoliikennelain (170/1995), vesiliikennelain (782/2019) ja merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) ja ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain mukaisia tehtäviä. Ympäristöseuranta ja -valvontayksikkö antaa omalta osaltaan lausuntoja toisten viranomaisten lupahakemuksiin ja hoitaa toimialansa yleistä valvontaa. Hallintopakko- ja ympäristörikkosprosessit ovat usein monitahoisia, pitkäkestoisia ja vaativat paljon työaikaa.

Ympäristöseuranta ja -valvontayksikössä ympäristövalvontatehtävät jakautuvat kolmelle tiimille. Ympäristönsuojeluviranomistehtävissä työskentelee yksikön päällikön ja tiimipäälliköiden lisäksi 17 ympäristötarkastajaa. Lisäksi ympäristövalvonnan viranomaistehtäviin on käytettävissä 0,2 henkilötyövuotta vesistötutkijan työajasta. Osa työntekijöistä tekee tällä hetkellä osa-aikaista työaikaa.

3.2. Valvonnan resurssit

Helsingin kaupungin ympäristöseuranta- ja -valvonta –yksikössä (YSE) ympäristövalvonnan viranomaistehtäviin on käytettävissä 17 htv seuraavasti:

- Ympäristönsuojelulain ja jätelain mukainen valvonta 9 htv
- Vesiensuojeluun liittyvä valvonta 2 htv
- Pilaantuneiden maiden ja pohjavesien viranomaistehtävät 5 htv
- Ympäristövalvonnan muut viranomaistehtävät 1 htv

Yksikön päällikön tehtävät liittyvät yksikön johtamiseen ja toiminnan suunnitteluun sekä viranomaistoimintaan liittyvään päätöksentekoon. Tiimipäälliköiden työaika painottuu valvonnan johtamiseen, organisointiin, kehittämiseen ja tiimin esihenkilötehtäviin. Ympäristövalvonnan ja maaperävalvonnan tiimipäälliköt vastaavat myös viranomaisen päätöksentekoon liittyvistä linjauksista yhdessä yksikön päällikön kanssa. Vesiensuojelutiimin tiimipäällikön tehtävät painottuvat tutkimustehtäviin, sillä viranomaistehtävät ovat vain osa tiimin vastuulla olevasta tehtäväkokonaisuudesta. Yksikössä on neljä johtavan ympäristötarkastajan virkaa, jotka oman substanssiosuamisensa osalta osallistuvat linjausten tekemiseen ja toiminnan kehittämiseen.

Tehdyn seurannan perusteella muiden kuin esihenkilöiden työajasta keskimäärin 80 %:a käytetään ympäristönsuojeluviranomaisen erityistehtäviin. Tästä työpanoksesta reilu puolet menee päätösasioihin ja lausuntojen valmisteluun. Valvontaan käytettävästä työajasta suurin osa on mennyt toimenpiteepyynnöiden ja vireillepanojen käsittelyyn. Säännölliseen valvontaan on kohdenunut noin 1–1,5 henkilötyövuotta. Nykyisillä henkilöstöresursseilla on mahdollista tehdä noin

170–200 valvontatarkastusta vuodessa. Tämä riittää nykyisen valvontaohjelman mukaisiin määräaikaistarkastuksiin ja mahdollistaa valvontaprojektien toteuttamisen. Pilaantuneen maaperän kunnostustöiden valvontaan on jatkossa tarpeen kohdistaa lisää valvontaresursseja.

Helsingin kaupungissa ympäristönsuojelutehtävät ovat painottuneet voimakkaasti kehittämis- ja edistämistehtäviin, mikä näkyy muista kunnista poikkeavana resurssien jakautumisena ympäristönsuojelun viranomaistehtävien ja kehittämistehtävien osalta. Viime vuosina ympäristövalvontaan on saatu lisäresursseja, jotka ovat mahdollistaneet valvontatoiminnan tehostamisen. Työmäärän lisääntyminen ja asukkaiden aktiiviset yhteydenotot kuormittavat edelleen toimintaa.

3.2.1. Säännöllinen valvonta

Säännölliseen valvontaan vuosittain käytettävissä oleva resurssi ja sen kohdentaminen valvontaan toimintoihin tarkentuvat vuosittain päivitettävässä valvontaohjelmassa.

Säännölliseen valvontaan käytettävissä oleva resurssia käytetään ympäristönsuojelun mukaisen luvanvaraisten, ilmoituksenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastusten tekemiseen, vuosiraporttien tarkastamiseen ja tarkkailutulosten seurantaan. Lisäksi jätelain säännöllisen valvonnan kohteista rekisteröitäviä jätteen vastaanottotoimintaa harjoittavia toimipisteitä valvotaan määräaikaistarkastuksin. Ekopisteiden valvontaa toteutetaan otantana ja vaarallisen jätteen valvontaa toteutetaan valvontaprojekteina.

Kertaluonteista toimintaa koskevia ilmoituksia kuten meluilmoituksia ja koetoimintailmoituksia valvotaan myös säännöllisesti tarkastuksin. Käytössä oleva henkilöstöresurssi ei mahdollista kaikkien meluilmoituksien tarkastamista valvontatarkastuksin, joten valvontaa joudutaan toteuttamaan riskiperusteisesti.

Lähtökohtaisesti kaikille säännöllisen valvonnan kohteille nimetään vastuuvälvoja. Muiden säännöllisen valvonnan valvontatehtävien osalta valvontatehtäviä hoidetaan tehtävänjaon perusteella. Laitokset ja muut tehtävät pyritään jakamaan valvojille siten, että kokonaistyömäärä jatkautuisi mahdollisimman tasaisesti.

Ympäristönsuojeluviranomaisen resurssien rajallisuus edellyttää tehtävien priorisointia ja valvonnan toimenpidekynnys joudutaan asettamaan melko korkeaksi. Käytössä olevaa henkilöstöresurssia on tehtävien asianmukaisen hoitamisen varmistamiseksi pystyttävä tehokkaasti keskittämään ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpien valvonta-asioiden hoitamiseen, mikä voi ajoittain tarkoittaa, ettei kaikkiin viranomaiselle tulleisiin yhteydenottoihin pystytä viivytyksettä vastamaan.

3.2.2. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden viranomaistehtävät

Ympäristöministeriö on päätöksellään (VN/5635/2018) siirtänyt Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle toimivallan käsitellä ympäristönsuojelun mukaiset pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevat ilmoitukset Helsingin kaupungin alueella. Kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto on päätöksellään siirtänyt tämän toimivallan ympäristöseuranta- ja -valvontayksikön päällikölle.

Vuonna 2024 tuli voimaan organisaatiomuutos, jonka seurauksena osa pilaantuneiden maiden viranomaistehtävien henkilötyövuosista siirtyi tiimipäällikön tehtäviin. Tämä lisää työn sujuvuutta,

mutta myös vie päätöksiin ja valvontaan käytettäviä resursseja. Muutosten ja henkilöstövajauksen takia ei tarkastuksia kunnostuskohteille ole viime vuosina pystytty juurikaan tekemään. Tulevina vuosina valvontaan on tarpeen suunnata aiempaa enemmän henkilöstöresursseja.

Pilaantuneen maaperän puhdistukseen liittyvä viranomaistyö on muuttunut haastavammaksi, koska lainsäädännön muutoksesta johtuen esimerkiksi mekaanisen ohjearvojen tarkistamisen sijaan nykyään kohteiden kunnostustavoitteet määritetään yleensä kohdekohtaisilla riskilaskentoihin perustuvilla riskinarvioinneilla. Aiempaa useammin paikalle myös riskinarvion perusteella jätetään pilaantuneita massoja, jotka edellyttävät riittäviä suojausrakenteita. Uutena tehtävänä ympäristönsuojeluviranomainen vastaa myös ympäristöriski-arvioista annettavista lausunnoista energiakaivojen toimenpidelupien yhteydessä pilaantuneilla maa-alueilla.

Ympäristönsuojelulain pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevaa lainsäädäntöä ollaan uudistamassa muun muassa siten, että puhdistamista koskevien ilmoitusten lisäksi tehtäisiin ilmoituksia myös puhdistustarpeen arvioinnista ja maaperän kaivamisesta. Tulevien lainsäädäntömuutosten vuoksi erilaisten ilmoituspäätösten ja lausuntojen määrän oletetaan kasvavan entisestään. mahdollisimman yksityiskohtainen.

3.3. Osaamisen ylläpito ja kehittäminen

Ympäristötarkastajien jatkuvalla ja monipuolisella kouluttautumisella on keskeinen merkitys valvontasuunnitelman toteutuksessa ja valvonnan kehittämisessä. Koulutus on tarpeen mukaan ympäristöpalveluiden sisäistä koulutusta tai ulkopuolista koulutusta. Tavoitteena on hyvä lainsäädännön tuntemus ja soveltamisosaaminen kullakin valvonnan osa-alueella, sujuvat tietotekniikkataidot, selkeä kirjallinen ilmaisu sekä hyvät vuorovaikutus- ja asiakaspalvelutaidot. Ympäristöalan lainsäädäntö ja osaaminen kehittyi nopeasti ja alan koulutukset ovat pääasiallisesti maksullisia. Riittävän osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen edellyttää riittävää taloudellista resurssointia koulutukseen.

Tiimeissä pidettävissä vuosittaisissa onnistumiskeskusteluissa esihenkilö arvioi jokaisen työnteekijän kanssa edellisenä vuonna toteutuneen koulutuksen ja sen vaikutuksen työhön. Onnistumiskeskustelussa tavoitteena on sopia koulutus- ja kehityssuunnitelma lähitulevaisuuteen niin, että tulevaa vuotta koskeva suunnitelma olisi mahdollisimman yksityiskohtainen.

3.4. Viranomaisyhteistyö

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

Yhteistyö valtion lupaviranomaisen (Helsingin alueella Etelä-Suomen aluehallintovirasto, ESAVI) sekä valtion valvontaviranomaisen (ELY-keskus) kanssa pitää sisällään paikallistuntemuksen tuomista lupaprosesseihin lausuntojen kautta sekä valtion luvittamien ja valvomien lupakohteiden tarkastuksille osallistumista ja lupalaitosten vuosiraporttien läpikäymistä resurssien sallimissa rajoissa. ELY-keskus on järjestänyt vuosittain alueellisen ympäristönsuojelun neuvottelupäivän kuntien ympäristönsuojeluhenkilöstölle sekä muita koulutuksia liittyen lakimuutosten kautta tapahtuviin ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatehtävien muutoksiin.

Suomen ympäristökeskuksen, alueellisten ELY-keskusten ja Turun kaupungin kanssa tehdään yhteistyötä pilaantuneen maaperän ja puhdistamisen valvonnassa.

Helsingin kaupungin terveysuojeluviranomaisen kanssa tehtävä yhteistyö on osa Helsingin ympäristöpalveluiden sisäistä toimintaa. Yhteistyö koostuu erilaisista yhdessä hoidettavista valvonta-asioista, molemminpuolisesta asiantuntija-avusta ja yhteisistä lausunnoista. Lisäksi terveysuojelun valvonnalta pyydetään lakisääteiset lausunnot mm. ympäristölupiin ja vesihuoltolain mukaisiin vapautushakemuksiin.

Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä asioissa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on yhteydessä kaavoittajiin sekä vuoden 2025 alusta rakentamislakia (751/2023) valvovaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiseen. Rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltojen rajapintaan sijoittuu mm. rakentamisen ja purkamisen ympäristöhaittojen, ympäristömelun, jätevesi- ja maalämpöpöj järjestelmien rakentamisen vesienkäsittelyn, hulevesien hallinnan ja kaupunkikuvan siisteyden valvontaan liittyviä asioita, joiden osalta tehdään tarvittaessa yhteisiä tarkastuksia ja tapauskohtaista työnjakoa. Lisäksi maaperän pilaantumiseen liittyvillä asioilla on vaikutusta rakentamishankkeisiin ja rakentamisen lupamenettelyihin. Roskaantuneen alueen valvonnassa on aina otettava huomioon rajapinnat rakentamislain ja alueidenkäyttölain (132/1999) mukaiseen rakennetun ympäristön valvontaan. Rakennetun ympäristön epäsiisteys kuuluu pääsääntöisesti rakennusvalvontaviranomaisen vastuulle, ja rakentamislain kautta asiaa voidaan lähestyä kokonaisvaltaisemmin ja tehokkaammin. Rakennusvalvonta pyytää harkintansa mukaisesti lausuntoja yksittäisten kohteiden lupahakemuksista.

Helsingin kaupungin maaomaisuuden käytön valvonnalla on yhteisiä valvontakohteita ympäristövalvonnan kanssa mm. purku- ja rakennustöiden ja yleisötapatumien aikana sekä roskaantumistapauksissa. Yhteistyötä kehitetään mm. päällekkäisen työn välttämiseksi.

Jätehuoltoviranomaisen kanssa tehtävä yhteistyö liittyy jätehuoltomääräysten valvontaan mm. jätteenkeräykseen ja jätteenkuljetuksiin. Jätehuoltoviranomaisena Helsingin alueella toimii Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä (HSY). Jätehuoltoviranomaisten seurantavelvoitteen ja ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavelvoitteen yhteensovittaminen rajatapauksissa on tarpeen resurssien oikean kohdentamisen vuoksi.

Helsingin alueella toimivia vesihuoltolaitoksia ovat HSY, Sipoon Vesi ja Villingin vesiosuuskunta, joiden kanssa tehdään yhteistyötä mm. jäte-, seka- ja hulevesiviemäreihin ja jäteveden puhdistamiseen sekä teollisuusjätevesiin, työmaavesiin ja vesihuollon kehittämiseen liittyvissä asioissa.

Suomen ympäristökeskuksen ja Tullin kanssa tehtävä yhteistyötä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvien yritysten jätteiden kansainvälisten siirtojen valvonnassa sekä mahdollisten laittomiin kansainvälisiin jätteesiirtoihin liittyvissä havainnoissa.

Helsingin kaupungin pelastuslaitos on tärkeä yhteistyötaho ympäristövahinkotilanteissa ja kemikaalien varastointia koskevissa asioissa, kuten öljysäiliöiden käyttöön ja käytöstä poistoon liittyvissä tilanteissa. Yhteistyötä kemikaalien valvonta-asioissa tehdään tarvittaessa myös Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.

Helsingin poliisilaitoksen kanssa tehtävä hyvä yhteistyö on edellytyksenä tehokkaalle ympäristövalvonnalle. Mahdollisissa rikostapauksissa käydään keskustelua, tehdään tutkintapyyntöjä sekä järjestetään yhteisiä neuvotteluja ja tarkastuksia kohteissa. Myös rikostapausten tutkimisessa avustetaan tarvittaessa mm. asiantuntijalausunnoin.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien sekä Suomen kuuden suurimman kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisten kesken käydään säännöllistä vuoropuhelua ja järjestetään yhteistyötapaamisia

ympäristövalvonta-asioiden tiimoilta. Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteistyö on tiivistynyt entisestään viime vuosina yhteisten ohjeiden laatimisen myötä.

Helsingin kaupungin ympäristöseuranta- ja -valvontayksikkö antaa tarvittaessa virka-apua ja neuvoo muita viranomaisia ympäristönsuojeluun liittyvissä erityiskysymyksissä.

4. Ympäristönsuojelulain valvontakohteet

4.1. Ympäristölupalaitokset, ilmoituksenvaraiset toiminnot ja rekisteröitävä toiminta

Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen määräaikaishavainnon piiriin kuuluvia kohteita on yhteensä 208 kappaletta vuoden 2024 joulukuussa. Kohteista ympäristöluvanvaraisia toimintoja on 62 kappaletta, ilmoituksenvaraisia 9 kappaletta ja rekisteröitäviä 137 kappaletta (Taulukko 1). Helsingin kaupungin ympäristövalvonta osallistuu resurssien salliessa myös valtion valvontaviranomaisen valvontakohteiden määräaikaistarkastuksiin. Valtion valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia luvanvaraisia laitoksia on Helsingissä 78 kappaletta (lokakuu 2024).

Taulukko 1 Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen ympäristönsuojelulain mukaiset valvontakohteet vuoden 2024 joulukuussa.

Ympäristölupakohteet	Määrä
Jätteen käsittely ja hyödyntäminen	33
Elintarvikelaitos	7
Krematorio	3
VOC-laitos	2
Pilaantuneen maaperän puhdistaminen	5
Muu	12
Yhteensä	62
Ilmoituskohteet	Määrä
Elintarvikelaitos	3
Varikko	5
Muu	1
Yhteensä	9
Rekisteröitävät kohteet	Määrä
Betoniasema	6
Energiantuotanto	5
Polttonesteiden jakeluasema	103
Kemiallinen pesula	23
Yhteensä	137
Kaikki kohteet yhteensä	208

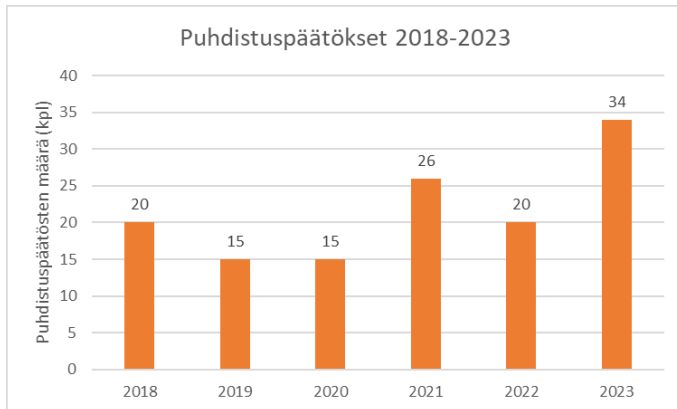
Näiden toimintojen tarkastaminen on tärkein ympäristönsuojeluviranomaisen valvontakeino. Säännölliseen valvontaan kuuluvat toiminnan aloittamistarkastuksen, suunniteltujen määräaikaistarkastusten sekä toiminnan lopettamistarkastuksen lisäksi luvassa määrättyjen selvitysten, vuosiraporttien ja tarkkailutulosten tarkastaminen. Tarkastuksissa otetaan huomioon myös muut kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluvat valvontatehtävät, esimerkiksi F-kaasu- (EU 573/2024) ja otsoniasetusten (EU 590/2024) valvonta, jätelain mukainen elintarvikejätteen kirjanpidon raportointivelvollisuus, kemikaalilain nojalla säädettyjen asetusten valvonta (ks. 6.7. Kemikaalilaki) Säännöllinen valvonta toteutetaan valvontaohjelman mukaisesti ja se on maksullista.

Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaiselle poikkeuksellisista tilanteista, joissa ympäristön pilaantumisen vaara on ilmeinen tai päästöjä tai jätteitä syntyy siten, ettei ympäristölupaa, ilmoituspäätöstä tai toimintaa koskevan valtioneuvoston asetusta voida noudattaa. Asian selvittämiseksi on ilmoituksen johdosta usein tarpeen tehdä tarkastus. Laitosten valvontaa tehdään myös saatujen toimenpidepyyntöjen ja mahdollisten kirjallisten vireillepanojen johdosta. Valvontaa voidaan toteuttaa myös erilaisina valvontaprojekteina. Myös nämä toimenpiteet voivat olla ympäristönsuojelulaisia ja taksassa määrätyn perustein maksullisia.

4.2. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostaminen

Helsingissä ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluu ympäristönsuojelulain 136 §:n mukaisista pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisilmoituksista ja vaativista riskinarvioista tehtävien päätösten ja lausuntojen antaminen sekä asiakkaiden neuvonta. Päätösvalmistelun ja kunnostuksen yhteydessä kohteita valvotaan tarkastuskäynnin, suunnitelmien tarkastuksen ja toimijan kanssa käytävin neuvotteluin.

Pilaantuneen maaperän puhdistaminen on Helsingissä mittavaa. Vuonna 2023 tehtyjä puhdistuspäätöksiä oli 34 kappaletta (Kuva 2). Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden ilmoitusten määrän ennakoidaan pysyvän vähintään samana tai nousevan.



Kuva 2 Pilaantuneen maaperän puhdistuspäätökset vuosina 2018–2023.

Pilaantuneiden maiden puhdistuskohteiden valvonnassa tarkastuksen tarve arvioidaan aina kohdekohtaisesti ja riskiperusteisesti. Arvioissa otetaan huomioon mm. puhdistettavan alueen laajuus, todetut haitta-aineet, tuleva maankäyttö, kunnostuksesta vastaavan asiantuntemus ja alueen herkkyys. Pienimuotoisia ja yllättäviä maaperän pilaantumistapauksia ohjataan lausunnoin ja kannanotoin sekä valvotaan tarvittaessa tarkastuskäynnin. Pilaantuneen maaperän kunnostuksen valvomiseksi tarpeelliset valvontatoimet ovat säännöllistä valvontaa ja siten maksullisia.

4.3. Meluilmoitukset

Erityisen häiritsevää melua tai tärinää aiheuttavaa tilapäistä toimintaa koskevien ympäristönsuojelulain 118 §:n mukaisten ilmoitusten käsittely ja valvonta muodostaa merkittävän osan ympäristövalvonnan tehtäviä Helsingissä. Näistä ns. meluilmoituksista valmistellaan vuosittain tyypillisesti noin 160 meluilmoituspäätöstä. Tavallisesti tapahtumia koskevia ilmoituksia on noin 30 kappaletta vuosittain. Vuonna 2023 päätöksiä tehtiin kuitenkin vain 125 kappaletta, joista rakentamista koski 100 kappaletta ja tapahtumia 25 kappaletta. Rakennusalan taantuman vuoksi rakentamista koskevien meluilmoitusten määrä on vähentynyt merkittävästi vuodesta 2022 lähtien.

Koska ilmoitusta vaativien toimintojen luonne on tilapäistä, ja ajoitus riippuu monesta tekijästä, tällaisten ilmoitusten ennako- tai jälkivalvontaa ei voi suunnitella tarkasti etukäteen. Meluilmoituskohteisiin tehdään tarkastuksia riskiperusteisesti ottaen huomioon toiminnan luonne, kesto, sijoittuminen melulle ja pölylle herkille kohteiden läheisyyteen sekä mahdolliset haittailmoitukset. Tarkastus pyritään tekemään esimerkiksi kaikkiin murskaus- ja louhintakohteisiin, joihin on annettu määräyksiä pölyntorjunnasta. Tehdyn tarkastuksen perusteella arvioidaan, tarvitaanko toiminta-aikana lisää tarkastuksia. Meluilmoituksen varaisen toiminnan valvontaohjelmassa esitetyt suunnitelmalliset tarkastukset ovat maksullisia.

4.4. Koeluonteisen toiminnan ilmoitukset

Ympäristölupaa vaativasta, lyhytaikaisesta toiminnasta, jonka tarkoituksena on selvittää toiminnan ympäristövaikutuksia tai uuden tekniikan tai menetelmän käyttökelpoisuutta, on tehtävä ympäristönsuojelulain 119 §:n mukainen ilmoitus. Tällainen koeluonteinen toiminta saattaa liittyä luvitetun laitoksen toimintaan, jolloin sitä voidaan valvoa myös osana laitosvalvontaa. Koeluonteisen toiminnan ilmoituksia tehdään suhteellisen harvoin, ja tilapäisyyden vuoksi niiden ennako- tai jälkivalvontaa on vaikea suunnitella etukäteen. Koeluonteinen toiminta tarkastetaan aina vähintään kerran toiminta-aikana, ympäristölupalaitoksen tavanomaisen toiminnan riskipisteityksestä riippumatta. Koetoimintailmoituksen varaisen toiminnan valvontaohjelmassa esitetyt suunnitelmalliset tarkastukset ovat maksullisia.

4.5. Onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteet

Toiminnanharjoittajilla on velvollisuus tehdä ympäristönsuojeluviranomaiselle ilmoitus poikkeuksellisesta tilanteesta (YSL 120 § ja 123 §). Onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteet edellyttävät yleensä valvontaviranomaisen toimenpiteitä asian selvittämiseksi. Viranomaistoimenpiteet ovat tarpeen aina, kun on aihetta olettaa, että tilanteesta aiheutuu terveyshaittaa tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Selvittäminen on tehtävä tarkastamalla toiminta tai muulla asianmukaisella tavalla.

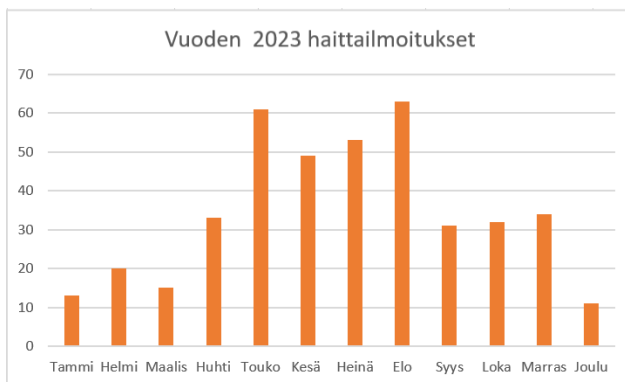
Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on säädetty mahdollisuus antaa muuta kuin luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa koskevia yksittäisiä määräyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi (YSL 180 §). Määräyksen antaminen soveltuu tilanteisiin, joissa ei suoraan ole annettu yleistä säännöstä tai määräystä, jota vastaan olisi toimittu. Näin viranomaisen voi tarkentaa ympäristönsuojelulain vaatimuksia yksittäistapauksessa. Annettu määräys voi edellyttää myös jälkivalvontaa.

Ympäristönsuojeluviranomainen voi luvanvaraisten, ilmoituksenvaraisten ja rekisteröitävän toiminnan poikkeuksellisen tilanteen ilmoituksen perusteella tehtävässä päätöksessä antaa mää-

räyksiä esimerkiksi pilaantumisen tai sen vaaran ehkäisemisestä sekä jätehuollon järjestämisestä. Lisäksi voidaan määrätä tarkkailusta ja tiedottamisesta. Poikkeuksellista tilannetta koskevan ilmoituksen käsittely ja annettujen määräysten valvonta edellyttää käytännössä aina vähintään yhtä ja yleensä useampaa tarkastuskäyntiä.

Ympäristönsuojeluvireissä vireillepano-oikeus on määritelty laajasti koskemaan asianosaisen ja valvontaviranomaisen ohella yhdistyksiä, kuntia ja muita viranomaisia. Kirjallinen vireillepano edellyttää aina viranomaiselta asian selvittämistä ja vireillepanijalla on myös oikeus saada valituskelpoinen päätös asiasta.

Haittailmoituksia tulee vireille useita erilaisia kanavia pitkin, kuten kaupungin palautejärjestelmästä, yhteissähköpostiin, suoraan sähköpostilla ja puhelimitse asiantuntijoille tai ohjautuen eteenpäin kaupungin muilta asiantuntijoilta. Vuonna 2022 haittailmoituksia on kirjattu noin 400 kappaletta, ja vuonna 2023 taasen noin 420 kappaletta. Vuonna 2023 haittailmoitukset jakaantuivat vuoden ajalle siten, että talvella lumisena kautena haittailmoituksia tuli vähän ja lumettomana kautena ilmoitusten määrä on kasvanut, painottuen touko-elokuulle (Kuva 3). Eniten haittailmoituksia tuli melusta: noin 225 kappaletta, joista reilusti yli puolet koski yöllistä melua. Jätteistä ilmoitettiin 78 kertaa ja vesiä koskevia ilmoituksia oli 71 kappaletta. Vain 12 haittailmoitusta koski useampaa kuin yhtä aihealuetta.



Kuva 3 Vuoden 2023 aikana tulleiden haittailmoitusten jakautuminen kuukausittain.

4.6. Muu ympäristönsuojelulain mukainen valvonta

4.6.1. Ympäristönsuojelumääräysten valvonnalliset ilmoitukset

Helsingin kaupungin ympäristönsuojelumääräyksissä edellytetään valvonnallisia ilmoituksia tallien perustamisesta sekä tallitoiminnan oleellisesta muutoksesta (7 §), lumen yleisen vastaanotopaikan perustamisesta (10 §), maaperässä olevan, käytöstä poistetun säiliön käsittelystä (13 §) ja jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (14 §). Valvonnallisten ilmoitusten lisäksi ympäristönsuojelumääräysten noudattamista valvotaan haittailmoitusten perusteella.

Vuonna 2023 ei tehty ilmoituksia tallien tai lumen vastaanottopaikkojen osalta. Vuonna 2023 tarkastettiin yhteensä 46 käytöstä poistetun öljysäiliön tarkastuspöytäkirjaa, joista yksi johti keho-

tukseen selvittää maaperän pilaantuneisuus. Öljysäiliöitä arvioidaan poistettavan käytöstä edelleen nykyiseen tahtiin lämmitysmuotojen muutostukien vuoksi. Samana vuonna tehtiin yksi ilmoitus jätteiden pienimuotoisesta hyödyntämisestä maarakentamisessa. Jätteiden hyödyntämisen maarakentamisessa arvioidaan massamäärältään kasvavan eikä ympäristönsuojelumääräysten pienimuotoinen hyödyntäminen ole enää menettelynä riittävä, vaan hankkeet edellyttävät joko ns. MARA-ilmoitusta tai ympäristölupaa. Lisäksi betonimurskeen EEJ-asetus (ei-enää-jätettä, EEJ) tuli voimaan 1.9.2022, mikä on vähentänyt pienimuotoisen jätteen hyödyntämisen ilmoituksia Helsingissä. Toisaalta hyödynnetyn betonimurskeen mahdolliset haitalliset vesistövaikutukset voivat aiheuttaa myöhemmin jälkivalvonnan tarvetta.

4.6.2. Nitraattiasetuksen valvonta

Eläinsuojien valvonnassa sovelletaan ympäristönsuojelulain ohella mm. valtioneuvoston ns. nitraattiasetusta (1250/2014), Helsingin kaupungin ympäristönsuojelumääräysten 7 § ja jätelakia. Eläinsuojia on ollut vuoden 2023 alussa 25 kappaletta, joista kahdella on ympäristölupa. Helsingissä on kaksi suurta tallikeskittymää Ruskeasuolla ja Tuomarinkartanossa, joissa toimii yhteensä 9 hevostallia. Muutoin eläinsuojat sijaitsevat hajanaisemmin eri puolella Helsinkiä.

Tarkastuksia tehdään ensisijaisesti uusiin kohteisiin, ja tarpeen mukaan kohteisiin, joiden toiminnassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kaikilla valvontaohjelman ulkopuolelle jäävillä pienillä eläinsuojilla pyritään kuitenkin käymään tarkastuksella säännöllisesti, vähintään kerran noin 10 vuodessa.

4.6.3. Hajajätevedet

Helsingissä arviolta hieman yli 500 asukasta ei ole liittynyt vesihuoltoverkkoon. Tarkemmat tiedot keskitetyn vesihuollon ulkopuolelle jäävistä kiinteistöistä ovat varsin puutteellisia. Ympäristönsuojelulakia ja valtioneuvoston asetusta (157/2017) talusjätevesien käsittelystä vesilaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (ns. hajajätevesiasetus) muutettiin keväällä 2017. Sääntelyä lievennettiin joiltakin osin aiemmasta ja uuden lainsäädäntölinjauksen mukaan kiinteistöillä, jotka sijaitsevat enintään sata metriä vesialueista tai pohjavesialueilla, jätevesijärjestelmän uusimisen määräaika oli 31.10.2019. Muilla alueilla kiinteistöjen jätevesijärjestelmän kunnostaminen tulee ajankohtaiseksi vasta tiettyjen isojen remonttien yhteydessä.

Muuttuneen lainsäädännön noudattamista on valvottu ainoastaan hajajätevesiin liittyvien haittailmoitusten perusteella. Kaikki hajajätevesien puhdistusvaatimuksia koskevat poikkeamishakemukset (ympäristönsuojelulaki 156 d §) tulee kuitenkin käsitellä. Vuosittain tällaisia hakemuksia on toistaiseksi ollut vain yksittäisiä. Hajajätevesikäsittelyyn liittyvää valvontaa tehdään lisäksi siinä yhteydessä, kun rakennusvalvonnalle annetaan lausuntoja lupahakemuksiin liittyvistä jätevesijärjestelmien suunnitelmista. Jokaisen poikkeamishakemuksen ja lausuntopyynnön käsitteilyn yhteydessä kohteeseen pyritään tekemään tarkastus.

5. Jätelain valvontakohteet

5.1. Jätelain yleinen valvonta

Jätelain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Jätelain yleinen valvonta kohdistuu jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen vaaran ehkäisemiseen (JL 13 §). Valvonta kohdistuu jätelain ja sen nojalla annettujen asetusten noudattamiseen, kunnan jätehuoltomääräysten noudattamiseen ja kunnan jätehuollosta vastuussa olevien sekä jätehuollon tehtäviä toteuttavien tahojen toimintaan.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluu jätteen ammattimaisen keräyksen toimijoiden rekisteröinti jätehuoltorekisteriin, jätehuoltomääräysten noudattamisen valvonta, roskaantumisen valvonta ja ympäristönsuojelulaissa kunnalle määrättyjen, ennakkovalvontaa edellyttävien toimintojen jätelain noudattamisen valvonta. Valvontavastuu toiminnasta, jossa syntyy vaarallista jätettä, on jakamaton valtion ja kunnan valvontaviranomaisen kesken. Käytännössä kunnan valvontavastuulle jäävät kuitenkin kaikki ne toiminnot, joille ei tehdä ympäristölupapäätöstä, ilmoituspäätöstä tai rekisteröintiä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tai jätehuoltorekisteriin.

Jätelain mukaisuutta valvotaan lähinnä asukkaiden tekemien haittailmoitusten ja jätehuoltoviranomaisen kirjallisten vireillepanojen perusteella. Valvonta kohdistuu jätteen hylkäämiseen eli ns. dumppaamiseen, järjestettyyn jätehuoltoon liittymiseen, olemassa olevan jätehuollon toimimattomuuteen, jätelain mukaisten kirjanpitovelvollisuuksien noudattamiseen sekä pääkaupunkiseudun ja Kirkkonummen jätehuoltomääräysten noudattamiseen. Yksi työllistävimmistä Pääkaupunkiseudun ja Kirkkonummen jätehuoltomääräysten pykälistä (JL 36 §) koskee yleisötילוisuuden järjestäjän velvollisuutta toimittaa jätehuoltosuunnitelma kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, kun tilaisuuteen ennakoidaan osallistuvan yhtä aikaa yli 500 henkilöä. Määräyksessä on lisäksi velvollisuus toimittaa loppuraportti toteutuneista jätemääräistä. Tällaisia jätehuoltosuunnitelmavollisia ulkoilmatapahtumia järjestetään Helsingissä kymmeniä vuosittain. Jätehuoltosuunnitelmia on käsitelty noin 70 kappaletta vuonna 2024.

Yhteistyötä roskaantumistapauksissa tehdään rakennusvalvontaviranomaisen, terveydensuojeluviranomaisen sekä alueen haltijan kanssa. Jos roskaajaa ei saada selville ja siivoaminen olisi alueen haltijalle kohtuutonta, on vastuu roskaantuneen alueen siivoamisesta viimekädessä kunnalla. Roskaantumisessa on aina muistettava ottaa huomioon mahdollinen maaperän tai pohjaveden pilaantumisriski. Maaperän ja pohjaveden pilaantumista voi aiheutua erityisesti jätteenpoltosta, vaarallisten jätteiden epäasiallisesta käsittelystä ja varastoinnista sekä maaperään haudatuista jätteistä. Tarvittaessa maaperän tila on selvitettävä ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Ja jos maaperän tai pohjaveden pilaantumista havaitaan, asia siirtyy käsiteltäväksi roskaantumisen sijaan velvollisuutena puhdistaa maaperä ja pohjavesi.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on myös mahdollisuus antaa yksittäinen määräys roskaantumisen ehkäisemiseksi tai jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi (JL 125 §). Määräyksen antaminen soveltuu tilanteisiin, joissa ei suoraan ole annettu yleistä säännöstä tai määräystä, jota vastaan olisi toimittu, mutta toiminta ei kuitenkaan ole jätelain tavoitteiden mukaista.

5.2. Säännöllinen valvonta

Jätelain 124 §:ssä säädetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle velvollisuus tarkastaa määräajoin asianmukaisesti toimivallassaan olevat 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.

Jätteen laitosmainen tai ammattimainen käsittely on usein ympäristönsuojelulain mukaisesti ennakkovalvonnan alaista toimintaa. Ympäristönsuojelulain mukaisten, ennakkovalvontaa vaativien laitosten ja yritysten osalta jätelakia valvotaan osana ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa. Ympäristöluvanvaraisten, ympäristönsuojelulain yleisen ilmoituksenvaraisten ja ympäristönsuojelulain tai jätelain mukaan rekisteröitävien toimintojen osalta valvoja on luvan tai ilmoituksen valvontaviranomainen tai rekisteröinnin tehnyt viranomaislainen. Vastuu vaarallisia jätteitä tuottavan toiminnan valvonnasta on kuitenkin jakamaton kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja ELY-keskuksen välillä.

Helsingin alueelta ei ole kattavaa rekisteriä laitoksista ja yrityksistä, joissa syntyy vaarallista jätettä. Tietoja on projektituonteisesti kerätty valvottavista toiminnoista. Tällaisia laitoksia ja etenkin yrityksiä perustetaan helposti, ja ne myös lopettavat toimintansa nopeasti, joten kattavaa lista toiminnoista on lähes mahdotonta pitää ajan tasalla. Karkean arvion mukaan näitä toimintoja on tuhansia. Vaarallisten jätteiden vääränlaisella käsittelyllä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia ja siksi näiden toimintojen säännöllinen valvonta on ympäristön kannalta olennaista.

Valvontaviranomaisen on tehtävä valvontaa varten suunnitelma JL 124 §:ssä luetelluista, säännöllistä valvontaa vaativista toiminnoista, jos niihin liittyy tai voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on edelleen laadittava suunnitelma jätelain 100 §:n mukaisen jätteen ammattimaisen keräyksen valvonnasta, ja suunnitelman voi liittää ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaohjelmaan. Valvontaviranomaisen on tarkasteltava tietoja ja seikkoja, jotka koskevat siirrettävän jätteen alkuperää, laatua, määrää, toimituspaikkaa ja vastaanottajaa. Helsingissä on rekisteröity 14 jätteen ammattimaista keräystä harjoittavaa yritystä. Näillä 14 toimijalla on yhteensä noin 300 toimipistettä.

6. Muiden lakien mukaiset valvontakohteet

6.1. Vesilain valvonta

Vesilain (587/2011) valvontaviranomaisina toimivat ELY-keskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Viranomaisten toimivalta on pääosin rinnakkainen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen eriteltyyn toimivaltaan kuuluu ojitusasioita sekä vesien johtamista koskevia päätösoasioita. Vesilain valvontavastuun rinnakkaisuuden vuoksi on tärkeää varmistaa, etteivät viranomaiset tee päällekkäisiä tehtäviä. Vesilain valvonnan yleisistä perusteista on sovittu ELY-keskuksen kanssa. Luvanvaraisten toimintojen valvonta jää pääasiassa ELY-keskuksen vastuulle. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo kuitenkin myös vesilain mukaisia lupia muun lupavalvontansa yhteydessä. Muilta osin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle jäävät yleiset valvontatehtävät ja laissa sille erityisesti määrätty tehtävät.

Ympäristövalvonta ei tee vesilain mukaista suunnitelmallista valvontaa. Vesilain valvonta keskittyy haittailmoitusten ja kirjallisten vireillepanojen käsittelyyn. Vesilain mukaisten vesirakentamislupien valvonta on pääsääntöisesti ELY-keskuksen vastuulla. Valvontakohteista kuitenkin ylläpidetään riittäviä perustietoja, jotta valvontatoimiin voidaan kiireellisissä tapauksissa ryhtyä viivytystä myös kuntatasolla. ELY-keskus lähettää kaikki vireillä olevat ruoppausilmoitukset tiedoksi ympäristövalvontaan. Ilmoituksiin pyritään antamaan kannanotto paikalliseen ympäristötietoon perustuen. Isojen rantarakentamishankkeiden ja luvattoman toiminnan valvontaa tehdään käytännössä monesti yhteistyönä.

6.2. Vesihuoltolain valvonta

Vesihuoltolain (119/2001) valvonta keskittyy hulevesiä ja vesihuolto (vesijohto- ja jätevesiverkosto) koskevaan liittymisvelvollisuuden valvontaan, vesihuollon kehittämissuunnitelman tekemiseen osallistumiseen ja lausuntojen antamiseen toiminta-alueista. Ympäristövalvonta ottaa kiinteistön liittämisasiain käsittelynsä vapautushakemuksen johdosta, muun valvonta-asian osana tai vesihuoltolaitoksen kirjallisesta vireillepanosta. Vesihuoltolain valvonta ei sisällä suunnitelmallista valvontaa. Vapautuspäätöksiä on yleensä vuosittain 10–30 kappaletta. Helsingissä valtaosasta vesihuoltoon koskevista vapautuspäätöksistä on valitettu hallinto-oikeudelle, hulevesivapautuspäätöksistä sen sijaan ei yleensä valiteta.

6.3. Merenkulun ympäristönsuojelulaki

Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) muutossäädöksen mukaisesti huvivenesatamat, joissa on yli 24 venepaikkaa tai talvitelakointipaikkaa sekä kalastussatamat, joiden purettu saalis on alle 20 000 kilogrammaa, ovat velvollisia esittämään vuodesta 2023 alkaen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle arvioitavaksi ja hyväksyttäväksi sataman jätehuoltosuunnitelma vähintään viiden vuoden välein. Aiemmin jätehuoltosuunnitelma on tullut laatia ja hyväksyttävä vain huvivenesatamilta, joissa on yli 50 venepaikkaa.

Muutossäädöksen mukaisia 25–50 venepaikan huvivenesatamia ja niiden yhteydessä olevia talvitelakointipaikkoja kartoitettiin vuonna 2024. Jätehuoltosuunnitelmavollisia huvivenesatamia on syksyllä 2024 tiedossa kaikkiaan 107 kappaletta. Jätehuoltosuunnitelma on saatu hyväksyttäväksi kaikilta tiedossa olevilta huvivenesatamilta ja niiden yhteydessä olevilta talvitelakointipaikoilta.

6.4. Maa-aineslaki

Helsingissä ei ole voimassa olevia maa-aineslain (555/1981) mukaisia maa-ainesten ottolupia. Luvanvaraisten ottoalueiden lisäksi valvontakohteita ovat kotitarvealueet, joista on tehtävä maa-aineslain edellyttämä ilmoitus. Helsingissä ei ole tehty ilmoituksia kotitarveottoalueista.

Maa-aineslain valvonnasta voidaan periä taksan mukainen vuosittainen valvontamaksu. Luvanvarainen ottotoiminta tulee laajuudesta riippuen tarkastaa vuosittain tai vähintään joka toinen vuosi. Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten yhteislupien valvontatiheyden määrittämisessä huomioidaan ympäristönsuojelulain riskinarviointi ja tarkastustiheys määritetty tiukemman tarkastusvälin mukaiseksi.

6.5. Maastoliikennelaki

Maastoliikennelain (1710/1995) mukainen lupa moottorikäyttöisillä ajoneuvoilla tapahtuvaa kilpailujen tai harjoitusten toistuvaan tai pysyvään järjestämiseen samassa maastossa on haettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen lupa. Lupaa on haettava myös yksittäisen tapahtuman järjestämiseen, jos tapahtumasta on odotettavissa huomattavia haittoja ympäristölle. Luvatonta moottorikäyttöisen kulkuneuvon käyttämistä maastossa valvoo poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos sekä Metsähallitus hallinnoimillaan alueilla.

6.6. Vesiliikennelaki

Vesiliikennelain (782/2019) mukainen lupa moottorikäyttöisellä vesikulkuneuvolla suoritettaviin kilpailuihin, harjoituksiin ja muihin tapahtumiin on haettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta. Jos lupaa haetaan usean kunnan vesialueelle, lupa tulee hakea toimivaltaiselta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta. Vesiliikenteen valvonta kuuluu poliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle ja Liikenne- ja viestintävirastolle.

6.7. Kemikaalilaki

Kemikaalilain (599/2013) mukaiset ympäristövelvoitteet ovat osana ympäristönsuojelulain yleistä velvollisuutta ehkäistä ja rajoittaa aiheutuvaa ympäristön pilaantumista. Valtion ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat kemikaalilain mukaisia ympäristövelvoitteita osana lupa- ja ilmoitusvelvollisten sekä rekisteröityjen toimintojen valvontaa. Toimivalta näiden toimintojen osalta määräytyy ympäristönsuojelulain toimivaltajaon mukaisesti. Määräaikaistarkastuksilla kemikaalien käsittelyn valvontaan liittyy erityisesti REACH-asetuksen (EY N:o 1907/2006), biosidiasetuksen (EU N:o 528/2012) ja POP-asetuksen (EU 2019/1021) noudattamista. Vantaan, Espoon ja Helsingin yhteistyönä laadittu kemikaalien valvontaohje otetaan käyttöön vuonna 2025, minkä seurauksena kemikaalivalvontaan käytettävä aika tulee etenkin alkuvaiheessa kasvamaan. Kemikaalien valvontaohje kattaa myös F-kaasusetuksen sekä otsoniasetuksen valvonnan. Tämä tulee ottaa huomioon tarkastuksiin käytettävässä työajassa.

7. Valvontaohjelma

Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaohjelma laaditaan vuosittain. Valvontaohjelmaan kootaan suunnitelma ympäristönsuojelulain mukaan toteutettavasta säännöllisestä valvonnasta ja sen kohdentamisesta, kuten luvanvaraisten, ilmoituksenvaraisten ja rekisteröityneiden toimintojen määräaikaistarkastuksista sekä laitosten tarkkailutulosten ja vuosiraporttien tarkastamisesta. Valvontaohjelmaan kirjataan myös jätelain mukainen säännöllinen valvonta, mihin kuuluu ammattimaisen jätteen keräyksen valvonta sekä vaarallista jätettä tuottavien toimintojen mahdollinen valvontaprojekti. Jätelain säännöllistä valvontaa kohdennetaan riskiperusteisesti huomioiden arvioinnissa jätemäärät, vaarallisten jätteiden määrä ja toiminnan ympäristöriskit. Lisäksi valvontaohjelmaan kirjataan maa-aineslain mukaiset valvontakohteet, jos tällaisia Helsinkiin tulee. Mahdolliset tulevat kohteet arvioidaan kohdekohtaisesti, ja valvontatiheys määritetään ottotoiminnan laajuuden, ottoalueen sijainnin ja valvontatarpeen perusteella. Valvontaohjelman rakenne on suunniteltu siten, että se toimii perusteena valvontamaksujen laskutukselle.

Valvontaohjelmaan voidaan lisätä myös muita projektiluonteisia valvontatoimia, jotka halutaan toteuttaa kyseisenä vuonna. Tällä tavoin kalenterivuoden ajalle suunnitellut valvontatoimet ja niihin tarvittava resurssointi on nähtävänä yhtenä kokonaisuutena.

Valvontaohjelma koostuu laitoskohtaisesta luettelosta, jossa on esitetty suunnitellut määräaikaistarkastukset sekä tarkkailu- ja raportointivelvoitteet. Valvontaohjelman mukaisten toimintojen tarkastustiheys määrittyy laitospäätösten riskinarvioinnin perusteella annetun valvontaluokan mukaan. Valvontaohjelmaa laadittaessa ensimmäinen määräaikaistarkastuksen ajankohta on määritetty valvontaluokan ja edellisen määräaikaistarkastuksen ajankohdan perusteella. Uudella toiminnalla tarkastusvälin laskenta aloitetaan toiminnan aloittamiseen liittyvästä aloitustarkastuksesta, joka on tarkoitus suorittaa mahdollisimman pian toiminnan alettua, kuitenkin viimeistään vuoden sisällä toiminnan alkamisesta.

Valvontaohjelmaa ylläpidetään jatkuvasti. Siihen lisätään mm. uudet valvontakohteet, uudet päätökset, tehdyt valvontatoimenpiteet ja määräaikaistarkastusten yhteydessä tarkistettut riskiarvioinnit. Valvontaohjelmaan lisätään sekä ympäristönsuojelulain säännöllisen valvonnan kohteet että jätelain suunnitelmallista valvontaa vaativat kohteet. Valvontaohjelma vahvistetaan seuraavalle vuodelle Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaostossa vuosittain marras-joulukuussa. Valvontaohjelman vahvistamisen yhteydessä esitetään yhteenveto valvonnan yleisistä periaatteista sekä toimialoitettaiset koosteet valvontakohteiden lukumäärästä ja suunnitelmallisen valvonnan määrästä.

Alustava arvio käynnissä olevan valvontavuoden toteutumisesta esitetään osana seuraavan vuoden valvontaohjelmaa. Näin valvonnan kokonaistilanne voidaan ottaa huomioon valvontaohjelmaa hyväksyessä.

8. Ympäristöriskien arviointi

8.1. Tehtävien priorisointi

Säännöllistä valvontaa tullaan toteuttamaan riskiperusteisesti valvontaohjelman mukaisesti. Priorisoinnissa tullaan painottamaan riskiperusteisuutta. Riskin arvioinnissa huomioidaan sijaintiriskin ja toiminnallisen riskin lisäksi mm. haitan ajallinen kesto. Priorisointi tulee olennaisesti vaikuttamaan etenkin ympäristöriskiltään vähäisemmiksi arvioitujen asioiden käsittelyaikaan. Kaikkein pienimmän riskin asioita voidaan ottaa käsiteltäväksi vain työtilanteen niin salliessa. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei kaikkiin ympäristöriskiltään vähäisiksi arvioituihin haittailmoituksiin tai tiedusteluihin pystytä aina vastaamaan.

8.2. Ympäristöriskien arviointi ympäristönsuojelulain valvontaohjelmaan kuuluvien toimintojen osalta

Valvontaohjelmaan kuuluvien toimintojen tarkastustiheys kohdistetaan laitospäiväkohtaisen ympäristöriskien arvioinnin perusteella. Jokaisen kohteen osalta arvioidaan sijainti- ja toimintariskit sekä valvontahistorian vaikutus valvonnan tarpeeseen. Riskinarvioinnin taustalla tulee olla mahdollisimman objektiivinen ja kattava näkemys kohteesta. Pelkkien asiakirjojen perusteella kokonaiskuvaa kohteen tilanteesta on vaikea muodostaa. Lupavalmistelija tai laitoksen valvoja on osaan henkilö tekemään kohteen riskinarvioinnin. Kaikille tiedossa oleville laitoksille tehdään riskinarviointi. Arvioinnissa laitos saa riskipisteet, joiden perusteella laitokselle määrätty valvontaluokka, ja jokaisella valvontaluokalla on oma tarkastustiheys. Uusien laitosten riskinarviointi tehdään luvan tai ilmoituspäätöksen myöntämisen jälkeen tai toiminnan rekisteröinnin yhteydessä.

Ensin arvioidaan riskin olemassaolo (0=ei riskiä ja 1=riski). Kuvassa 4 on esitetty arvioitavat riskit. Riskipisteytystä on sovellettu kaikkiin ympäristöluvan- ja ilmoituksenvaraisiin sekä ympäristönsuojelulain mukaan rekisteröitäviin toimintoihin. Tämän jälkeen arvioidaan riskin merkittävyyttä ja todennäköisyyttä. Kuvassa 5 on esitetty riskin merkittävyyden arviointiin sovellettu luokitus. Riskinarvioinnin perusteella saadaan toiminnan kokonaisriskipisteet.

SIJAINTRISKI	TOIMINTARISKI	VALVONTAHISTORIA
Pohjavesi Pintavesi Häiriintyvät kohteet Tarkkailu Taustatiedot	Toiminnan luonne ja laajuus Tilat ja laitteet Tuotanto ja valmistus Tuote Kuljetus ja varastointi Tarkkailu	Tarkkailun tulokset Aiemmin havaitut puutteet ja riskit

Kuva 4 Arvioitavat riskit.

Riskin toteutuminen	Pilaantumisen merkittävyys		
	vähäinen	haitallinen	vakava
epätodennäköinen	merkityksetön	vähäinen	kohtalainen
mahdollinen	vähäinen	kohtalainen	merkittävä
todennäköinen	kohtalainen	merkittävä	sietämätön

Kuva 5 Riskitason määrittämiseksi käytetty ristiintaulukointi.

Valvontakohteet on jaettu riskinarvion perusteella neljään valvontaluokkaan, joista jokaiselle on määritetty oma tarkastustiheys. Tiheimmillään määräaikaistarkastuksia tehdään kohteessa vähintään kerran vuodessa ja harvimmillaan vähintään kerran viidessä vuodessa. Valvontaluokat, niiden mukaiset tarkastustiheydet ja luokkien riskipisterajat on esitetty taulukossa 2. Ympäristö-riskien arvioinnin yhdenmukaistumisen seurauksena valvontaluokkien pisterajoja on ollut tarpeen muuttaa vastaamaan uutta käytäntöä.

Taulukko 2 Valvontaluokkien selitykset.

Valvontaluokka	Tarkastustiheys	Riskipisteet
luokka 1	vähintään kerran vuodessa	22 tai enemmän
luokka 2	vähintään kerran kahdessa vuodessa	15–21
luokka 3	vähintään kerran kolmessa vuodessa	8–14
luokka 4	vähintään kerran 5 vuodessa ja määräaikaistarkastus luvissa kerran luvan voimassaoloaikana	enintään 7

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

Uuden lupapäätöksen, ilmoituspäätöksen tai rekisteröitävän toiminnan aloittaminen ei välttämättä ole viranomaisen tiedossa valvontaohjelmaa laadittaessa. Tällaisten uusien toimintojen todellisia vaikutuksia ympäristöön ei tiedetä, joten nämä toiminnot sisällytetään ympäristöriskeiltään valvontaluokkaan 1 eli ne tarkastetaan vähintään vuoden kuluessa toiminnan aloittamisesta. Aloitustarkastus on uuden toiminnan ensimmäinen määräaikaistarkastus ja siten maksullinen. Valvontatarkastuksella toiminnan määräysten ja asetusten mukaisuus todetaan, ja ympäristö-riskien arviointi kirjataan tarkastusmuistioon sekä kohdeluetteloon.

8.3. Jätteen ammattimaisen keräystoiminnan riskinarviointi

Rekisteröitävä jätteen keräystoiminta jakautuu kolmeen erilaiseen toimijaryhmään: jätteen keräjä, alueelliset jätteen putkikeräykset ja jätteen erilliskeräyspaikat. Helsingissä rekisteröitävistä jätteen keräystoiminnoista valtaosa on jätteen erilliskeräyspaikkoja. Näiden kolmen toimijaryhmän valvontatarve poikkeaa toisistaan olennaisesti.

Rekisteröityjen jätteenkerääjien toiminta voi olla varsin laajaa ja ne rinnastuvat osin ympäristönsuojelulain mukaisiin rekisteröitäviin tai luvanvaraisiin toimintoihin. Tarkastuksilla selvitetään keräystoiminnan asiallisuuden ja ympäristövaikutusten lisäksi myös jätteen toimittaminen käsiteltäväksi. Valvonnassa kiinnitetään muun muassa huomiota jätteen vastaanottajan lupatilanteeseen sekä jätteiden siirtoihin. Jätehuollon asianmukaisuuden lisäksi tarkastuksilla huomioidaan myös ympäristön pilaantumisen vaaraan liittyvät seikat. Tarkastustarpeeseen vaikuttaa olennaisesti toiminnan laajuus, kerättävät jätejakeet ja toiminnasta aiheutuva pilaantumisen vaara. Laitosten valvonta suunnitellaan hyödyntäen soveltuvin osin ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan riskinarviointiin käytettyä työkalua ja tarkkailutiheyksiä sekä ympäristönsuojelulain valvontaa koskevaa ohjeistusta.

Jätteen putkikeräyksen osalta valvontatarve on edellistä ryhmää pienempi, eikä sen osalta tehdä riskinarviointia. Niiden valvontaa tehdään projektiluontoisesti. Jätelain säännöllisestä valvonnasta laaditaan vuosittain tarkempi suunnitelma osana ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaohjelmaa.

Jätteiden erilliskeräyspaikkojen tarkastukset keskittyvät keräyspaikan siisteyden valvontaan. Lisäksi valvonnassa voi olla tarpeen puuttua rekisteröintitietojen ajantasaisuuteen ja ohjeistuksen riittävytyteen. Valvontatarve on huomattavasti muita rekisteröitäviä toimintoja vähäisempi. Aluekeräyspisteitä tullaan valvomaan projektiluontoisesti resurssien salliessa sekä haittailmoitusten perusteella. Valvontaan valitaan aina kaikki valitulla alueella olevat keräyspisteet kerralla. Kaikkien toimijoiden samassa keräyspisteessä olevat keräysastiat tarkastetaan samalla tarkastuksella. Jätelain säännöllisestä valvonnasta laaditaan vuosittain tarkempi suunnitelma osana ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaohjelmaa.

8.4. Vaarallista jätettä tuottavien toimintojen riskinarviointi

Toimintoja, joissa syntyy vaarallista jätettä, tarkastetaan projektiluonteisesti aluerajauksen tai toimintaryhmän perusteella resurssien sallimissa rajoissa, ja toteutettavista valvontatoimista laaditaan vuosittain tarkempi suunnitelma osana ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaohjelmaa.

9. Valvonnan toteuttaminen

9.1. Lausunnot

Lausuntojen antaminen on osa valvontatoimintaa. Lausunnoilla pyritään ennakoita saattamaan toisten viranomaisten tietoon seikat, jotka on syytä ottaa huomioon päätöksenteossa. Hyvin tehdyt päätökset vähentävät ympäristövalvonnan tarvetta ja helpottavat jälkivalvonnan toteuttamista. Ympäristönsuojeluviranomainen antaa lausuntoja mm. rakennusvalvontaviranomaisille sekä naapurikuntien ja valtion lupaviranomaiselle. Kaupunkiympäristön lautakunnan Ympäristö- ja lupajaosto on delegoinut lausuntojen antamisen suurelta osin viranhaltijoille.

9.2. Raporttien, selvitysten ja tarkkailutulosten tarkastaminen

Ympäristölupapäätöksissä ja yleisen ilmoitusmenettelyn päätöksissä on toiminnasta yleensä määrätty toimittamaan vuosiraportti valvontaviranomaiselle. Myös rekisteröitävissä toiminnoissa voi olla lain tai asetuksen mukaisia vuosittaisia raportointivelvoitteita. Vuosiraportti on yleensä edellytetty toimittamaan seuraavan vuoden helmi-maaliskuussa. Kaikissa päätöksissä ei ole vuosiraportointivelvoitetta, ja niiden osalta valvontaviranomainen voi erikseen pyytää toimittamaan vuosiraportointia vastaavia tietoja. Vuosiraportin tarkastaminen on osa ympäristönsuojelulain maksullista valvontaa. Vuosiraportit tarkistetaan ja niiden perusteella arvioidaan toiminnan luvan mukaisuus sekä jatkotoimenpiteiden tarve. Jos toiminta on olennaisesti laajentunut tai muuttunut, on aloitettava neuvottelut lupamuutoksen tai uuden luvan tarpeesta.

Lupa- ja ilmoituspäätökset voivat sisältää lisäselvitysten tekemiseen velvoittavia lupamääräyksiä, joihin on yleensä liitetty myös määräaika. Näiden selvitysten valvonta on keskeinen osa lupavalvontaa. Valvonta koostuu määräajan noudattamisen valvonnasta ja selvitysten riittävyiden arvioinnista. Selvitysten perusteella on tarpeen myös harkita valvonnallisten jatkotoimenpiteiden tarvetta. Selvitysten käsittelystä peritään taksan mukaisesti maksu.

Päätöksissä saatetaan velvoittaa toiminnanharjoittajaa suorittamaan päästötarkkailua esimerkiksi pinta- tai pohjaveden, ilmanlaadun, melun tai jätevesien seuraamiseksi. Tulokset tulee toimittaa valvontaviranomaiselle tarkistettavaksi välittömästi niiden valmistuttua ja/tai yhteenvetoreporttina. Tarkkailuraportit tarkastetaan niiden saavuttua. Tuloksia verrataan luvassa asetettuihin raja-arvoihin, yleisiin raja- tai ohjearvoihin sekä aiempiin tarkkailutuloksiin. Jos raja-arvot ylittyvät tai tarkkailutuloksissa havaitaan olennaisia muutoksia huonompaan, ryhdytään tarpeellisiin valvontatoimiin. Ympäristönsuojelulain ympäristöluvanvaraisten, ilmoituksenvaraisen ja rekisteröitävien toimintojen tarkkailutulosten tarkastaminen on osa ympäristönsuojelulain maksullista valvontaa.

Jos raportit, selvitykset tai tarkkailutulokset eivät ole tulleet määräaikaan mennessä tai ne ovat puutteellisia, pyydetään puuttuvat tiedot ja tarvittaessa kehoitetaan toimittamaan ne kehoituskirjeellä.

9.3. Valvontatarkastukset

Toimintaa voidaan valvoa paikalla tehtävillä valvontatarkastuksilla. Tällaiset tarkastukset voivat koskea suunnitelmallisen toiminnan määräaikaistarkastusta, lupa- tai ilmoituspäätöksen muutostarpeen arviointia, muun säännöllisen valvonnan piiriin kuuluvan toiminnan tarkastusta, kehotuksen tai hallintopakon valvomiseksi tehtävää tarkastusta tai haittailmoituksen perusteella tehtävää tarkastusta. Määräaikaistarkastukset sekä kehotuksen tai hallintopakon tarkastamiseksi tehtävät tarkastukset ovat maksullisia. Muut tarkastukset ovat ensivaiheessa maksuttomia.

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

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

Tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus. Siinä kuvataan tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Usein tarkastuskertomus sisältää myös jatkotoimenpiteitä kuten kehotuksen, selvityspyynnön ja/tai kuulemisen. Tarkastuskertomus annetaan tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle. Tarpeen mukaan kohteeseen tehdään jälkিতarkastus sen varmistamiseksi, että kehotuksen mukaiset jatkotoimenpiteet on suoritettu.

9.4. Valvontaprojektit

Lakisääteisten säännöllisen valvonnan kohteiden määrä on niin suuri, ettei niitä kaikkia pystytä valvomaan käytössä olevilla resursseilla säännöllisesti, joten niiden valvontaa voidaan toteuttaa projektiluonteisesti. Lisäksi ajoittain voi olla tarpeen tarkastaa muiden ympäristölainsäädännön velvoitteiden toteutuminen projektimaisesti jonkin alueen tietyn toimialan kaikkien toimijoiden tai otannan perusteella valittujen kohteiden osalta. Valvontaprojektit voivat myös olla hyödyllisiä esimerkiksi silloin, kun lainsäädännössä annetaan uusia, tiettyä toimialaa koskevia määräyksiä tai tällaisten määräysten toimeenpanon määräaika lähestyy (esim. uudet jätehuoltomääräykset), jotta tieto uusista velvoitteista tavoittaa toimijat.

9.5. Yksittäinen määräys, hallintopakko ja tutkintapyyntö

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

Hallintopakkoprosessi alkaa yleensä kehoituksella. Samalla toiminnanharjoittajaa kuullaan määräyksen antamisesta ja määräyksen tehostamisesta uhkasakolla taikka teettämisen tai keskeyttämisen uhalla. Mikäli tilanne ei ole korjaantunut annetun kehoituksen perusteella, annetaan määräys tehosteeseen. Määräyksen toteuttamista valvotaan ja tarvittaessa kuullaan asetetun uhan tuomitsemisesta sekä uuden tehosteen asettamisesta. Ellei tilanne ole edelleenkään korjaantunut, uhka tuomitaan ja samalla annetaan uusi määräys uudella tehosteella.

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

10. Valvonnan maksullisuus

Ympäristönsuojelulain 205 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi periä maksua luvan, ilmoituksen tai muun asian käsittelystä perittävien maksujen lisäksi valvontaohjelmassa esitetyistä säännöllisen valvonnan toimenpiteistä (YSL 168 §), onnettomuus-, haitta- tai rikkomustilanteiden tarkastuksista (YSL 169 §), toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen 169 §:n mukaisen määräyksen, kehotuksen tai kiellon noudattamisen valvomiseksi sekä hallintopakkomääräyksen (YSL 175 ja 176 §) tai keskeytyksen (YSL 181 §) noudattamisen valvomiseksi tehtävistä tarpeellisista tarkastuksista. Myös pilaantuneen maaperän puhdistamisen (136 §) valvonnasta peritään maksua ympäristönsuojeluviranomaisen taksassa määritellyn mukaisesti.

Jätelain 144 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi periä maksuja suunnitelmallisen valvonnan mukaisista toimenpiteistä (124 §), jotka Helsingissä on sisällytetty ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaohjelmaan. Lisäksi maksua voi periä tarkastuksista ja muista valvontatoimista, jotka ovat tarpeen roskaantuneen alueen siivoamista koskevan määräyksen (JL 75 §), yksittäisen määräyksen (JL 125 §) ja rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisen (JL 126 §) noudattamisen valvomiseksi. Valvontaviranomaiselle on lisäksi säädetty oikeus määrätä erillinen laiminlyöntimaksu jätelain 133 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnestä.

Vesilain 18 luvun 12 §:n mukaisten asioiden käsittelystä voidaan periä maksu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen taksan mukaisesti. Merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 1 §:n mukaisen, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvan huvivenesataman tai kalastussataman jätehuoltosuunnitelman hyväksymisestä voidaan periä taksan mukainen maksu, mutta valvonta ei ole maksullista.

Ympäristönsuojeluviranomaisen perimän maksun suuruus ja sen perusteet määritetään kunnan hyväksymässä taksassa. Toiminnanharjoittajat ovat oikeutettuja saamaan tietoonsa oman toimintansa valvontamaksun määräytymisen perusteet.



Helsinki

Kaupunkiympäristön toimiala huolehtii Helsingin kaupunkiympäristön suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta, rakennusvalvonnasta sekä ympäristöön liittyvistä palveluista.