

Helsinki

Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen valvontasuunnitelma vuosille 2022– 2024



Sisällys

1.	Johdanto	5
2.	Ympäristö ja merkittävimmät pilaantumiskeräysriskit	6
3.	Valvonnan tavoitteet ja suunnittelu	8
	3.1. Valvonnan tavoitteet	8
	3.2. Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö.....	8
	3.3. Valvonnan resurssit	9
	3.3.1. Säännöllisen valvonnan resursointi	11
	3.3.2. Pilaantuneiden maiden ja pohjavesien viranomaistehtävien resursointi	11
	3.3.3. Osaamisen ylläpito ja kehittäminen	12
	3.4. Tehtävien priorisointi.....	13
	3.5. Valvontaohjelma.....	13
	3.5.1. Valvontaohjelman rakenne.....	13
	3.5.2. Valvontaohjelman laatiminen ja päivittäminen	14
	3.5.3. Valvontaohjelman toteutumisen arviointi	14
	3.6. Valvontasuunnitelman päivittäminen.....	14
4.	Valvonnan maksullisuus	15
5.	Ympäristönsuojelulain valvonta	16
	5.1. Ympäristölupalaitosten, ilmoituksenvaraisten laitosten ja rekisteröitävän toiminnan säännöllinen valvonta	16
	5.1.1. Valvonnan riskiperusteinen kohdentaminen	16
	5.2. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostamisen valvonta	18
	5.3. Kertaluonteinen ilmoituksen varaisen toiminnan valvonta.....	18
	5.3.1. Meluilmoitukset.....	18
	5.3.2. Koeluonteinen toiminta	19
	5.4. Onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteet	20
	5.5. Muu ympäristönsuojelulain mukainen valvonta.....	20
	5.5.1. Ympäristönsuojelumääräysten valvonnalliset ilmoitukset.....	20
	5.5.2. Nitraattiasetuksen valvonta	20
	5.5.3. Hajajätevedet	21
6.	Jätelain valvonta	22
	6.1. Säännöllinen valvonta.....	22
	6.1.1. Rekisteröitävän jätteen keräystoiminnan (JL 100 §) valvonta.....	22
	6.1.2. Toiminta, jossa syntyy vaarallisia jätteitä	23
	6.2. Jätelain yleinen valvonta.....	23

6.2.1. Jätehuollon valvonta	23
6.2.2. Roskaantuminen.....	24
7. Muu säännöllisesti tehtävä valvonta	26
7.1. Vesilain valvonta.....	26
7.2. Vesihuoltolain valvonta	26
7.3. Merenkulun ympäristönsuojelulaki	27
7.4. Maa-aineslaki	27
7.5. Muut ympäristövalvonnalle kuuluvat valvontatehtävät	27
8. Valvonnan toteuttaminen.....	28
8.1. Tarkastukset.....	28
8.1.1. Määräaikaistarkastukset	28
8.1.2. Muut tarkastukset	28
8.2. Luvan muuttamisen tarpeen arviointi.....	29
8.3. Raporttien ja selvitysten tarkastaminen.....	29
8.3.1. Lupa- ja ilmoituspäätösten määräyksissä edellytetyt selvitykset	29
8.3.2. Vuosiraportointi.....	29
8.4. Tarkkailutulosten seuranta	30
8.5. Kertaluontoisten ilmoitusten tarkkailut.....	30
8.6. Hallintopakko ja tutkintapyynnöt.....	30
8.7. Jätelain laiminlyöntimaksut	31
8.8. Valvontaprojektit.....	31
8.9. Lausunnot	31

1. Johdanto

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

Ympäristönsuojelulain 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. Tarkastuskohteet ja -tiheys on määriteltävä ympäristöriskien arvioinnin perusteella. Määräaikaistarkastuksista ja muista säännöllisistä valvontatoimista on laadittava valvontaohjelma, jota on pidettävä ajan tasalla. Valvontasuunnitelmassa tulee kuvata valvontaohjelman laatimismenettely.

Jätelain (646/2011, JL) 124 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava 100 §:ssä tarkoitetun jätteen ammattimaisen keräyksen valvontaa varten suunnitelma. Suunnitelman tulee perustua arviointiin jätteistä ja niiden jätehuollosta aiheutuvista riskeistä ja ympäristövaikutuksista. Suunnitelmissa 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. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tarkastuksia koskevien suunnitelmien sisällöstä ja laatimisesta, riskinarvioinnista sekä tarkastusten ja muun valvontatoiminnan järjestämisestä.

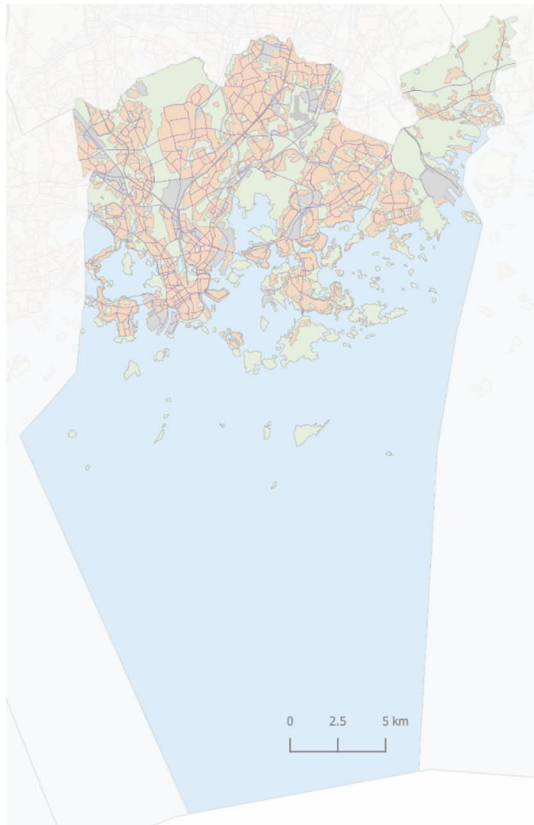
Vesilain (587/2011) ja maa-ainelain (555/1981) mukaisen valvonnan suunnittelu ei ole lakisääteistä, mutta tehokkaan valvonnan varmistamiseksi myös tätä valvontaa on tarpeen suunnitella. Valvontasuunnitelmaan on siten pyritty kokoamaan ympäristönsuojeluviranomaisen koko valvonnan työkenttä.

Helsingin ympäristönsuojeluviranomaisen edellinen valvontasuunnitelma on hyväksytty 2020 ja se koski vuotta 2021. Valvontasuunnitelma on laadittu soveltuvin osin noudattaen ympäristöministeriön julkaisemaa ympäristövalvonnan ohjetta (Ympäristövalvonnan ohjeita 2/2016).

Valvontasuunnitelman ja -ohjelman mahdollistavat ympäristönsuojelulain valvonnan 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-ainelain valvonnan maksullisuus ei ole sidottu suunnitelmallisuuteen vaan perustuu ottotoiminnan laajuuteen.

2. Ympäristö ja merkittävimmät pilaantumisriskit

Helsinki sijaitsee Suomenlahden rannikolla, ja 70 prosenttia kaupungin pinta-alasta on merialuetta (kuva 1). Rantaviivaa Helsingillä on 130 kilometriä ja saaria on 300. Helsingin vesialueita ovat laajat merialueet sekä makeanveden alueet Vantaanjoki ja erityyppiset pienvedet: purot, notot, järvet ja lammet. Vedenlaatuun vaikuttavat erityyppisten ihmistoimintojen pistekuormituksen lisäksi hajakuormituksen tuomat ravinteet ja epäpuhtaudet sekä hulevesien epäpuhtaudet. Maa- ja kallioperän vaihtelusta johtuen alueelta löytyy monipuolisesti erilaisia luontotyyppejä.



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

Kuva 1. Helsingin kaupungin aluerajaus.

Helsingin suurin joki on Vantaanjoki, johon rajajokena kulkeva Keravanjoki yhtyy kaupungin pohjoisosissa. Puroja Helsingissä on noin 40 ja lampia sekä lampareita noin 70. Helsingissä vedenhankintaa varten tärkeitä pohjavesialueita ovat Vuosaaren, Vartiokylän, Tattarisuon ja Santahaminan pohjavesialueet. Lisäksi pääosin Vantaan puolelle sijoittuva Fazerilan pohjavesialue sijaitsee osin Helsingin puolella. Isosaaren pohjavesialue on määritelty muuhun vedenhankintaan soveltuvaksi pohjavesialueeksi. Helsingin alueella pohjavettä ei käytetä normaalitilanteessa vedenhankintaan. Poikkeustilanteissa varavesilähteinä voidaan käyttää Tattarisuon, Vuosaaren ja Vartiokylän pohjavesialueita.

Helsingin viheralueet koostuvat sekä rakentamattomista että rakennetuista viheralueista. Helsingin erityispiirteenä on tiivis kaupunkirakenne, jota yhä edelleen tiivistetään täydennysrakentamisella sekä uusilla suurilla aluerakentamiskohteilla. Luonnontilaisten viherympäristöjen määrä vähenee ja rakennettujen viheralueiden osuus lisääntyy kaupunkirakenteen tiivistyessä entisestään. Luonnonsuojelualueita oli Helsingissä kaikkiaan noin 950 hehtaaria vuoden 2019 lopussa. Laajimmat luonnonsuojelualueet sijaitsevat Haltialassa, Vanhankaupunginlahdella ja Kallahdeniemellä.

Tiivis kaupunkirakenne mahdollistaa tehokkaan maankäytön, mutta luo samalla paineita ilmanlaadun ja ääniympäristön vaatimuksina. Vilkkaasti liikennöidyt kadut aiheuttavat sekä melua että ilmanlaatua heikentäviä päästöjä. Häiritsevää melua voi aiheutua myös tapahtumista. Kaupunkirakennetta tiivistetään edelleen, minkä seurauksena vanhaa rakennuskantaa puretaan uudisrakentamisen tieltä. Olemassa olevaa rakennettua ympäristöä on huollettava ja kunnostettava, ja työmaiden aiheuttamalle pölyämiselle ja melulle altistuvia kohteita on lähes poikkeuksetta työmaiden läheisyydessä. Helsingissä tilapäistä melua aiheuttavia toimintoja on paljon, jolloin ne voivat ajoittua ja sijaita siten, että samassa häiriintyvässä kohteessa melua ja pölyämistä voidaan kokea yhtäaikaaisesti usealta suunnalta tai useista kohteista perätysten. Lisäksi rakennustussa ympäristössä on paljon läpäisemätöntä pintaa, minkä vuoksi myös hulevettä syntyy runsaasti. Kaupungilla on laadittu hulevesiohjelma, joka sisältää 38 huleveden hallinnan kehittämisen toimenpidettä.

Asuinkäyttöön otetaan aiemmin teollisuus- ja liikennekäytössä olleita alueita. Erityisesti näillä alueilla rakennushankkeita voi viivästyttää esimerkiksi vanhojen jätetäyttöjen tai maaperän pilaantuneisuuden paljastuminen maanrakennustöiden yhteydessä. Pilaantuneen maan puhdistaminen on Helsingissä mittavaa. Vuonna 2020 käsittelyyn tai loppusijoitukseen siirrettiin yhteensä noin 590 000 tonnia haitta-ainepitoista maa-ainesta. Toimivalta pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostuspäätöksissä on siirretty Helsingin kaupungin pyynnöstä valtion viranomaiselta Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle, joka on delegoinut toimivaltaa ympäristöseuranta- ja -valvontayksikön päällikölle.

Tiiviillä pientaloalueilla ilmanlaadun heikentymistä aiheuttaa puun pienpoltto takoiissa ja kiuksissa. Pientaloalueilla todetaan ajoittain myös vanhojen lämmitysöljysäiliöiden vuotoja. Myös maalämpökaivojen porauslietteet aiheuttavat ympäristöhaittoja.

Kaupungin näkökulmasta merkittävimpiä ympäristöriskejä ovat tulipalot, öljy- ja kemikaalivuodot, maaperän ja vesistöjen pilaantuminen, luonnon monimuotoisuuden väheneminen, ilmanlaadun huonontuminen sekä sään ääri-ilmiöiden aiheuttamat haasteet. Uusimpana haasteena on yleistyvä, yleensä taloudellisen hyödyn tavoitteluun liittyvä ympäristöriskosten esiintyminen. Ympäristöriskeihin varaudutaan ympäristövalvonnan suunnitelmallisella toiminnalla.

3. Valvonnan tavoitteet ja suunnittelu

3.1. Valvonnan tavoitteet

Valvonnan tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja sen tulee perustua ympäristöriskien arviointiin. Valvonnan maksullisuuden avulla pyritään vahvistamaan valvontaan käytettävissä olevia resursseja. Ympäristönsuojeluviranomainen voi myös tarvittaessa asettaa tehtäviään tärkeysjärjestykseen. Laadukas valvonta edellyttää, että kaikki valvontatoimenpiteet hoidetaan huolellisesti ja epäkohtiin puututaan riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Tavoitteena on kohdentaa valvontaa 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.

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

3.2. Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö

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

Yhteistyö valtion lupaviranomaisen (Etelä-Suomen aluehallintovirasto) sekä valtion valvontaviranomaisen (ELY-keskus) kanssa pitää sisällään paikallistuntumuksen tuomista lupaprosesseihin lausuntojen kautta sekä valtion luvittamien ja valvomien lupakohteiden tarkastuksille osallistumista ja lupalaitosten vuosiraporttien läpikäymistä resurssien sallimissa rajoissa. ELY-keskus on järjestänyt vuosittain neuvottelupäivän kuntien ympäristönsuojeluhenkilöstölle sekä muita koulutuksia liittyen lakimuutoksiin.

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

Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä asioissa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on yhteydessä kaavoittajiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakia valvovaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiseen. Rakennusvalvonta pyytää harkintansa mukaisesti lausuntoja yksittäisten kohteiden rakennuslupahakemuksista. Rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltojen rajapintaan sijoittuu mm. rakentamisen ja purkamisen ympäristöhaittojen, ympäristömelun, jätevesi- ja maalämpöjärjestelmien rakentamisen vesienkäsittelyn, hulevesien hallinnan ja kaupunkikuvan siisteyden valvontaan liittyviä asioita, joiden osalta tehdään tarvittaessa yhteisiä tarkastuksia ja tapauskohtaista työnjakoa.

Jätehuoltoviranomaisen kanssa tehtävä yhteistyö liittyy jätehuoltomääräysten valvontaan mm. jätteenkeräykseen ja jätteenkuljetuksiin. Jätehuoltoviranomaisena Helsingin alueella toimii Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä (HSY). Jätehuoltoviranomaisten seurantaveloitteen ja ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaveloitteen 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 ja työmaavesiin 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. Lisäksi Suomen ympäristökeskuksen, alueellisten ELY-keskusten ja Turun kaupungin kanssa tehdään yhteistyötä pilaantuneen maaperän ja puhdistamisen valvonnassa.

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

Tehokas ympäristövalvonta edellyttää hyvää yhteistyötä myös Helsingin poliisilaitoksen kanssa. Mahdollisissa rikostapauksissa käydään keskustelua, tehdään tutkintapyyntöjä sekä järjestetään yhteisiä neuvotteluja ja tarkastuksia kohteissa. Myös rikostapausten tutkinnassa avustetaan tarvittaessa mm. asiantuntijalausunnoin.

Helsingin kaupungin maaomaisuuden käyttöä valvovalla viranomaisella on yhteisiä valvontakohteita ympäristövalvonnan kanssa mm. purku- ja rakennustöiden ja yleisötapahtumien aikana. Yhteistyötä kehitetään mm. päällekkäisen työn välttämiseksi.

Pääkaupunkiseudun sekä Suomen kuuden suurimman kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisten kesken käydään säännöllistä vuoropuhelua ja järjestetään yhteistyötapaamisia ympäristövalvonta-asioiden tiimoilta.

Helsingin ympäristövalvonta antaa tarvittaessa virka-apua ja neuvoa muita viranomaisia ympäristönsuojeluun liittyvissä erityiskysymyksissä.

3.3. Valvonnan resurssit

Tässä suunnitelmassa esitetyt valvontatehtävät muodostavat vain osan ympäristövalvonnan työyksikön lakisääteisistä tehtävistä. Yksikön ympäristövalvontahenkilöstö hoitaa valvonnan lisäksi

ympäristö- ja maa-ainelupien valmistelun, ympäristönsuojelulain mukaisten ilmoituksiin ja rekisteröintiin liittyvän päätöksenteon, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvän päätöksenteon sekä jätelain mukaiset rekisteröinnit. Ympäristövalvonnalle 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. Ympäristövalvonta antaa omalta osaltaan lausuntoja toisten viranomaisten lupahakemuksiin ja hoitaa toimialansa yleistä valvontaa. Hallintopakko- ja ympäristörikosprosessit ovat usein monitahoisia, pitkäkestoisia ja vaatia paljon työaikaa.

Ympäristöseuranta- ja -valvontayksikössä ympäristövalvontaan liittyvissä tehtävissä työskentelee yksikön päällikkö, kaksi tiimipäällikköä ja 15 ympäristötarkastajaa, joista yksi tekee 50 % ympäristövalvonnan tehtäviä. Lisäksi ympäristövalvonnan viranomaistehtäviin on käytettävissä 0,2 henkilötyövuotta vesistötutkijan työajasta. Osa työntekijöistä tekee tällä hetkellä osa-aikaista työtä.

Helsingin kaupungin ympäristöseuranta- ja -valvonta -yksikössä (YSE) ympäristövalvonnan viranomaistehtäviin on käytettävissä 14 htv seuraavasti:

- vesitiimissä 2,2 htv (ympäristönsuojelulain vesistöjä ja pohjaveden suojelua koskeva valvonta sekä vesilain ja vesihuoltolain valvonta)
- ympäristövalvontatiimissä 11,8 htv (ympäristönsuojelulain ja jätelain mukainen valvonta)

Henkilöstöresurssit jakautuvat 2022–2024 valvonnan kokonaisuuksiin seuraavasti:

- Pilaantuneiden maiden ja pohjavesien viranomaistehtävät (tehtävä siirretty Uudenmaan ELY-keskukselta kaupungille) noin 4 htv
- Ympäristövalvonnan muut viranomaistehtävät 10 htv

Yksikön päällikön tehtävät liittyvät yksikön johtamiseen ja toiminnan suunnitteluun sekä viranomaistoimintaan liittyvään päätöksentekoon. Ympäristövalvontatiimin ja vesitiimin tiimipäälliköiden työaika painottuu valvonnan johtamiseen, organisointiin, kehittämiseen ja tiimin esihenkilötehtäviin. Ympäristövalvonnan tiimipäällikkö vastaa myös viranomaisen päätöksentekoon liittyvistä linjauksista yhdessä yksikön päällikön kanssa. Vesitiimin tiimipäällikön tehtävät painottuvat tutkimustehtäviin, sillä viranomaistehtävät ovat vain osa tiimin vastuulla olevasta tehtäväkokonaisuudesta.

Muissa kunnissa tehdyn seurannan perusteella ympäristövalvonnan työpanoksesta on säännölliseen valvontaan ja hallintopakkoasioihin kohdentunut vuosittain noin 20 % ja erilaisten päätösten tekemiseen 30 %. Noin 50 %:a työajasta kuluu muihin asioihin, kuten haittailmoitusten käsittelyyn ja niihin liittyviin tarkastuskäynteihin, neuvontaan, yleisen edun valvontaan, toiminnan kehittämiseen ja seurantaan. Säännölliseen valvontaan ja hallintopakkoasioihin on siten käytettävissä kaksi henkilötyövuotta (0,2 * 10 htv). Käytännössä tämä riittää valvontaohjelman mukaisiin tarkastuksiin ja akuuttien haittailmoitusten käsittelyyn. Pilaantuneiden maiden viranomaistehtäviin kohdennettua noin 4 htv ei ole laskettu mukaan muiden ympäristövalvonnan viranomaistehtävien resurssiin, koska tämä työpanos on varattu valtiolta siirretyn erillistehtävän hoitamiseen. Yksikössä ei ole tehty seuranta- ja valvonnan työajan jakautumisesta, joten luvuissa voi todellisuudessa olla eroa esimerkiksi korkeamman haittailmoitusten ja ympäristönsuojelulain ilmoitusten määrän vuoksi.

Helsingin kaupungissa ympäristönsuojelutehtävät ovat painottuneet voimakkaasti kehittämis- ja edistämistehtäviin, mikä näkyy muista kunnista poikkeavana resurssien jakautumisena ympäristönsuojelun viranomaistehtävien ja kehittämis- ja edistämistehtävien osalta. Viime vuosina tehdyissä organisaatiomuutoksissa ja virkajärjestelyissä on myös siirrytty henkilöstöresurssia valvontatehtävistä

kehittämiseen ja hallinnollisiin tehtäviin. Saman aikaisesti ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluvat tehtävät ovat lisääntyneet sekä lainsäädännön muutosten että kaupungin kehittymisen myötä. Ympäristövalvontaan on haettu kahta uutta ympäristötarkastajan virkaa. Virat ovat tarpeen, jotta yksikkö voi vastata lisääntyvän rakentamisen tuomaan työpaineeseen ilman, että muu yksikön vastuulla oleva lakisääteinen toiminta vaarantuu. Vuoden 2022 talousarviossa lisäresursseja ei vielä saatu.

3.3.1. Säännöllisen valvonnan resursointi

Säännölliseen valvontaan vuosittain käytettävissä oleva resurssi ja sen kohdentaminen valvontaviin toimintoihin tarkentuvat vuosittain päivitettävässä valvonta-ohjelmassa.

Säännölliseen valvontaan käytettävissä olevasta työajasta on enintään 25 % mahdollista varata määräaikaistarkastusten tekemiseen, jotta myös raporttien tarkastamiseen, tarkkailutulosten seurantaan, neuvontaan ja muuhun valvontaan jää riittävästi aikaa. Tämä tarkoittaa, että säännölliseen valvontaan käytettävissä olevalla resurssilla (2 htv) voitaisiin tehdä korkeintaan 110 kpl valvontaohjelmassa suunniteltua tarkastusta vuodessa.

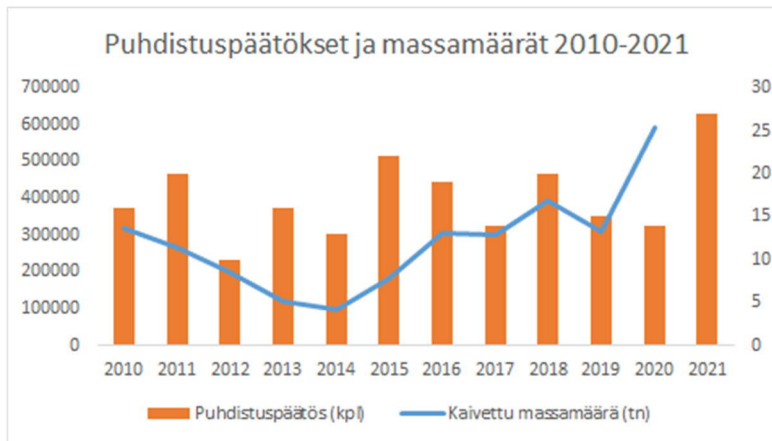
Lähtökohtaisesti kaikille säännöllisen valvonnan kohteille nimetään vastuuvälvoja. Muiden säännöllisen valvonnan valvontatehtävien osalta valvontatehtäviä hoidetaan tehtävänjaon perusteella. Laitokset ja muut tehtävät pyritään jakamaan valvojille siten, että kokonaistyömäärä jakautuisi mahdollisimman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

Lisääntyneen rakentamisen ja ympäristölainsäädännön muutoksien seurauksena valvottavien kohteiden määrä on kasvanut. Tämän takia valvontatehtävien hoitaminen nykyresursseilla edellyttää voimakasta tehtävien priorisointia ja osa lakisääteisistä tehtävistä saattaa jäädä hoitamatta. Valvontaan käytössä olevaa henkilöstöresurssia on tehtävien asianmukaisen hoitamisen varmistamiseksi pystyttävä lisäämään.

3.3.2. Pilaantuneiden maiden ja pohjavesien viranomaistehtävien resursointi

Toimintavalta pilaantuneiden maiden viranomaistehtävissä siirtyi valtiolta Helsingin kaupungille 1.6.2001. Ympäristökeskuksen ympäristövalvontayksikön vuonna 2002 organisoidulla maaperävastuualueella työskentelivät tuolloin johtavan ympäristötarkastaja, kolme vakituista ympäristötarkastajaa ja kaksi määräaikaista ympäristötarkastajaa. Vuonna 2021 pilaantuneiden maiden tehtäviin on resursoitu ympäristövalvontatiimissä johtavan ympäristötarkastajan työpanos ja noin 3 htv ympäristötarkastajien työpanoksesta.

Pilaantuneiden maiden kunnostusilmoitusten ja käsiteltyjen massojen määrät ovat vaihdelleen vuosittain. Vuonna 2021 on tehty 27 kpl puhdistuspäätöstä (kuva 2.). Lisäksi on annettu 38 pilaantuneen maaperän kunnostukseen liittyvää lausuntoa. Vuoden 2021 osalta massamäärät eivät ole vielä tiedossa, sillä loppuraportteja saapuu vielä vuoden 2022 puolella.



Kuva 2. Pilaantuneiden maiden puhdistuspäätökset (kpl) ja kaivettujen massojen (tn) määrät 2010–2021.

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.

Ympäristönsuojelulain pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevia pykälä alaan uudistamassa siten, että puhdistamista koskevien ilmoitusten lisäksi tehtäisiin lain mukaisia ilmoituksia myös puhdistustarpeen arvioinnista ja maaperän kaivamisesta. Asetuksella tarkennettaisiin mm. pohjaveden puhdistustarpeen arviointia nykyisestä ja ohjattaisiin entistä enemmän kohdekohtaiseen puhdistustarpeen arviointiin yksinkertaisen viitearvovertailun sijaan. Ilmoitusten lisäksi tehtävät sisältävät paljon suunnitelmiin annettavien lausuntojen valmistelua. Tulevien lainsäädäntömuutosten vuoksi erilaisten ilmoituspäätösten ja lausuntojen määrän oletetaan kasvavan entisestään.

Pilaantuneiden maiden ja pohjavesien viranomaistehtävien hoitaminen on jatkossa haaste nykyresursseilla ja käytössä olevaa työpanosta on pyrittävä lisäämään.

3.3.3. Osaamisen ylläpito ja kehittäminen

Ympäristötarkastajien jatkuvalla ja monipuolisella koulutautumisella 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. Koulutusmäärärahoja on leikattu viime vuosina niin alhaiselle tasolle, että se vaikeuttaa osaamisen ylläpitoa ja kehittämistä.

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

3.4. Tehtävien priorisointi

Säännöllistä valvontaa tullaan toteuttamaan riskiperusteisesti valvontaohjelman mukaisesti. Lisääntynyt tehtävämäärä edellyttää kuitenkin muuta valvontaa varten syksyllä 2020 laaditun priorisoinnin linjauksien uudelleen arviointia vuoden 2022 aikana. 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.

3.5. Valvontaohjelma

3.5.1. Valvontaohjelman rakenne

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

Valvontakohteet on koottu kohdekohtaisesti jaettuina lainsäädännön ja valvontatyypin mukaisiin ryhmiin. Valvontaohjelma koostuu ympäristönsuojelulain lupalaitoksien, ympäristönsuojelulain ilmoituksenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen sekä jätelain säännöllisen valvonnan kohteiden valvonnan vuosisuunnitelmista. Lisäksi ohjelmaan on sisällytetty kuvaus muusta vuoden aikana tehtävästä ympäristövalvonnasta.

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

Jätelain säännöllisen valvonnan kohteet sisältävät jätelain 100 §:n mukaisesti rekisteröidyt jätteen kerääjät ja toiminnot, joissa muodostuu merkittäviä määriä vaarallisia jätteitä. Tiedot toiminnoista, joissa muodostuu vaarallisia jätteitä, ovat puutteelliset ja niitä tarkennetaan käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Jätelain säännöllistä valvontaa kohdennetaan riskiperusteisesti huomioiden arvioinnissa jätemäärät, vaarallisten jätteiden määrä ja toiminnan ympäristöriskit. Jätelakiin on heinäkuussa 2021 tullut säädösmuutos (118 a §), jossa kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuutta on merkittävästi laajennettu nykyisestä. Velvoite koskee myös elintarvikealan toimijoiden toiminnassa syntyvien elintarvikejätteiden määrää ja käsittelyä. Tähän kirjanpitoon tulisi sisällyttää myös jätteenä poistetun syömäkelpoisen elintarvikkeen kokonaismäärä. Velvoitteen noudattamisen valvonta kuuluu jätelain valvontaviranomaisille. Muutokset tulevat olennaisesti lisäämään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontatehtäviä.

Merenkulun ympäristönsuojelulain mukaisesti huvivenesatamat, joissa on yli 24 venepaikkaa tai talvitelakointipaikkaa sekä kalastussatamat, joiden purettu saalis on alle 20 000 kilogrammaa, ovat velvollisia esittämään kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle arvioitavaksi ja hyväksyttäväksi sataman jätehuoltosuunnitelma vähintään viiden vuoden välein. Säädösmuutoksen vuoksi

aiempaa pienemmät huvivenesatamat ovat jätehuoltosuunnitelmavelvollisia ja lisäksi kunnan valvontaviranomaiselle siirretään kokonaan uusina kohteina pienet kalastussatamat. Säädosmuutos on astunut voimaan 1.7.2021, ja siirtymäaikaa on vastaanottojärjestelyiden osalta vuoden 2022 huhtikuun loppuun saakka sekä jätehuoltosuunnitelmien hyväksymisen osalta joulukuun loppuun saakka. Uusien valvontakohteiden selvittäminen tapahtuu käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Vesilain valvonta tapahtuu Helsingissä lähinnä vireillepanojen perusteella. Vesilain mukaisten vesirakentamislupien valvonta on pääsääntöisesti ELY-keskuksen vastuulla. Valvontakohteista kuitenkin ylläpidetään riittäviä perustietoja, jotta valvontatoimiin voidaan kiireellisissä tapauksissa ryhtyä viivytyksettä myös kuntatasolla. Isojen rantarakentamishankkeiden ja luvattoman toiminnan valvontaa tehdään käytännössä monesti yhteistyönä.

Maa-aineslain valvontakohteita ei tällä hetkellä ole. Mahdolliset tulevat kohteet kootaan laitospohjaisesti, ja valvontatiheys määritetään ottotoiminnan laajuuden, ottoalueen sijainnin ja valvontatarpeen perusteella. Maa-aineslain valvonnasta laskutetaan taksan mukaisesti.

3.5.2. Valvontaohjelman laatiminen ja päivittäminen

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 toimialoitteiset koosteet valvontakohteiden lukumäärästä ja suunnitelmallisen valvonnan määrästä.

3.5.3. Valvontaohjelman toteutumisen arviointi

Alustava arvio käynnissä olevan valvontavuoden toteutumisesta esitetään osana seuraavan vuoden valvontaohjelmaa. Näin valvonnan kokonaistilanne voidaan ottaa huomioon valvontaohjelmaa hyväksyessä. Valvonnan toteutumista arvioidaan osana vuosittaista toiminnan raportointia. Vuosittain laadittavaan raporttiin kootaan tiedot toteutuneesta valvonnasta ja arvio valvonnan vaikuttavuudesta.

3.6. Valvontasuunnitelman päivittäminen

Valvontasuunnitelma päivitetään kolmen vuoden välein. Tarvittaessa suunnitelma voidaan päivittää useamminkin. Valvontasuunnitelman ajantasaisuutta ja päivitystarvetta seurataan osana valvonnan toteutumisen arviointia.

4. Valvonnan maksullisuus

Ympäristönsuojelulain 205 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi periä maksua 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 valvonnasta peritään maksua ympäristönsuojeluviranomaisen taksassa määritellyn mukaisesti.

Jätelain 144 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi periä maksuja valvontasuunnitelman mukaista rekisteröidyn jätteen keräyksen tai jätteiden kansainvälisten siirtojen valvomiseksi tehdyistä määräaikaistarkastuksista ja muista säännöllisistä valvontatoimista. 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.

Vesilain mukaisten asioiden käsittelystä voidaan periä maksu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen taksan mukaisesti. Merenkulun ympäristönsuojelulain mukaisen, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvan huvivenesataman tai kalastussataman jätehuolto-suunnitelman 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 (valvontaluokka, muut valvontatoimenpiteet).

5. Ympäristönsuojelulain valvonta

5.1. Ympäristölupalaitosten, ilmoituksenvaraisten laitosten ja rekisteröitävän toiminnan säännöllinen valvonta

Helsingissä on vuoden 2022 alussa 56 ympäristöluvanvaraista laitosta, 3 ilmoituksenvaraista laitosta ja 136 rekisteröitävän toiminnan laitosta, joiden valvonta määräaikaistarkastuksin kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle. Ympäristövalvonta osallistuu tarvittaessa resurssien puitteissa myös valtion valvontaviranomaisen tekemiin tarkastuksiin.

Laitosten tarkastaminen on tärkein ympäristönsuojeluviranomaisen valvontakeino. Säännölliseen valvontaan kuuluvat toiminnan aloittamistarkastuksen sekä suunniteltujen määräaikaistarkastusten lisäksi luvassa määrättyjen selvitysten, vuosiraporttien ja tarkkailutulosten tarkastaminen. Säännöllinen valvonta toteutetaan valvontaohjelman mukaisesti ja se on maksullista.

Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaiselle poikkeuksellisista tilanteista. Asian selvittämiseksi on ilmoitusten johdosta usein tarpeen tehdä tarkastuksia. Laitosten valvontaa tehdään myös saatujen toimenpidepyyntöjen ja mahdollisten kirjallisten vireillepanojen johdosta. Valvontaa voidaan toteuttaa myös erilaisina valvontaprojekteina. Myös nämä toimenpiteet voivat olla ympäristönsuojelulaissa ja taksassa määrättyin perustein maksullisia.

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

5.1.1. Valvonnan riskiperusteinen kohdentaminen

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

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

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

SIJAITIRISKI	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

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

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

Valvontaluokkia on neljä. 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 ja niiden mukaiset tarkastustiheydet on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Valvontaluokat

Valvontaluokat		
Valvontaluokka	Tarkastustiheys	Riskipisteet
luokka 1	vähintään kerran vuodessa	15 tai enemmän
luokka 2	vähintään kerran kahdessa vuodessa	10 - 14
luokka 3	vähintään kerran kolmessa vuodessa	5 - 9
luokka 4	vähintään kerran 5 vuodessa ja määräaikaaisissa luvissa kerran luvan voimassaoloaikana	enintään 4

Laitoksen valvoja päivittää riskinarvioinnin säännöllisesti valvontatarkastusten yhteydessä. Riskinarviota voidaan päivittää tarvittaessa muutenkin, jos tietoon tulee seikkoja, joilla on olennainen vaikutus toiminnasta aiheutuvaan riskiin. Riskiarvioinnin säännöllinen päivittäminen on tar-

peen, koska tehtyjen korjauksien, toimintatapojen muutosten tai laitoksen ympäristössä tapahtuneiden muutosten seurauksena riskit voivat muuttua. Valvontaluokan tarkistamisen perusteet ja uusi mahdollinen valvontaluokka kirjataan tarkastusmuistioon ja valvontaohjelmaan.

5.2. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden kunnostamisen valvonta

Helsingissä ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluu pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisilmoituksista ja vaativista riskinarvioista tehtävien päätösten ja lausuntojen antaminen sekä asiakkaiden neuvonta. Päätösvalmistelun ja kunnostuksen yhteydessä kohteita valvotaan tarkastuskäynnein, suunnitelmien tarkastuksin ja toimijan kanssa käytävin neuvotteluin. Tarkastustiheys arvioidaan aina kohdekohtaisesti. Ilmoituspäätöksen noudattamista valvotaan vähintään yhdellä tarkastuskäynnillä per kunnostustyömaa, mutta pidempiaikaisilla työmailla tarkastuksia voi olla jopa useita kymmeniä vuosien aikana. Pienimuotoisia ja äkillisiä maaperän pilaantumistapauksia ohjataan lausunnoin ja kannanotoin sekä valvotaan tarkastuskäynnein. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden ilmoitusten määrän ennakoidaan pysyvän vähintään samana tai nousevan.

Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisilmoitusten käsittelyn lisäksi Helsingin ympäristönsuojeluviranomaiselle on myönnetty käyttö- ja muokkausoikeus valtion ympäristöhallinnon Maaperän tilan tietojärjestelmään (MATTI), jota se ylläpitää Helsingin alueen osalta. Tehtävään kuuluu ylläpidon lisäksi tietopyyntöihin vastaaminen ja tiedottaminen järjestelmään liitettyjen kiinteistön omistajille.

5.3. Kertaluonteinen ilmoituksen varaisen toiminnan valvonta

Ennakovalvontaan kuuluvat ympäristönsuojelulain 118 §:n mukaiset ilmoitukset tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toiminnasta ja YSL 119 §:n mukaiset koeluonteista toimintaa koskevat ilmoitukset. Ilmoituksenvarainen toiminta on luonteeltaan yleensä lyhytaikaista. Tästä syystä näiden toimintojen valvontaa ei ole mahdollista suunnitella tarkasti etukäteen.

5.3.1. Meluilmoitukset

Meluilmoitusten käsittely ja valvonta muodostavat merkittävän osan ympäristövalvonnan tehtäviä Helsingissä. Kaupungin kasvun seurauksena rakentaminen on vilkasta. Toisaalta kaupunkielämään kuuluu erilaiset tapahtumat ja konsertit. Kuvassa 3. on esitetty vuosina 2012–2021 käsiteltyjen tilapäisen melun ilmoitusten päätösmäärät jaoteltuina vuosien 2019–2021 osalta rakentamiseen ja tapahtumiin tai konsertteihin liittyviin ilmoituspäätöksiin. Määrä on vaihdellut tällä aikavälillä noin 150–180 kpl/vuosi. Pandemia-aikana tapahtumien meluilmoitukset ovat vähentyneet huomattavasti. Viime vuosina rakentamisen meluilmoitusten määrä on kuitenkin noussut ja meluilmoitusten määrä on siten pysynyt edellisvuosien tasolla. Vuonna 2019 rakentamiseen liittyviä melupäätöksiä annettiin 137 kpl sekä tapahtumiin ja konsertteihin liittyviä 29 kpl. Vuonna 2021 vastaavat luvut olivat 171 kpl ja 11 kpl. Pandemian helpotettua tapahtumien määrän taas kasvassa meluilmoitusten määrän ennakoidaan kasvavan merkittävästi aiemmasta tasosta.



Kuva 3. Tilapäisen melun ilmoitusten (meluilmoitus) päätösmäärät 2012–2021.

Ympäristönsuojelumääräyksissä on vuonna 2018 tehdyssä päivityksessä lievennetty määräyksiä koskien meluilmoitustarvetta; konserttien päättymisaikaa nostettiin (klo 20 -> klo 22), iskuvarointia ja paalutusta sisältävän työn ilmoituksenvaraista pituutta nostettiin (yli 10 pv -> yli 25 pv), poistettiin kokonaan muu erityisen häiritsevä (yli 85 dB:ä 10 metrin päässä) melua aiheuttava toiminta ja infrarakentamisen osalta sallitaan nykyään työskentelyä 25 päivää klo 7-22 välillä ilman meluilmoitusta.

Melua ja tärinää aiheuttaviin ilmoituksen varaisiin kohteisiin tehdään tarkastuksia riskiperusteisesti. Ilmoituksenvaraisen toiminnan valvonta perustuu kuitenkin pääosin haittailmoituksiin. Viranomaisen omasta aloitteesta tehtävien tarkastusten tarpeellisuuteen vaikuttaa olennaisesti toiminnan kesto ja sijoittuminen melulle ja pölylle herkempien kohteiden läheisyyteen. Tarkastuksiin on erityistä tarvetta, kun ilmoituksessa on jouduttu antamaan toiminnan sallittavuuden varmistamiseksi määräyksiä tai rajoituksia. Tarkastus pyritään tekemään esimerkiksi kaikkiin murskaus- ja louhintakohteisiin, joihin on annettu määräyksiä pölyntorjunnasta. Tehdyn tarkastuksen perusteella arvioidaan, tarvitaanko toiminta-aikana lisää tarkastuksia.

5.3.2. Koeluonteinen toiminta

Koeluonteinen (YSL 119 §) toiminta saattaa vastata pitkälti ympäristölupavaraisista toimintaa ja sen valvontatarve määritetään soveltaen lupalaitosten valvontaluokan määritystä. Koeluonteinen toiminta saattaa myös liittyä jo muutenkin luvanvaraisen laitoksen toimintaan, jolloin sitä valvotaan osana laitostenvalvontaa. Koeluonteinen toiminta tulee, riskipisteistytyksestä riippumatta, tarkastaa aina vähintään kerran toiminta-aikana.

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

5.4. Onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteet

Toiminnanharjoittajilla on velvollisuus tehdä ympäristönsuojeluviranomaiselle ilmoitus poikkeuksellisesta tilanteesta (YSL 120 § ja 123 §). Ympäristönsuojeluviranomainen voi ilmoituksen perusteella tehtävässä päätöksessä antaa määräyksiä 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 useita tarkastuskäyntejä.

Ympäristönsuojeluasioissa 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 vireillepanemastaan asiasta.

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 viranomainen voi tarkentaa ympäristönsuojelulain vaatimuksia yksittäistapauksessa. Annettu määräys voi edellyttää myös jälkivalvontaa.

Haittailmoitusten (valitusten) määrää ei ole seurattu tarkasti, joten määrän kehityksestä ei ole järjestelmällistä tietoa. Haittailmoituksia tulee vireille erilaisia kanavia pitkin, kuten kaupungin palautejärjestelmästä, yksikön yhteissähköpostiin, suoraan sähköpostilla ja puhelimitse asiantuntijoille tai ohjautuen eteenpäin kaupungin muilta asiantuntijoilta. Vuoden 2022 alusta alkaen haittailmoitusten määrää tullaan seuraamaan aiempaa kattavammin ja haittailmoitukset käsitellään saapumisjärjestyksessä ympäristöriskiltään suurimpia priorisoiden.

5.5. Muu ympäristönsuojelulain mukainen valvonta

5.5.1. Ympäristönsuojelumääräysten valvonnalliset ilmoitukset

Helsingin kaupungin ympäristönsuojelumääräyksissä edellytetään valvonnallisia ilmoituksia maahan jätettävistä, käytöstä poistettavista säiliöistä (13 §) ja jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (14 §). Esimerkiksi vuonna 2021 tarkastettiin 31 maahan jätetyn öljysäiliön tarkastuspöytäkirjaa ja 7 ilmoitusta pienimuotoisesta jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa. Yksi säiliötarkastus johti kehoitukseen selvittää maaperän pilaantuneisuutta. Öljysäiliöitä arvioidaan poistettavan käytöstä edelleen nykyiseen tahtiin lämmitysmuotojen muutostukien vuoksi. Jätteiden hyödyntämisen maarakentamisessa arvioidaan massamäärältään kasvavan eikä ympäristönsuojelumääräysten pienimuotoinen hyödyntäminen ole enää menettelynä riittävä, vaan hankkeet edellyttävät joko ns. MARA-ilmoitusta tai ympäristö lupaa.

5.5.2. Nitraattiasetuksen valvonta

Helsingissä on alkuvuodesta 2022 noin 25 hevostallia, joista yhdeksän sijaitsee kahdessa suuressa tallikeskityksessä Ruskeasuolla ja Tuomarinkartanossa. Näiden lisäksi Helsingissä on kolme muuta merkittävää eläinsuojaa. Vain yksi eläinsuoja on niin suuri, että sen toiminta on vaatinut ympäristölupaa. Lisäksi Helsingissä on ympäristöluvalla luvitettu eläintarha.

Eläinsuojien valvonnassa sovelletaan ympäristönsuojelulain ohella mm. valtioneuvoston asetusta (1250/2014), ympäristönsuojelumääräysten 7 §:ää ja jätelakia. 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 10 vuodessa.

5.5.3. Hajajätevedet

Helsingissä arviolta hieman yli 500 asukasta ei ole liittynyt vesihuoltoverkostoon. Tarkemmat tiedot keskitetyn vesihuollon ulkopuolelle jäävistä kiinteistöistä ovat varsin puutteellisia. Ympäristönsuojelulakia ja valtioneuvoston asetusta (157/2017) talousjätevesien 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 ei ole valvottu, vaan resurssisyistä on linjattu, että ainoastaan hajajätevesiin liittyvät haittailmoitukset hoidetaan. Kaikki hajajätevesien puhdistusvaatimuksia koskevat poikkeamishakemukset (ympäristönsuojelulaki 156 d §) tulee kuitenkin käsitellä. Vuosittain tällaisia hakemuksia on toistaiseksi ollut vain yksittäisiä vuodessa. Hajajätevesikäsittelyyn liittyvää valvontaa tehdään lisäksi siinä yhteydessä, kun rakennusvalvonnalle annetaan lausuntoja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin lupahakemuksiin liittyvistä jätevesijärjestelmien suunnitelmista. Jokaisen poikkeamishakemuksen ja lausuntopyyntöjen käsittelyn yhteydessä kohteeseen pyritään tekemään tarkastus.

6. Jätelain valvonta

6.1. Säännöllinen valvonta

Jätelaissa säädetään ympäristönsuojeluviranomaiselle velvollisuus säännöllisesti valvoa rekisteröitäviä toimintoja ja toimintaa, jossa syntyy vaarallisia jätteitä. Toimivaltaisen viranomaisen on määräajoin asianmukaisesti tarkastettava 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. Luvanvaraisen ja rekisteröitävien toiminnan osalta valvoja on luvan valvontaviranomainen tai rekisteröinnin tehnyt viranomainen. Vastuu vaarallisia jätteitä tuottavan toiminnan valvonnasta on kuitenkin jakamaton kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja ELY-keskuksen välillä.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tarkastusvelvollisuus koskee sen valvomia ympäristöluvanvaraisia jätteen käsittelytoimintoja sekä jätelain mukaisesti rekisteröitävää jätteen keräystä. Jätteen kansainvälisiä siirtoja valvotaan muun tarkastustoiminnan yhteydessä. Laitosten ja yritysten suunnitelmaan perustuvista määräaikaistarkastuksista ja muista valvontatoimista peritään maksua ympäristönsuojeluviranomaisen hyväksymän taksan mukaisesti.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on jätelain 124 §:n mukaan laadittava suunnitelma jätelain 100 §:ssä tarkoitetun jätteen ammattimaisen keräyksen valvontaa varten. Suunnitelma voidaan liittää osaksi ympäristönsuojelulain mukaista valvontasuunnitelmaa.

6.1.1. Rekisteröitävän jätteen keräystoiminnan (JL 100 §) valvonta

Rekisteröitävä jätteen keräystoiminta jakautuu kolmeen erillaiseen toimijaryhmään: jätteen kerääjät, alueelliset jätteen putkikeräykset ja hyötyjätteen keräyspisteet. Helsingissä rekisteröitävistä jätteen keräystoiminnoista valtaosa on hyötyjätteen keräyspisteitä. Näiden kolmen toimijaryhmän valvontatarve poikkeaa toisistaan olennaisesti.

Rekisteröitävät jätteenkerääjät

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 jättejakeet 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 pienempi, eikä sen osalta tehdä riskinarviointia. Niiden valvontaa tehdään projektiluontoisesti. Jätelain säännöllisestä valvonnasta laaditaan vuosittain tarkempi suunnitelma osana ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaohjelmaa.

Hyötyjätteiden keräyspisteet

Hyötyjätepisteiden tarkastukset keskittyvät keräyspisteen siisteyden valvontaan. Lisäksi valvonnassa voi olla tarpeen puuttua rekisteröintitietojen ajantasaisuuteen ja ohjeistuksen riittävyteen. 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.

6.1.2. Toiminta, jossa syntyy vaarallisia jätteitä

Helsingin alueelta ei ole kattavaa rekisteriä vaarallista jätettä tuottavista toiminnoista. Jätelain säännöllisen valvontavelvollisuuden piiriin kuuluvat myös muut kuin ympäristöluvanvaraiset toiminnot. Luvanvaraisten toimintojen osalta jätelakia valvotaan osana ympäristöluvan mukaista valvontaa. Tietojen keräämistä valvottavista toiminnoista on tehty projektiluontoisesti eri toiminnoista. Karkean arvion mukaan säännöllisen valvonnan piirissä olevia, vaarallista jätettä tuottavia, toimintoja on tuhansia. Vaarallista jätettä tuottavia yrityksiä syntyy helposti, ja ne myös lopettavat toimintansa nopeasti, joten kattavaa lista toiminnoista on hyvin hankala pitää ajan tasalla. Vaarallisten jätteiden vääränlaisella käsittelyllä voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia ja siksi näiden toimintojen säännöllinen valvonta on ympäristön kannalta olennaista.

Vaarallista jätettä tuottavia toimintoja tarkastetaan projektiluontoisesti aluerajauksen tai toimintaryhmän perustella resurssien sallimissa rajoissa. Vaarallisen jätteen suunnitelmallisesta valvonnasta laaditaan vuosittain tarkempi suunnitelma osana ympäristönsuojeluviranomaisen valvontaohjelmaa.

6.2. Jätelain yleinen valvonta

6.2.1. Jätehuollon valvonta

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

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

HSY:n jätehuoltomääräysten perusteella valvotaan ulkoilmatapahtumien jätehuoltosuunnitelmia ja niiden loppuraportteja. Yleisötilaisuuden, johon ennakoitaan osallistuvan yhtä aikaa yli 500 henkilöä, järjestäjän on toimitettava jätehuoltosuunnitelma kaupungin ympäristöpalveluille vähintään 30 vuorokautta ennen tilaisuuden alkua. Jätehuoltosuunnitelmien toteutumista valvotaan tarvittaessa tarkastuksilla. Jätehuoltosuunnitelmia on käsitelty 23 kappaletta vuonna 2021, 19 kpl 2020 ja 37 kpl 2019.

6.2.2. Roskaantuminen

Roskaamisasiat tulevat yleensä viranomaisen tietoon haittailmoitusten perustella. Tarkastus on usein tarpeellinen tilanteen selvittämiseksi. Roskaantuneen alueen valvonnassa on aina otettava huomioon rajapinnat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaiseen rakennetun ympäristön valvontaan. Asian tehokkaan hoitamisen kannalta on olennaista, ettei useampi viranomaisen käsittele samaa asiaa yhtäaikaisesti. Roskaantumisessa on aina muistettava ottaa huomioon myös mahdollinen maaperän tai pohjaveden pilaantuminen. Tarvittaessa asia käsitellään pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisilmoituksena eikä pelkästään roskaantumisenä.

Rakennetun ympäristön siisteys

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

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

Kunnan vastuu roskaantuneen alueen siivoamisesta

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

Roskaamisen aiheuttama maaperän pilaantumisriski

Roskaantumiseen liittyy usein myös maaperän pilaantumisen vaaraa. Roskaantuneella alueella olevat jätteet saattavat aiheuttaa maaperän pilaantumista tai sen vaaraa. Erityisesti alueilla, joilla on epäasiallisesti varastoitu tai käsitelty vaarallisia jätteitä sekä alueet, joilla on viitteitä jätteen poltosta, on syytä tarkastella asiaa mahdollisena maaperän ja pohjaveden pilaantumisenä.

Maaperään haudatut jätteet sisältävät aina riskin myös maaperän pilaantumiselle. Mikäli kyse on puhtaasti maaperään haudatusta jätteestä eikä tapaukseen sisälly riskiä maaperän pilaantumisesta, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen määrää jätetäytön poistamisesta. Muissa tapauksissa tilanne usein edellyttää ainakin maaperän pilaantumisen selvittämistä ennen toimenpiteisiin ryhtymistä tai jätejakeet voidaan poistaa pilaantuneen maaperän kunnostamisen yhteydessä.

7. Muu säännöllisesti tehtävä valvonta

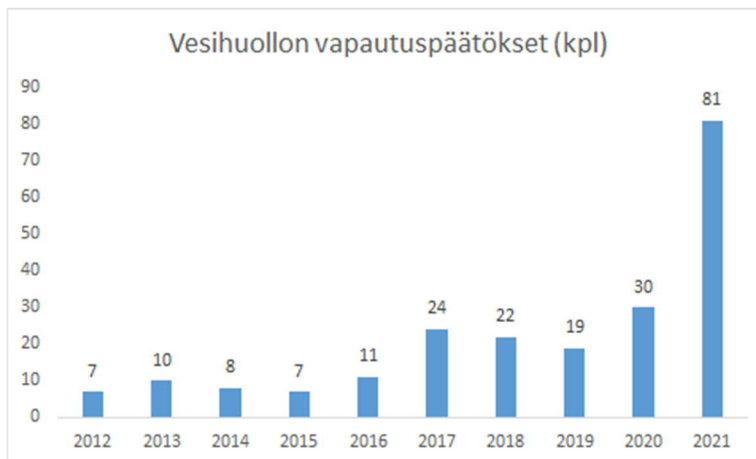
7.1. Vesilain valvonta

Vesilain valvontaviranomaisina toimivat ELY-keskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Viranomaisten toimivalta on pääosin rinnakkainen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen eriteltyyn toimivaltaan kuuluu ojitusasioita sekä vesien johtamista koskevia päätösjasioita. Vesilain valvontavastuun rinnakkaisuuden vuoksi on olennaisen 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 määrätyt tehtävät.

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

7.2. Vesihuoltolain valvonta

Vesihuoltolain valvonta keskittyy hulevesiä ja vesihuoltoa (talous- ja jätevesi) koskevaan liittymisvelvollisuuden valvontaan, vesihuollon kehittämissuunnitelman tekemiseen osallistumiseen ja lausuntojen antamiseen toiminta-alueista. Ympäristövalvonta ottaa kiinteistön liittämisasiain käsittelyynsä vapautushakemuksen johdosta, muun valvonta-asian osana tai vesihuoltolaitoksen kirjallisesta vireillepanosta. Vesihuoltolain valvonta ei sisällä suunnitelmallista valvontaa. Vapautuspäätöksiä on yleensä ollut vuosittain 10 – 30 kappaletta, mutta vuonna 2021 niiden määrä on ollut moninkertainen, 81 kpl (kuva 4.). Valtaosasta talous- ja jätevesiä koskevista vapautuspäätöksistä on valitettu hallinto-oikeudelle, hulevesivapautuspäätöksistä sen sijaan ei yleensä valiteta.



Kuva 4. Vesihuoltolain mukaiset vapautuspäätökset (kpl) 2012–2021.

7.3. Merenkulun ympäristönsuojelulaki

Merenkulun ympäristönsuojelulain mukaisesti huvivenesatamat, joissa on yli 24 venepaikkaa tai talvitelakointipaikkaa sekä kalastussatamat, joiden purettu saalis on alle 20 000 kilogrammaa, ovat velvollisia esittämään kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle arvioitavaksi ja hyväksyttäväksi sataman jätehuoltosuunnitelma vähintään viiden vuoden välein.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään on kirjattu vuoden 2022 alussa 94 yli 50 venepaikan huvivenesatamaa. Muutossäädöksen (1.7.2021) mukaisia kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle kuuluvia 24-50 venepaikan satamia ja talvitelakointipaikkoja ei ole kartoitettu.

7.4. Maa-aineslaki

Helsingissä ei ole voimassa olevia maa-ainesten ottolupia. Luvanvaraisten ottoalueiden lisäksi valvontakohteita ovat kotitarvealueet, joista on tehty maa-aineslain edellyttämä ilmoitus. Helsingissä ei ole ilmoitettuja kotitarveottoalueita. Tosiasiassa vain pienestä osasta kotitarve-alueita on tehty lain edellyttämä ilmoitus, eikä valvottavista kohteista ole kattavaa tietoa.

Maa-aineslain valvonnasta peritään 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 määrittyy tiukemman tarkastusvälin mukaiseksi.

7.5. Muut ympäristövalvonnalle kuuluvat valvontatehtävät

Maastoliikennelain ja vesiliikennelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonta kuuluu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle luvanvaraisen toiminnan osalta. Luvatoman maasto- ja vesiliikenteen valvonta kuuluu poliisille.

8. Valvonnan toteuttaminen

Valvontasuunnitelmassa valvonnan toteuttamista on kuvattu vain yleispiirteisesti. Ympäristönseuranta- ja -valvontayksikön ympäristövalvonnan sisäisessä käytössä olevat toimintaohjeet sisältävät tarkemmat kuvaukset valvontatoiminnasta ja ohjeet valvonnan toteuttamiseksi.

8.1. Tarkastukset

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

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

8.1.1. Määräaikaistarkastukset

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

Myös maa-ainesten ottoa koskevia lupia on valvottava määräaikaistarkastuksin. Ennen maa-ainestien mukaiseen ottotoimintaan ryhtymistä alueella suoritetaan alkutarkastus. Tarkastuksessa käydään ottajan kanssa läpi ottoluvassa asetetut ehdot, määräykset ja muut velvoitteet. Luvan mukainen toiminta on sen jälkeen pyrittävä tarkastamaan vuosittain.

8.1.2. Muut tarkastukset

Kaikki ympäristönsuojeluviranomaisen tekemät tarkastukset eivät ole suunnitelmallisia. Tarkastaminen on ympäristönsuojeluviranomaiselle keskeinen asian selvittämisen keino. Muu kuin suunnitelmallinen tarkastus on pääsääntöisesti tarpeen tehdä ympäristön pilaantumisen vaaraa

aiheuttavan onnettomuuden, haitasta tehdyn ilmoituksen, luvan tai ilmoituspäätöksen noudattamatta jättämisen tai muun vastaavan seikan vuoksi. Nämä tarkastukset ovat ensivaiheessa maksuttomia. Kehotuksen tai hallintopakkopäätöksen valvomiseksi tehty tarkastus on kuitenkin maksullinen.

8.2. Luvan muuttamisen tarpeen arviointi

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

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

8.3. Raporttien ja selvitysten tarkastaminen

8.3.1. Lupa- ja ilmoituspäätösten määräyksissä edellytetyt selvitykset

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 riittävyyden arvioinnista. Selvitysten perusteella on tarpeen myös harkita valvonnallisten jatkotoimenpiteiden tarvetta. Asian käsittelystä peritään taksan mukaisesti maksu.

8.3.2. Vuosiraportointi

Ympäristölupapäätöksissä on toiminnasta yleensä määrätty tekemään vuosiraportti. Vuosiraportointi tehdään ensisijaisesti suoraan ympäristönsuojelun tietojärjestelmä YLVA:an sähköisesti. Vaihtoehtoisesti sen voi toimittaa ympäristöviranomaiselle, joka lisää tiedot YLVA:an. Vuosiraportti on yleensä edellytetty toimittamaan seuraavan vuoden helmi-maaliskuussa. Vuosiraportin tarkastaminen on osa ympäristönsuojelulain maksullista valvontaa.

Jos vuosiraportit eivät ole tulleet määräaikaan mennessä tai ne ovat puutteellisia, pyydetään puuttuvat raportit tai tiedot luvan haltijoilta ja tarvittaessa kehoitetaan toimittamaan ne kehotuskirjeellä. Vuosiraportit tarkistetaan ja niiden perusteella arvioidaan toiminnan luvanmukaisuus sekä jatkotoimenpiteiden tarve. Vuosiraportin tarkastamisen yhteydessä varmistetaan myös, että edellisen vuoden tarkkailutulokset on toimitettu asianmukaisesti. Tarvittaessa ryhdytään valvontatoimenpiteisiin tarkkailutulosten saamiseksi. Jos toiminta on olennaisesti laajentunut tai muuttunut, on aloitettava neuvottelut lupamuutoksen tai uuden luvan tarpeesta.

Kaikissa luvissa ei ole vuosiraportointivelvoitetta. Tällainen määräys puuttuu useimmiten vanhoista lupapäätöksistä. Niiden osalta valvontaviranomainen voi erikseen pyytää toimittamaan vuosiraportointia vastaavia tietoja. Suurimmat raportointivelvolliset toiminnot ovat jakeluasemat ja kemialliset pesulat. Kaikkien raportointivelvollisten toimintojen määrästä ei ole kirjanpitoa.

8.4. Tarkkailutulosten seuranta

Vuosiraportoinnin lisäksi luvissa saatetaan velvoittaa toiminnanharjoittajaa suorittamaan päästö-tarkkailua esimerkiksi pinta- tai pohjaveden, ilmanlaadun, melun tai jätevesien seuraamiseksi. Tulokset veloitetaan toimittamaan valvontaviranomaiselle tarkistettavaksi välittömästi niiden valmistuttua ja/tai yhteenvetoraporttina.

Tarkkailuraportit tarkastetaan niiden saavuttua. Tarkkailutuloksia verrataan luvassa asetettuihin raja-arvoihin, yleisiin raja- tai ohjearvoihin sekä aiempiin tarkkailutuloksiin. Jos raja-arvot ylittyvät tai tarkkailutuloksissa havaitaan olennaisia muutoksia huonompaan, ryhdytään tarpeellisiin valvontatoimiin.

Ympäristönsuojelulain ympäristöluvanvaraisten, ilmoituksenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen tarkkailutulosten tarkastaminen on osa ympäristönsuojelulain maksullista valvontaa.

8.5. Kertaluontoisten ilmoitusten tarkkailut

Myös kertaluontoisten ilmoitusten päätöksissä voidaan edellyttää vaikutusten tarkkailua ja niiden raportointia. Tarkkailutulosten tarkastaminen sisältyy ilmoitusten käsittelystä perittävään mak-suun. Meluilmoituksissa voidaan edellyttää esimerkiksi melutasojen seurantaa yöaikaan tai purkubetonin murskauskohdeissa tietoa, mihin murskattu betoni on toimitettu. Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisiin liittyvissä päätöksissä saatetaan edellyttää esimerkiksi säännöllistä pohjaveden seurannan raportointia. Loppuraportin tarkastaminen sisältyy puhdistuspäätöksistä perittävään mak-suun.

8.6. Hallintopakko ja tutkintapyynnöt

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

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

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

8.7. Jätelain laiminlyöntimaksut

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

8.8. 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.

Esimerkkejä projekteina toteutettavista valvontakohteista voivat olla esimerkiksi öljynerotuskaivojen kunnon ja tyhjennyksiä koskevan kirjanpidon tarkistaminen, vaarallisen jätteen käsittelyn tai jätehuoltoa koskevan kirjanpidon ja siirtoasiakirjojen tarkistaminen sekä lannan tai hajajätevesien käsittelyn asianmukaisuuden tarkistaminen. Toimijoille voidaan lähettää projektiluonteisesti ohjeita ympäristölainsäädännön velvoitteista.

8.9. Lausunnot

Lausuntojen antaminen on osa valvontatoimintaa. Lausunnoilla pyritään ennakolta 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. Ympäristö- ja lupajaosto (YLJA) on delegoinut lausuntojen antamisen suurelta osin viranhaltijoille.



Helsinki

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