YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 24 | 2009

Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta

Henriikka Hytönen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 24 | 2009

Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta

Henriikka Hytönen

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 24 | 2009
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Leila Haavasoja
Kansikuva: Esa Nikunen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut >
Ympäristöministeriön rajortteja -sarja

ISBN 978-952-11-3610-8 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)

ESIPUHE

Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta on laadittu ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamishankkeen esityksen mukaisena jatkotoimena. Ympäristölupien valvonnan keventämismenettelyä pohtineen hankkeen I projektin loppuraportissa todetaan, että lupajärjestelmän keventäminen lisää jälkivalvonnan tarvetta. Valvonnan voimavarojen riittävyyden takaaminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä kunnissa on siten erityisen tärkeää tulevaisuudessa, sillä resursseista on pulaa jo nykyisellään. Projektityöryhmän loppuraportti esittää valvonnan maksulliseksi asettamista keinona valvonnan voimavarojen turvaamiseen ja suunnitelman mukaisen valvonnan lisäämiseen.

Tässä selvityksessä tarkastellaan valvonnan nykytilaa sekä pohditaan sitä, miten valvonnan maksullisuus voitaisiin toteuttaa. Maksullisuuden toteutukseen esitetään kaksi maksullisuusmallia. Näistä ensimmäinen mukailee ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamista pohtineen projektityöryhmä I:n esitystä maksullisuuden sitomista suunnitelmalliseen valvontaan käytettyyn työaikaan. Tässä mallissa maksullisuus rajoittuu koskemaan suunnitelman mukaisia määräaikaistarkastuksia. Toinen tässä selvityksessä esitetty malli laajentaa maksullisuuden koskemaan määräaikaistarkastusten lisäksi myös muuta valvontaan kuuluvaa toimintaa. Tämä malli on kehitetty selvityksen yhteydessä tehdyn ympäristönsuojeluviranomaisille suunnatun kyselyn vastausten sekä haastattelujen pohjalta.

Helsingissä marraskuussa 2009

Ylijohtaja
Pekka Jalkanen
Ympäristöministeriö

SISÄLLYS

1 Johdanto ... 5

2 Tausta ... 7

2.1 Lupavalvonta alueellisissa ympäristökeskuksissa ... 8

2.2 Lupavalvonta kunnissa ... 12

2.3 Valvonnan voimavarat ... 16

3 Lainsäädännöstä ... 19

3.1 EU-sääntely ... 19

3.2 Kansallinen lainsäädäntö ... 20

4 Valvonnan maksullisuus muilla hallinnonaloilla: ympäristöterveydenhuolto ... 28

4.1 Valvonnan suunnittelu valtion ja kuntien tasolla ... 28

4.2 Maksulliset valvontatoimet ... 30

4.3 Maksujen määräytyminen ... 31

5 Valvonnan maksullisuus EU:ssa ... 32

6 Valvonnan painopisteet nykyään ... 34

6.1 Valvonta valtiolla ... 34

6.2 Valvonta kunnissa ... 35

6.3 Yhteydenpito valtion ja kuntien valvontaviranomaisten välillä ... 35

7 Johtopäätökset ja suositukset ... 37

7.1 Vaihtoehdot maksullisuuden toteuttamiseen ... 38

7.2 Raportointi ja laskutus ... 41

7.3 Jatkossa pohdittavia asioita ... 41

Lähteet ... 45

Kuvailulehti ... 46

Presentationsblad ... 47

Documentation page ... 48

1 Johdanto

Tässä selvityksessä käsitellään pääasiassa ympäristönsuojelulain (86/2000, myöhemmin YSL) mukaista ympäristölupien valvontaa, josta suuren osan muodostavat luvan tarvitseville laitoksille määräajoin tehtävät tarkastukset. Valvonnan maksullisuutta koskevat periaatteet tulisi kuitenkin pyrkiä ulottamaan koskemaan lupavalvonnan ohella myös muuta ympäristönsuojelulain nojalla tapahtuvaa suunnitelmallista valvontaa.

Syksyllä eduskunnalle annetun ympäristönsuojelulain muutosesityksen (HE 100/2009 vp) nojalla on tarkoitus siirtää asetuksella annettavien ympäristönsuojeluvaatimusten myötä pois lupamenettelystä rekisteröintimenettelyn ja jälkivalvonnan piiriin eräitä toimintoja, ensivaiheessa jakeluasemat ja pienet energiantuotantolaitokset. Erityisesti näiden toimintojen valvonnan ja suunnitelmallisen valvonnan maksullisuuden suhteen voisi noudattaa samoja periaatteita ja säätää samanlaiset perusteet kuin luvanvaraiseksi jäävien toimintojen valvonnan suhteen. Myös muiden ympäristönsuojeluun läheisesti liittyvien lakien kuten jätelain (1072/1993), vesihuoltolain (119/2001) maastoliikennelain (1710/1995) ja vesiliikennelain (463/1996) lakisääteisessä valvonnassa voidaan tässä selvityksessä esitettyjä toimia ajatella noudatettavaksi soveltuvin osin.

Ympäristönsuojelulain mukaan vastuu ympäristölupien valvonnasta jakaantuu valtiolle ja kunnille. Valtiolla ympäristövalvonnasta vastaa alueellisnen ympäristökeskus ja kunnassa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Alueelliset ympäristökeskukset muuttuvat 1.1.2010 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiksi. Tässä selvityksessä käytetään kuitenkin pääosin nimitystä alueellinen ympäristökeskus. Alueellisen ympäristökeskuksen on ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan järjestämiseksi laadittava valvontasuunnitelma, jonka sisällöstä voidaan säätää ympäristöministeriön asetuksella (YSL 95 §). Ympäristöministeriön laatima ympäristölupien valvontaohje (Ympäristöopas 123/2005, saatavilla sähköisesti osoitteessa www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöopas) ohjaa aluekeskuksia valvontasuunnitelman laatimisessa ja valvonnan järjestämisessä. Kunnilla ei nykyisellään ole valvontamenettelyyn yhtenäistä sitovaa ohjeistusta mutta niitä suositellaan käyttämään valtion valvontaohjetta valvontatyössään soveltuvin osin.

Selvityksessä arvioidaan ympäristölupien valvonnan maksullisuutta ja siihen liittyviä näkökohtia sekä millaisia mahdollisuuksia erillisen valvonnasta perittävän maksun käyttöönotto toisi lupavalvontaan. Selvityksessä on kartoitettu valvonnan nykytilaa valvontaviranomaisille tehdyn kyselyn sekä haastattelujen avulla. Tässä vaiheessa selvitystyötä ei ole haastateltu toiminnanharjoittajia. Pyrkimyksenä on ollut kyselyn ja haastattelujen avulla saada viranomaisten arvio siitä, miten mahdollinen valvonnasta perittävä maksu tulisi vaikuttamaan valvonnan resurssitarpeeseen ja olisiko muutoksella valvontaa tehostava vaikutus.

Koska velvoite valvontasuunnitelman laatimiseen ja noudattamiseen koskee valtion valvontaviranomaisia mutta ei kuntia, vaihtelee valvonnan suunnitelmallisuu-

den taso nykyisellään suuresti eri alueilla. Ympäristöriskien hallinnan parantamiseksi ja valvonnan resursoinnin tehostamiseksi valtion ja kuntien ympäristövalvontakäytäntöjä olisi pyrittävä yhdenmukaistamaan. Valvontaan käytetyt resurssit ovat vähäisiä etenkin pienissä kunnissa, joissa ympäristönsuojeluviranomainen hoitaa valvontatehtäviä usein vain sivutoimisesti monien muiden tehtävien, esimerkiksi ympäristölupien myöntämisen, ohella. Ympäristölupahakemusten käsittely on toiminnanharjoittajalle maksullista ja tuottaa kunnalle tuloja. Toiminnanharjoittajalle maksuton ja kunnalle kustannuksia tuottava lupavalvonta jää usein liian heikolle tasolle.

Selvitys perustuu pyrkimykseen valvontamaksun sitomisesta valvontasuunnitelmaan, jolloin maksullisuus koskisi suunniteltavissa olevaa valvontaa. Maksun perimisen edellytys olisi tuotantolaitoksen ympäristöriskeihin perustuva valvontasuunnitelma, jonka perusteella valvontaviranomainen perisi maksun suorittamistaan tarkastustoimenpiteistä. Tilanteessa, jossa määräaikaistarkastuksessa ilmenneen puutteen vuoksi joudutaan tekemään lisäselvityksiä, aiheutuneet lisätoimet olisivat myös ympäristöterveydenhuollon tapaan toiminnanharjoittajalle maksullisia.

Valvontamaksuista saatavien tulojen ansiosta valvontaan osoitettavia resursseja voitaisiin lisätä, mikä puolestaan loisi mahdollisuuden nykyistä tehostetummalle valvonnalle. Kasvavat resurssit ja yhtenäiset toimintamallit loisivat näin paremmat edellytykset ympäristöriskien hallintaan, kun lupamääräysten riittävyyttä ja lupaehtojen asianmukaisuutta valvottaisiin tehokkaammin. Lisäksi maksulliseksi asetetun lupavalvonnan voidaan ajatella ohjaavan talouden tehokasta toimintaa siten, että ympäristöriskin aiheuttaja maksaa toiminnan edellyttämän valvonnan.

Suomessa viranomaisen suorittama valvonta on maksullista monella sektorilla. Tässä selvityksessä on tarkasteltu lähemmin maksullisuutta ympäristöterveydenhuollossa, jossa kaikki suunnitelmallinen valvonta on nykyisin maksullista. Ympäristöterveyttä on käytetty mallina siitä syystä, että se liittyy läheisesti ympäristönsuojeluun, ja monissa kunnissa molemmat tehtävät hoidetaan samassa virasto-organisaatiossa kilpailevin resurssein. Euroopan unionin alueella myös ympäristönsuojeluun liittyvä valvonta on maksullista useissa maissa kuten Iso-Britanniassa, Ruotsissa ja Saksassa.

Selvityksen on laatinut tutkija Henriikka Hytönen ympäristöministeriöstä. Selvitystyötä on tukenut ohjausryhmä, jonka muodostivat ympäristöministeriöstä ympäristöneuvos Antero Honkasalo, ympäristöneuvos Markku Hietamäki ja ylitarkastaja Elise Sahivirta sekä Suomen Kuntaliitosta ympäristöasiantuntija Vesa Valpasvuo ja ympäristölakimies Leena Eränkö.

2 Tausta

Ympäristöluvan tarvitsevaa toimintaa valvotaan koko toiminnan elinkaaren ajan. Ympäristölupaan kirjataan näkyviin toimintaan kohdistuvat lupamääräykset. Lupamääräykset koskevat esimerkiksi päästörajoja, niiden seurantaa ja raportointia. Päästöjen raja-arvojen valvonta perustuu pitkälti toiminnanharjoittajan itse suorittamaan tarkkailuun, josta määrätään luvassa. Luvan tullessa voimaan viranomainen tarkastaa päästöjenseurantajärjestelmän luvanmukaisuuden. Joissakin erityistapauksissa voidaan päästörajojen asemasta määrätä yksittäisistä toimista VOC-päästöjen vähentämiseksi. Ympäristöluvan määräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräysten riittävyys tarkistetaan säännöllisesti.

Ympäristönsuojelulaissa (86/2000, myöhemmin YSL) ja ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000, myöhemmin YSA) säädetään ympäristöluvan tarpeesta, edellytyksistä ja valvonnasta. Suurimmat teollisuuslaitokset kuuluvati IPPC-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY) soveltamisalaan. Direktiivi pantiin Suomessa täytäntöön ympäristönsuojelulailla vuonna 2000. IPPC-direktiivin mukaisen yhdennetyn arvioinnin tarkoituksena on estää ja vähentää teollisuuslaitosten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista.

Valvonnalla tarkoitetaan tässä selvityksessä valvontaviranomaisten toimia ympäristöluvissa YSL:n nojalla annettujen määräysten noudattamisen valvomiseksi. Valtiolla valvontaviranomaisena toimii alueellinen ympäristökeskus ja kunnassa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien tulee toimia läheisessä yhteistyössä valvonnan yhdenmukaisen ja tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi.

Valvonta käsittää valvontatoimien suunnittelun (kuten valvontaohjelman laatimisen ja valvonnan tavoitteiden asettamisen), itse valvonnan järjestämisen ja valvontatavoitteiden toteutumisen seuraamisen sekä valvontatilanteesta tiedottamisen yleisölle. Näiden lisäksi valvontaan luetaan kuuluvaksi myös muita tehtäviä, kuten lausuntojen antamista sekä mahdollista osallistumista kuultuna asiantuntijana lupamääräysten sekä päästöjen seuranta- ja raportointiohjelman valmisteluun. Valvonta käsittää siten laajan kokonaisuuden, joka koostuu toimenpiteistä valvontaedellytysten luomiseksi sekä toimista lupamääräysten noudattamisen valvomiseksi.

Suunnitelmalliseen valvontaan luetaan kuuluvaksi valvontasuunnitelman mukaiset tarkastuskäynnit laitoksissa eli määräaikaistarkastukset sekä niiden edellyttämät valmistelu- ja raportointitoimet. Tarkastuksissa selvitetään muun muassa toteuttaako laitos luvan edellyttämän päästöjen seurannan ja tarkastetaan toimiiko laitos lupamääräysten mukaisesti. Lisäksi tarkastetaan onko laitoksella suunnitteilla toimenpiteitä, jotka voisivat edellyttää uuden luvan hakemista. Laitoksilla, joiden luvassa ei ole päästöraja-arvoja, mutta lupa sisältää toimintaa koskevia muita määräyksiä, keskitytään selvittämään toimiiko laitos luvassa kuvatulla tavalla tai toteutuvatko toiminnalle annetut lupamääräykset sekä arvioidaan lupamääräysten riittävyys.

Kunnat voivat päättää valvonnan järjestämisestä itsenäisesti ilman valtion ohjausta. Ympäristönsuojelulaki velvoittaa vain alueellisia ympäristökeskuksia yhtenäisen suunnitelmallisen valvonnan toteuttamisessa. Kunnat eivät ole velvoitettuja suunnitelmalliseen ympäristölupien valvontaan, ja valvonnan suunnitelmallisuuden taso vaihtelee suuresti kunnittain. Vaikka kunnille ei ole asetettu velvoitetta valvontasuunnitelman laatimiseen, kunnilta toivotaan suunnitelmallisuutta valvonnassa ja ympäristöministeriön laatiman valvontaohjeen käyttämistä valvontatyössä soveltuvin osin. Valtion ja kunnan suhteesta säädetään kuntalain (365/1995) 8 pykälässä. Valtion ympäristöhallinnon suhteesta kuntiin on ympäristönsuojelulain 20 §:ssä säädetty, että alueellinen ympäristökeskus ohjaa ja edistää lain mukaisten tehtävien hoitamista. Tämä tarkoittaa muun muassa kuntien toiminnan tukemista.

Kunnille voidaan osoittaa tehtäviä ja velvollisuuksia vain lailla (kuntalaki 2 §). Ympäristöhallinnon ohjaussuhde kuntiin on nykyisellään hyvin löyhä.

2.1

Lupavalvonta alueellisissa ympäristökeskuksissa

Valtion valvontaviranomaisena toimivat alueelliset ympäristökeskukset. Ympäristölupien valvonta perustuu valvontasuunnitelmaan, jonka mukaisesti alueellinen ympäristökeskus valvoo laitosten lupamääräysten noudattamista. Ympäristöluvan saaneilla laitoksilla suunnitelman mukaan suoritettavat määräaikaistarkastukset ovat olennaisin osa suunnitelmallista valvontaa. Laitoksella tehtävän määräaikaistarkastuksen yhteydessä laitoksen toimintaa arvioidaan sen tuottamien tietojen, tarkastusraporttien ja mahdollisten valitusten perusteella.

2.1.1

Valvontasuunnitelma

Ympäristönsuojelulaissa säädetään, että alueellisen ympäristökeskuksen on laadittava YSL:n mukaisen valvonnan järjestämiseksi valvontasuunnitelma (YSL 95 §). Aluekeskus laatii vuosittain valvontasuunnitelman, jonka tavoitteena on kehittää, yhtenäistää ja tehostaa ympäristölupien valvontaa sekä kertoa suoritetusta valvonnasta kansalaisille. Valvontasuunnitelma noudattaa ympäristöministeriön laatimaa ympäristölupien valvontaohjetta, joka on saatavilla www.ymparisto.fi -palvelussa. Valvontasuunnitelmassa kuvataan alueellisen ympäristökeskuksen erityispiirteet, valvontaan osoitettavat resurssit ja valvonnalle asetetut tavoitteet. Valvontasuunnitelmassa on mukana aluekeskuksen johdon näkemys edellisen vuoden valvontatoiminnasta sekä arvio siitä, miten lainsäädäntöä ja ympäristölupia on noudatettu. Alueellisten ympäristökeskusten valvontasuunnitelmat ovat julkisia ja ne ovat nähtävillä www.ymparisto.fi > Lupa-asiat > Ympäristölupa > Ympäristölupien valvonta. Alueellisen ympäristökeskuksen on valvontasuunnitelmaa laatiessaan oltava yhteydessä alueensa kuntiin sekä otettava suunnitelmissaan huomioon kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten harjoittama valvonta ja yhteistyö valvonnassa.

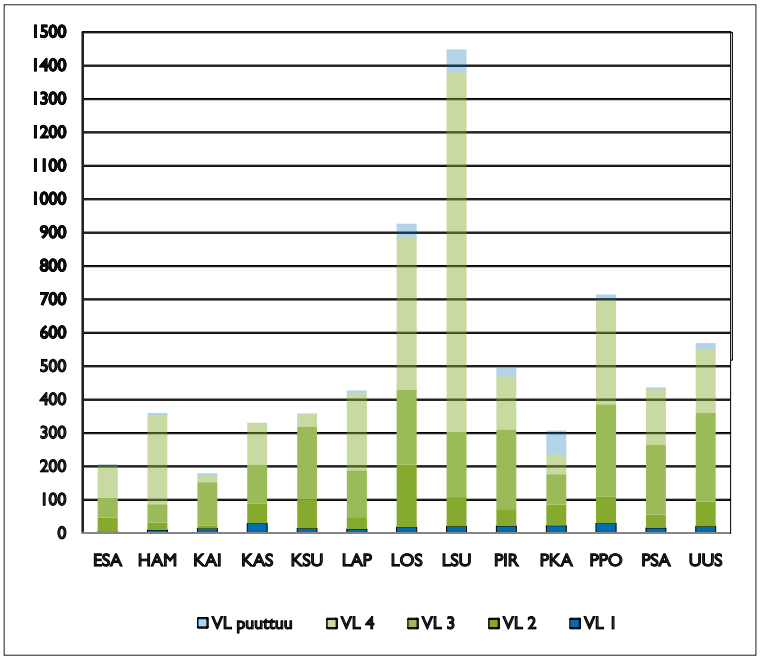
Tarkastusaikataulua, tarkastustiheyttä ja voimavarojen tarvetta suunniteltaessa otetaan huomioon laitoksen tai toiminnan aiheuttamat ympäristövaikutukset, päästöjen määrä ja laatu, päästöpotentiaali, laitoksen ympäristö ja muut päästölähteet sekä laitoksen ympäristöjohtamisen ja ympäristösuojelusuunnittelun taso. Tarkastustoiminnassa huomio kohdistuu siten erityisesti laitoksiin ja toimintoihin, joilla todetut ympäristövaikutukset ja arvioidut riskit ovat suurimmat. Tarkastustoiminnan kohdentamisessa tulee lisäksi ottaa huomioon laitoksen tai toiminnan tuottamat tarkkailu- ja häiriöraportit, aikaisempien tarkastusten tulokset, laitoksen käyttöpäiväkirjat, ympäristön laadun seurantaa koskevat tiedot sekä mahdolliset EMAS-selonteot.

Valvonnan sisällön ja tavoitteiden määrittelyssä sekä valvonnan suorittamisessa, dokumentoinnissa ja toimenpiteiden raportoinnissa käytetään apuna kahta tietojärjestelmää: julkinen www.ymparisto.fi ja ympäristöhallinnon käytössä oleva VAHTI-järjestelmä. Aluekeskus jakaa valvottavat laitokset VAHTI-järjestelmässä neljään luokkaan ja nimeää jokaiselle laitokselle vastuuvalvojan. Valvontaluokat on määritelty ympäristöministeriön valvontaohjeessa ja ne ilmenevät taulukosta 1. Laitoksen valvontaluokka kuvaa laitoksen valvonnan tarvetta ja arvioitua määräaikaistarkastusten tiheyttä. Valvontaluokka asettaa vähimmäisvaatimuksen tarkastusten toistuvuudelle mutta todellisuudessa monet laitokset tarkastetaan useammin kuin valvontaluokan ilmaisema vähimmäisvaatimus velvoittaa. Syynä useammin toistuville tarkastuksille ovat lupaa koskevat mahdolliset muutostarpeet sekä päästörajojen ylitysten selvittäminen.

Taulukko 1. Valvontaluokat.

valvontaluokka 1	vähintään kerran vuodessa tarkastettavat
valvontaluokka 2	vähintään kerran kahdessa vuodessa tarkastettavat
valvontaluokka 3	vähintään kerran neljässä vuodessa tarkastettavat
valvontaluokka 4	vähintään kerran lupakaudessa tarkastettavat

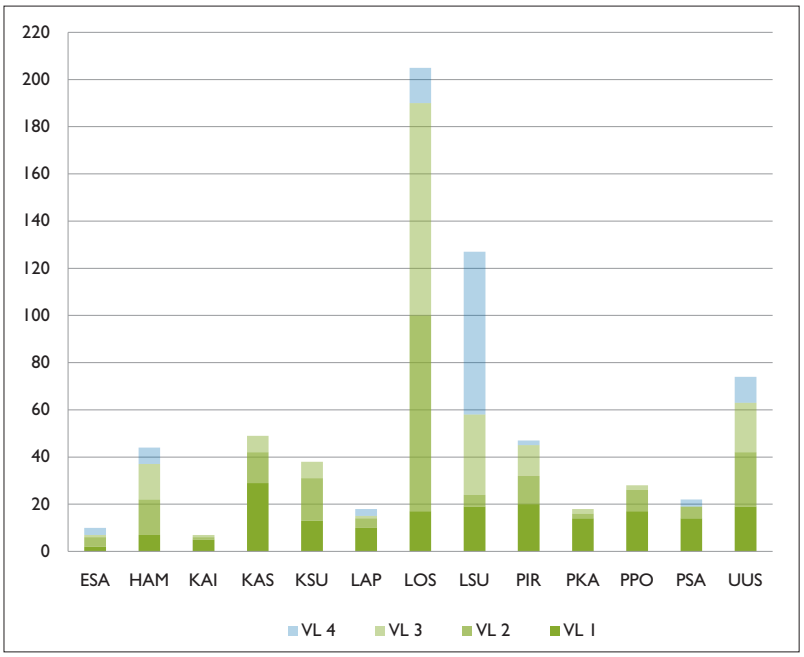
Alueellisten ympäristökeskusten valvonnassa oli heinäkuussa 2009 yhteensä 6 766 laitosta (kuva 1). Mukaan on laskettu kaikki valvottavat laitokset lukuun ottamatta niitä, joiden päätoimialana on jätekuljetukset tai ulkomaan jätekuljetukset. Rajaus on tehty siitä syystä, että jätekuljetusten tapauksessa kyseessä on liikkuva kalusto, johon ei tehdä määräaikaistarkastuskäyntejä. Kaikkiaan 6 488 laitokselle on määritelty valvonnan tarvetta heijastava valvontaluokka taulukon 1 mukaisesti. Osalle laitoksista, yhteensä 278 laitokselle ei ole syystä tai toisesta määritelty valvontaluokkaa. Valvontaluokan puuttuminen saattaa johtua esimerkiksi siitä, että kyseiset laitokset kuuluvat valvontaluokkaan neljä, ja niiden luokittelu on vähäisten tarkastusten vuok-



Kuva 1. Valvottavien laitosten lukumäärä valvontaluokittain kussakin aluekeskuksessa heinäkuussa 2009. Jätekuljetukset on jätetty pois tarkastelusta. (Lähde: VAHTI-tietojärjestelmä).

si unohtunut. Laitos saattaa myös olla vasta hiljattain perustettu järjestelmään, jolloin vasta perustamisen jälkeen lisättävä valvontaluokka ei vielä näy järjestelmässä. Asiaa ollaan korjaamassa aluekeskuksissa syksyn 2009 aikana.

Kaikista valvontakohteista IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluvia oli vuoden 2009 heinäkuussa 687 laitosta. Näistä seitsemälle ei ole syystä tai toisesta määritelty valvontaluokkaa ollenkaan. IPPC-laitokset jakaantuvat suhteellisen tasaisesti eri valvontaluokkiin. Vähintään kerran vuodessa tarkastettavia ensimmäiseen valvontaluokkaan kuuluvia IPPC-laitoksia on kaikkiaan 186 eli hiukan yli neljännes kaikista laitoksista (kuva 2).



Kuva 2. IPPC-laitosten lukumäärä eri aluekeskuksissa valvontaluokittain (tilanne heinäkuussa 2009). Kuvasta puuttuu 7 laitosta, jolle ei ole määriteltynä valvontaluokkaa. Jätekuljetukset on jätetty pois tarkastelusta. (Lähde: VAHTI-tietojärjestelmä.)

IPPC-direktiivin mukaan jäsenvaltiot vastaavat teollisuuslaitoksissa suoritettavista säännöllisistä tarkastuksista ja valvovat, että lupamääräyksiä noudatetaan (13 ja 14 artikla). Valvontaluokkaan 4 eli vähintään kerran lupakaudessa tarkastettaviin kuuluvia laitoksia on huomattavan paljon siihen nähden, että direktiivi edellyttää säännöllistä tarkastustoimintaa. Se, että muutamalle laitokselle ei ollut määritelty valvontaluokkaa ollenkaan, ei ole valvonnasta annetun ohjeen mukaista ja kaipaa selvittämistä.

Kaikista tarkastuskäynneistä ja neuvotteluista tehdään aluekeskuksessa sähköinen raportti ympäristöhallinnon ylläpitämään VAHTI-tietojärjestelmään. VAHTI-järjestelmässä on asetettu enimmäisajat erilaisten raporttien ja valvontatoimien seurauksena aloitettujen toimien käsittelyyn (taulukko 2).

Taulukko 2. Enimmäisajat raportoinnissa

vuosiraportti	enintään 90 vrk
kuukausiraportti	enintään 30 vrk
päästöarvojen ylityksiin puuttuminen	enintään 30 vrk
häiriöilmoitusten käsittely	enintään ilmoituspäivä + 3 vrk
yleisöilmoitusten käsitteleminen	enintään 30 vrk

Alueellinen ympäristökeskus voi halutessaan asettaa raportoinnille lyhyempiäkin määräaikoja. Muutettujen määräaikojen tulee näkyä raporteissa.

2.1.2

Määräaikaistarkastukset

Suunnitelmallinen valvonta käsittää laitoksen toimintaan valvontasuunnitelman mukaisesti kohdistuvat määräaikaistarkastukset. Kaikki laitokset tarkastetaan määräajoin niille asetetun suunnitelman mukaisesti (taulukko 1 edellä). Määräaikaistarkastus sisältää laitoksen tuottamien tietojen, tarkastusraporttien ja laitoksesta tehtyjen valitusten arvioinnin tarkastuksen suunnittelukokouksessa sekä tarkastuskäynnin laitoksella. Laitosten päästötarkkailu perustuu pääosin toiminnanharjoittajan itse suorittamaan tarkkailuun viranomaisten tarkastaman ja hyväksymän tarkkailusuunnitelman mukaisesti. Laitosten, joiden luvissa on lupamääräyksinä raja-arvoja, tulee raportoida päästöistään ja raja-arvojen ylityksistä alueelliselle ympäristökeskukselle määräajoin tarkkailusuunnitelman mukaisesti. Raportointitiheys määrätään luvassa. Tavallisesti raportointivelvollinen laitos määrätään toimittamaan päästötietoja kuukauden, usean kuukauden, puolen vuoden tai vuoden välisin määräajoin. Tapauksissa, joissa myönnetty lupa velvoittaa laitoksen raportoimaan päästöistään tiheästi, saattaa raporttien tarkistaminen viedä jopa tuntuvasti enemmän valvontaviranomaisen työaikaa kuin itse käynti laitoksella.

Määräaikaistarkastuksen tavoitteena on tarkastaa toteuttaako laitos luvan edellyttämän päästöjen seurannan ja toimiiko laitos lupamääräysten mukaisesti. Lisäksi tarkastetaan onko laitoksella suunnitteilla toimenpiteitä, jotka voisivat edellyttää uuden luvan hakemista. Laitoksella, jonka luvassa ei ole päästöraja-arvoja, mutta lupa sisältää toimintaa koskevia muita määräyksiä, keskitytään selvittämään toimiiko laitos luvassa kuvatulla tavalla tai toteutuvatko toiminnalle annetut lupamääräykset. Laitoksesta taulukon 2 mukaisesti tehdyt raportit tarkastetaan määräaikaistarkastuksen yhteydessä.

Jos laitoksen tarkastukseen osallistuu ympäristökeskuksesta useita henkilöitä, on tarkastusta edeltävä suunnittelukokous erityisen tärkeä. Tarkastuksen suunnittelukokouksessa käydään läpi laitoksen tuottamat tarkkailu- ja häiriöraportit, laitoksesta tehdyt valitukset, ympäristön tilan seurannan tulokset, toiminnan lain- ja luvanmukaisuus sekä aikaisemmat tarkastuspöytäkirjat. Tarkastuspöytäkirjoista ilmenevät muun muassa hankkeet päästöjen ja prosessien seurannan kehittämiseksi sekä mahdolliset muut toimet ympäristönsuojelun kehittämiseksi.

Tarkastuskäynti laitoksella alkaa aloituskokouksella, jossa selvitetään laitoksen edustajille tarkastuksen tavoitteet ja sovitaan aikataulusta. Tarkastukseen kuuluu pääsääntöisesti:

- laitoksen itsensä tai sen puolesta tehdyn käyttö, päästö- ja vaikutustarkkaitoimivuuden ja luotettavuuden tarkastaminen mukaan luettuna mahdollisten keittämistarpeiden tunnistaminen ja tarvittavista toimista sopiminen
- päästö- ja jätemäärien sekä energiatehokkuuden tarkastelu
- mahdollinen valvontanäytteiden otto ja analysointi
- laitoksen pitämien päiväkirjojen sekä prosessinohjausjärjestelmän ja mittalaitteiden käyttötietoja sisältävän järjestelmän tallenteiden tarkastelu (käyntihäiriöistä, raaka- ja polttoaineiden käytöstä, kemikaaleista, jätteen määristä, laadusta, kaatopaikkakelpoisuudesta, jätetäytön etenemisestä, kaatopaikan maisemoinnista ja ympäristökuormituksesta sekä haittojen torjunnasta ja poikkeuksellisista tilanteista)
- tilojen ja alueiden tarkastaminen
- laitteiden toimivuuden ja niiden kunnossapitojärjestelmien toimivuuden tarkastaminen

- toiminnan tulevan kehityksen arviointi ja sen vaikutus muun muassa tarpeeseen hakea uutta lupaa
- laitoksen päästöjen ja ympäristövaikutusten vertailu muihin samantyyppisiin laitoksiin tai päästötasoihin, jotka saavutetaan käyttämällä parasta saatavilla olevaa tekniikkaa
- mahdollinen ympäristöjärjestelmien auditointikertomusten tarkastelu
- tarvittavista jatkotoimenpiteistä keskustelu ja sopiminen.

Jokaisesta tarkastuksesta tehdään pöytäkirja sähköiseen VAHTI-järjestelmään. Tarkastuksessa isoissa laitoksissa kiinnitetään erityisesti huomiota päästöjen seurantajärjestelmien toimivuuden toteamiseen, jotta luparajojen noudattamista voidaan valvoa laitoksen tuottamien raporttien perusteella. Toiminnassa tapahtuneet tai suunnitteilla olevat muutokset tulee tunnistaa, jotta muun muassa uuden luvan tarvetta voidaan arvioida.

Mikäli määräaikaistarkastuksessa ilmenee puutteita, jotka ovat ristiriidassa lainsäädännön, laitokselle myönnetyn luvan ja/tai toimintaa koskevien määräysten kanssa, ryhdytään tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin. Tilannetta seurataan kunnes toiminta on korjattu lupamääräysten mukaiseksi.

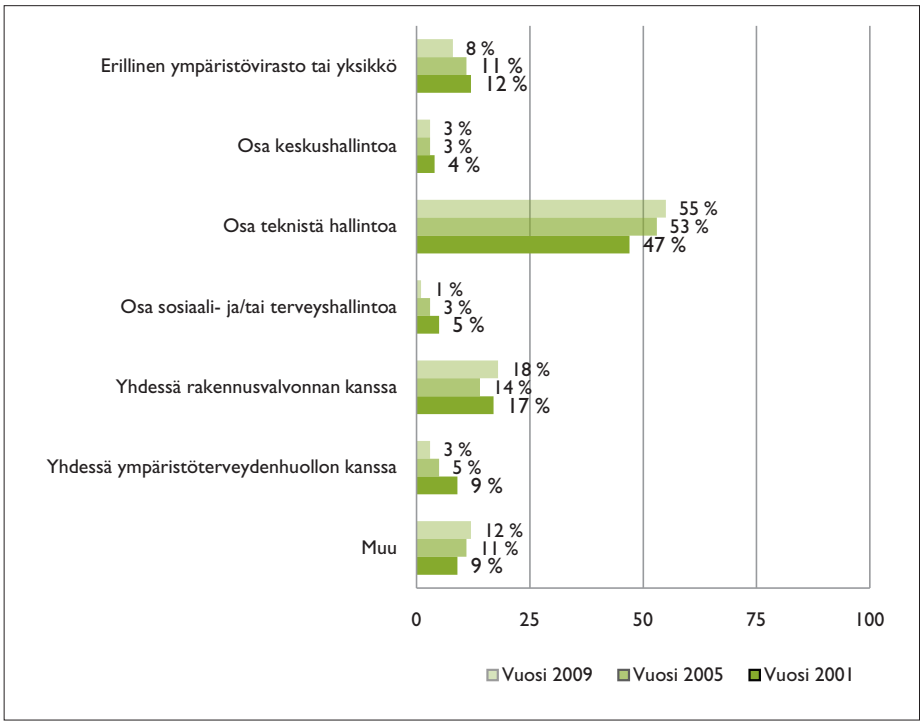
2.1.3
Muut tarkastukset

Laitoksiin tehdään myös valvontasuunnitelman ulkopuolisia valvontatarkastuksia. Suunnitelman ulkopuolinen tarkastus saattaa tulla aiheelliseksi tilanteissa, joissa päästöt ovat ylittäneet luparajat. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi laitosten prosessi- ja erotinlaitteiden häiriöt sekä ympäristövahingot. Ennakoimattomille valvontatarkastuksille varataan tietty resurssi, joka määritellään valvontasuunnitelmassa.

Ympäristöluvassa edellytetään, että laitos lähettää valvontaviranomaiselle määräajoin raportteja toiminnastaan sekä päästöistään. Jos laitoksella tapahtuu häiriöitä tai päästöraja-arvot ylittyvät, laitos on velvoitettu lähettämään raportin valvontaviranomaiselle välittömästi, mikä saattaa johtaa tarkastuskäyntiin laitoksella. Laitoksiin tehdään tarkastuskäyntejä myös valitusten selvittämiseksi, muutostarpeiden arvioimiseksi sekä ympäristöluvan myöntämisen ja uusimisen yhteydessä.

2.2
Lupavalvonta kunnissa

Kunnissa valvonnasta vastaa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (YSL 21 §). Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986, myöhemmin KYHL) mukaisena kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimii kunnan määräämä luottamushenkilöelin, joka ei puolueettomuuden ja asiantuntevuuden takaamisen vuoksi voi olla kunnanhallitus. Yleisimmin tänä toimielimenä kunnassa toimii ympäristölautakunta. Ympäristönsuojelun virasto-organisaationa toimii osassa kunnista erillinen ympäristönsuojeluvirasto tai toimiala. Tavallisimmin ympäristönsuojelu on kuitenkin sijoitettu osaksi kunnan teknistä hallintoa. (Mansikkamäki 2004.) Kuva 3 havainnollistaa ympäristönsuojelutoimen sijoittumista virasto-organisaatioihin kunnissa.



Kuva 3. Ympäristönsuojelutoimen sijoittuminen virasto-organisaatioihin kunnissa vuosina 2001, 2005 ja 2009. Luvut pohjautuvat kunnille tehtyyn kyselyyn, johon vuonna 2001 vastasi 390 kuntaa ja vuonna 2005 189 kuntaa. Vuonna 2009 vastauprosentti oli 66. (Lähde: Valpasvuo ym. 2006, 17; Kuntaliiton kysely 2009).

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväkokonaisuus on KYHL:n mukaan jakamaton mutta tehtävien hoito voidaan järjestää myös useamman kunnan yhteistyönä kuntalain (365/1995) säännösten mukaisesti. Viranomaisella tulee olla käytössään riittävän asiantuntevia viranhaltijoita. Ympäristönsuojeluviranomaisella on oikeus saada tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellisia tietoja valtion viranomaisilta sekä muilta kunnan viranomaisilta.

Kunnanvaltuusto voi antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeuden delegoida toimivaltaansa alaiselleen viranhaltijalle (KYHL 7 §), jolla on tehtävän edellyttämä pätevyys. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle hallintopakkoasioissa. Hallintopakko on viranomaisten määräysten tehosteena käyttämä hallinnollinen pakotuskeino sellaista toiminnanharjoittajaa kohtaan, joka ei noudata laissa tai asetuksissa asetettuja määräyksiä. Hallintopakkoon joudutaan turvautumaan tilanteessa, jossa kehotus ei ole riittävä toimenpide tai kehotuksella ei savuteta toivottua tulosta. Hallintopakkotoimenpiteistä päättäminen kuuluu kunnassa ympäristönsuojelutehtävistä vastaavalle toimielimelle. Ympäristönsuojeluviranomaisen asia on harkita toimenpide, jolla laillinen tila palautetaan, ellei laissa ole tilanteen varalta erillisiä säännöksiä. (Pennanen toim. 2006, 13.)

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät voidaan jakaa KYHL:n mukaisesti ympäristönsuojelun erityistehtäviin ja yleistehtäviin. Ympäristölupa-asiat ja niiden valvonta kuuluvat erityistehtäviin. Yleistehtäviä ovat ympäristönsuojelun suunnittelu, ympäristön tilan seuranta ja pitkäjänteinen ennaltaehkäisevä toiminta. Erityistehtävät jaetaan yleiseen laillisuusvalvontaan lupa- ja ilmoitusmenettelyn käsittävään ennakkovalvontaan sekä lupien valvonnan käsittävään jälkivalvontaan. Ympäristönsuojeluviranomaisten työn ydinosa muodostuu ympäristölupaa edellyttävästä toiminnasta. (Mansikkamäki 2004, 15–17.)

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on ympäristönsuojelun valvomiseksi ja edistämiseksi kunnassa:

1. huolehtia sen hoidettaviksi laissa tai sen nojalla säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä,
2. huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä,
3. huolehtia ympäristön tilan seurannasta sekä siihen liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksista,
4. osallistua kunnassa tarvittavan ympäristönsuojelua koskevan ohjauksen ja neuvonnan järjestämiseen,
5. antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä ja aloitteita ympäristönsuojeluun liittyvistä asioista muille viranomaisille,
6. huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelua koskevasta tiedottamisesta, valistuksesta ja koulutuksesta kunnassa,
7. edistää kunnan yhteistyötä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa ympäristönsuojeluasiassa sekä
8. suorittaa muut sille johtosäännöllä määrätyt tehtävät.

KYHL:n 6 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä on säädetty ympäristönsuojelu- ja vesilain lisäksi jäte-, maasto-, vesiliikenne- ja vesihuoltolaissa. Lähes kaikkiin näihin tehtäviin liittyy lupa-asioiden lisäksi myös valvontatehtäviä.

Kunnan sijainnista ja elinkeinorakenteesta riippuen ympäristölupien valvontatehtävien hoidossa on suuria kuntakohtaisia eroja. Vain osassa kunnista ympäristölupien valvonnan apuna on käytössä asiakastietorekisteri tai muu sähköinen järjestelmän, johon valvontatapahtumat kirjataan systemaattisesti. Tietoa kuntien suorittamasta valvonnasta on tämän vuoksi saatavissa ainoastaan yksittäisistä kunnista. (Mansikkamäki 2004, 24–63.) Kunnat voivat käyttää valvonnassaan ympäristöministeriön laatimaa ympäristölupien valvontaohjetta soveltuvin osin. Tietoa siitä, kuinka suuressa määrin valvonta kunnissa noudattaa valtion mallia, ei ole saatavilla.

Tuoreinta tietoa kuntien ympäristövalvonnasta tarjoavat ympäristöministeriön vuonna 2004 teettämä Mansikkamäen selvitys kuntien ympäristöhallinnon voimavaroista sekä Kuntaliiton vuosina 2005 ja 2009 kunnille teettämien kyselyjen tulokset. Mikään ei viittaa siihen, että käytännöt kunnissa olisivat muuttuneet merkittävästi tämän jälkeen. Yksityiskohtaista koottua tietoa valvonnan suunnitelmallisuudesta ja suunnitelmien toteutumisesta kunnissa ei ole saatavilla lainkaan.

Kuntaliiton vuonna 2005 kunnille teettämän kyselyn mukaan ympäristönsuojelutehtävät kunnissa ovat lisääntyneet jatkuvasti. Tehtävät ovat aiempaa vaativampia ja edellyttävät vahvaa ammattitaitoa sekä osaamista ympäristönsuojelun eri osa-alueisilta. Samanaikaisesti kuntien ympäristönsuojelun voimavarat ovat kuitenkin edelleen vähentyneet. Erot pienten ja suurten kuntien välillä ovat kuitenkin hiukan tasoittuneet vuoden 2001 tilanteesta. (Valpasvuo, Hakanen & Mynttinen 2006.)

Kuntaliiton vuonna 2009 kunnille tekemän kyselyn mukaan (vastausprosentti 66) kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätökset vuosina 2005–2008 olivat seuraavat:

Taulukko 3. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen päätökset vuosina 2005–2009.

Vuosina 2005 – 2008 tehdyt lupapäätökset ja käsitellyt ilmoitukset				
	2005	2006	2007	2008
Ympäristölupapäätöksiä	518	582	585	515
Meluilmoituksia	1 056	1 145	1 274	1 356
Ilmoituksia koeluonteisesta toiminnasta	16	10	14	32
Ilmoitukset poikkeuksellisista tilanteista	23	17	16	18
Valvontamääräyspäätöksiä (YSL 84 ja 85 §)	43	45	110	127
Nitraattiasetuksen 4 §:n mukaisia poikkeamis-ilmoituksia	1 213	1 221	1 181	1 247
Jätelain mukaisia päätöksiä	1 012	2 587	1 293	1 133
Vesilain mukaisia päätöksiä	73	95	71	95
Vesihuoltolain mukaisia vapautuspäätöksiä	154	341	372	344
Maasto- ja vesiliikennelain mukaisia päätöksiä	34	54	55	58
Muita	616	2 120	3 172	1 168
Päätöksiä yhteensä	4 758	8 217	8 143	6 093
Vireillä olevia ympäristölupahakemuksia 1.1.2009	91	44	47	313

Ympäristölupien valvonta on ympäristöministeriön (Mansikkamäki 2004) selvityksen mukaan valtaosassa kuntia järjestetty puutteellisesti tai sitä ei ole järjestetty lainkaan. Alueellisten ympäristökeskusten mukaan luvanvaraista toimintaa valvotaan kunnissa ensisijaisesti laillisuusvalvontana puuttumalla esille nousseisiin epäkohtiin, jolloin lupavalvonnan ennakoiva ja ohjaava vaikutus jäävät toteutumatta. (Mansikkamäki 2004, 63.)

Alueellisten ympäristökeskusten mukaan kuntakohtaiset erot lupakäsittelyssä ja jälkivalvonnassa ovat suuria. Suurissa kunnissa lupa-asiat hoidetaan ymmärrettävästi resurssien mukaisesti tuntuvasti pieniä kuntia paremmin. Pienissä kunnissa puutteelliset henkilöstöresurssit heikentävät tasoa ympäristölupien käsittelyssä. Pienissä kunnissa on tavallista, että ympäristönsuojelun viranhaltijalla on jopa neljän eri tehtävän yhdistelmävirka. Tällainen viranhaltija toimii ympäristönsuojelutehtävässä sivutoimisesti, eikä aika tällöin riitä ympäristöluvan tarpeen ja edellytysten riittävän tarkkaan harkintaan. Luparatkaisut saatetaan tehdä vanhan malliluvan pohjalta eikä lupaa hakevalta laitokselta aina edellytetä riittäviä selvityksiä. Lisäksi lupamääräykset saatetaan toisinaan esittää epätäsmällisesti ja pikemmin toiveina kuin velvoittavina määräyksinä. (Mansikkamäki 2004, 48–55.)

Aluekeskusten arvion mukaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten suorittama lupavalvonta on vielä selkeästi lupakäsittelyä heikompaa. Lupakäsittelyyn liittyvät ongelmat ja virheet vaikuttavat siten myös lupien valvonnassa. (Mansikkamäki 2004, 55.) Kunnissa lupavalvonnan voimavarojen pienuuteen vaikuttanee myös se seikka, että lupakäsittely tuottaa kunnille tuloja kun taas lupien valvonnasta aiheutuu nykyisellään yksinomaan menoja.

2.3

Valvonnan voimavarat

2.3.1

Voimavarat kunnissa

Kuntapuolella on selvitetty ympäristönsuojeluviranomaisen työajan jakautumista vuonna 2006 toteutetussa hankkeessa. Hankkeeseen osallistui neljä organisaatiota: Hiiden alueen kunnat, Hämeenlinnan seudullinen ympäristötoimi, Lahden kaupunkiseutu ja Oulun seudun ympäristötoimi. Yhteensä mukana oli 25 kuntaa joiden alueella vuoden 2005 lopussa oli 473 500 asukasta. Työajanseurantaselvitys tehtiin ajanjaksolla 20.3.–13.4.2006. Kuukauden mittainen tarkastelujakso ei lyhyytensä vuoksi välttämättä anna täysin oikeaa kuvaa työajan käytön jakaantumisesta vuositasolla.

Selvityksessä ympäristönsuojeluviranomaisen työaika jaettiin seuraavasti:

1. varsinaisiin ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin,
2. muihin kunnalle kuuluviin tehtäviin ja
3. tehtäviin kohdentumattomaan aikaan.

Varsinaiset ympäristönsuojelutehtävät jakautuvat taulukon 4 mukaisella tavalla. Selvityksessä mukana olleiden alueiden kunnissa keskimäärin 19 % valvontaviranomaisen työajasta kuluu valvontaan ja keskimäärin 1 % erityisesti valvontasuunnitelman mukaiseen valvontaan. Matkoihin, raportointiin ja laitoksen tuottamien raporttien tarkastamiseen käytetty aika ei sisälly valvontasuunnitelma -kohtaan, vaan kyseinen kohta käsittää ainoastaan paikan päällä suoritettuun tarkastukseen käytetyn ajan. Raportointiin sekä laitoksen tuottamien tietojen ja raporttien tarkastamiseen käytetty aika sisältyy kohtaan ”muu valvonta”, johon siihenkin kokonaisuudessaan käytettiin vain 8 % työajasta. Matkoihin kuluvaa aikaa ei ole tilastoitu valvonnan alle lainkaan vaan se on poisluettu varsinaisista ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävistä. Tilanteessa, jossa matkat olisi huomioitu valvontaan kuluvaan aikaan mukaan, olisi valvonnan osuus todennäköisesti nykyistä merkittävästi suurempi. Toisaalta valvontasuunnitelmien mukaiseen valvontaan tällä muutoksella ei juuri olisi merkitystä. Selvityksen perusteella näyttäisi siltä, että suunnitelmallisen valvonnan osuus ajankäytössä on hyvin pieni.

Hankkeessa on selvitetty myös kunnan ympäristöterveyden viranomaisen työajan jakaantumista eri tehtävien kesken. Raportin mukaan ympäristöterveydessä viranomaisen työajasta suurin osa käytetään valvontatehtäviin kun taas ympäristönsuojelussa keskimäärin viidesosa viranomaisen työajasta kuluu valvontatehtävien hoitoon. Ympäristönsuojeluviranomaisen ja ympäristöterveyden viranomaisen valvontaan käyttämää aikaa on vertailtu taulukossa 5. Kummallakaan sektorilla ei raportin mukaan ole huomioitu matkoihin käytettyä aikaa, joten luvut ovat siltä osin keskenään vertailukelpoiset. Matkojen huomioiminen lisäisi luonnollisesti valvontaan käytettyä aikaa molemmilla sektoreilla.

Taulukko 4. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin käytetty aika työajanseurantahankkeeseen osallistuneiden alueiden kunnissa ajalla 20.3.–13.4.2006 (Efeko Oy:n loppuraportti, 2006).

	HML	Lahti	Lohja	Oulu	keski-arvo
Ympäristönsuojelun ehkäisy ja pilaantumisen ennaltaehkäisy	33 %	34 %	41 %	31 %	34 %
Neuvonta ja tiedottaminen	16 %	11 %	15 %	9 %	12 %
Lausunnot	8 %	3 %	21 %	8 %	8 %
Asiantuntijatehtävät	8 %	21 %	5 %	14 %	13 %
Luvat, ilmoitukset ja päätökset	23 %	21 %	38 %	33 %	27 %
Ympäristöluvat	19 %	15 %	34 %	17 %	20 %
Muut ympäristönsuojelulain ilmoitukset ja päätökset	3 %	2 %	4 %	12 %	5 %
Vesilain ja vesihuoltolain päätökset	1 %	1 %	0 %	3 %	1 %
Maastoliikennelain ja vesiliikennelain päätökset	0 %	2 %	0 %	0 %	1 %
Valvonta	25 %	19 %	19 %	15 %	19 %
Valvontasuunnitelmat	3 %	0 %	0 %	1 %	1 %
Valitusasiat ja muut vireille tulleet asiat	2 %	6 %	7 %	5 %	5 %
Muu valvonta	2 %	11 %	12 %	8 %	8 %
Valvontakartoitukset	19 %	2 %	0 %	1 %	5 %
Ympäristön tilan seuranta	20 %	25 %	2 %	20 %	19 %
Ilmanlaadun tarkkailu	1 %	11 %	0 %	19 %	9 %
Pintavesien seuranta	3 %	2 %	1 %	0 %	2 %
Muu ympäristön tilan seuranta	1 %	4 %	1 %	0 %	2 %
Raportointi	15 %	6 %	0 %	1 %	6 %
Muu	0 %	2 %	0 %	1 %	1 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Taulukko 5. Vertailu ympäristöterveyden viranomaisten ja ympäristönsuojeluviranomaisten valvontaan käyttämä aika (Efeko Oy:n loppuraportti, 2006).

	Valvontaan käytetty aika (% työajasta)				
	HML	Lahti	Lohja	Oulu	keski-arvo
Ympäristönsuojeluviranomainen	25 %	19 %	19 %	15 %	19 %
Valvontasuunnitelmat	3 %	0 %	0 %	1 %	1 %
Valitusasiat ja muut vireille tulleet asiat	2 %	6 %	7 %	5 %	5 %
Muu valvonta	2 %	11 %	12 %	8 %	8 %
Valvontakartoitukset	19 %	2 %	0 %	1 %	5 %
Ympäristöterveyden viranomainen	56 %	45 %	46 %	55 %	51 %
Valvontasuunnitelma	45 %	30 %	14 %	43 %	34 %
Valitusasiat ja muut vireille tulleet asiat	11 %	15 %	32 %	12 %	17 %

Suunnitelmallinen valvonta vie viranomaisen työajasta selkeästi suuremman osan ympäristöterveyden puolella kuin ympäristönsuojelussa. Ympäristöterveydenhuollon lait velvoittavat kuntia laatimaan valvontasuunnitelman, johon sisältyvät suunnitelmat tehtävistä tarkastuksista ja näytteiden ottamisesta. Kaikki ympäristöterveydenhuollon piiriin kuuluva suunnitelmallinen valvonta on toiminnanharjoittajalle maksullista.

2.3.2

Voimavarat valtiolla

Alueellisissa ympäristökeskuksissa on parhaillaan käynnissä hanke, jossa seurataan valvontaan kuluvaa työaikaa mutta jonka tuloksia ei vielä ole saatavilla. Työaikaa seurataan aluekeskuksissa vuoden 2009 aikana. Hankkeessa selvitetään, miten valvojan työaika jakaantuu eri tehtävien kesken ja tarkastellaan myös sitä, miten paljon työaikaa kuluu määräaikaistarkastuksiin ja mihin valvojan työaika niissä painottuu. Työryhmän alustavien arvioiden perusteella pienen laitoksen tarkastukseen kuluu keskimäärin 2 henkilötyöpäivää ja suuren laitoksen tarkastamiseen 5 henkilötyöpäivää. Työryhmän lopullisessa raportissa esitetään tarkat kuvaukset siitä, miten valvonnan ajankäyttö aluekeskuksissa jakaantuu.

3 Lainsäädännöstä

3.1

EU-sääntely

Suuri osa, joidenkin arvioiden mukaan jopa 90 %, kansallisesta ympäristölainsäädännöstä perustuu Euroopan unionin ympäristösääntelyyn. Suurimmat teollisuuslaitokset kuuluvat yhdennettyyn päästöjen ja vaikutusten hallintaan tähtäävän IPPC-direktiivin (Integrated Pollution Prevention and Control, 2008/1/EY) soveltamisalaan. Näiden laitosten valvonnalta edellytetään erityistä suunnitelmallisuutta. Valtion valvonnassa olevien laitosten valvonta pohjautuu myös kansainvälisiin suosituksiin. Euroopan ympäristöviranomaisten verkoston IMPELin (The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) valmistelun pohjalta laadittu Euroopan neuvoston suositus valvonnan minimikriteereistä (2001/331/EY, 4.4.2001) on tuotu Suomessa ympäristölainsäädäntöön ympäristönsuojelulain nojalla.

3.1.1

IPPC-direktiivi

Euroopan unioni määrittelee ympäristöä mahdollisesti voimakkaasti pilaavalle toiminnalle velvollisuudet, joita näiden toimijoiden on noudatettava. Yhdennettyyn päästöjen ja vaikutusten hallintaan tähtäävän IPPC-direktiivin tarkoituksena on estää ja vähentää teollisuuslaitosten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista. Direktiivillä asetetaan toiminnan lupamenettelystä sekä lupamääräysten vähimmäisvaatimuksista päästöjen osalta. Direktiivi koskee suuria teollisuuslaitoksia, kuten energiantuotantolaitoksia, kaasun- ja öljynjalostamoja, metallien tuotantoa ja jalostusta, mineraaliteollisuutta, kemian-, paperi- ja kartonkiteollisuutta sekä jätehuoltolaitoksia, kuten suuria yhdyskuntajätteen polttolaitoksia ja kaatopaikkoja.

IPPC-direktiivin 13 ja 14 artiklassa säädetään lupaehtojen valvonnasta seuraavasti:

13 artikla
Toimivaltaisen viranomaisen suorittama lupaehtojen tarkistus ja ajanmukaistaminen

1. Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset arvioivat säännöllisesti uudelleen ja ajanmukaistavat tarpeen vaatiessa lupaehdot.
2. Tarkastus suoritetaan joka tapauksessa, jos
a) laitoksen aiheuttama pilaantuminen on niin merkittävää, että luvan nojalla voimassa olevat päästöjen raja-arvot olisi arvioitava uudelleen tai uusia päästöjen raja-arvoja olisi lisättävä;
b) olennaiset muutokset parhaassa käytettävissä olevassa tekniikassa mahdollistavat päästöihin merkittävän vähennyksen ilman kohtuuttomia kustannuksia;
c) menetelmän käytön tai toiminnan turvallisuus vaatii toisenlaisen tekniikan käyttöä;
d) uudet yhteisön tai kansallisen lainsäädännön säännökset edellyttävät sitä.

14 artikla
Lupaehtojen noudattaminen

Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että
a) toiminnanharjoittaja täyttää toiminnassaan lupaehdot;
b) toiminnanharjoittaja tiedottaa toimivaltaiselle viranomaiselle säännöllisesti laitoksen päästöjen tarkkailun tuloksista ja pienimmällä mahdollisella viiveellä kaikista tapahtumista tai onnettomuuksista, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia;
c) laitosten toiminnanharjoittajat antavat toimivaltaisen viranomaisen edustajille kaiken tarvittavan avun, jotta nämä pystyvät suorittamaan tarkastukset laitoksessa, ottamaan näytteitä ja keräämään kaiken tehtävänsä suorittamiseen tämän direktiivin mukaisesti tarvittavan tiedon.

Euroopan unionin alueella IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluu noin 52 000 laitosta. Suomessa IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuului vuoden 2009 heinäkuussa 687 teollisuuslaitosta. Näissä valvontaviranomaisena toimii alueellinen ympäristökeskus.

3.1.2
Valvonnan minimikriteerit

IMPEL on Belgian lain alla oleva voittoa tavoittelematon yhdistys, joka pyrkii yhtenäisen ja tehokkaan ympäristölainsäädännön edistämiseen Euroopassa. IMPEL muodostuu EU:n jäsenmaiden, jäsenyydestä neuvottelevien maiden sekä EEA-maiden ympäristöviranomaisista, ja on siten kokemuksensa ja asiantuntijuutensa vuoksi merkittävä toimija Euroopan ympäristölainsäädännön kehittämisessä. Yhdistyksen toiminta perustuu tiedon ja kokemusten jakamiseen jäsenten kesken ja sen päätehtäviä ovat ympäristövalvonnan periaatteiden, parhaiden käytäntöjen sekä yhteisen ympäristölainsäädännön kehittäminen ja edistäminen Euroopassa. Yhdistys perustettiin vuonna 2008 edeltäjänsä vuonna 1992 perustetun ympäristöviranomaisten epävirallisen verkoston tilalle edistämään ympäristölainsäädännön toimeenpanoa. Suomea IMPELissä edustaa ympäristöministeriö.

Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ympäristötarkastuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista perustuu IMPELin suositukseen valvonnan minimikriteereistä (Recommendation Establishing Minimum Criteria for Environmental Inspections, RMCEI), ja se hyväksyttiin vuonna 2001. Valvonnan minimikriteereissä määritellään suositukset ympäristötarkastusten suunnittelusta, järjestämisestä, toteuttamisesta ja seurannasta. Suomessa ympäristönsuojelulain valvontaa koskevat säännökset sekä valtion valvontaviranomaisia velvoittava ympäristöministeriön vuonna 2005 julkaisema ympäristölupien valvontaopas pohjautuvat neuvoston suositukseen minimikriteereistä. Myös muissa jäsenmaissa neuvoston minimikriteerisuositukset on viety kansalliseen lainsäädäntöön.

3.2
Kansallinen lainsäädäntö

Valtion perimien maksujen yleisperusteista säädetään valtion maksuperustelaissa ja -asetuksessa; eri hallinnonaloilla perittävistä maksuista säädetään tarkemmin maksuperustelain nojalla annetussa asianomainen ministeriön asetuksessa. Kunnan lakisääteisistä tehtävistä perimistä julkisoikeudellisista maksuista säädetään asianomaisessa erityislaissa. Julkisoikeudellisten maksujen tarkemmista perusteista kussakin

kunnassa määrätään kunnan hyväksymissä taksoissa. Taksojen hyväksymisestä on säännöksiä kuntalaissa.

Keskeisimmät ympäristölupiin liittyvät säädökset ovat vuonna 2000 voimaan tulleet ympäristönsuojelulaki ja ympäristönsuojeluasetus. Ne määrittelevät pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot, joille on haettava ympäristölupa. Niissä määrätään myös muun muassa vaatimukset lupahakemukselle ja lupapäätökselle. Ympäristönsuojelulaissa on säännökset myös muiden kuin luvanvaraisten ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen valvonnasta. Ympäristönsuojeluun liittyvistä toimista säädetään myös eräissä muissa laeissa. Vesilaki ohjaa vesien käyttöä ja rakentamista ja jätelaki jätehuoltoa ja jätteiden hyötykäyttöä.

3.2.1
Perustuslaki

Perustuslain (1999/731) 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon vuoksi kunnille voidaan osoittaa tehtäviä vain lailla:

121 § Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toiminnasta säädetään muun muassa ympäristönsuojelulaissa (86/2000) sekä laissa kunnan ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986).

3.2.2
Valtion maksuperustelaki

Kansalaisille kohdistuvista maksuista voidaan päättää vain lailla. Valtion maksuperustelaissa (150/1992, myöhemmin maksuperustelaki) ja maksuperusteasetuksessa (211/1992) säädetään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista. Maksuperustelain mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä ministeriön ja hallinnonalan muiden viranomaisten suoritteet tai suoriteryhmät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein (8 §).

Maksuperustelaissa säädetään maksullisista suoritteista (4 §) ja maksuttomista suoritteista (5 §) seuraavasti:

4 § Maksulliset suoritteet

Seuraavat suoritteet tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:
1) tavarat, jotka valtion viranomainen on tuottanut;
2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;

3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta;
4) käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen; sekä
5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

5 § Maksuttomat suoritteet

Seuraavat suoritteet tulee olla maksuttomia, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä:
1) suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään;
2) suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen; sekä
3) viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

Ympäristölupiin liittyvistä maksuista säädetään maksuperustelain nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa. Nykyisellään ainoastaan ympäristölupahakemusten käsittelystä ja tässä yhteydessä tehdyistä tarkastuksista voidaan periä maksu ympäristöministeriön asetuksen nojalla. Ympäristöluvan ja ympäristönsuojelulain mukaisten ilmoitusten käsittelystä perittävän maksun suuruus on määritelty ympäristöministeriön asetuksessa alueellisen ympäristökeskuksen maksullisista suoritteista (1387/2006) ja ympäristöministeriön asetuksessa ympäristölupaviraston maksullisista suoritteista (1388/2006).

Kuntien ympäristölupien ja muiden ympäristönsuojelulaissa tarkoitettujen asioiden käsittelystä perimät maksut perustuvat ympäristönsuojelulain 105 §:ään. Käsittelymaksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa, johon sovelletaan myös kuntalain (365/1995) säännöksiä. Ympäristönsuojelulain 105 §:n mukaisesti kunnan käsittelymaksun perusteissa on otettava soveltuvin osin huomioon valtion maksuperustelaki. Kuntien ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelystä perimiä maksuja koskevista periaatteista on ohjeita Suomen Kuntaliiton yleiskirjeessä 10/80/2000, 29.2.2000.

Julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle tai kunnalle perittävän maksun tulee valtion maksuperustelain 6 §: n mukaan vastata suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli omakustannusarvoa.

3.2.3
Hallintolaki ja laki viranomaistoiminnan julkisuudesta

Viranomaisen toiminnasta säädetään hallintolaissa (434/2003). Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (1 §).

Valvonnassa tulee korostua erityisesti puolueettomuus, esteettömyys, tasapuolisuus, suhteellisuus ja palveluperiaate (6 ja 7 §):

6 § Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

7 § Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Ympäristönsuojelulain mukaisissa valvontaan liittyvissä tarkastuksissa valtion ympäristönsuojeluviranomaisen eräs tehtävä on tarjota toiminnanharjoittajalle neuvoja sekä tietoa mahdollisista muutoksista toimintaa koskevissa säädöksissä. Hallintolain 8 §:n mukaan neuvonta on maksutonta.

8 § Neuvonta

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Viranomaisen on avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa ja pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä (10 §). Alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien tulee toimia läheisessä yhteistyössä valvonnan yhdenmukaisen ja tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi.

10 § Viranomaisten yhteistyö

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Hallinnon julkisuusperiaatteen mukaan valvonnan tulee olla avointa ja valvonnan tuloksista tiedotetaan julkisuuteen (laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999, myöhemmin julkisuuslaki). Julkisuuslain mukaan valvonta-asiakirjojen tulee olla pääsääntöisesti julkisia. Salassapidosta voidaan säätää vain laissa. Ympäristönsuojelulain 109 §:n säädöksen mukaan toiminnan päästö- ja tarkkailutiedot eivät voi olla salassa pidettäviä.

Alueellisten ympäristökeskusten valvontasuunnitelmat, tiedot aluekeskusten valvonnassa olevista kohteista sekä tilastot suoritetuista valvontatoimenpiteistä ovat julkisesti saatavilla www.ymparisto.fi -palvelussa. Myös kunnissa valvontaan liittyvät viranomaisten asiakirjat ovat julkisia.

3.2.4

Kuntalaki ja laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta

Kunnilla on kuntalain (365/1995) nojalla niiden itsehallintoon perustuen varsin itsenäinen asema myös lakisääteisten tehtävien järjestämisessä. Kunnat voivat päättää lakisääteisen valvonnan järjestämisen tavasta siltä osin kuin siitä ei ole asianomaisissa erityislaeissa nimenomaisia säännöksiä. Valvonta voidaan haluttaessa järjestää kuntien välisenä yhteistoimintana siten kuin kuntalain 2 §:n 3 momentissa ja 10 luvussa säädetään.

Valtion viranomaisten yleinen kuntiin kohdistuva valvonta tapahtuu lähinnä kuntalain 8 §:n mukaisesti. Kuntalain 8 §:ssä säädetään valtion ja kunnan suhteesta seuraavaa:

8 § Valtion ja kunnan suhde

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä siten kuin 8 a ja 8 b §:ssä säädetään.

Ympäristönsuojelulain 20 §:ssä on säädetty, että alueellinen ympäristökeskus (tuleva elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ELY) ohjaa ja edistää lain mukaisten tehtävien hoitamista alueellaan sekä valvoo säätösten noudattamista. Jätelain 37 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus ohjaa ja kehittää jätelaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan. Ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 4 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä on tukea ja edistää ympäristöhallinnon tehtävien hoitoa kunnissa.

Laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (KYHL 64/1986) säädetään, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä hoitaa kunnan määräämä toimielin (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen), jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus (KYHL 5 §). Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävistä säädetään KYHL 6 §:ssä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväkokonaisuus on KYHL:n mukaan jakamaton mutta tehtävien hoito voidaan järjestää myös useamman kunnan yhteistyönä kuntalain säännösten mukaisesti.

3.2.5

Ympäristönsuojelulaki

Keskeisin ympäristöhallinnon ohjauskeino on vuonna 2000 voimaan tullut ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja sen nojalla annettu ympäristönsuojeluasetus (169/2000). Ympäristönsuojelulaki on pilaantumisen torjunnan yleislaki, jonka tavoitteena on ehkäistä ja vähentää ympäristön pilaantumista, jätteen syntyä ja jätteiden haittavaikutuksia, edistää kestävää kehitystä, tehostaa ympäristövaikutusten arviointia, parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä torjua ilmastonmuutosta. Lain tavoitteet tulee ottaa huomioon kaikessa valvontatoiminnassa.

Ympäristönsuojelulain nojalla ympäristölupaviranomaisia ovat ympäristölupavirastot ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset sekä alueelliset ympäristökeskukset (YSL 31 §). Ympäristölupien valvontaviranomaisina toimivat alueelliset ympäristökeskukset (20 §) ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (21 §).

Ympäristölupien valvonnan kannalta merkittävä muutos (252/2005) ympäristönsuojelulakiin tehtiin vuonna 2005, jolloin valvonnan suunnitelmallisuutta koskevaa 95 §:ää valvonnan järjestämisestä tarkennettiin. Lakimuutoksen myötä alueellisille ympäristökeskuksille asetettiin velvollisuus laatia vuosittainen valvontasuunnitelma oman alueensa laitoksille suunnitelluista tarkastuksista. Laki ei velvoita kuntia valvontasuunnitelman laatimiseen, mutta olisi toivottavaa, että kunnat omaksuisivat saman käytännön.

95 § Valvonnan järjestäminen

Alueellisen ympäristökeskuksen on tämän lain mukaisen valvonnan järjestämiseksi laadittava valvontasuunnitelma, jonka sisällöstä säädetään tarvittaessa ympäristöministeriön asetuksella.

Ympäristöministeriö voi tarvittaessa asetuksella tarkemmin säätää tämän lain edellyttämien tarkastusten suorittamisesta ja valvonnan järjestämisestä. Tämän lain nojalla muutoin annettavassa valtioneuvoston asetuksessa voidaan lisäksi säätää valvontaan liittyvistä toimista valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi.

Ympäristöministeriö voi antaa valvontaviranomaisille tarkempia yleisiä ohjeita tämän lain noudattamisen valvonnasta.

Valvontaviranomaisen on suoritettava ympäristöluvan saaneen toiminnan tarkastus riittävän usein (YSA 29 §). Näin voidaan varmistaa, että laitoksen toiminta on lupapäätöksen mukaista, lupamääräyksiä noudatetaan ja toiminnasta ei aiheudu YSL 42 § tarkoitettua haittaa tai seuraamusta.

Ympäristönsuojelulaissa säädetään erikseen toiminnanharjoittajan suorittamaan tarkkailuun liittyvistä määräyksistä (YSL 46 §). Ympäristöluvassa annetaan määräykset toiminnan käyttötarkkailusta, päästöjen, jätteiden ja jätehuollon, toiminnan vaikutusten sekä toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta. Luvassa määrätään myös tarkkailussa käytettävistä mittausmenetelmistä, mittausten taajuudesta sekä tulosten raportoinnista valvontaviranomaiselle.

Ympäristönsuojelulaissa säädetään viranomaisten perimistä käsittelymaksuista seuraavaa:

105 § Käsittelymaksut

Tämän lain mukaisen luvan, ilmoituksen tai muun asian käsittelystä valtion viranomaisessa voidaan periä maksu, jonka suuruutta määrättäessä noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja sen nojalla annettavassa ympäristöministeriön asetuksessa säädetään. Kunnalle perittävän maksun perusteen on soveltuvin osin vastattava valtion maksuperustelakia. Maksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa.

Maksua ei peritä viranomaisen eikä haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireillepannun asian käsittelystä. Muiden vaatimuksesta vireillepannun asian käsittelystä saadaan periä maksu, jos vireillepanoa on pidettävä ilmeisen perusteettomana.

Ympäristönsuojeluun liittyvien viranomaisten suorittamien valvontatehtävien on aikaisemmin yleisesti katsottu olevan sellaisia, että ne tulisi kustantaa verovaroilla. Nykyisellään ympäristöluvan tai muun ympäristönsuojelulain mukaisen asian käsittelystä ja siihen liittyvästä tarkastustoiminnasta voidaan periä maksu toiminnanharjoittajalta. Maksua ei voida periä tarkastusten suorittamisesta silloin kun ne liittyvät ympäristönsuojelulain mukaisten lupien valvontaan tai muuhun niin sanottuun jälkivalvontaan kuten ei-luvanvaraisten toimintojen valvontaan.

3.2.6
Vesilaki

Vesilailla (264/1961) säännellään vesitaloushankkeiden lupa-asioita. Näitä ovat esimerkiksi rakentaminen vesistöön, vesivoiman hyväksikäyttö, ojitus, vesistön säännöstely ja pohjaveden ottaminen. Hakemus vesistöön rakentamisesta tehdään kirjallisesti sille ympäristölupavirastolle, jonka alueella hanke on tarkoitus toteuttaa. Vesilain mukaisena lupaviranomaisena toimivat ympäristölupavirasto ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Valvontaviranomaisena toimivat alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (21 luku 1 §). Vesilain perusteella luvan saaneet laitokset tarkastetaan määräajoin valvontasuunnitelman mukaisesti.

Päästöistä aiheutuvan pohjaveden pilaantumisen ehkäisemisestä säädetään ympäristönsuojelulaissa. Pohjaveden valvonta perustuu pohjaveden pilaamiskieltoon (YSL 8 §) ja pohjaveden muuttamiskieltoon (vesilaki 1:18 §). Myös vesilain alaisuuteen kuuluvien kalankasvatuslaitosten valvonta on osittain ympäristönsuojelulain alaista toimintaa. Jos hankkeeseen sisältyy sekä YSL:n että vesilain mukaista luvanvaraista toimintaa, hankkeelle annetaan yksi lupapäätös, joka annetaan molempien lakien perusteella.

Ympäristölupavirasto ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voivat periä vesilain mukaisten asioiden käsittelystä maksun toiminnanharjoittajalta. Vesilaissa säädetään viranomaisen perimistä maksuista seuraavasti:

21 luku 9 § (4.2.2000/88)

Tämän lain mukaisen asian käsittelystä ympäristölupavirastossa ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa voidaan periä maksu, jonka suuruutta määrättäessä noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja sen nojalla annettavassa ympäristöministeriön asetuksessa säädetään. Kunnalle perittävän maksun on soveltuvin osin vastattava valtion maksuperustelakia. Maksun perusteet määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa. Maksua ei peritä viranomaisen eikä haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireillepannun asian käsittelystä. Muiden vaatimuksesta vireillepannun asian käsittelystä saadaan periä maksu, jos vireillepanoa on pidettävä ilmeisen perusteettomana.
Tuomioistuimissa perittävistä maksuista säädetään erikseen.

Lupaviranomaisen vesilain nojalla perimä ympäristöluvan käsittelyyn liittyvä maksu määräytyy YSL:n mukaisen lupakäsittelyn tapaan valtion maksuperustelain ja sen nojalla annetun ympäristöministeriön asetuksen mukaisesti. Kunnan lupakäsittelystä perimät maksut pohjautuvat maksuperustelakiin sekä kunnan hyväksymään taksaan, jonka hyväksymisessä tulee ottaa huomioon mitä maksuperustelaissa säädetään.

3.2.7

Jätelaki

Jätelain (1072/1993) keskeinen sisältö koskee jätteen syntymisen ehkäisemistä sekä sen määrän ja haitallisuuden vähentämistä. Jätteestä aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä säädetään lisäksi ympäristönsuojelulaissa (jätelaki 2 §).

Jätehuollon valvonnasta säädetään jätelain 37 ja 38 §:ssä. Alueellinen ympäristökeskus (tuleva elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) ohjaa ja kehittää jätelaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan sekä valvoo säännösten ja määräysten noudattamista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista kunnassa.

Jätelaissa ei ole säännöstä viranomaisen oikeudesta periä käsittely- tai tarkastusmaksuja. Jätelain 54 §:n 2 momentissa on kuitenkin säännös, jonka mukaan valvontaviranomainen voi päättää, että tarkastetun paikan haltijan on maksettava mittauksista tai tutkimuksista aiheutuneet kohtuulliset kustannukset. Mittauksen tai tutkimuksen tulokset on tällöin annettava tiedoksi tarkastetun paikan haltijalle.

Osa jätehuoltosektorin valvottavista kohteista on liikkuvaa kalustoa, johon ei tehdä määräaikaistarkastuksia. Näissä tapauksissa valvonta käsittää toiminnanharjoittajien jätekuljetuksista tuottamien raporttien tarkastamisen.

4 Valvonnan maksullisuus muilla hallinnonaloilla: ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollossa kaikki etukäteen suunniteltavissa olevat valvontatoimet ovat toiminnanharjoittajalle maksullista. Ympäristöterveydenhuolto on kansanterveyslaissa (66/1972) määritelty käsite, johon kuuluviksi laeiksi kansanterveyslain 1 §:ssä säädetään terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004), kemikaalilaki (744/1989), laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (693/1976) sekä eläinlääkintähuoltolaki (685/1990). Näiden lisäksi kunnan ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden virkatehtäviä sisältyy eläintautilakiin (55/1980), eläinsuojelulakiin (247/1996) sekä Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annettuun lakiin (1100/1994). (Evira, KUV & STTV 2007.)

Maksullisuus koskee ympäristöterveydenhuollossa suunnitelmallista valvontaa, johon kuuluvat valvontaviranomaisen suorittamat valvontasuunnitelman mukaiset säännölliset tarkastukset, näytteenotto ja näytteiden tutkiminen. Vuoden 2007 alusta lähtien kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet ovat olleet maksullisuuden piirissä. (Evira ym. 2007.) Maksullisella valvonnalla pyritään valvonnan tehostamiseen sekä turvataan valvonnan voimavarat kunnissa (STM 2003).

Ympäristöterveydenhuollossa ministeriöiden alaiset keskushallinnon valvontaviranomaiset eli keskusviranomaiset laativat kaikille toimialoille yhteisen valtakunnallisen ohjelman, joka sisältää ympäristöterveydenhuollon valvonnan yleiset ja yhteiset periaatteet. Lisäksi keskusviranomaiset laativat tarkentavat toimialakohtaiset valvontaohjelmat. Kunnat laativat vastuulleen kuuluvan valvonnan osalta oman valvontasuunnitelman, joka pohjautuu valtakunnallisiin toimialakohtaisiin ohjelmiin ja jossa huomioidaan lisäksi paikalliset olosuhteet ja elinkeinorakenne. (Evira ym. 2007.)

Kuntien ympäristöterveydenhuollon viranomaisten on perittävä toiminnanharjoittajalta kunnan valvontasuunnitelman mukainen maksu suorittamistaan suunnitelmallisista tarkastuksista, näytteenotoista ja niiden analysoinnista. Maksu peritään myös määräysten noudattamatta jättämiseen perustuvasta valvonnasta. Viranomaistehtävistä, joita ei voida suunnitella ennakkoon, ei peritä maksua. (Kuntaliitto 2006.)

Maaliskuussa 2009 ympäristöterveydenhuollon lakeja muutettiin siten, että valtio korvaa pääosin kunnille aiheutuneet kustannukset sellaisista keskusvirastojen kuntien toimeenpantaviksi ohjaamista tarkastuksista, näytteenotoista, tutkimuksista ja selvityksistä, jotka laissa säädetään keskusviraston tehtäviksi (Evira, KUV, SYKE & Valvira 2009).

4.1 Valvonnan suunnittelu valtion ja kuntien tasolla

Suunnitelmallinen valvonta perustuu määräajoin laadittaviin yleispiirteisiin valvontaohjelmiin ja yksityiskohtaisempiin kuntatason valvontasuunnitelmiin. Valvontaohjelmien ja -suunnitelmien laatiminen on lain mukaan pakollista. Velvoite kohdistuu

elintarvikelakiin (23/2006), lakiin kemikaalilain muuttamisesta (287/2006), lakiin kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004), lakiin terveydensuojelulain muuttamisesta (285/2006) sekä lakiin toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta (286/2006). (Evira ym. 2007.)

Valtakunnallisen valvontaohjelman ympäristöterveydenhuollon alalla laativat keskusviranomaiset Elintarvikevirasto (Evira), Kuluttajavirasto (KUV), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (entinen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus STTV) sekä vuodesta 2008 lähtien Suomen ympäristökeskus. Nämä keskeiset viranomaiset laativat myös toimialoittain valvontaohjelmat, joiden perusteella puolestaan kunnat, joille valvontaohjelmien mukainen valvonta kuuluu, laativat omat valvontasuunnitelmat valvonnan toteuttamiseksi. Valtakunnallisen valvontaohjelman tarkoituksena on helpottaa kuntien toimintaa laatimalla yhteiset periaatteet valvonnan toteuttamiselle. Kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet tulevat järjestelmällisesti katetuksi, kun keskusviranomaiset osallistuvat myös hankkeiden ja painopistealueiden suunnitteluun yhteisesti. (Evira ym. 2007, 13–14.; Evira ym. 2009.)

4.1.1
Valtakunnallinen ja toimialakohtainen valvontaohjelma

Valtioneuvoston asetuksessa ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (664/2006) säädetään valtakunnallisen valvontaohjelman sisällöstä asetuksen 3 §:ssä. Pykälän mukaan valvontaohjelmassa on määriteltävä tarkastusten sisältö, valvontakohdetyyppien riskinarviointi ja riskiluokitus sekä valvontakohdetyyppien tarkastustiheys, tarkastukseen keskimäärin käytettävä aika, näytteenoton ja valvontaprojektien ohjaus, kunnan valvontasuunnitelman toteutumisen arviointiohjeen sisältö sekä raportointiohje. Asetuksen 4–5 §:ssä säädetään toimialakohtaisten valvontaohjelmien laatimisesta ja vähimmäissisällöstä. Niiden mukaan keskusviranomaisten on kuultava kuntia ja lääninhallitusta valvontaohjelman laadinnassa ja toimialakohtaisen valvontaohjelman on vastattava sisällöltään vähintään valtakunnallisen valvontaohjelman sisältöä. Sen määräyksistä on lisäksi tultava ilmi, mitkä ovat lakisääteisiä ja mitkä ohjeellisia määräyksiä. (VnA 664/2006.)

Yhteinen valvontaohjelma ohjaa kuntia ottamaan huomioon omassa valvontasuunnitelmassaan kaikki ympäristöterveydenhuollon osa-alueet lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Keskusviranomaiset koordinoivat näin projektien, hankkeiden ja painopisteiden suunnittelua, mikä helpottaa suunnittelutyötä kunnissa. Tavoitteena on yhtenäistää valvontakäytännöt ja keskusviranomaisten valvontaohjelmien aikataulut koko maassa. (Evira ym. 2007, 14–23.)

4.1.2
Kunnallinen valvontasuunnitelma

Maksun periminen valvontatoimista edellyttää kunnan toimielimen hyväksymää valvontasuunnitelmaa ja maksutaksaa. Kunnallinen valvontasuunnitelma rakentuu valtakunnallisen ja toimialakohtaisen valvontaohjelman varaan siten, että paikalliset olosuhteet ja elinkeinorakenne huomioidaan valvontasuunnitelmaa laadittaessa (Evira ym. 2007, 14; Kuntaliitto 2006). Valtioneuvoston asetuksessa kunnan ympäristöterveyden valvontasuunnitelmasta (665/2006) säädetään valvontasuunnitelman sisällöstä asetuksen 3 §:ssä. Sen mukaan valvontasuunnitelmassa on vähintään määriteltävä tarkastusten sisältö, valvontakohteiden tai valvontakohdetyyppien tarkastustiheys, tarkastukseen käytettävä keskimääräinen aika, kunnan toimesta tapahtuva näytteenotto ja näytteiden tutkiminen sekä valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi (VnA 665/2006).

Valvontasuunnitelma sisältää suunnitelman tulevista näytteenotoista ja valvontaprojekteista. Valvontaprojektit sisältävät tyypillisesti tarkastuksia, mittauksia ja näytteenottoa. Kaikki etukäteen suunniteltavissa olevat ympäristöterveydenhuollon lakien mukaiset näytteenotot ja näytteiden tutkimukset kirjataan valvontasuunnitelmaan. Jotta valvonnasta aiheutuvat maksut voidaan kohdistaa toiminnanharjoittajille, tulee kunnan näytteenottosuunnitelmasta käydä ilmi mitkä näytteenotot liittyvät suunnitelmalliseen valvontaan. (Evira ym. 2007, 18.) Valvontasuunnitelma on tarkistettava vähintään kolmen vuoden välein (Kuntaliitto 2006).

Kunnan on arvioitava valvonnan toteutuminen vuosittain. Arvioinnissa tarkastellaan suoritettujen valvontatehtävien kuten tarkastuskäyntien ja näytteenottojen määrää valvontakohdetyypeittäin, tarkastusten kattavuutta sekä sitä kuinka valvonnasta saadut tulot on käytetty. Ajankäytön selvittämiseksi ja tehostamiseksi voidaan lisäksi tarkastella, kuinka paljon aikaa tarkastusten suorittamiseen on kulutettu ja verrata toteutumaa suunniteltuihin resursseihin. Arviointiraportti valvonnan toteutumisesta hyväksytetään ensin kunnan monijäsenisellä toimielimellä, jonka jälkeen kunta lähettää selvityksen lääninhallitukselle. (Evira ym. 2007, 18–19.)

4.2

Maksulliset valvontatoimet

4.2.1

Tarkastukset

Ympäristöterveydenhuollossa kunnan toimesta suoritettavat tarkastukset kohteen tai toiminnan luvanmukaisuuden valvomiseksi ovat olennainen osa suunnitelmallista valvontaa. Tarkastusten sisältö on määritelty valvontaohjelma-asetuksissa (VnA 664/2006; VnA 665/2006). Asetusten mukaan tarkastus voi sisältää näytteiden ottoa ja mittauksia, joilla arvioidaan kohteen toiminnan, tuotteiden tai palveluiden turvallisuutta, terveyshaittoja sekä annettujen määräysten noudattamista. Yhdellä tarkastuskäynnillä voidaan suorittaa joko kohteen osittainen tai kokonaisvaltainen tarkastus, joka voi kohdistua tiloihin, olosuhteisiin, toimitapoihin, tuotteisiin ja asiakirjoihin. Tarkastukseksi ei voida lukea pelkkää näytteenottoa. Tarkastuksesta tehdään tarkastuskertomus ja se toimitetaan asianosaisille tiedoksi. (Evira ym. 2007, 15.)

Valvontakohteiden lukumäärä ja niiden toimintaan liittyvät riskit määräävät suoraan valvontatarpeen eli kuinka useasti ja miten laajasti eri valvontakohteita tulee tarkastaa. Riskinarvioinnissa kartoitetaan toiminnan luonnetta sekä pyritään tunnistamaan mahdolliset terveyshaitat ja niiden merkittävyys. Riskinarviointi perustuu kunkin valvontakohteen yksittäisten tekijöiden lisäksi valtakunnalliseen toimialakohtaiseen valvontaohjelmaan, jossa määritellään kunkin toimialan erityispiirteet ja huomioitavat tekijät. Riskienarvioinnin tulosten perusteella valvontakohteet luokitellaan niiden riskien mukaan. Riskiluokitus puolestaan määrää tarkastustiheyden. Määräysten laiminlyönnit, kohteessa sattuneet onnettomuudet tai toistuvat toisilta elinkeinonharjoittajilta tulleet toimintaa koskevat ilmoitukset puolestaan voivat nostaa tarkastustiheyttä. (Evira ym. 2007, 16–17.)

Eri kohteissa voivat tarkastustiheys sekä tarkastusten laajuus olla hyvinkin toisistaan poikkeavia. Tarkastusten tiheyteen ja laajuuteen vaikuttaa ennen kaikkea kohteen toimiala, mutta myös saman toimialan sisällä voivat tarkastustoimet olla hyvinkin eriäviä toimijoiden erilaisesta yritys- ja toimintakulttuurista johtuen. Myös toiminnanharjoittajan vastuulla oleva tarkkailu eli omavalvonta, kohteen kunto, toimintaympäristön siisteys sekä henkilökunnan ammattitaito ovat kaikki valvontaan ja tarkastusten määrään vaikuttavia tekijöitä. Mikäli kohteen omavalvonta ja

viranomaisten suorittama tarkastus osoittavat toiminnanharjoittajan hallitsevan toimintansa riskit eikä tarkastuksen perusteella ilmene aihetta lisätoimiin, voidaan tarkastusten määrää harventaa. Näin ollen toiminnanharjoittajan kustannukset laskevat, ja toisaalta valvontaviranomaiselle jää resursseja muiden valvontakohteiden tehokkaampaan valvontaan. (Kuntaliitto 2006.)

4.2.2
Näytteenotto

Valvontasuunnitelmaan on kirjattava sekä kunnan valvontaviranomaiselle lainsäädännössä määrätyt näytteenotot että ne hyväksyt laboratoriot, joita valvontaviranomainen käyttää valvonnan apuna. Valvontasuunnitelmaan on oltava sisällytettynä lainsäädännön mukaiset suunnitellut näytteenotot ja näytteiden analysoinnit. Lisäksi näytteenottosuunnitelmasta on tultava ilmi, mitkä näytteiden ottamisesta ja tutkimuksista liittyvät jonkin kohteen suunnitelmalliseen valvontaan. Näistä suoritteista toiminnanharjoittajan on maksettava kunnan asettaman maksutaksan mukainen maksu. (Evira ym. 2007, 18–19.)

Kunnan viranhaltijoiden lisäksi näytteenottoon voidaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Näiden asiantuntijoiden tulee olla kunnan valvontaviranomaisen hyväksymiä ja heillä täytyy olla riittävä asiantuntemus ja pätevyys. (Evira ym. 2007, 18.)

4.3
Maksujen määräytyminen

Kunnan valvontaviranomaisen tulee ympäristöterveydenhuollon lakien mukaan periä toiminnanharjoittajalta maksu kaikista kunnan valvontasuunnitelmaan sisältyvistä tarkastuksista, näytteenotoista ja tutkimuksista. Perittävistä taksoista ja maksujen euromääristä päättää kunnassa valtuusto. Valvonnasta perittävien maksujen määräämisessä noudatetaan kustannusvastaavuuden periaatetta, jolloin maksut voivat olla korkeintaan suoritteiden tuottamisen aiheuttamien kustannusten suuruisia. Maksuperuste määritellään tavallisesti valvontahenkilöstön työtunnin hinnan perusteella, johon lisätään kustannusrakennetta kuvaavaa kerrointa käyttäen muut henkilöstömenot, tehtävään kohdistuvat muut toimintamenot, korot, poistot ja hallinnon osuus. Tarkastukseen kuluvaan aikaan huomioidaan itse tarkastuskäynnin lisäksi siihen valmistautumiseen sekä tarkastuskertomuksen laatimiseen käytetty aika. Samalle tarkastuskäynnille pyritään yhdistämään useita ympäristöterveydenhuollon mukaisia tarkastuksia. (Kuntaliitto 2006.)

Laboratoriotutkimusten ja muiden mahdollisten ulkopuolisten palvelujen maksut määräytyvät niistä aiheutuneiden kustannusten mukaan. Maksu peritään myös tapauksessa, jossa tarkastus suoritetaan annettujen määräysten noudattamatta jättämisen vuoksi. Kunnalla on velvollisuus tarkistaa maksut talousarvoin laatimisen yhteydessä vähintään joka toinen vuosi. (Kuntaliitto 2006.)

5 Valvonnan maksullisuus EU:ssa

Ympäristölupien valvonta on useissa EU-maassa maksullista mutta maksullisuuden perusteissa ja toteutuksessa on melko suuriakin maakohtaisia eroja. Osassa maista maksullisuus rajoittuu suunnitelmallisiin tarkastuksiin kun taas joissakin maissa kaikki valvonta on maksullista. Myös maksujen perusteet vaihtelevat. Yleisimmin maksut määritellään viranomaisen tarkastuksiin käyttämän ajan perusteella mutta myös muita tapoja esiintyy.

IMPELissä (The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) on parhaillaan käynnissä projekti, jonka tavoitteena on koota yhteen tietoa eri EU-maissa käytössä olevista ympäristölupiin ja niiden valvontaan liittyvistä maksukäytännöistä. Seuraavassa esitetään tiivis katsaus lupamenettelyyn ja valvontaan liittyvistä maksuista EU-maissa, joissa valvonta on osin tai kokonaan maksullista. Tiedot perustuvat alustavaan ja vielä julkaisemattomaan versioon IMPEL-työryhmän raportista.

Irlannissa IPPC-laitoksille on asetettu kiinteä lupakäsittelyä koskeva maksu. Maksun suuruus vaihtelee sen mukaan onko kyseessä suuren tai pienen kokoluokan laitos. Valvonnan osalta IPPC-laitokset ovat velvoitettuja kiinteään vuosittaiseen toimeenpanomaksuun, joka sisältää muun muassa tarkastuksen, näytteenoton ja analysoinnin. Suunnitelman ulkopuoliset tarkastukset eivät ole maksullisia.

Italiassa ympäristöluvan käsittelyyn liittyvät toiminnot ovat IPPC-laitoksille maksullisia. Maksulla katetaan viranomaisille aiheutuvat tekniset ja hallinnolliset kustannukset. Maksun määräytymisen perusteet ovat toiminnan laajuus, toiminnan potentiaaliset vaikutukset, laitoksen sijainti sekä johtamisjärjestelmä. Johtamisjärjestelmän käyttöönotto pienentää lupakäsittelymaksua. Lupakäsittelyn yhteydessä tehtävät tarkastuskäynnit sisältyvät lupamaksuun. Luvassa määrätyt lupamääräysten noudattamisen valvomiseksi suoritetut määräaikaistarkastukset ovat toiminnanharjoittajalle maksullisia. Maksu sisältää tarkastuksen lisäksi kaiken tarkkailusuunnitelman mukaisen näytteenoton. Maksullisuus rajoittuu ainoastaan suunnitelman mukaisiin tarkastuksiin.

Puolassa IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten lupakäsittely on toiminnanharjoittajalle maksullista. Luvan saatuaan toiminnanharjoittaja on velvoitettu itse suorittamaan tarkkailua. Puolassa viranomaisen suorittama valvonta ja näytteenotto lupamääräyksissä annettujen päästöjen raja-arvojen mittaamiseksi on lähtökohtaisesti toiminnanharjoittajalle maksutonta. Jos kuitenkin määräaikaistarkastuksessa tai muusta syystä tehdyssä tarkastuksessa havaitaan otettujen näytteiden perusteella lupamääräyksistä poikkeamista, joutuu toiminnanharjoittaja maksamaan aiheutuneet kulut sekä erillisen rangaistusmaksun.

Lupakäsittely on ***Saksassa*** maksullinen kaikille toiminnanharjoittajille. Viranomaistoiminta ei vaikuta maksun suuruuteen vaan maksun suuruus määräytyy investointimenojen perusteella lupakäsittelyn loppuvaiheessa. Luvan myöntämisen jälkeen toiminnan alettua tehdään tarkastus, jossa tarkastetaan, että laitos noudattaa lupamääräyksiä. Tarkastus on toiminnanharjoittajalle maksullinen: tarkastusmaksu

on suuruudeltaan 10 % lupakäsittelystä perittävästä maksusta. Myös muut valvontatarkastukset ovat maksullisia. Näissä maksu määräytyy käytettyjen työtuntien, toiminnanharjoittajalle koituvan hyödyn sekä tarkastuksessa käytetyn laitteiston kustannusten perusteella.

Iso-Britanniassa ja ***Ruotsissa*** lupakäsittelyn yhteydessä suoritetut tarkastukset, lupamääräysten mukaiset määräaikaistarkastukset sekä ennalta suunnittelemattomat tarkastukset ovat kaikki toiminnanharjoittajalle maksullisia. Iso-Britanniassa maksujen määräytymiskäytäntö on monimutkainen, sillä maksun suuruuteen vaikuttaa suuri määrä erilaisia tekijöitä. Ruotsissa puolestaan tarkastuksille asetetaan kiinteä maksu, joka kattaa kaikki tarkastuksen aiheuttamat kulut.

6 Valvonnan painopisteet nykyään

Selvityksen yhteydessä tehtiin ympäristölupien valvontaviranomaisille kysely, jossa valvontaviranomaisilta pyydettiin tietoja ja mielipiteitä valvonnan tämänhetkisestä painopisteistä, valvonnan suunnitelmallisuuden tasosta sekä maksullisuuden käyttöönotosta. Selvityksen tässä vaiheessa ei ole haastateltu toiminnanharjoittajia. Kyselyyn vastasivat neljä alueellista ympäristökeskusta, kuusi kuntaa tai useamman kunnan yhteistyönä toimivaa ympäristötoimea sekä yksi rekisteröity yhdistys, jonka vastaukset perustuvat aiempaan pitkään kokemukseen kunnan valvontaviranomaisen tehtävistä. Kyselyyn vastanneet kunnat valittiin pääosin sillä perusteella, että niissä suunnitelmallisen valvonnan kehittämiseen on panostettu keskimääräistä enemmän. Mukaan otettiin lisäksi kaksi pientä kuntaa, joiden valvonnan suunnitelmallisuudesta ei ollut etukäteistietoa.

Seuraavassa käsitellään kyselyn sekä sen pohjalta tehtyjen tarkentavien kysymysten ja haastattelujen myötä kartoitettua ympäristölupien valvonnan nykytilaa sekä yhteydenpitoa kuntien ja alueellisen ympäristöhallinnon välillä.

6.1

Valvonta valtiolla

Alueellisissa ympäristökeskuksissa ympäristölupien valvonta perustuu YSL:n 95 §:n edellyttämään valvontasuunnitelmaan, jonka sisältö ja laatimisperiaatteet on kuvattu tarkemmin luvussa 2.1.1. Vuosittain tehtävät aluekeskuskohtaiset valvontasuunnitelmat ovat julkisesti nähtävillä internetissä osoitteessa www.ymparisto.fi. Valvontatasuunnitelmassa kuvataan aluekeskuksen erityispiirteet, valvonnalle seuraavalle vuodelle asetetut tavoitteet ja valvontaan osoitettavat resurssit sekä esitetään johdon arvio edellisen vuoden toiminnasta. Lain vaatiman suunnitelmallisuuden johdosta valvontasuunnitelma on ajantasainen ja sen toteutumista seurataan. Yleisesti suunnitelmallisuus ja valvonnan säännöllisyys ovat aluekeskuksissa hyvällä tasolla. Kahden alueellisen ympäristökeskuksen arvion mukaan noin 60 % YSL:n mukaisesta valvonnasta on lupavalvontaa ja loppu osa laillisuusvalvontaa.

Kunnat on pyritty ottamaan huomioon valvontasuunnitelman laatimisessa mutta tässä nähdään olevan parannettavaa. Valvontasuunnitelman laatiminen on ollut useammassa aluekeskuksessa esillä kuntapäivillä ja lopullinen suunnitelma on nähtävillä internetissä. Jotkut kunnat olisivat kuitenkin halukkaita osallistumaan valvontasuunnitelman valmisteluun enemmänkin.

6.2

Valvonta kunnissa

Kyselyvastausten perusteella selvästi suurin osa kuntien suorittamasta valvonnasta on laillisuusvalvontaa, ja viranomaisten lupavalvontaan ja etenkin määräaikaistarkastuksiin käyttämä aika jää tuntuvasti vähäisemmäksi. Kyselyyn vastanneissa kunnissa valvonnan pääpaino on asetettu akuuttien tilanteiden kuten yleisöilmoitusten hoitamiseen, ja suunnitelmalliseen lupavalvontaan jää vähäisten resurssien vuoksi tämän jälkeen vain vähän aikaa. Eräissä kunnissa esitettiin karkeana arviona lupavalvonnan osuudeksi 10–20 % ja laillisuusvalvonnan osuudeksi 80–90 % viranomaisen työajasta.

Valvonnan suunnitelmallisuuden taso kunnissa vaihtelee. Koska kyselyyn vastannet kunnat oli valikoitu pääosin suunnitelmallisen valvonnan järjestämisen perusteella, ei saaduista vastauksista voida tehdä koko maahan yleistettäviä päätelmiä. Kyselyyn vastanneista kunnista valtaosalla on valvontasuunnitelma, jonka toteutumista myös seurataan. Valvontasuunnitelma perustuu tyypillisesti joiltain osin ympäristöministeriön laatimaan ympäristölupien valvontaohjeeseen mutta ohjetta on sovellettu kunnan tarpeita mukaillen. Kaikissa valvontasuunnitelman laatineissa kunnissa on käytössä sähköinen järjestelmä, johon suunnitelman mukainen valvonta sekä myös muut valvontaan liittyvät toimenpiteet kirjataan. Kyselyyn vastanneissa kunnissa, joissa valvontasuunnitelmaa ei ole, ei myöskään ole sähköistä seurantajärjestelmää. Valvonnan ja valvontasuunnitelman toteutumista seurataan pääasiassa raportoimalla lautakunnalle vuosittain. Suuremmissa kunnissa ja useamman kunnan yhteistyönä järjestetyissä ympäristötoimissa ympäristönsuojeluyksikön päällikkö valvoo tarkastajien omilla vastuualueillaan suorittamaa valvontatoimintaa.

Kyselyssä kävi ilmi, että aluekeskuksilla ei ole tiedossa, kuinka suunnitelmallista valvonta alueen kunnissa on. Poikkeuksen näyttäisivät muodostavan suuret kunnat, joissa lupavalvonta perustuu valvontasuunnitelmaan ja jotka ovat toimittaneet valvontasuunnitelmansa alueelliselle ympäristökeskukselle. Osassa suurista kunnista, esimerkiksi Jyväskylässä, valvontasuunnitelmassa noudatetaan ympäristöministeriön ohjeen mukaista valvontaluokkajakoa. Jotkut aluekeskukset arvioivat, että alueen kunnissa suunnitelmallisuus on vielä vähäistä mutta kasvamaan päin. Toisissa aluekeskuksissa taas arvioitiin, ettei suunnitelmallisuus valvonnassa toteudu monessakaan alueen kunnassa. Uudenmaan ympäristökeskuksen mukaan useimmissa alueen kunnissa on käytössä jonkinlainen valvontasuunnitelma, ja kaksi kuntaa on myös toimittanut suunnitelmansa ympäristökeskukselle.

6.3

Yhteydenpito valtion ja kuntien valvontaviranomaisten välillä

Yhteydenpito alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien välillä on melko hyvällä tasolla. Sekä kunnat että alueelliset ympäristökeskukset kokevat yhteydenpidon pääosin riittäväksi. Yhteydenpito tapahtuu puhelimitse, sähköpostilla, henkilökohtaisilla tapaamisilla, vuosittaisilla neuvottelupäivillä, yhteisten hankkeiden kautta sekä lausuntopyyntöjen ja kannanottojen yhteydessä. Lisäksi alueellinen ympäristökeskus kutsuu kunnan valvontaviranomaisen mukaan kunnassa suorittamilleen tarkastuksille.

Alueellisten ympäristökeskusten mukaan yhteydenpito on tapaus- ja kuntakohtaista. Yhteydenpito vaihtelee kunnittain siten, että yhteydenpito pieneen kuntaan on luonnollisesti vähäisempää kuin suureen kuntaan, jossa luvan tarvitsevaa toimintaa ja tarkastuksia on enemmän. Aluekeskusten mukaan yhteydenpito on usein melko tiivistä, monissa tapauksissa viikoittaista. Myös suuremmat kunnat arvioivat yhteydenpidon olevan viikoittaista. Vastaajista suurimman osan mielestä yhteydenpito on nykyisin hyvällä tai melko hyvällä tasolla. Toisaalta henkilökohtaisten kontaktien arvioitiin vaikuttavan yhteydenpitoon, jolloin yhteydenpito toisiin kuntiin on tiheämpää kuin toisiin.

Aluekeskusten suorittamissa valvontatarkastuksissa lähtökohtana on, että kunnan viranomainen kutsutaan tarkastukseen mukaan. Käytäntö vaihtelee kuitenkin jonkin verran valvojasta riippuen. Sekä kunnissa että aluekeskuksissa toivottiin, että käytäntö olisi yhtenäinen ja että kutsu lähtisi kuntaan tarpeeksi ajoissa. Yleisesti yhteistyössä olisi aluekeskusten mukaan parantamisen varaa puolin ja toisin. Myös aluekeskuksen ohjausta sekä omaa valvontatyötä voitaisiin parantaa.

Kunnissa ollaan vastausten perusteella pääosin tyytyväisiä aluekeskuksen ja kunnan väliseen yhteistyöhön ja suuria parannustarpeita ei ilmennyt. Alueen kuntien tasapuolisessa kohtelussa aluekeskuksen taholta sekä vastuuvalvojien käytäntöjen yhtenäisyydessä nähtiin jonkin verran parantamisen varaa. Lisäksi toivottiin mahdollisuutta osallistua alueellisen ympäristökeskuksen valvontasuunnitelman valmisteluun.

7 Johtopäätökset ja suositukset

Selvityksen pohjalta nousi esiin useita asioita, joihin tulisi kiinnittää erityisesti huomioita, kun valvonnasta ja mahdollisesta maksullisuudesta päätetään. Suunnitelmallisuus on jo nyt joissain kunnissa hyvällä tasolla mutta suuressa osassa kuntia edelleen hyvin vähäistä. Kyselyn perusteella kunnat kuitenkin suhtautuvat hyvin myönteisesti suunnitelmallisuuden lisäämiseen. Valtaosa vastanneista kunnista sitoisi valvontamaksut valvontasuunnitelman laatimiseen siten, että sekä valvontasuunnitelman laatiminen että maksun periminen olisi lain mukaan pakollista. Vähäistä kannatusta sai myös vapaaehtoinen valvontasuunnitelma, jonka mukaisesta valvonnasta kunnassa voidaan haluttaessa periä maksu. Alueellisissa ympäristökeskuksissa kannatettiin myös pakollista valvontasuunnitelmaa ja maksunperimisvelvollisuutta. Lisäksi aluekeskuksista esitettiin, että maksu voitaisiin sitoa valvontaluokkiin, jolloin toiminnan ympäristöriski näkyisi myös hinnassa.

Yhdenmukaistamisen ja tehostamisen seurauksena valvontaan kuluu enemmän viranomaisten työaikaa, mikä tarkoittaa lisääntyviä valvonnan kustannuksia. Kun valvonnalle asetettavat laatuvaatimukset lisääntyvät, kuluu valvojilta pääosin enemmän aikaa valvonnan suorittamiseen, sillä etenkin kunnissa tämä tarkoittaisi jatkossa systemaattista valvontaa monissa sellaisissa kohteissa, joihin ei aiemmin ole tehty tarkastuksia muuten kuin valituksen perusteella. Suurempi määrä käytettyjä henkilötyötunteja luonnollisesti maksaa enemmän. Nämä kulut voitaisiin kattaa valvonnasta perittävillä maksuilla.

Alueellisissa ympäristökeskuksissa laitoksiin tehdään tyypillisesti enemmän tarkastuksia kuin valvontaluokan asettama minimimäärä edellyttää. Osa näistä tapahtuu toiminnanharjoittajan aloitteesta. Jos valvonta (määräaikaistarkastukset, toiminnanharjoittajan aloitteesta tai raja-arvojen ylityksen johdosta tapahtuvat tarkastukset sekä määräaikaistarkastuksessa havaittujen puutteiden vuoksi tehtävät tarkastukset) asetetaan maksulliseksi, voidaan toiminnanharjoittajan aloitteesta tapahtuvien tarkastuskäyntien ajatella rationalisoituvan, mikä vapauttaa valvonnan resursseja muualle. Toisaalta kaikkia suunnitelman mukaisia tarkastuksia ei aina kyetä tekemään, sillä niukat voimavarat joudutaan priorisoimaan häiriö- ja vahinkotilanteisiin, valituksiin sekä toiminnan muutoksiin liittyviin tarkastuksiin suunnitelmallisen valvonnan kustannuksella.

Kuntapuolen kommenteissa nousi tässä yhteydessä esiin selkeä tarve aiempaa vahvempaan valtion ohjaukseen ympäristönsuojelussa. Tämänhetkinen tilanne nähdään ongelmallisena, sillä ympäristönsuojelun resursseja on vaikea perustella lautakunnalle, kun ylempää ei ole asetettu selkeitä vaatimuksia. Maksullisuuden käyttöönoton ei vielä nähdä takaavan resursseja valvontaan, vaan tarvitaan myös ympäristöhallinnosta tulevaa tiukempaa ohjausta ja kuntien valvontasuunnitelmien toteutumisen seurantaa.

Selvityksen pohjalta ympäristöterveyden maksullisuudesta tulisi ottaa mallia ympäristönsuojelun maksullisuuteen. Ympäristöterveydessä valvonta on hyvin vahvassa valtion ohjauksessa, mikä tekee organisaatiosta raskaan. Vaikka valtion ohjausta

ympäristönsuojelussa toivotaan lisättävän, ei ympäristöterveyden laajuinen ohjaus ole toivottavaa. Ympäristönsuojelun ja ympäristöterveyden valvontaa vertailtaessa on syytä huomioida, että ympäristöterveyden puolella ei liene ympäristöluvan kaltaista lupakäsittelyä. Ympäristönsuojelussa osa valvontatiedosta saadaan ympäristölupakäsittelyiden ja niihin liittyvien tarkastusten yhteydessä.

7.1

Vaihtoehdot maksullisuuden toteuttamiseen

Maksullisuuden toteuttamistapaa pohdittaessa on tärkeää määritellä toimenpiteet niin, että niistä perittävät maksut eivät ole veroluonteisia. Jotta kyseessä on juridisesti maksu eikä vero, toiminnanharjoittajan tulee saada suoritukselleen vastineeksi jotakin. Maksun vastineeksi ehdotetaan, että viranomaiselle asetetaan velvollisuus toimittaa toiminnanharjoittajalle raportti tehdystä tarkastuksesta sekä erillinen vuosiraportti, jossa kaikki vuoden aikana tehdyt valvontatoimet on koottu yhteen. Valvonnasta perittävän maksun tulee perustua suunnitelmaan ja toiminnanharjoittajan on oltava tietoinen maksun perusteista sekä pystyttävä ennakoimaan maksun suuruus. Viranomaiselle lain mukaan kuuluvista tehtävistä ei voida periä maksua ilman selkeitä perusteita siitä, että kyseessä on toiminta, josta maksaja hyötyy saaden vastineen maksulle.

Maksullisuuden toteuttamisen taustalla on tarve suunnitelmallisen valvonnan lisäämiseen etenkin kunnissa. Valvontasuunnitelman tarkoitus on tehdä valvonnasta läpinäkyvää sekä taata, että lupien noudattamista seurataan säännöllisesti. Kunnassa hyväksyttävä valvontasuunnitelma voisi olla yksinkertainen ja yleispiirteinen, pituudeltaan esimerkiksi yksi A4-arkki, jossa kuvattaisiin kunnan erityispiirteet luvanvaraisten laitosten osalta, valvontaan käytettävät resurssit ja valvonnalle määritetyt tavoitteet. Valvontasuunnitelma olisi julkisesti näkyvillä internetissä, jolloin kansalaiset olisivat tietoisia siitä, mihin valvonta kunnassa painottuu. Lisäksi viranomaisen omassa käytössä tulisi olla tarkempi rekisteri luvanvaraisista laitoksista sekä suunnitelma siitä, kuinka usein laitokset tarkastetaan. Tähän tulisi tehdä selkeä ohjeistus, jotta samanlainen käytäntö pystytään takaamaan koko maassa.

Seuraavassa esitetään kaksi vaihtoehtoista mallia, miten maksullisuus voitaisiin toteuttaa. Molemmissa malleissa pohjalla on ajatus suunnitelmallisen valvonnan lisäämisestä kunnissa ja molemmat mallit voidaan toteuttaa joko niin, että valvontasuunnitelman laatiminen on pakollista tai niin, että kunta voi itse päättää laatiiko se valvontasuunnitelman vai ei. Maksullisuutta ehdotetaan kuitenkin sidottavaksi valvontasuunnitelmaan siten, että maksun periminen suunnitelman mukaisesta valvonnasta olisi pakollista. Kyselyvastausten ja haastattelujen perusteella tämä ajatus saa selkeästi eniten kannatusta, sillä se asettaa toiminnanharjoittajat tasavertaiseen asemaan sijaintikunnasta riippumatta.

7.1.1

Vaihtoehto 1: Maksulliset määräaikaistarkastukset

Määräaikaistarkastuksen hinnoittelu perustuisi tässä arviossa työtuntien määrään. Laitokset jaettaisiin kolmeen luokkaan: pienet, keskisuuret ja suuret laitokset, ja maksut määräytyisivät esimerkiksi taulukon 6 osoittamalla tavalla. Taulukossa esitetään alustava suunnitelma, jonka tarkempi toteutus kaipaa vielä hiomista.

Taulukko 6. Valvontamaksuluokat.

Laitoksen koko ja/tai riskialttius	Pieni	Keskisuuri	Suuri
Työtunnin hinta	43 €	43 €	43 €
Määräaikaistarkastukseen kuluva aika (sis. valmistautuminen, matkat, raportointi)	0,5–1 htp	1–3 htp	3–5 htp
kokonaishinta määräaikaistarkastukselle	172–344 €	344–1 032 €	1 032–1 720 €

Hinnoittelu perustuu tässä mallissa laitoksen koon ja ympäristöriskitason mukaiseen luokkajakoon sekä tarkastukseen kuluvaan työaikaan henkilötyöpäivinä (htp) mitattuna. Määräaikaistarkastukseen kuluva aika on määritelty omakustannusarvon periaatteella. Kyselyvastauksissa tuli kuitenkin ilmi, että valtiolla lupakäsittelyssä tällä hetkellä käytettävä 43 euron tuntihinta on tuntuvasti liian alhainen eikä kata viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia. Kunnissa vastaava hinta on 50 euron tuntumassa tai hiukan yli. Jotta hinnoittelu olisi ajantasainen, tulisi hinnan määräytyminen selvittää perusteellisemmin. Tasapuolisen hinnoittelun aikaansaamiseksi tuntihinnalle tulisi asettaa ala- ja yläraja, jonka puitteissa kunta voisi päättää taksan suuruuden.

Luokkajako on mallissa olennainen, sillä sen perusteella toiminnanharjoittaja voi ennakoida maksun suuruusluokan. Laitokset sijoitetaan luokkiin laitoksen koon, riskin ja siten valvontaan kuluvan työmäärän mukaan. Luokille tarkastukseen kuluvien henkilötyöpäivien perusteella määrätyt ala- ja ylärajat antavat valvovalle organisaatiolle mahdollisuuden käyttää kohtuullistamisharkintaa annettujen rajojen puitteissa.

Alueellisten ympäristökeskusten mukaan aluekeskuksen suorittamaan määräaikaistarkastukseen tulisi varata 2 htp ja suurten laitosten tarkastukseen 5 htp. Tätä arviota on käytetty taulukon 5 luokkajaossa taustalla. Määräaikaistarkastukseen kuluva aika sisältää valmistautumisen tarkastukseen, laitoksen lähettämien luvassa määrättyjen raporttien tarkastuksen, matkat, paikan päällä tehdyn tarkastuksen tai mahdollisesti useammat tarkastukset sekä raportoinnin. Jos määräaikaistarkastuksessa ilmenevien puutteiden vuoksi joudutaan tekemään uusi tarkastus, tälle tarkastukselle asetettavan maksun tulisi olla määräaikaistarkastusmaksua alhaisempi, esimerkiksi puolet määräaikaistarkastuksesta perittävästä maksusta tai puhtaasti työtuntiperusteinen hinta.

Mallin hyvänä puolena on, että se on yksinkertainen sillä hinnoittelu perustuu puhtaasti tarkastukseen käytettyjen työtuntien määrään. Lisäksi toiminnanharjoittaja on etukäteen tietoinen maksun suuruusluokasta. Valvoja voi vaikuttaa maksun suuruuteen luokan sallimissa rajoissa, mikä luo järjestelmään joustavuutta ja edesauttaa toiminnanharjoittajien oikeudenmukaista kohtelua. Mallin huonona puolena on, että se ei huomioi valvontaan todellisuudessa käytettävää aikaa, sillä määräaikaistarkastukset ovat vain osa valvontaa. Maksut saattavat myös jakaantua epäoikeudenmukaisesti, sillä joidenkin laitosten valvonta perustuu paljolti raporttien tarkastamiseen, mikä jäisi maksullisuuden ulkopuolelle. Toisaalta joillakin laitoksilla joudutaan käymään useita kertoja saman asian vuoksi, mikä lisää toiminnanharjoittajalle kasaantuvia kustannuksia.

7.1.2

Vaihtoehto 2: laajempi valvonnan maksullisuus

Alueellisista ympäristökeskuksista saaduissa kyselyvastauksissa korostui, että valvontaan käytetystä ajasta vain pieni osa kuluu määräaikaistarkastuksiin. Tällöin maksullisuuden rajoittaminen koskemaan paikan päällä määräajoin tehtyjä tarkastuksia ei

kata valvonnan aiheuttamia kustannuksia kuin osittain. Jotta valvonnasta perittävät maksut vastaisivat paremmin todellista valvontaan kuluvaa työaikaa, maksussa tulisi huomioida määräaikaistarkastukseen käytettävän ajan lisäksi myös muut valvontaan kuuluva toiminta.

Valvontamaksun perusteet vaihtoehdon 2 mukaisessa hinnoittelumallissa ovat seuraavat:

1. Osuus lupamaksusta (perusmaksu). Perusteena, että valvonnan suorittamiseksi on luotava virasto-organisaatio ja ylläpidettävä sitä. Lupamaksun suuruuteen sidottu valvontamaksu ottaisi huomioon toiminnan aiheuttaman ympäristöriskin.
2. Suunnitelman mukaiset tarkastukset (määräaikaistarkastukset).
3. Muut tarkastukset. Näitä ovat esimerkiksi yleisöilmoituksen perusteella tehtävä tarkastus, toiminnanharjoittajan aloitteesta tai raja-arvojen ylityksen vuoksi tapahtuva tarkastus.
4. Luvassa määrättyjen raporttien tarkastus (pääasiassa valtion valvomissa laitoksissa).

Perusajatuksena tämän vaihtoehdon mukaisessa maksullisuusmallissa on, että viranomaisen valvontaan käyttämästä panoksesta peritään toiminnanharjoittajalta maksu toteutuneiden toimenpiteiden mukaisesti jälkikäteen. Suurin ero vaihtoehto 1:een nähden on, että maksu sidottaisiin osittain lupamaksuun. Osa valvonnasta perittävästä maksusta muodostuisi lupamaksun mukaisesti niin, että osa valvonnan hinnasta olisi tietty prosenttiosuus lupamaksun hinnasta. Perusteluna tähän esitetään, että tehokkaan valvonnan ylläpitämiseksi olisi luotava virasto-organisaatio, jolla on tarvittavat resurssit valvonnan järjestämiseen. Niin sanottu perusosa maksusta muodostuisi näin. Perusosan lisäksi maksun suuruuteen vaikuttaisivat toteutuneiden suunnitelman mukaisten tarkastusten määrä sekä muista syistä tehtyjen tarkastusten määrä. Lisäksi jos laitoksen luvassa on määrätty raportointivelvoite, näiden raporttien tarkastaminen vaikuttaisi myös maksun suuruuteen kokonaishintaa nostavasti.

Mallin etuna on, että maksu heijastaa valvontaan todellisuudessa käytettyä aikaa, kun määräaikaistarkastusten lisäksi myös esimerkiksi toiminnanharjoittajien lähettämien raporttien tarkastaminen kuuluisi maksullisuuden piiriin. Toimintaperiaate on oikeudenmukainen, sillä laitoksen lähettämien raporttien tarkastaminen vie usein enemmän aikaa kuin paikalla käyminen. Lisäksi mahdolliset ongelmat eivät aina selviä paikalla käynnillä vaan raportteja tutkimalla. Myös aiheuttaja maksaa -periaate toteutuu tässä mallissa paremmin johtuen juuri siitä, että useampi valvontaan kuuluva toimenpide olisi maksullinen.

Mallin haasteena on, että lupamääräyksiin tulisi lisätä vuosiraportointivelvollisuus. Valtion luvissa ja joissain kunnissa tämä toteutuu jo nyt mutta etenkin pienissä kunnissa tällaista velvoitetta ei luvissa ole. Lupamaksuun pohjautuva vuosittainen perusmaksu tulisi maksettavaksi kaikille luvanvaraisille laitoksille huolimatta siitä, tarkastetaanko laitosta tämän jakson aikana. Viranomaisen maksun vastineeksi lähettämä raportti sisältäisi tässä tapauksessa koosteen toiminnanharjoittajan lähettämän vuosiraportin sekä mahdollisten muiden luvassa määrättyjen raporttien tarkastamisesta.

7.2

Raportointi ja laskutus

Molempien edellä käsiteltyjen maksullisuusvaihtoehtojen kohdalla ehdotetaan, että laskutuksen yhteydessä toiminnanharjoittajalle lähetetään yhteenveto tai raportti siitä, mitä toimenpiteitä laitoksella on tehty ja mistä valvonnasta perittävä maksu muodostuu. Vaihtoehdon 1 mukaisessa mallissa toiminnanharjoittajalle lähetettävä raportti voisi olla lyhennetty versio tai kopio tarkastuksen jälkeen laadittavasta tarkastusmuistiosta. Vaihtoehdon 2 mukaisessa menettelyssä raportti lähetettäisiin vuosittain, jolloin se kattaisi kaikkien vuoden aikana suoritettujen toimenpiteiden lyhyen kuvauksen. Jos laskutus sidotaan ehdotetulla tavalla toiminnanharjoittajalle lähetettävään raporttiin, toiminnanharjoittaja saa maksulle enemmän vastinetta ja valvontatoimet tulevat kirjatuiksi viranomaisen taholta myös niissä kunnissa, joissa lupavalvonta on tähän asti ollut vähemmän systemaattista. Menettely edistää siten valvonnan läpinäkyvyyttä ja eri osapuolten selvilläoloa suoritetuista toimenpiteistä.

Valvonnasta toiminnanharjoittajalle aiheutuvat maksut voidaan laskuttaa tarkastuksen jälkeen tai vaihtoehtoisesti kerran vuodessa. Jos maksullisuus perustuu vaihtoehtoon 1, kumpikin laskutustapa on mahdollinen. Jos laskutus tapahtuu tarkastuksen jälkeen, etuna on tällöin, että laskujen summat eivät ole kovin suuria. Laskutettava toimenpide on myös tehty hiljattain ja siten tuoreessa muistissa. Haittana tässä menettelyssä on, että joihinkin laitoksiin kohdistuu useampia tarkastuksia lyhyen ajan sisällä, eikä näistä välttämättä ole järkevää lähettää erillisiä laskuja. Vaarana on, että maksullisen valvonnan myötä lisääntyvä laskutus kuormittaa hallintoa liikaa.

Jos laskutus vaihtoehdon 1 mukaisessa menettelyssä tapahtuisi kerran vuodessa, saattaa itse tarkastuksesta olla kulunut useita kuukausia, jolloin laskun ja tarkastuksen yhteys saattaa jäädä etäiseksi. Etuna toisaalta on, että laskuja on määrällisesti vähemmän. Toisaalta kaikki laskut ajoittuisivat samaan ajankohtaan, mikä saattaisi luoda tilapäistä ruuhkaa hallintoon.

Vaihtoehdon 2 mukaisessa mallissa laskutus hoidettaisiin kerran vuodessa toimitettavan edellistä vuotta koskevan raportin yhteydessä. Tällöin potentiaaliset ongelmat ovat samansuuntaiset kuin vaihtoehdon 1 vuosilaskutuksen tilanteessa. Peruste vuosittain laskutettavaan valvontamaksuun on kuitenkin vaihtoehdon 2 tapauksessa selvästi suurempi kuin vaihtoehdon 1 kohdalla, sillä vaihtoehdossa 2 laskutusperusteet ovat laajemmat. Molemmissa malleissa tulee lisäksi huomioida laskutuksen aiheuttamat kustannukset.

7.3

Jatkossa pohdittavia asioita

Kunnissa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa valvonnan maksullisuus -hanketta pidetään erittäin tarpeellisena. Selvityksen perusteella maksullisuuden käyttöönotolle on hyvät edellytykset, ja suunnitelmallisuuden lisääminen valvonnassa saa selvän kannatuksen. Maksullisuus kaipaa kuitenkin lisää selvitystä ja esitetyistä maksullisuusmalleista olisi suositeltavaa käydä lisää keskustelua. Tämän raportin synnyttämän keskustelun pohjalta voidaan ratkaista, minkä mallin ympärille maksullisuutta lähdetään kehittämään. Kunnissa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa voitaisiin käyttää myös eri maksullisuusmalleja. Lisäksi kuntien ja valtion valvontamenettelyjen yhtenäistämisen yhteydessä tulisi pohtia sitä, miten valtion ja kuntien yhteistyötä ja mahdollista ohjaussuhdetta halutaan jatkossa kehittää.

Lupavalvonnan maksullisuuden kehittämisessä voidaan hyödyntää ympäristöterveydessä saatuja kokemuksia maksullisuuden käyttöönotosta. Lisäksi tulisi perehtyä rakennusvalvonnan ja maa-ainesten oton valvonnan maksullisuuteen, joita ei tässä selvityksessä ole käsitelty. Jatkossa tulisi lisäksi pohtia, miten kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle voitaisiin mahdollistaa myös muiden kuin ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten asioiden käsittelymaksun periminen sekä niihin liittyvien valvontatoimenpiteiden maksullisuus.

Alueelliset ympäristökeskukset

Lyhenne	Nimi
ESA	Etelä-Savon ympäristökeskus
HAM	Hämeen ympäristökeskus
KAI	Kainuun ympäristökeskus
KAS	Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
KSU	Keski-Suomen ympäristökeskus
LAP	Lapin ympäristökeskus
LOS	Lounais-Suomen ympäristökeskus
LSU	Länsi-Suomen ympäristökeskus
PIR	Pirkanmaan ympäristökeskus
PKA	Pohjois-Karjalan ympäristökeskus
PPO	Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
PSA	Pohjois-Savon ympäristökeskus
UUS	Uudenmaan ympäristökeskus

Kysely valvontaviranomaisille

Elokuussa 2009 tehtyyn kyselyyn vastasivat ympäristönsuojelun valvontaviranomaiset seuraavissa organisaatioissa:

Hämeen ympäristökeskus
Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
Keski-Suomen ympäristökeskus
Uudenmaan ympäristökeskus

Imatran kaupunki
Kauhavan kaupunki
Keski-Uudenmaan ympäristökeskus
Kouvolan kaupunki
Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry
Nakkilan kunta
Oulun seudun ympäristötoimi

LÄHTEET

Efeko Oy. 2006. Ympäristönsuojelun, ympäristöterveyden ja eläinlääkintähuollon tehtävät, tuotteiden määrittely ja kustannusperusteet. Hankkeen loppuraportti 15.9.2006.

Elintarvikevirasto Evira, Kuluttajavirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira & Suomen ympäristökeskus. 2009. Päivitys ympäristöterveydenhuollon yhteiseen valtakunnalliseen valvontaohjelmaan 2008–2010. Saatavilla sähköisesti: http://www.valvira.fi/files/YMP_valvontaohjelman_paivitys_2010.pdf (viitattu 26.6.2009)

Elintarvikevirasto Evira, Kuluttajavirasto & Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontakeskus. 2007. Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma 2008–2010. Eviran julkaisuja 18/2007. Helsinki: Multiprint Oy. Saatavilla sähköisesti: http://www.valvira.fi/files/YMPPI_valvontaohjelma_2008-2010.pdf

Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ympäristötarkastuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista (2001/331/EY, 4.4.2001)

Hallintolaki (434/2003)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (100/2009 vp)

Jätelaki (1072/1993)

Kuntalaki (365/1995)

Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986)

Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999)

Maastoliikennelaki (1710/1995)

Mansikkamäki, Risto. 2004. Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat – Selvitys kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtävistä, voimavaroista ja selviytymisedellytyksistä. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 704. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pennanen, Jaana (toim.). 2006. Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta. Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristö 11. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy. Saatavilla sähköisesti: http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=51264&lan=fi

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2003. Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon valvonnan maksullisuuden laajentamista selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003: 30.

Suomen Kuntaliitto. Kysely kuntien ympäristönsuojeluhallinnosta. Julkaisematon raportti kyselyn tuloksista. (viitattu 19.10.2009)

Suomen Kuntaliitto. 2006. Kuntaliiton yleiskirjeet. Ympäristöterveydenhuollon maksullisuus laajenee. Yleiskirje 21/80/2006. Saatavilla sähköisesti: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;93889;114057;114058 (julkaistu 21.12.2006, viitattu 26.6.2009).

Suomen Kuntaliitto. 2000. Kuntaliiton yleiskirjeet. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen taksan hyväksyminen. Yleiskirje 10/80/2000. Saatavilla sähköisesti: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;23761;23775;36664 (viitattu 7.8.2009)

Suomen perustuslaki (1999/731)

The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. 2009. Comparison programme on the tariffs for environmental permits and environmental inspections. Julkaisematon raporttiluonnos. (Viitattu 10.8.2009.)

The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. 2007. IMPEL input for the further development of the Recommendation on minimum criteria for environmental inspections (RMCEI). Työryhmän loppuraportti. Saatavilla sähköisesti: http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/final_report_input_rmcei.pdf (viitattu 10.7.2009)

Valpasvuo, Vesa & Hakanen, Maija & Mynttinen, Marjut. 2006. Kuntien ympäristönsuojeluhallinto. Kysely 1.1.2005. Suomen Kuntaliitto. Saatavilla sähköisesti: http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p060118113123S.pdf (viitattu 2.7.2009)

Valtion maksuperustelaki (150/1992)

Valtion maksuperusteasetus (211/1992)

Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista. (664/2006).

Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveyden valvontasuunnitelmasta (665/2006).

Vesilaki (264/1961)

Vesilain valvonta. 2005. Valvonnan laatutyöryhmän muistio 21.11.2005.

Vesihuoltolaki (119/2001)

Vesiliikennelaki (463/1996)

Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen. Keventämisprojektin (I) loppuraportti. Ympäristöministeriön raportteja 6/2008. Saatavilla sähköisesti: http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=310353&lan=fi

Ympäristölupien valvontaohje. 2005. Ympäristöopas 123. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavilla sähköisesti: http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=171832&lan=fi

Ympäristönsuojelulaki (86/2000)

Ympäristönsuojeluasetus (169/2000)

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto			*Julkaisuaika* Joulukuu 2009
Tekijä(t)	Henriikka Hytönen			
Julkaisun nimi	**Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta**			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 24/2009			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	Selvityksessä tarkastellaan ympäristölupien valvonnan nykytilaa alueellisissa ympäristökeskuksissa (1.1.2010 lähtien elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus, ELY-keskus) ja kunnissa sekä valvontaan liittyvää lainsäädäntöä. Näiden pohjalta tarkastellaan ympäristölupien valvonnan maksullisuuteen liittyviä näkökohtia sekä millaisia mahdollisuuksia valvonnasta perittävän maksun käyttöönotto toisi lupavalvontaan. Lähtökohtana on pyrkimys lisätä suunnitelmallisuutta sekä yhtenäistää valvontakäytäntöjä ELY-keskuksissa ja kunnissa, ja tästä syystä valvonnasta perittävää maksua ehdotetaan sidottavaksi valvontasuunnitelmaan. Valvonnan nykytilan selvittämiseksi pyydettiin tietoja kuntien ja valtion valvontaviranomaisilta. Tiedot kerättiin pienellä otannalla toteutetulla kyselytutkimuksella sekä haastatteluin. Kyselyssä haluttiin kartoittaa etenkin sitä, kuinka suunnitelmallista valvonta on kunnissa nykyään, miten yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien välillä toimii sekä miten maksullisuuden käyttöönottoon suhtaudutaan. Saatujen vastausten perusteella valvonnan suunnitelmallisuudessa on suuria eroja kuntien välillä: suurissa kunnissa tai useamman kunnan yhteistyönä järjestetyissä ympäristötoimissa valvonta on systemaattista ja hyvinkin suunnitelmallista, kun taas pienissä kunnissa valvonta painottuu lähes yksinomaan laillisuusvalvontaan. Alueellisissa ympäristökeskuksissa suunnitelmallisuus on hyvällä tasolla mutta valvonnan voimavaroja tulisi lisätä. Valvonnan maksullisuutta kannatettiin yksimielisesti mutta näkemykset toteutustavasta olivat vaihtelevia. Selvityksessä esitetään kaksi viranomaisten näkemysten pohjalta laadittua maksullisuusmallia. Mallissa 1 laitoksiin tehtävät määräaikaistarkastukset sekä näissä ilmenneiden puutteiden johdosta mahdollisesti tehtävät lisätoimenpiteet asetettaisiin maksulliseksi. Mallissa 2 maksullisuus laajenisi koskemaan määräaikaistarkastusten lisäksi muuta valvontaan liittyvää toimintaa kuten raporttien tarkastusta. Lisäksi mallissa 2 asetettaisiin toiminnanharjoittajalle eräänlainen valvonnan vuosimaksu, jonka vastineeksi toiminnanharjoittaja saisi vuosiyhteenvedon laitokselle vuoden aikana tehdyistä toimenpiteistä.			
Asiasanat	Ympäristölupa, lupavalvonta, ympäristölupien valvonta, valvonnan maksullisuus, suunnitelmallinen valvonta, valvontasuunnitelma, määräaikaistarkastus, ympäristönsuojelu			
Rahoittaja/ toimeksiantaja				
	ISBN	ISBN 978-952-11-3610-8 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (verkkoj.)
	Sivuja 48	*Kieli* suomi	*Luottamuksellisuus* julkinen	*Hinta (sis. alv 8 %)*
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2009			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen			*Datum* December 2009
Författare	Henriikka Hytönen			
Publikationens titel	**Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta** (Utredning om avgifter för tillsyn över miljötillstånd)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 24/2009			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	I utredningen granskas det nuvarande läget i fråga om tillsynen över miljötillstånden vid de regionala miljöcentralerna (fr.o.m. 1.1.2010 närings-, trafik- och miljöcentralerna, NTM-centralerna) och i kommunerna samt lagstiftningen i anslutning till tillsynsverksamheten. Utgående från dessa behandlas olika aspekter på huruvida tillsynen över miljötillstånd ska vara avgiftsbelagd samt vilka möjligheter ibruktagandet av en avgiftsbelagd tillsyn skulle medföra för tillsynsverksamheten. Utgångspunkten är en strävan att öka planmässigheten och att förenhetliga tillsynspraxis vid NTM-centralerna och i kommunerna. Därför föreslås att den avgift som uppbärs för tillsynen ska bindas vid tillsynsplanen. För att klarlägga det nuvarande läget i tillsynsverksamheten bad man om uppgifter av de kommunala och statliga tillsynsmyndigheterna. Uppgifterna samlades in genom en enkät med ett litet urval och genom intervjuer. Med enkäten ville man framför allt kartlägga hur planmässig tillsynen i kommunerna är i nuläget, hur samarbetet mellan de regionala miljöcentralerna och kommunerna fungerar samt hur man förhåller sig till införandet av avgifter. Av svaren att döma förekommer det stora skillnader mellan kommunerna vad gäller tillsynens planmässighet: i stora kommuner eller vid miljöcentraler som är gemensamma för flera kommuner är tillsynen systematisk och synnerligen planmässig, medan tillsynen i mindre kommuner huvudsakligen består av laglighetstillsyn. Vid de regionala miljöcentralerna ligger planmässigheten på en god nivå, men tillsynen kräver mera resurser. En avgiftsbeläggning av tillsynsverksamheten understöddes enhälligt men uppfattningarna om hur det ska genomföras varierade. I utredningen presenteras två modeller för avgiftssystem som utarbetats enligt myndigheternas ståndpunkter. I modell 1 blir de regelbundna granskningarna av anläggningar samt eventuella tilläggsåtgärder som föranleds av brister som framkommit vid granskningarna avgiftsbelagda. I modell 2 utvidgas avgiftsbelagdheten så att den utöver de regelbundna granskningarna även gäller övrig verksamhet som hänför sig till tillsynen, såsom granskning av rapporter. I modell 2 åläggs verksamhetsutövarna att betala ett slags årsavgift för tillsynen. I gengäld för denna avgift får verksamhetsutövaren enligt förslaget ett årssammandrag över de åtgärder som utförts vid anläggningen under året.			
Nyckelord	Miljötillstånd, tillståndsövervakning, tillsyn över miljötillstånd, avgiftsbelagd tillsyn, planmässig tillsyn, tillsynsplan, regelbunden granskning, miljöskydd			
Finansiär/ uppdragsgivare				
	ISBN	ISBN 978-952-11-3610-8 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 48	*Språk* Finska	*Offentlighet* Offentlig	*Pris (inneh. moms 8 %)*
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2009			

DOCUMENTATION PAGE

Publisher	Ministry of the Environment Environmental Protection Department			*Date* December 2009
Author(s)	Henriikka Hytönen			
Title of publication	**Selvitys ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta** (Survey on introducing a fee for environmental permit monitoring)			
Publication series and number	Reports of the Ministry of the Environment 24/2009			
Theme of publication				
Parts of publication/ other project publications				
Abstract	This survey examines the current status of environmental permit monitoring by municipalities and regional environment centres (from 1 Jan. 2010, Centres for Economic Development, Transport and the Environment), alongside legislation related to monitoring. On this basis, the survey considers issues related to introducing a fee for the monitoring of environmental permits and the possibilities this would create for permit monitoring. With the aim of harmonising monitoring practices in municipalities and the centres for economic development, transport and the environment, and rendering these practices more methodical, the survey proposes that the monitoring fee be tied to a monitoring plan. In order to assess the current status of monitoring, local and government monitoring authorities were requested to provide information via a questionnaire with a limited sampling and interviews. A particular purpose of the questionnaire was to assess the degree to which monitoring by municipalities can be deemed methodical, how co-operation works with regional environment centres and municipalities, and views on the introduction of a fee. The replies indicate major differences between municipalities with respect to the methodical nature of their permit monitoring: large municipalities or environment offices arranged through co-operation between several municipalities conduct systematic, somewhat methodical monitoring, while monitoring in small municipalities focuses almost solely on legal monitoring. Regional environment centres are highly methodical but should allocate more resources to monitoring. The introduction of a monitoring fee gained unanimous support, but opinions varied on how it should be implemented. The survey presents two models for fee introduction, drawn up on the basis of the authorities' views. Model 1 would impose a fee on scheduled inspections of facilities and on any further measures conducted due to deficiencies detected during the course of such inspections. Model 2 would impose a fee more extensively, not only on scheduled inspections but on other monitoring activities too, such as the inspection of reports. Furthermore, model 2 would impose an annual monitoring fee on operators, in exchange for which the operator would receive an annual summary of the measures conducted at the facility during the past year.			
Keywords	Environmental permit, monitoring of permits, monitoring of environmental permits, monitoring subject to a fee, systematic monitoring, monitoring plan, scheduled inspection, environmental protection			
Financier/ commissioner				
	ISBN	ISBN 978-952-11-3610-8 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	No. of pages 48	*Language* Finnish	*Restrictions* For public use	*Price (incl. tax 8 %)*
For sale at/ distributor	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Financier of publication	Ministry of the Environment			
Printing place and year	Helsinki 2009			

Selvityksessä arvioidaan ympäristölupien valvonnan nykytilan ja lainsäädännön pohjalta valvonnasta perittävän maksun käyttöönoton mahdollisuuksia kunnissa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa (1.1.2010 lukien elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus, ELY-keskus). Lähtökohtana on pyrkimys lisätä suunnitelmallista valvontaa sekä yhtenäistää valvontakäytäntöjä ELY-keskuksissa ja kunnissa. Tämän toteuttamiseksi valvonnasta perittävää maksua ehdotetaan sidottavaksi valvontasuunnitelmaan.

Selvityksessä esitetään kaksi maksullisuusmallia valvonnan maksullisuuden toteuttamiseen. Mallit on kehitetty ympäristönsuojelun viranomaisten näkemysten pohjalta. Toisessa mallissa maksullisuus koskisi suunnitelman mukaisia tarkastuksia ja toisessa se laajenisi koskemaan myös muuta valvontaan kuuluvaa toimintaa.

SELVITYS YMPÄRISTÖLUPIEN VALVONNAN MAKSULLISUUDESTA

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

ISBN 978-952-11-3610-8 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)