



Jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittäminen

Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämishankkeen loppuraportti

MARIA HUGHES



Jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittäminen

Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämishankkeen loppuraportti

MARIA HUGHES

RAPORTEJA 17 | 2019

**RAPORTIN OTSIKKO
RAPORTIN MAHDOLLINEN ALAOTSIKKO**

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Taitto: KEHA-keskus

Kansikuva: Wilma Hurskainen / Ympäristöhallinnon kuvapankki

ISBN 978-952-314-778-2 (PDF)

ISSN-L 2242-2846

ISSN 2242-2854 (verkkajulkaisu)

URN:ISBN:978-952-314-778-2

www.doria.fi/ely-keskus

Sisältö

Tiivistelmä.....	2
1. Johdanto	4
1.1 Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma	4
1.2 Muut tarkkailuvelvoitteet	4
1.3 Toimenpiteet jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun suhteen.....	5
1.4 Ympäristö- ja jätelainsäädäntö Ruotsissa ja Ahvenanmaalla	6
1.5 Omavalvonta	6
1.6 Hankkeen tausta	8
2. Hankkeen toteutus.....	9
3. Tulokset.....	10
3.1 Nykytilanteen ja -käytäntöjen kuvaus	12
3.1.1 Suunnitelmat osana ympäristölupaprosessia ja valvontaa	12
3.1.2 Suunnitelmien muoto ja sisältö	13
3.1.3 Suunnitelmien tarkistaminen ja päivittäminen	14
3.2 Näkemykset jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun käytännöistä.....	15
3.2.1 Jäteasioiden valvonnan yhtenäisyys	15
3.2.2 Näkemykset suunnitelmien roolista valvonnassa ja ympäristölupaprosessissa	16
3.2.4 Suunnitelmien merkitys laitosten tarkkailussa	17
3.2.5 Suunnitelmista hyötyvät tahot	19
3.3 Kehittämisehdotukset.....	20
3.3.1 Lisäohjeistuksen tarve	20
3.3.2 Suunnitelmien laatimisvelvollisuus, sisältövaatimukset ja esittämismuoto	21
3.3.3 Sähköisten järjestelmien hyödyntäminen	22
4. Tulosten tarkastelu	23
4.1 Johtopäätökset	23
4.2 Toimenpide-ehdotukset.....	24
4.3 Lopuksi	26
5. Lähteet ja lainsäädäntö	28
5.1 Lähteet	28
5.2 Lainsäädäntö	28
6. Liitteet	29
Liite 1 Kyselylomake AVlen lupakäsittelijöille	29
Liite 2 Kyselylomake ELY-keskusten jätteitä käsittelevien laitosten valvojille.....	33
Liite 3 Kyselylomake kuntien ympäristöviranhaltijoille	38
Liite 4 Haastattelurungot AVlen lupakäsittelijöille, ELY-keskusten valvojille ja toiminnanharjoittajille	41

Tiivistelmä

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toteuttama ja ympäristöministeriön rahoittama ohjaus- ja kehittämishanke jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittämiseen toteutettiin lokakuusta 2017 kesäkuuhun 2018. Hankkeessa selvitettiin, miten jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien laatimisvelvollisuus toteutuu käytännössä valtion ja kuntien luvittamissa ja valvomissa ympäristöluvanvaraisissa laitoksissa. Hankkeessa myös selvitettiin, miten suunnitelmia hyödynnetään ja pitäisikö käytäntöjä niiden suhteen kehittää. Hanketta varten perehdyttiin voimassaoleviin valtion myöntämiin ympäristölupiin, jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmiin sekä niistä tehtyihin päätöksiin. Aineistoa kerättiin sähköisillä kyselyillä AVlen lupakäsittelijöille, ELY-keskusten valvojille ja kuntien ympäristöviranhaltijoille sekä haastatteleamalla valtion lupa- ja valvontaviranomaisia sekä ja valtion luvittamia ympäristöluvanvaraisia toiminnanharjoittajia. Hankkeen puitteissa selvitettiin myös Ruotsin ja Ahvenanmaan jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun lainsäädäntöä ja käytäntöjä.

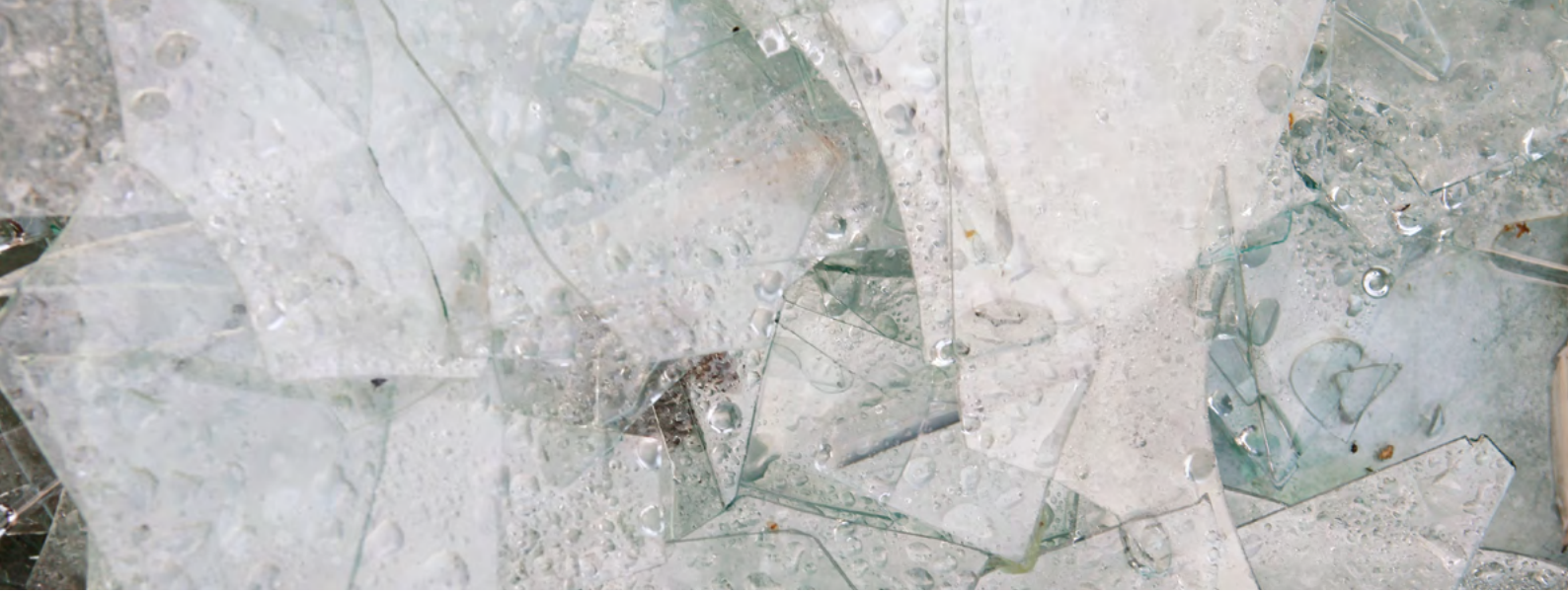
Hankkeen aikana ilmeni, että jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia ei ole täysin omaksuttu osaksi ympäristölupaprosesseja ja ympäristölupien valvontaa. Suunnitelmien laatimiseen liittyvät käytännöt ja sisältö vaihtelevat. Aineiston perusteella suunnitelmat koetaan pitkälti päällekkäisinä muiden vastaavien toiminnanharjoittajilta vaadittavien asiakirjojen kanssa eikä ehdotonta suunnitelman laatimisvelvollisuutta aina pidetä tarpeellisena. Erillisinä suunnitelmina jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia ei aineiston perusteella hyödynnetä viranomaisten tai toiminnanharjoittajien toimesta. Lähtökohtaisesti suunnitelmassa vaadittavat tiedot nähdään perusteltuina kerätä ja suunnitelma voi ohjata toiminnanharjoittajia huomioimaan keskeisiä asioista toimintaa suunnitellessaan. Kuntien ympäristöviranhaltijoiden näkemyksissä korostui erityisesti, että pienten toimijoiden osalta suunnitelma voi toimia tarkistuslistana asioista, jotka toiminnanharjoittajan tulee toiminnassa huomioida. Tiedotusta ja ohjeistusta jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien laatimiseen tarvitaan. Tarvetta on erityisesti toiminnanharjoittajille suunnatulle aukikirjoitetulle ohjeistukselle.

Hankkeessa kerätyn aineiston perusteella on laadittu toimenpide-ehdotuksia, joilla selvennetään jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman roolia osana jätettä käsittelevien laitosten luvitusta ja valvontaa. Näillä toimenpiteillä voidaan edistää suunnitelman laatimisvelvollisuuden taustalla ollutta tavoitetta omavalvonnan lisäämisestä ja viranomaisvalvonnan keventämisestä. Hankkeessa ehdotetaan seuraavia toimenpiteitä:

- Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmaan liittyvän, toiminnanharjoittajille suunnatun tiedottamisen ja ohjeistuksen lisääminen. Ohjeistuksella voidaan avata suunnitelman sisältöä sekä tuoda esiin suunnitelman roolia omavalvonnan välineenä.
- Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman menettelyn keventäminen siten, ettei suunnitelmaa vaadita erillisenä, jos tarvittavat tiedot käyvät ilmi muista asiakirjoista. Suunnitelman tarpeellisuuden voisi tarvittaessa arvioida tapauskohtaisesti (vrt. YSL 15 §:n mukainen ennaltavaraus suunnitelma).
- Jätelain 120 §:n tavoitteiden ja merkityksen selvittäminen esimerkiksi jätelain tulkintaohjetta päivittämällä.

Jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittämishanke oli käynnissä 10/2017–06/2018. Hanke raportin kirjoittamisesta, aineiston keruusta ja analysoinnista on vastannut ylitarkastaja Maria Hughes Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta. Harjoittelija Ida Smedlund toteutti Ruotsin ja Ahvenanmaan jätelainsäädäntöselvityksen sekä osallistui kunnille suunnatun sähköisen kysely toteuttamiseen. Hanketta ovat Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa ohjanneet ylitarkastajat Saira Porthen ja Petri Hiltunen. Ympäristöministeriöstä hanketta ovat valvoneet toteuttamisen osalta erityisasiantuntija Kati Vaajasaari vuosina 2017–2018 ja hallitussihteeri Ella Särkkä hankeraportin osalta vuonna 2019.





1. Johdanto

1.1 Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma

Uudistettu jätelaki (646/2011) astui voimaan 1.5.2012. Nykyisessä jätelaissa on aiempaa tarkemmin veloitettu toiminnanharjoittajaa tarkkailemaan ja seuraamaan jätteen käsittelyään. Luvanvaraisten jätteen käsittelijöiden on jätelain 120 §:n mukaan laadittava jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma. Hallituksen esityksessä jätelaiksi (199/2010 vp) on todettu, että jätelain 120 §:n tarkoituksena on: "tehostaa toimijoiden omavalvontaa ja samalla keventää viranomaisvalvontaa". Lainaus viittaa siihen, että lainlaatijat ovat tavoitelleet erityisesti omavalvonnan roolin korostamista ja myös jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman käyttöä omavalvonnan työkaluna. Luvanvaraisten jätteen käsittelijöiden tulee toimittaa laatimansa jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma lupaviranomaiselle ympäristölupahakemuksen ohessa. Mahdollisista muutoksista suunnitelmassa tulee tiedottaa valvontaviranomaista. Jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman sisällöstä on tarkemmin määrätty valtioneuvoston asetuksessa jätteistä (179/2012) 25 §:ssä. Kaatopaikkojen osalta on valtioneuvoston asetuksessa kaatopaikoista (331/2013) todettu, että kaatopaikoja koskevat lisätiedot on liitettävä jätelain 120 §:n mukaiseen suunnitelmaan.

Jätelain 120 §:n mukaan jätettä tuottavan tai käsittelevän ympäristöluvanvaraisen toiminnanharjoittajan on seurattava ja tarkkailtava jätteen käsittelyään. Velvollisuus koskee toiminnanharjoittajia, joiden toiminta on jätelain 118 §:n 1 momen-

tin mukaista. Jätelain 120 §:ssä määritellyn jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman laatimisvelvollisuus koskee nykyisellään toiminnanharjoittajia, joiden ensi- tai toissijainen luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely. Ympäristöluvan luvanvaraisuusperusteet on listattu ympäristönsuojelulain (527/2014) liitteen 1 taulukoissa.

Sisällöltään jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma on yleisen tason suunnitelma, joka toimii pitkälti laitoksen toiminnan kuvauksena. Toiminnanharjoittajan tulee suunnitelmassa esittää vastaanottamansa ja käsittelemänsä jätteet, niiden käsittelyprosessi sekä käsittelyprosessissa syntyvät jätteet. Toiminnanharjoittajan on myös esitettävä toiminnot mahdollisten jätteen käsittelyyn liittyvien poikkeus- ja häiriötilanteiden osalta. Lisäksi suunnitelmassa tulee kuvata, miten jätteiden käsittelyn parissa työskentelevät henkilöt on perehdytetty toimiinsa. Suunnitelman tavoitteena on ollut toimia laitoksen omavalvontasuunnitelmana ja toimintaohjeena. Ympäristölainsäädännössä ei ole määritelty omavalvontaa eikä omavalvontasuunnitelmia ei ole ympäristöviranomaisten puolesta aiemmin vaadittu toiminnanharjoittajilta.

1.2 Muut tarkkailuvelvoitteet

Sisällöllisesti jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat eroavat jonkin verran muista laitoksia koskevista käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailuvelvoitteista, jotka perustuvat ympäristönsuojelulain 62 §:ään. Keskiössä jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmassa ovat toiminnanharjoittajan jätteenkäsittelytoiminnot, jotka ovat pääasiallista toimintaa ensisijaisten jätteen käsittelijöiden osalta.

Tämän vuoksi jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma voikin näiden toiminnanharjoittajien osalta olla sisällöltään käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailusuunnitelmaa muistuttava. Sen sijaan toiminnanharjoittajien, joiden ensisijainen luvanvaraisuusperuste on muu kuin jätteen käsittely, jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat eroavat enemmän muista tarkkailusuunnitelmista ja toiminnan kuvauksesta. Jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman voi nähdä tarkistuslistana asioista, joita laitoksen tulee jätteen käsittelyssään ottaa huomioon.

Ympäristönsuojelulain 15 §:n mukaan ympäristöluvanvaraisen toiminnanharjoittajan, jonka ympäristölupa myöntää valtion lupaviranomainen on laadittava toiminnastaan ennaltavaraumissuunnitelma. Jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat vertautuvat ennaltavaraumissuunnitelmiin siltä osin, että molempien tarkoituksena on toimia toiminnanharjoittajalle omana ohjeena. Ennaltavaraumissuunnitelmaa ei kuitenkaan hyväksytä erikseen ja se koskee vain tiettyjä valtion luvittamia laitoksia. Ympäristölupien valvonnan ohjeen mukaan valvontaviranomainen voi harkintansa mukaan vaatia toiminnanharjoittajaa laatimaan ennaltavaraumissuunnitelman, jos toiminnan laajuus ja vaikutus ympäristölle vaatii sen (Hietämäki ja muut 2016).

Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaiksi (HE 214/2013) todetaan ennaltavaraumissuunnitelmasta, seuraavasti: "Varautumissuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos valvontaviranomainen arvioi, että toiminta, sen vaikutukset ja riskit eivät edellytä suunnitelman laatimista. Varautumissuunnitelmaa ei myöskään tarvitsisi tehdä siltä osin kuin vastaava suunnitelma on laadittu kemikaaliturvallisuuslain, pelastuslain (379/2011), kaivoslain (621/2011) tai muun lain nojalla eikä eläinsuojan toiminnasta." Kuten edellisestä lainauksesta käy ilmi, ennaltavaraumissuunnitelman osalta todetaan, että tietojen päällekkäinen kerääminen ei ole tavoitteena ja toiminnanharjoittajan osalta riittää, että tiedot on esitetty myös muualla kuin erillisessä suunnitelmassa. Myös jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman osalta on jossain määrin toimittu käytännössä näin, vaikka jätelain 120 §:n mukaan suunnitelma tulee laatia aina. Ennaltavaraumissuunnitelman laatimisen suhteen valvontaviranomainen voi arvioida, onko se tarpeellinen ja missä muodossa. Tämä eroaa jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman laatimisvelvollisuudesta.

1.3 Toimenpiteet jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun suhteen

Uudistetun jätelain astuttua voimaan toiminnanharjoittajilta alettiin velvoittaa jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma. Niiden toimijoiden, joille oli myönnetty ympäristölupa ennen jätelain voimaantuloa, oli "tarkistettava järjestämänsä seuranta ja tarkkailu mainitun pykälän mukaiseksi sekä esitettävä tarkistukset tai suunnitelma lupaviranomaiselle vuoden kuluessa lain voimaantulosta". Varsinaista ohjeistusta ei annettu siitä, millainen suunnitelman tulee olla. Osassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (myöhemmin ELY-keskus) toiminnanharjoittajille lähetettiin kirje, jossa tiedotettiin uudesta jätelaista ja sen vaatimuksissa. Kirjeessä myös kehoitettiin toiminnanharjoittajaa arvioimaan nykyinen jätteen käsittelyn seuranta ja tarkkailu sekä toimittamaan aluehallintovirastolle (myöhemmin AVI) hyväksyttäväksi suunnitelma jätteen käsittelyn seurannasta ja tarkkailusta. Osassa AVEja onkin tehty joitakin erillisiä jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien hyväksymispäätöksiä vuosina 2013 ja 2014.

Taustaselvityksen perusteella valtaosa vuoden 2014 jälkeen tehdyistä jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmista onkin hyväksytty ympäristölupapäätöksen yhteydessä. Suunnitelmat on hyväksytty joko ympäristölupaan sisältyvinä tietoina, osana laitosten muuta tarkkailusuunnitelmaa tai erillisinä suunnitelmina. Ympäristölupahakemuksia on pitänyt täydentää jätelain 120 §:n mukaisella suunnitelmalla, mikä viittaa siihen, että toiminnanharjoittajat eivät ole vielä täysin omaksuneet velvollisuutta laatia jätelain 120 §:n mukaista suunnitelmaa. Sisällöllisesti suunnitelmat vaihtelevat paljon.

Jätelain astuttua voimaan vuonna 2012, ei ole systemaattisesti seurattu, millä laajuudella suunnitelmia on laadittu toiminnanharjoittajien toimesta. Yleistä ohjeistusta ei ole aiheesta annettu, vaan on ollut valvojakohtaista, miten suunnitelmiin on suhtauduttu, onko niihin kiinnitetty huomiota esimerkiksi määräaikaistarkastuksilla tai lausunnoissa vai ei.

1.4 Ympäristö- ja jätelainsäädäntö Ruotsissa ja Ahvenanmaalla

Osana jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittämishanketta selvitettiin jätteen käsittelyn tarkkailu- ja seurantamenetelmiä Ruotsin ja Ahvenanmaan lainsäädännössä. Näin saatiin tarkasteltua, miten jätteenkäsittelytoimijoita koskevat säädökset eroavat toisistaan ja miten niitä voisi Suomessa kehittää. Selvityksessä keskityttiin erityisesti tarkastelemaan, mikä on omavalvonnan rooli Ahvenanmaan ja Ruotsin lainsäädännössä ympäristöluvanvaraisten toimijoiden osalta. Vuoden 2019 alusta lähtien Ahvenanmaalla astui voimaan maakuntalaki (2018:83) kansallisen jätelainsäädännön soveltamisesta, jonka nojalla noudatetaan Manner-Suomen jätelakia. Tässä luvussa esitetyt Ahvenanmaan käytännöt jätteen käsittelyn seurannan ja ympäristöluvanvaraisten laitosten omavalvonnan suhteen pohjautuvat vuonna 2018 kumottuun maakuntalakiin (1981:3) puhtaanapidosta.

Ahvenanmaa

Ympäristöhallinnon koko ja moniportaisuus ovat Ahvenanmaalla Suomea ja Ruotsia pienemmässä mittakaavassa johtuen maakunnan pienestä koosta. Suuria teollisuuslaitoksia on Ahvenanmaalla vähemmän. Ympäristöluvanvaraiset toimijat ovat veloitettuja seuraamaan ja tarkkailemaan toimintaansa. Ympäristölupa myönnetään toistaiseksi ja tarkkailumääräykset on annettu luvassa. Toiminnanharjoittajat voivat olla myös veloitettuja laatimaan omavalvontasuunnitelman, jos tästä on tehty erillinen päätös perustuen maakuntalakiin (2008:126) maakuntalain puhtaanapidosta muutoksesta.

Ruotsi

Ruotsissa toiminta voi olla joko ympäristöluvanvaraista tai ilmoituksenvaraista. Ympäristönsuojelua säätelee ympäristökaari (1998:808) sekä ympäristönsuojelua säätelevät asetukset: ympäristövalvonta-asetus (2011:13), jäteasetus (2011:927) ja ympäristöharkinta-asetus (2013:251). Ympäristön kannalta merkittävämät hankkeet ovat ympäristöluvanvaraisia. Ympäristöluvut ovat määräajan voimassa ja luvan voimassaoloa voidaan pidentää erikseen hakemalla enintään 10 vuotta. Ympäristöluvanvaraisille jätteenkäsittelijöille annetaan määräys toiminnan tarkkailusta. Valvonnasta vastaavat lääninhallitukset sekä kunnat. Ohjaavana viranomaisena toimii Naturvårdsverket. Ympäristöluvanvaraisia toimijoita koskee omavalvontavelvollisuus. Omavalvonnalla tarkoitetaan toiminnan suunnittelua, toiminnanharjoittajan harjoittamaa toiminnan tarkkailua sekä negatiivisten ympäristövaikutusten minimoimista. Erillistä omavalvontasuunnitelmaa toiminnanharjoittajien ei tarvitse laatia, mutta omavalvonnan tulokset tulee raportoida sekä sen toteutumista seurataan viranomaisten tekemillä tarkastuksilla.

1.5 Omavalvonta

Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman on hallituksen esityksessä jätelaissa ehdotettu olevan osa laitoksen omavalvontaa. Ympäristölainsäädännössä omavalvontaa ei ole määritelty, mutta muualla lainsäädännössä sitä on käytetty. Omavalvontasuunnitelmia vaaditaan muun muassa lannoitevalmistajilta ja elintarviketuottajilta. Sivulla 7 lainaukset eri laeista antavat varsin kattavan kuvan siitä, mitä omavalvonnalla tarkoitetaan. Sillä vaaditaan toiminnanharjoittajaa itse olemaan ajan tasalla toiminnastaan ja sen vaikutuksista, seuraamaan toimintansa laatua sekä tiedottamaan viranomaisista muutoksista. Lisäksi omavalvonnan avulla voidaan perehdyttää uusia henkilöitä laitoksen toimintaan. Elintarvikelain ja lannoitevalmistelain mukaan toiminnanharjoittajien on laadittava erillinen omavalvontasuunnitelma, joka toimitetaan valvovalle viranomaiselle.

Lannoitevalmistelaki (539/2006)

13§ Omavalvontavelvollisuus

”Toiminnanharjoittajan on tunnettava lannoitevalmisteiden laadun kannalta kriittiset valmistus- ja käsittelyvaiheet, jotta toiminnasta ei aiheudu vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tai turvallisuudelle, kasvien terveydelle taikka ympäristölle. Toiminnanharjoittajan on valvottava säännöllisesti valmistuksen ja käsittelyn kriittisiä vaiheita (omavalvonta).”

-- ”Omavalvonnasta on laadittava kirjallinen suunnitelma, joka on toimitettava Elintarviketurvallisuusvirastolle. Toiminnanharjoittajan on huolehdittava siitä, että valmistukseen ja käsittelyyn osallistuvat työntekijät ovat tietoisia omavalvonnasta.”

Elintarvikelaki (23/2006)

19§ Omavalvonta ja alkutuotannon omavalvontaan liittyvä kirjanpito

”Elintarvikealan toimijalla on oltava riittävät ja oikeat tiedot tuottamastaan, jalostamastaan ja jakelemastaan elintarvikkeesta. Elintarvikealan toimijan on tunnettava elintarvikkeeseen ja sen käsittelyyn liittyvät terveysvaarat sekä elintarviketurvallisuuden ja muiden tämän lain 2 luvun mukaisten vaatimusten kannalta kriittiset kohdat toiminnassaan.”

20§ Omavalvontasuunnitelma

”Elintarvikealan toimijan on laadittava kirjallinen suunnitelma omavalvonnasta (omavalvontasuunnitelma), noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Omavalvontasuunnitelmassa tulee kuvata 19§:ssä tarkoitetut kriittiset kohdat ja niihin liittyvien riskien hallinta. Omavalvontasuunnitelmaa ei kuitenkaan edellytetä alkutuotantopaikoilta.

Omavalvontasuunnitelmaan tulee tarvittaessa liittää näytteenotto- ja tutkimussuunnitelma sekä tieto laboratorioista, joissa omavalvonnassa otettavat näytteet tutkitaan.

Elintarvikealan toimijan on pidettävä omavalvontasuunnitelma ajan tasalla.”

Laki metsätuhojen torjunnasta (1087/2013)

18§ Omavalvontavelvollisuus

”Ammattimaisen toiminnanharjoittajan on tunnettava tässä laissa säädetyt puutavaran, vahingoituneen puun, männyn ja kuusen rungonosien ja kantojen poistamiseen, puutavaran varastointiin ja juurikäävän torjuntaan liittyvät velvollisuudet sekä valvottava 3§:ssä tarkoitettujen puutavaran poiskuljettamisen määräaikojen noudattamista, 4§:ssä tarkoitettujen vaihtoehtoisten toimenpiteiden toteuttamista, 5§:ssä tarkoitettujen männyn ja kuusen rungonosien ja kantojen poistamista, 8§:ssä tarkoitettua puutavaran varastointia ja 8 a §:ssä tarkoitettua juurikäävän torjuntaa”

Omavalvonta Ruotsin ja Ahvenanmaan ympäristölainsäädännössä

Hankkeen osana toteutetussa selvityksessä Ahvenanmaan ja Ruotsin jätteen käsittelyn seuranta ja tarkkailua koskevaa lainsäädäntöä. Kuten jo luvussa 1.3. todetaan, omavalvonta on sekä Ahvenanmaan vuonna 2018 kumotussa maakuntalaisissa puhtaanapidosta (1981:3) että Ruotsin ympäristölainsäädännössä määritetty. Ympäristöluvanvaraisten toimijoiden on otettava omavalvonta toimintaa suunnitellessaan huomioon. Ruotsissa erillistä suunnitelmaa ei vaadita, mutta omavalvonnan toteutumista valvotaan viranomaisen toimesta tarkastuksilla.

1.6 Hankkeen tausta

Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman laatimisvelvollisuus on ollut voimassa vuodesta 2012 lähtien. Tässä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toteuttamassa, ympäristöministeriön rahoittamassa ohjaus- ja kehittämishankkeessa on selvitetty, mikä on jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman rooli ympäristölupien valvonnassa ja miten roolia voisi kehittää. Hallituksen esityksen (199/2010) jätelaiksi mukaan tavoitteena on ollut keventää viranomaisvalvontaa, mutta ei ole selvää, onko tavoite toteutunut. Hanketta valmistelevan taustatyön perusteella vaikuttaa siltä, että jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat eivät ole ympäristölupien valvonnan kannalta merkittäviä. Ei myöskään vaikuta siltä, että toiminnanharjoittajat olisivat hallituksen esityksen tavoitteen mukaisesti omaksuneet suunnitelmat osaksi omaa valvontaansa. Suunnitelmat eivät tällä hetkellä todennäköisesti toimi lain tavoitteiden mukaisesti, joten tämän hankkeen tavoitteena on selvittää tilannetta ja pyrkiä siten edistämään suunnitelmien

hyötyä ympäristölupien ennakko- ja jälkivalvonnan kannalta. Hankkeen aikana voidaan myös selvittää, miten parhaiten jätteen käsittelyn seuranta ja tarkkailua voidaan kehittää niin, että tuloksena on systemaattinen malli, jota voidaan hyödyntää valtakunnallisesti.

Jätelain voimaantulosta on jo useampi vuosi aikaa, joten voidaan todeta, että siirtymäaika uusien menetelmien omaksumiseen on ollut ja lain vaikutusten tarkastelu on mahdollista. Hankkeen ajankohta on sopiva, koska toimintatapoja on omaksuttu ja on jo mahdollista arvioida mahdollisia muutostarpeita seuranta- ja tarkkailuvelvoitteisiin.

Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien laatimisvelvollisuus on ajankohtaista vuonna 2018 julkaistujen jätteenkäsittelyn (WT) parhaita käyttökelpoisia tekniikoita (BAT) koskevien päätelmien myötä. WT-BAT-päätelmien soveltamisohjeessa on todettu, että BAT 2:n mukainen yleinen ympäristösuojelutaso toteutuu niissä laitoksissa, joissa on ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa ja hyväksytty jätelain 120 §:n mukainen jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma (Ympäristöministeriö, 2018).

Kuva: Ilona Osara/Ympäristöhallinnon kuvapankki



2. Hankkeen toteutus

Hanketta varten on kerätty tietoa jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien roolista lupaprosessissa, ympäristölupien valvonnassa sekä valtion luvittamien ympäristöluvanvaraisten jätteen käsittelijöiden näkemyksiä suunnitelmien roolista toiminnan kannalta. Hankkeen aluksi selvitettiin tilannetta jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien osalta hyödyntäen ympäristöhallinnon sähköisiä tietojärjestelmiä. Perehtymällä ympäristöluvanvaraisten laitosten ympäristölupiin ja jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmiin saatiin luotua kattava kuva nykytilanteesta. Taustakartoituksella saatiin luotua kuva myös siitä, miten suunnitelmien laatiminen sisältyy osaksi ympäristölupaprosessia, missä muodossa suunnitelmat tyypillisesti esitetään ja millaisia ne ovat sisältöään.

Hankkeen aineisto kerättiin sekä sähköisten kyselyiden että haastatteluiden avulla. Sähköisten kyselyiden avulla oli mahdollista kerätä systemaattisesti dataa suuremmalta joukolta. Kyselyitä oli kolme, yksi ympäristölupien valvojille suunnattu, yksi AVIn lupakäsittelijöille ja yksi kuntien ympäristöviranhaltijoille. Kyselyt toimitettiin kaikille valtion ympäristöluvanvaraisia jätelaitoksia valvoville valvojille tai jätelaitosten lupaprosesseissa mukanaoleville lupakäsittelijöille sekä kuntien ympäristöviranhaltijoille. Kyselyt koostuivat kysymyksistä, joissa vastaajille annettiin valmiit vastausvaihtoehdot ja avoimista kysymyksistä, joissa vastaajille annettiin mahdollisuus tuoda esiin asioita vastausvaihtoehtojen ulkopuolelta. Tarkkaa otoskokoa ei kyselyiden osalta voida tehdä, koska kyselyn vastaanottajia pyydettiin arvioimaan itse, koskeeko kysely heitä. Näin varmistettiin, että kysely saavutti myös henkilöitä, jotka toimivat myös sellaisten laitosten lupaprosesseissa tai valvojina, joiden ensisijainen luvanvaraisuusperuste ei ole jätteen käsittely. Kyselyissä tiedusteltiin ELY-keskusten valvojen, AVIn lupakäsittelijöiden sekä kuntien ympäristöviranhaltijoiden näkemyksiä jätelain 120 §:n mukaisista suunnitelmista ja niihin liittyvistä käytännöistä. ELY-keskusten valvojilta ja kuntien ympäristöviranhaltijoilta myös tiedusteltiin näkemyksiä siitä, onko jätteasioiden valvonta yhtenäistä valtakunnallisesti.

Sähköisten kyselyjen lisäksi hankkeessa käsiteltiin jätteen käsittelyn tarkkailuun ja seurantaan liitty-

viä teemoja vapaamuotoisemmin. Tämä toteutettiin nauhoitetuilla teemahaastatteluilla, jotka toteutettiin joko kasvokkain tai videoyhteydellä. Haastateltaviksi valittiin yhteensä neljä ELY-keskusta, jotka sijaitsivat kukin eri AVIn alueella. Lisäksi haastateltiin kahden AVIn lupakäsittelijää. Viranomaisten lisäksi haastateltiin neljää toiminnanharjoittajaa, joilla on useammalla alueella valtion luvittamia ja valvomia ympäristöluvanvaraisia toimintoja. Haastatellut toiminnanharjoittajat pystyivät valottamaan omia kokemuksiaan aiheesta sekä siitä, onko jätteasioiden valvonta eri ELY-keskusten välillä yhtenäistä.

Kyselyissä ja haastatteluissa käsitellyt teemat luokiteltiin neljän pääotsikon alle: 1. Nykytilanteen ja -käytäntöjen kuvaus, 2. Mielenpiteet käytännöistä, 3. Mielenpiteet jätelain 120 §:n mukaisista suunnitelmista, 4. Kehitysehdotukset jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun suhteen





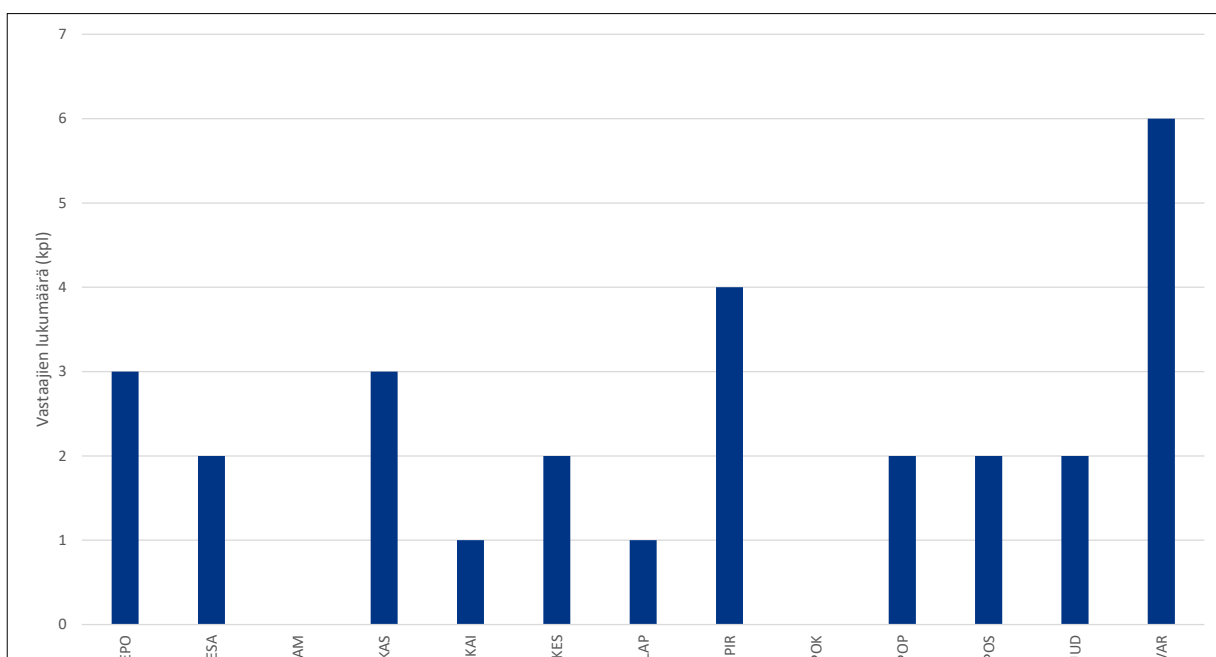
Kuva: Saila Porthen

3. Tulokset

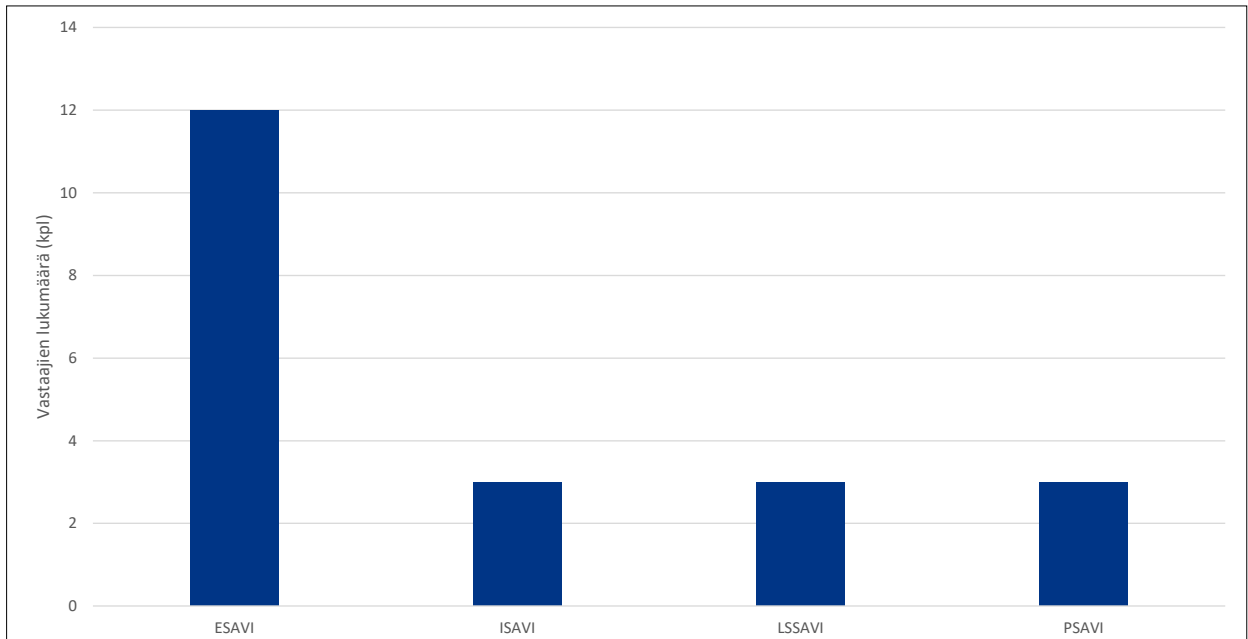
Tässä luvussa on käsitelty sekä sähköisten kyselyiden että haastatteluiden tuloksia lomittain siten, että molemmissa aineistoissa esille tulleet asiat on käsitelty teemojen mukaisesti luokiteltuna. Näin aineistot täydentävät toisiaan.

Hankkeen aineiston keruulla selvitettiin jätteen käsittelyn seurantaan ja tarkkailuun liittyviä käytäntöjä ja kehitysehdotuksia sekä mielipiteitä käytännöistä ja suunnitelmista. Ympäristöluvanvaraisten toimintojen valvojien vastauksia saatiin 11:stä ELY-keskuksesta yhteensä 28 (kuva 1). Lupakäsittelijöiden vastauksia saatiin yhteensä 20 neljän AVIn ympäristölupaosastolta (kuva 2). Etelä-Suomen AVI

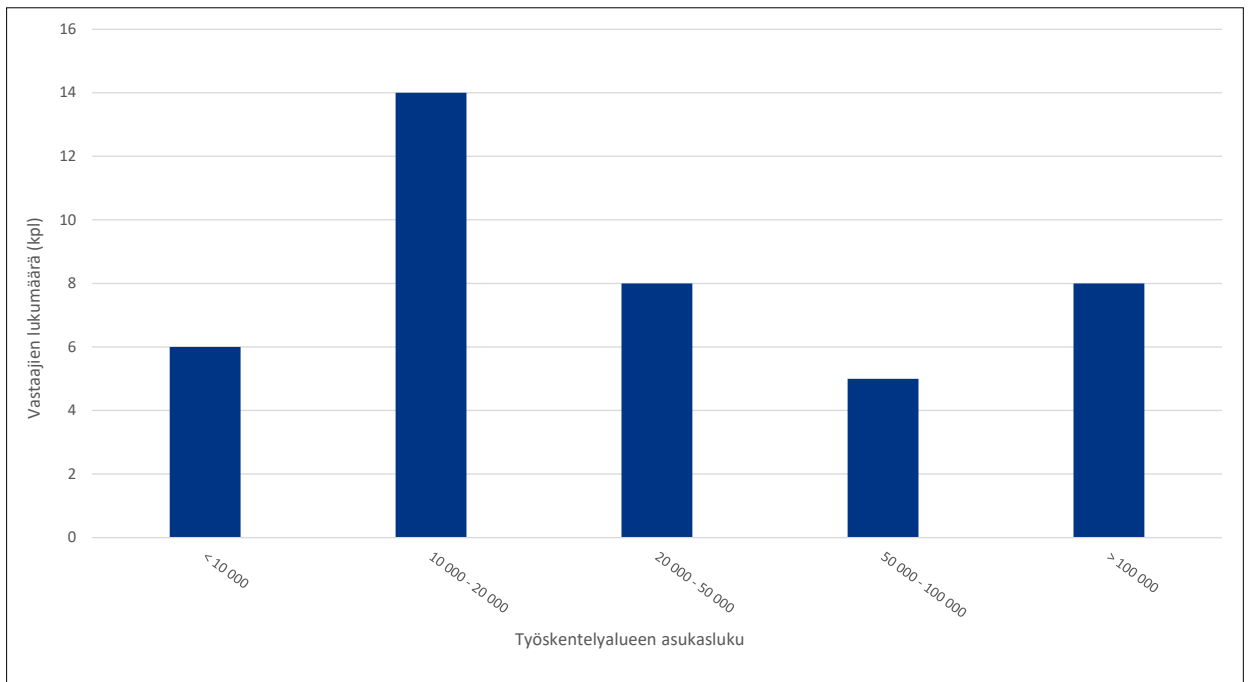
oli vastauksissa yliedustettuna, koska 12 kyselyyn vastanneista työskentelee siellä. Kuntakyselyyn vastauksia tuli 44 ja edustettuna oli väkiluvultaan erilaisia kuntia eri puolilta Suomea. Sähköisten kyselyiden lisäksi tehtiin yhteensä 10 haastattelua, joissa oli kussakin läsnä 1–10 henkilöä. Haastateltavat työskentelivät ELY-keskuksissa, AVEissa ja jätealan yrityksissä. Ympäristölupien valvoja haastateltiin neljästä ELY-keskuksesta, jätteenkäsittelylaitosten ympäristölupien parissa työskenteleviä henkilöitä kahdesta AVIsta sekä yritysten ympäristölupien ja valvonnan parissa työskenteleviä henkilöitä neljästä useamman ELY-keskuksen alueella toimivasta yrityksestä.



Kuva 1. Sähköiseen kyselyyn vastanneiden ympäristöluvanvaraisten laitosten valvojien lukumäärä



Kuva 2. Sähköiseen kyselyyn vastanneiden luvanvaraisten jätteenkäsittelijöiden ympäristölupia käsittelevien henkilöiden lukumäärä



Kuva 3 Sähköiseen kyselyyn vastanneiden kuntien ympäristöviranhaltijoiden lukumäärä

3.1 Nykytilanteen ja -käytäntöjen kuvaus

3.1.1 Suunnitelmat osana ympäristölupaprosessia ja valvontaa

Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien laatimis- tai käyttöastetta ei ole juurikaan seurattu ELY-keskusten toimesta, joka viitanee siihen, ettei niitä nähdä valvonnan kannalta keskeisinä. Taustaselvityksen perusteella laitokset ovat kuitenkin pääsääntöisesti tehneet suunnitelmia. Ainakin osassa ELY-keskuksista on haastattelujen perusteella lähetetty toiminnanharjoittajille kirjeet uuden jätelain voimaan astuessa. Tähän kirjeeseen on myös sisällytetty kehoitus toimittaa tarvittaessa jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma AVille. Tämän jälkeen ei asiaa ole kuitenkaan seurattu.

Erään haastateltavan mukaan on valvojakohtaista, miten jätelain 120 §:n mukaisiin suunnitelmiin on kiinnitetty huomiota. Yksi haastateltava toteaa, että on laitoskohtaista, miten suunnitelmat on laadittu.

”Puutteita suunnitelmien laatimisessa on. Isot toimijat ovat huolehtineet velvoitteesta hyvin, mutta pienemmillä toimijoilla suunnitelmia puuttuu. Myös maankaatopaikoilta, joilla ei ole muuta jätteenkäsittelyä, suunnitelma puuttuu.”

Osana nykytilanteen tarkastelua jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun osalta, haastatteluissa ja sähköisissä kyselyissä kartoitettiin, mikä on jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman rooli lupaprosessissa. Sähköiseen kyselyyn vastanneiden AVI:n ja kuntien lupakäsittelijöiden vastausten perusteella jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman vaatiminen on pääsääntöisesti vakiintunut osaksi lupaprosessia, vaikka haastatteluista käy ilmi, että tilanne oli aluksi, lain voimaan tultua epäselvä. AVI:n lupakäsittelijöistä kolmasosa toteaa vastauksissaan, että suunnitelmia tulee lähes aina täydentää sen jälkeen, kun ne on ensimmäisen kerran toimitettu lupahakemuksen ohessa. Suurin osa suunnitelmista pääsääntöisesti sisältää tarvittavat tiedot, koska yli puolet kyselyn vastaajista totesi, että suunnitelmat voi toimittaa täydennettynä suoraan valvontaviranomaiselle.

Kuntien ympäristöviranhaltijoiden vastauksista ilmenee, että suurin toiminnanharjoittajista velvoitetaan laatimaan jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma lupamääräyksiin kirjaamalla, osa vaatii sen hakemusasiakirjojen yhteydessä.

AVI:n välillä on havaittavissa eroja ja Etelä-Suomen AVI:n käsittelemistä hakemuksista lähes kaikki sisältävät suunnitelman hakuvaiheessa, kun taas muissa AVEissa tilanne on toinen. Etelä-Suomen AVI:n vastaajat myös toteavat, että suurin osa ympäristöluvan hakijoista ei joudu täydentämään hakemustaan suunnitelmalla.

Haastattelussa eräs AVI:n lupakäsittelijä toteaa myös jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman vaatimisen vakiintuneen osaksi lupaprosessia, vaikka aluksi käytännöt suunnitelmien vaatimisen suhteen ovat olleet kirjavia. Sitten prosessit ovat yhtenäistyneet, joskin ne ovat edelleen tapauskohtaisia.

”Kyllä, suunnitelma pyydetään toimittamaan ennen kuin pyydetään lausunnot. Mielestäni se on se pääsääntö. Nämähan on tapauskohtaisia. Voi olla, -- että todetaan, että sen voi tehdä erillisenä myöhemmin. Mutta pääsääntöisesti niistä, mitä mulla on niin hakija esittää ja jollei hakija esitä, niin on pyydetty täydennyspyynnössä.”

Myös haastateltujen toiminnanharjoittajien mukaan AVI vaatii jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman lupahakemuksen täydennyspyynnössä, jos sitä ei ole etukäteen toimitettu. Suunnitelman laatiminen on kuitenkin vakiintunut jo osaksi lupahakemusta ja se toimitetaan yleensä automaattisesti lupahakemuksen liitteenä.

”Uskoisin, että yleisesti ottaen se ehkä on laitettu liitteeksi. Meillä on tosiaan uusissa luvituksissa konsultti ollut koostamassa tämän ympäristölupahakemuksen, vaikka toki olen itsekin ollut siinä. Mutta nyt esimerkiksi ollaan -- ympäristölupaa päivittämässä, eli luvanmuutoshakemus on laitettu käsittelyyn, niin siihen ei muistettu laittaa suunnitelmaa liitteeksi, niin siitä tuli täydennyspyyntö, että se olisi hyvä olla mukana.”

Haastattelujen perusteella käytäntö toimittaa täydennetyt suunnitelmat suoraan valvontaviranomaiselle on havaittu myös ELY-keskusten valvojien

keskuudessa. Haastateltavat pohtivat, kuvastaako tämä suunnitelmien vähäistä merkitystä myös lupaprosessin kannalta. Menettelyä ei kuitenkaan pidetä huonona, koska viime kädessä laitosta valvoo valvoja.

Sähköiseen kyselyyn vastanneiden ELY-keskusten valvojien mukaan jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien puuttumisesta tai puutteellisuudesta mainitaan yleensä lausunnoissa. Näin toteavat myös kyselyyn vastanneet AVlen lupakäsittelijät, joskin alueellista eroa on havaittavissa. Lupakäsittelijöiden mukaan jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien puuttumiseen kiinnitetään tyypillisesti jo huomiota ennen lausuntokierrosta, joten lausunnot suunnitelmien puuttumisesta lienevät harvinaisia. Jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman sisällön puutteellisuuteen kiinnitetään AVlen lupakäsittelijöiden vastausten mukaan huomiota lausunnoissa joskus tai harvoin. Alueellista eroa ei vastausten perusteella ole.

Vaikka suunnitelmat ovat tyypillisesti vakiintuneet osaksi lupaprosessia, niiden huomioimisesta lausunnoissa ei kuitenkaan ole haastateltujen ELY-keskusten valvojien mukaan yhtenäistä käytäntöä.

”Mäkin muistan, että olen jossain lausunnonossa maininnut 120 §:n suunnitelmasta, en sitten tiedä, miten on otettu huomioon. Nimittäin tiedän päätöksiä, joissa ei ole mun mielestä lainkaan käsitelty 120 §:n mukaisia asioita. Siellä AVlssakin on vaihtelua -- niin tässäkin mielessä voisin sanoa, että skaala on laidasta laitaa.”

”Mutta en tiedä sitten, miten se on oikeasti tarkoitettu. Varmaan tässä on sekä luvittajilla, että ELYjen valvojilla vaikka minkälaista käytäntöä.”

”Toisaalta yhden -- lupahakemuksesta annetussa lausunnonossa jäi huomioidamatta, ettei suunnitelma oltu edes esitetty. Seikka jäi huomaamatta myös AVlilta päätöstä antaessa.”

Sähköisen kyselyn tuloksista käy ilmi, että jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman merkitys osana laitosten valvontaa on varsin vähäinen. Haastatelluista ELY-keskusten valvojista osa toteaa, että jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman puuttuminen ei ensisijaisesti kiinnitetä huomiota sellaisten laitosten

kohdalla, joilla on toiminnassaan muitakin puutteita. Tämä viittaa suunnitelmien vähäiseen rooliin valvonnassa.

”Mutta sitten taas, jos on semmonen vähän haastavampi paikka, missä on kaiken näköistä retuperällä, niin sitten en ole tätä enää siihen soppaan sotkenut. Asia kerrallaan ja sitten tämä vasta, kun muut on kunnossa.”

”Osalta laitoksista, joilla on toiminnassaan muitakin suurempia puutteita, en ole edes puuttunut siihen, ettei jätteen käsittelyn seuranta ja tarkkailusuunnitelmaa ole tehty. Olen kokenut tärkeämmäksi, että toiminta saadaan muilta osin luvan mukaiseksi.”

3.1.2 Suunnitelmien muoto ja sisältö

Sähköisten kyselyiden mukaan suunnitelmat ovat monessa eri muodossa eikä yhtenäistä käytäntöä tai muotoa ole syntynyt kuntien tai AVlen luvittamien laitosten keskuudessa. Tämä voi itsessään vähentää suunnitelmien hyödynnettävyyttä. Tyypillisimmin suunnitelmien tiedot joko sisältyvät lupahakemukseen tai ne ovat erillisiä. Kuntien valvomilla ja luvittamilla laitoksilla suunnitelmat ovat kyselyn vastausten mukaan tyypillisesti osana ympäristölupaa. Tietyillä toimialoilla jätelain 120 §:ää on voitu myös noudattaa jotenkin muuten. Esimerkiksi biokaasulaitoksilta vaaditaan Elintarviketurvallisuusviraston (EVIRA) toimesta omavalvontasuunnitelma, joka vastaa sisällöllisesti pitkälti jäteasetuksen 25 §:n vaatimuksia. Siksi nämä onkin yhdistetty joissain tapauksissa toisiinsa. Suuremmilla laitoksilla, joilla on runsaasti tarkkailuvelvoitteita, suunnitelmat on voitu sisällyttää osaksi ympäristönsuojelulain 6 §:n mukaista käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailusuunnitelmia. ELY-keskusten välillä ei sähköisten kyselyiden vastausten mukaan ole eroja.

AVlen lupakäsittelijöitä haastateltaessa eräs haastateltava totesi, että hakemuksesta tulee käydä ilmi jäteasetuksen 25 §:n mukaiset tiedot, mutta se, missä muodossa ne toimitetaan, on toissijaista.

”Oikeastaan itse olen vaan kattonut, että siitä hakemuksesta löytyy sen asetuksen mukaiset tiedot. Sitten olen pitänyt sitä riittävänä.”

Toiminnanharjoittajien haastatteluissa ilmenevät erilaiset tavat toimittaa jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma. Haastatteluista ilmenee, että käytännöt vaihtelevat, eikä selvää ohjetta ole tullut. Yksi haastateltavista toiminnanharjoittajista toteaa toteutaneensa jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat samalla kaavalla oman arvionsa mukaan.

”Silloin alkuun me tehtiin oma sapluuna ja periaatteessa me on samalla sapluunalla tehty ne suunnitelmat. Ei siitä ole sen tarkempaa, että millainen sen pitää olla.”

Sisällöltään jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat vastaavat kyselyiden mukaan pääsääntöisesti jäteasetuksen 25 §:ää. Vain harva vastaaja tosin näkee, että suunnitelmat vastaisivat täysin vaatimuksia. Valtaosa kyselyyn vastanneista kokee, että suunnitelmat ovat pääsääntöisesti kattavia ja muutama näkee, että niitä pitäisi kehittää. Kunnille suunnattuun sähköiseen kyselyyn vastanneista noin kolmasosa toteaa, että jätteenkäsittelylaitosten ympäristölupahakemukset täyttävät usein jäteasetuksen 25 §:n vaatimat tiedot ja toiminnanharjoittajien toiminta vastaa vain osittain jäteasetuksen 25 §:n vaatimuksia.

Eräs ELY-keskuksen valvoja toteaa haastattelussa, että jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien taso vaihtelee, vaikka pääpiirteissään ne kaikki kattaisivatkin jäteasetuksen 25 §:n vaatimukset.

”Sisällöltään suunnitelmat ovat vaihtelevia. Vaikka ne periaatteessa sisältäisivät kaikki tiedot mitä suunnitelmalta edellytetään, jää osa tiedoiltaan melko ympäryöreiksi.”

Haastatellut AVIen lupakäsittelijät painottavat tapauskohtaisuutta. Vastaajien mielestä suunnitelman sisällön laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös toiminnan laajuus. Haastateltavat toteavat, että jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien taso vaihtelee, mutta painottavat, että tärkeintä on, että toiminnanharjoittaja toimittaa tiedot jossain muodossa.

”Se tarkkailusuunnitelma ja -velvoitteen tiettenkin vaikuttaa toiminnan laatu. Semmonen on siinä, että jollain toimijalla se voi olla hyvinkin laajaa se tarkkailu- ja seurantavelvoite. Joku pienempi toimija, sille riittää vähän suppeampi. Että se elää minun nähdäkseni sen toiminnan mukaan.”

”Se on varmaan ollut hyvä silloin kun se on ollut hyvä, se suunnitelma. Se on silloin ollut sellainen lähestulkoon kattava hakemuksen näkökulma. Jos ajatelleen pienempää jätteen käsittelijää, jolla on hyvin laadittu 120 §:n mukainen suunnitelma, niin se on melkein riittävä lupahakemukseen.”

3.1.3 Suunnitelmien tarkistaminen ja päivittäminen

Kuten edellä on ilmennyt sähköisten vastausten ja haastatteluiden kautta, jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat eivät ole suuressa roolissa ympäristölupien valvonnassa eivätkä lupaviranomaisen toiminnassa. Vain harvaa suunnitelmaa on päivitetty ja yleensä se on tehty lupahakemuksen tarkistamisen yhteydessä. ELY-keskusten valvojat ja AVIen lupakäsittelijät ovat molemmat kyselyiden mukaan sitä mieltä pääsääntöisesti, että päivitykset tulisi toimittaa ELY-keskukselle, joka harkintansa mukaan laittaa eteenpäin AVI:lle hyväksyttäväksi, jos muutokset ovat merkittäviä. Siitä, tuleeko ELY-keskuksen hyväksyä suunnitelman päivitys vai ei, on aineiston perusteella eriäviä mielipiteitä sekä valvojien, että lupakäsittelijöiden keskuudessa.

Sähköiseen kyselyyn vastanneiden ELY-keskusten valvojien mukaan on tapauskohtaista, toimitetaanko jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma tai sen päivitys valvontaviranomaiselle oma-aloitteisesti. Noin kolmasosa vastaajista toteaa, että suunnitelma toimitetaan oma-aloitteisesti ja noin kolmasosa toteaa, että suunnitelma toimitetaan vasta muistutuksen jälkeen. Suunnitelman puuttumisesta voidaan muistuttaa myös kehotuksilla.

Myös haastatellut AVIen lupakäsittelijät painottavat ELY-keskusten valvojien harkintaa jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien päivityksiin liittyen. Suuret muutokset suunnitelmassa voivat joutua selkeistä toiminnan muutoksista, jotka voivat

aiheuttaa luvanmuutostarpeen. Kaikissa tilanteissa suunnitelman sisällön muutos ei kuitenkaan vaadi luvanmuutosta.

Toiminnanharjoittajien osalta käytännöt päivitysten suhteen ovat vaihtelevia. Erään haastatellun toiminnanharjoittajan mukaan jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat pidetään päivitettyinä, mutta päivitettyjä versioita ei aina toimiteta valvojalle.

”Joo, sitä päivitetään tarpeen mukaan, silloin tällöin. -- Eli on päivitetty yhteystieto- ja organisaatiomuutoksista johtuen. Sitten ollaan nähty ehkä josain vaiheessa, että on syytä muokata sitä suunnitelmaa konkreettisemmaksi tai selkeämmin meidän toimintaa ohjaavaksi. Sellaisia päivityksiä on tehty ja silloin myös tähän jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmaa tarkistettu.” (MH: ”Onko tämä päivitetty suunnitelma toimitettu myös valvontaviranomaiselle?”) ”No ei välttämättä ole. Kyllä se tarve on tullut meidän toimista-- Ja on voinut jäädä toimittamatta siinä tapauksessa”

Toinen toiminnanharjoittaja taas toteaa, että suunnitelmaa ei juurikaan päivitetä sen vähäisen merkityksen vuoksi eikä siten toimiteta myöskään viranomaiselle.

”Itse olen sitä mieltä, että koska tähän voi tulla todella pieniäkin muutoksia ja vastuuhenkilöt ilmoitetaan valvojalle muutenkin, niin aika turha on toimittaa suunnitelmaa valvojalle, jos joku sana muuttuu. Tärkeintä on, että suunnitelma, joka on valvojalla, on suurin piirtein ajan tasalla.”

3.2 Näkemykset jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun käytännöistä

3.2.1 Jäteasioiden valvonnan yhtenäisyys

Sähköiseen kyselyyn vastanneiden ELY-keskusten valvojien näkemys siitä, onko jäteasioiden valvonta yhtenäistä oman ELY-keskuksen sisällä, vaihtelee. Noin puolet vastaajista kokee, että valvonta on yhtenäistä. Kolmasosa ei tosin ole ottanut asiaan kantaa, mikä viittaa siihen, ettei tilannetta koeta kovinkaan epäyhtenäiseksi. Vastaajat, jotka kokevat, että jäteasioiden valvonta on epäyhtenäistä oman ELY-keskuksen sisällä, sanovat sen ilmenevän muun muassa työtaakan epätasaisessa jakautumisessa sekä valvojien jakautumisessa sektorikohtaisesti, jolloin tietoa on pitkälti vain omasta sektorista. Eräs haastateltava toteaa, että valvonnan yhtenäisyys vaarantuu, kun sitä ei nähdä kokonaisuutena vaan toimitaan sektorikohtaisesti.

Sähköisen kyselyn vastausten perusteella kaksi kolmasosaa ELY-keskuksissa työskentelevistä vastaajista ei osaa sanoa, onko jäteasioiden valvonta epäyhtenäistä ELY-keskusten välillä. Vain yksi vastaaja toteaa valvonnan olevan yhtenäistä ja vain kolmasosa kokee jäteasioiden valvonnan ELY-keskusten välillä epäyhtenäiseksi. Tulos viittaa siihen, että valtaosa vastaajista ei koe valvontaa kovinkaan epäyhtenäiseksi. Vastanneiden mukaan epäyhtenäisyys johtuu resurssieroista sekä yhtenäisten linjausten puutteesta ja se ilmenee muun muassa valtakunnallisesti toimivien toiminnanharjoittajien palautteissa.

Kyselyyn vastanneista kuntien ympäristöviranhaltijoista yksi kokee jäteasioiden valvonnan olevan kunnallisten ympäristönsuojelutoimistojen välillä yhtenäistä ja kolmasosa epäyhtenäistä. Epäyhtenäisyys johtuu muun muassa erilaisista resursseista ja ilmenee tarkastusmäärien vaihtelussa, valvonnan sisällössä ja yleisesti suunnitelmallisen valvonnan määrässä. Kuten ELY-keskusten vastaajien keskuudessa, myös kuntien vastaajista valtaosa ei osaa sanoa, onko jäteasioiden valvonta valtakunnallisesti yhtenäistä, mikä viittaa siihen, ettei epäyhtenäisyyttä ole ainakaan havaittu suuremmin.

Toiminnanharjoittajien osalta valtaosa haastateluista ei ole havainnut merkittävää epäyhtenäisyyttä ympäristölupien valvonnassa. Erään haastateltavan osalta koetaan, että valvojen toiminta on pienissä määrin epäyhtenäistä eri ELY-keskusten välillä.

”Ainut, missä on jonkin verran eroja, että haluaako valvojat, että suunnitelmamuutokset toimitetaan niille, vai riittääkö, että meillä on se ajantasainen. Se tekee tästä vähän haastavaa, kun on niin monta näitä toimipisteitä, niin tulee vähän haastavaa muistaa, mikä viranomaisen haluaa sen päivitetyn version ja kuka niitä tarkastaa tarkastuksella. Se on oikeastaan ainut eroavaisuus”

3.2.2 Näkemykset suunnitelmien roolista valvonnassa ja ympäristölupa-prosessissa

ELY-keskusten valvoista suurin osa on kyselyn vastausten perusteella sitä mieltä, että jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien nykyinen hyväksymismenettely on toimiva ja on perusteltua, että lupaviranomainen hyväksyy suunnitelman lupakäsittelyn yhteydessä. Osa vastaajista vielä tarkentaa, että valvontaviranomainen voi hyväksyä muutokset suunnitelmiin.

AVIn lupakäsittelijä toteaa haastattelussa hyväksymismenettelystä, että joissain luvanmuutostilanteissa on hyväksyminen voitu delegoida valvontaviranomaiselle ympäristönsuojelulain 64 §:n mukaisesti, mutta uuden toiminnan osalta suunnitelma voidaan hyväksyä, kun siinä on tarpeelliset tiedot.

”Mutta kun aiemmin puhuin niistä pitkään vireillä olleista lupamääräysten tarkistamishakemuksista, joissa jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma on ehkä tullut vasta vireille tulon jälkeen, niin niissä olen saattanut todeta, että se hakemus kyllä toki sisältää kaikki nämä tiedot, mutta siitä on tehtävä yhtenäinen asiakirja, joka toimitetaan valvojalle. Tai sitten, jos jotain on puuttunut, niin sitten on kirjattu, että sieltä puuttuu nämä asiat ja suunnitelmaa on tältä osin täydennettävä ja toimitettava valvojalle. Mutta ei ole jätetty sillä tavalla epämääräiseksi, että valvojalle tulee, vaan yleisesti ottaen.”

Suunnitelmien täydennykset tulee kyselyyn vastanneiden ELY-keskusten valvojen mielestä toimittaa valvontaviranomaiselle, joka voi ne hyväksyä, jos ne eivät ole luvan vastaisia. Tämä eroaa AVlen lupakäsittelijöiden näkemyksistä. Valtaosa lupakäsittelijöistä on sitä mieltä, että suunnitelmien täydennykset tulee toimittaa lupaviranomaiselle ja alle puolet näkee, että ne tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle. Tässä on kuitenkin AVlen välillä eroa, koska Etelä-Suomen AVIn vastaajien mukaan tulisi täydennykset toimittaa valvontaviranomaiselle. Koska kyselyyn vastanneista lupakäsittelijöistä suurin työskentelee Etelä-Suomen AV:ssa, on muiden AVlen vastaajista enemmistö sitä mieltä, että täydennykset tulee toimittaa lupaviranomaiselle.

Kyselyyn vastanneiden ELY-keskusten valvojen näkemykset jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien hyödystä eroavat selvästi. Yli puolet vastanneista ei ole hyödyntänyt jätelain 120 §:n mukaista suunnitelmaa työssään. Vastauksissa on havaittavissa ELY-keskuskohtaisia eroja, koska joissain ELY-keskuksissa yksikään kyselyyn vastannut ei ollut hyödyntänyt suunnitelmia valvonnassa, kun taas toisissa kaikki vastaajat olivat hyödyntäneet suunnitelmia valvonnassaan. Kuntien ympäristöviranhaltijoiden vastauksissa jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman hyödyntämisen suhteen on vaihtelua. Vajaa puolet vastaajista hyödyntää suunnitelmaa valvonnassa edes jonkin verran ja loput hiukan tai eivät lainkaan.

Tyypillisesti ne ELY-keskusten valvojat, jotka hyödyntävät jätelain 120 §:n mukaisia suunnitelmia valvonnassaan, ovat esimerkiksi käyneet sen toiminnanharjoittajan kanssa läpi, käyttäneet sitä osana laitoksen muuta valvontaa ja tarkkailua, hyödyntäneet sitä laitoksen toimintaan perehtyessään tai käyttäneet sitä työkaluna vertaamaan toiminnan todellisuutta suunnitelmaan. Asioita käydään määräaikaistarkastuksilla läpi ja suunnitelmasta voidaan mainita tarkastuksen yhteydessä. Muuten siihen ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota.

”No siinä on sitten käynyt se toiminnanharjoittajakin läpi ja valvoja pääsee tavallaan, jos on monitahoinen valvottava, sinne, missä mitään syntyy ja paremman kokonaiskuva kanssa. Kyllä sen parhaana puolena itse näen sen, että pääsee käsiksi siihen kokonaisuuteen.”

Hiukan yli puolet ELY-keskusten valvojakyselyn vastaajista ei näe, että jätelain 120 §:n mukaisilla suunnitelmissa olisi mahdollisuutta edistää valvonnan valtakunnallista yhtenäisyyttä. Saman verran vastaajia kuitenkin pitää tätä mahdollisena. Erot vastauksissa voivat osittain ainakin johtua suunnitelmien sisällöllisistä tasoeroista. Jos valvojan valvomien laitosten suunnitelmat ovat kattavia, voivat ne näyttäytyä valvojalle hyödyllisempinä kuin sisällöltään niukemmat suunnitelmat. Valvojien mukaan suunnitelmien avulla voidaan edistää valvonnan yhtenäisyyttä, jos aiheesta luotaisiin selvä ohje ja suunnitelmien sisältöön kiinnitettäisiin lisää huomiota. Myös valvoja tiedottamalla voidaan yhtenäisyyttä lisätä.

”Tällä hetkellä suunnitelma on vain yksi pakollinen suunnitelma muiden joukossa. Suunnitelman laajempi ”käytettävyys” edellyttäisi sen säännöllistä päivitystä ja yksityiskohtaisempaa tietoa --. Parhaimmillaan voi hyödyttää molempia lisäämällä suunnitelmallisuutta toimintaan olettaen, että toimitaan suunnitelman mukaisesti.”

AVIen lupakäsittelijöiden näkemyksissä on eroja siinä, mitä mahdollista hyötyä jätelain 120 §:n mukaisista suunnitelmista voi olla lupaprosessin kannalta. Näkemykset ovat myös muuttuneet jätelain tultua voimaan. Suunnitelman hyödyllisenä näkevien mielestä niillä voidaan yhtenäistää lupaprosesseja ja lisätä ympäristölupien vertailukelpoisuutta. Lupaprosessin yhtenäisyyttä lisätään varmistamalla, että saman tyyppisiltä laitoksilta vaaditaan saman tasoiset suunnitelmat. Suunnitelmat voivat myös toimia tarkistuslistana asioista, mitkä pitää huomiota, jolloin ne systematisoivat valvontaa.

”Olihan se suhtautuminen silloin vähän sellaista, että onko tämä nyt tarpeen. Ei ehkä osattu nähdä sitä perustetta. Nykyään se on vaan yksi osa lupaprosessia, jotkut ajattelee siitä syvemmin kuin toiset. Mutta ei mun mielestä tämä ole mitenkään huono, jos se toteutetaan niin kuin hallituksen esityksessä on tavoiteltu.”

Kuntien ympäristöviranhaltijoista yli puolet pitää suunnitelmaa hyödyllisenä viranomaiselle ja lupaprosessin kannalta tärkeänä tai erittäin tärkeänä. Jakauma ei juurikaan eroa kunnan väkiluvun perusteella.

3.2.4 Suunnitelmien merkitys laitosten tarkkailussa

Kyselyiden tulosten perusteella ELY-keskusten valvojilla ja AVIen lupakäsittelijöillä on osittain erilaiset näkemykset siitä, mikä on suunnitelman merkitys ja hyöty.

Noin kolmasosa sähköiseen kyselyyn vastanneista ELY-keskusten valvojista näkee, että jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat täydentävät laitosten tarkkailua. Kolmasosa taas ei näe suunnitelmalla mitään täydentävää roolia tarkkailussa. Vastanneiden mukaan suunnitelmat voivat myös jäsentää jo muualle esimerkiksi lupahakemukseen kirjattuja tietoja.

AVIen lupakäsittelijöiden näkemykset jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien roolista osana laitosten tarkkailua vaihtelevat. Runsas kolmasosa kyselyyn vastanneista näkee, että suunnitelmalla on keskeinen rooli toiminnanharjoittajalle tai viranomaiselle ja noin kolmasosa näkee, että suunnitelman rooli on vähäinen. Loput vastaajista eivät osaa sanoa, mikä rooli on. Vastaajien mukaan jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat voivat toimia laitosten omavalvonnan välineenä ja nivoutua osaksi laitosten muuta tarkkailuvelvollisuutta esimerkiksi täydentämällä tarkkailua jätehuoltoasoiden osalta. Osa vastaajista kuitenkin toteaa, että näin tehdäkseen suunnitelman tulee olla tarpeeksi kattava. Rooli koetaan tällä hetkellä epäselväksi ja suunnitelman laatimiseen kaivataan enemmän ohjeistusta. Suunnitelman merkitystä jätteenkäsittelylaitosten omavalvonnan välineenä ei aineiston perusteella pidetä selvänä. Se on myös sisällöltään osittain päällekkäinen muiden viranomaisten toteuttaman valvonnan kanssa.

Eräs AVI:n lupakäsittelijä toteaa haastattelussa, että jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman merkitys laitoksen kannalta riippuu myös laitoksen toiminnasta. Suunnitelma voi esimerkiksi olla tärkeämpi sellaisille toiminnanharjoittajille, joiden ensisijainen luvanvaraisuusperuste ei ole jätteen käsittely. Haastateltava myös tuo esiin näkemyksen, että valvojan kannalta jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma voi olla varsin toimiva työkalu.

”--mutta käsittääkseni tämä olisi hyvä työkalu valvojille, jos siinä vaan on riittävällä tarkkuudella kaikki asiat ja sitä voisi sitten arvioida. Mä luulen, että valvojilla alkaa olla sitä ajatusta, mutta että toiminnanharjoittajatkin mieltäisivät, että tämä on ihan hyvä juttu. -- Tämähän on tietysti vähän myös, että ei ole mitään ohjeistusta toiminnanharjoittajille. -- Kun me vähän arvataan, että on tästä valvojallekin hyötyä, mutta me ei oikeastaan tiedetä, mitä valvojat ajattelee tästä.»

Kuntien ympäristöviranhaltijoiden kyselyyn vastanneista yli puolet kokee jätelain 120§:n mukaisen suunnitelman olevan hyvä työkalu laitosten toiminnan seurantaan ja tarkkailuun. Vastaaajien mukaan suunnitelma esimerkiksi systematisoi tarkkailua, asettaa sille minimivaatimukset sekä listaa toiminnanharjoittajalle tarkkailua vaativat asiat. Vastaaajat, jotka eivät koe suunnitelman täydentävän tarkkailua, perustelevat vastauksensa muun muassa ympäristöluvan ensisijaisuudella, ontuvilla käytännöillä sekä sillä, että suunnitelmassa vaadittu tieto on ennen kaikkea kohdistettu viranomaiselle.

Haastateltavat ELY-keskusten valvojat toivat usean tahon osalta esiin jätelain 120§:n mukaisen suunnitelman päällekkäisyyden muiden toiminnanharjoittajilta vaadittavien tietojen kanssa. Eräskin valvoja toteaa suunnitelman olevan pitkälti toistoa erityisesti sellaisten laitosten osalta, joilla toiminta on jo moitteetonta. Vastaaajat kokevat epäselväksi, miksi jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma on vaadittava erikseen, jos tiedot löytyvät jo muista asiakirjoista.

”Tosiaan, kuten tuossa oli, niin kaikki nää jättemäärät ja muut tällaiset poikkeustilanteet, on varautumissuunnitelmat, jos ne tulee siinä jo muuta kautta niin eihän niitä silloin kai kahteen kertaan tarvitse tehdä siksi, että ne on eri laeissa. Ne vaan on mukana. Eli onko tämä tää nyt se, että varmistetaan, että lupaan tulisi myöskin nämä jätelainkin näkökulmat, jos ne eivät muuten tulisi.”

Useat haastatellut ELY-keskusten valvojat myös toteavat, että valvojan ensisijainen työkalu on ympäristö lupa, jonka perusteella toimitaan. Jätelain 120§:n mukaisten suunnitelmien laatimisvelvollisuksiin toivotaan ELY-keskusten valvojien osalta joustoa. Eräs valvoja kuitenkin toteaa, että tarkkai-

luvelvollisuudet muuttuvat koko ajan, jolloin voi olla helpointa toiminnanharjoittajan kannalta toimittaa kaikki suunnitelmat erillisinä, vaikka niiden hyöty silloin vähenisi. Myös AVlen lupakäsittelijät pitävät ongelmallisena jätelain 120§:n mukaisissa suunnitelmissa esiintyvää toistoa muiden asiakirjojen kanssa. Tämä vähentää suunnitelmien merkitystä laitosten tarkkailun kannalta.

”...kenenkään kannalta ei ole järkevää, että tiedot ovat kahteen kertaan ja ennen kaikkea, ettei käy niin, että siellä on sitten kahta eri tietoa hakemuksessa ja suunnitelmassa.”

Suunnitelman laatimisvelvollisuuden alkuperäisyyksi eräs AVIn lupakäsittelijä pohtii viranomaisvalvonnan kehittämistä ja omavalvonnan korostamista, mutta lopputuloksena onkin ollut muiden asiakirjojen kanssa päällekkäinen asiakirja.

”Niin kai tässä on ollut tarkoitus, hallituksen esityksen mukaan, että tehostetaan omavalvontaa ja kevennetään viranomaisvalvontaa. Onko se tätä tällä hetkellä? Tällähän olisi mahdollisuus. Myönnän, että silloin kun se jätelaki tuli, niin mietin, että mitä ihmettä. Kun miettään isoja jätekeskuksia, niin niiden tarkkailuohjelmat on aina olleet aika mittavia ja suurin osa tästä tavarasta on jo olleet siinä.”

AVlen lupakäsittelijät tuovat myös esiin haasteen, joka syntyy siitä, että samoja tietoja vaaditaan useampaan kertaan eri tahoilla. Riskinä on, että esitetyt tiedot poikkeavat toisistaan ja esimerkiksi tarkkailu eroaa ympäristöluvassa ja erinäisissä suunnitelmissa saman laitoksen osalta.

”Olisi varmaan hyvä, että siinä olisi yhteinäisyyttä. Voi olla, että nyt tuntuu tältä, mutta nämä, jotka ovat ensisijaisesti näitä isoja jätteen käsittelijöitä, niin siellä voi käydä niin, että tiedoissa on päällekkäisyyttä. Silloin näkyy, että on kahdenlaista tarkkailua ja jos niissä on tietoja, jotka poikkeaa toisistaan --”

Haastatellut toiminnanharjoittajat ovat kaikki samoilla linjoilla valvojien ja lupakäsittelijöiden kanssa, että sisällöllisesti jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat eivät nykyisellään uutta toiminnan tarkkailuun ja seurantaan. Toiminnanharjoittajia koskee usein velvollisuus toimittaa tietoja ympäristöviranomaisten lisäksi myös muille tahoille, jolloin toimitettavien tietojen päällekkäisyys lisääntyy entisestään. Ympäristöasioissa ympäristölupa toimii toiminnanharjoittajille keskeisenä asiakirjana, jonka mukaan toimitaan. Haastatelluista toiminnanharjoittajista useampi myös toteaa, että tosiasiasa jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma on laadittu jätelain 120 §:n noudattamiseksi.

”Kyllähän nämä on tietysti käyty aina läpi palvelupisteen päälliköiden kanssa, mutta sanotaanko nyt niin, että ei kyllä meillä ole jokapäiväisessä käytössä. Periaatteessa tässä on aika paljon sellaisia selkeitä asioita, jotka on suureksi osaksi ympäristöluvassa. Ehkä meidän palvelupisteen päälliköt enemmän seuraa sieltä, kun sehän on se virallinen paperi, missä kerrotaan mitä voi tehdä ja mitä ei. Eli suoraan sanoen tämä ei meillä ole kovin aktiivisessa käytössä vaan ennen kaikkea lakipykälien vuoksi laadittu.”

3.2.5 Suunnitelmista hyötyvät tahot

Vastanneista ELY-keskusten valvojista valtaosa on sitä mieltä, että jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma laaditaan ensisijaisesti toiminnanharjoittajille itselleen. Valvojista puolet näkee, että suunnitelma laaditaan lisäksi valvojalle ja puolet lisäksi lupaviranomaiselle. AVlen lupakäsittelijöiden osalta vastauksissa on enemmän vaihtelua siinä, mikä nähdään jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman kohdetahona. Lähes puolet vastaajista on sitä mieltä, että toiminnanharjoittaja tekee suunnitelman itselleen. Yhtä moni kuitenkin kokee myös, että suunnitelma laaditaan viranomaiselle. Osan näkemyksistä mukaan suunnitelma laaditaan sekä toiminnanharjoittajille että viranomaisille. AVlen osalta ei eroa juuri ole, joskin toiminnanharjoittaja suunnitelman kohteena korostuu erityisesti Etelä-Suomen AVI:ssa työskentelevien lupakäsittelijöiden vastauksissa. Kuntien ympäristöviranhaltijoista lähes kaikki pitävät suunnitelmaa edes jossain määrin sekä viranomaista että toiminnanharjoittajaa hyödyttävänä.

Suunnitelmaa ei pidetä hyödyttömänä viranomaisen kannalta, mutta vastauksista ilmenee, että se nähdään ensisijaisesti toiminnanharjoittajan omana asiakirjana. Myös toiminnanharjoittajien asiakkaat nähdään välillisesti hyötyjinä, koska jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma voi toimia asiakkaille takuuna toiminnan asianmukaisuudesta. Valvonnan kannalta suunnitelmien hyödyiksi mainitaan kyselyn vastauksissa sekä viranomaisiin että toiminnanharjoittajiin kohdistuvia hyötyjä. Valvojien mukaan viranomaiselle suunnitelmat antavat kokonaiskuvan jätehuollosta ja ne voivat olla hyödyllisiä valvonnan työkaluja esimerkiksi tarkastuksilla. Ne myös voivat parantaa toiminnanharjoittajien varautumista poikkeus- ja ongelmatilanteisiin sekä edistää toiminnanharjoittajien tietoisuutta omasta toiminnastaan. AVlen lupakäsittelijöiden vastausten mukaan suunnitelmista on eri tavoin hyötyä myös lupaprosessin kannalta. Suunnitelmat selkeyttävät tarkkailua ja jäsentävät toimintaa. Ne myös vähentävät erillisten hyväksymismenettelyiden tarvetta. Osa vastaajista näkee hyödyn kohdistuvat ennen kaikkea toiminnanharjoittajalle, jolloin suunnitelma toimisi omavalvontasuunnitelmana.

”...niin kyllä se ensisijainen tarkoitus pitäisi olla se, että se palvelee toiminnanharjoittajaa. Että ne asiat tulee hoidettua asianmukaisesti ja dokumentoitua tarvittavalla tavalla. Itseen varten ne ainakin pitäisi tehdä.”

”... niille, jotka tuottaa muille jätettä, niin sillä tavalla suunnitelma on heille vähän laadun takuu. Siten pystytään vetoamaan siihen, että teillä tulee näin, teidän pitäisi toimia tällä tavalla. Toki se on sieltä ympäristöluvasta, mutta on sitten vielä tuollainen erillinen.”

Viranomaiset näkevät suunnitelmien suurimpina hyötyjinä toiminnanharjoittajat, mutta hankkeen puitteissa haastatellut toiminnanharjoittajatahot eivät ole nähneet suunnitelmia hyödyllisinä oman toimintansa kannalta. Haastateltujen toiminnanharjoittajien mukaan ensisijainen taho suunnitelmalle on viranomaisen eikä erillistä suunnitelmaa muuten laadittaisi. Kaikilla haastatelluilla toiminnanharjoittajilla on käytössään omat seurantajärjestelmänsä, joiden avulla ne tarkkailivat toimintaansa eikä jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman nähty tuovan lisää toimintaan. Voi kuitenkin olla niin,

että pienempien toimijoiden kannalta tilanne on eri ja suunnitelma voisikin toimia hyvänä ohjenuorana toiminnalle.

”...mä ymmärrän, että tuollainen suunnitelma voi olla tarpeellinen sellaiselle toimijalle, mitä ei ehkä valvota muuten, että minkä laatuista jätettä otetaan vastaan ja miten sitä käsitellään. Tai ymmärrän viranomaisen näkökulman, että halutaan varmistua siitä, että toimija on sisäistänyt sen, kuinka on syytä jätettä, laatua tarkkailla ja käsittelyprosesseja ja olla asianmukainen käsittelijä.”

3.3 Kehittämisehdotukset

3.3.1 Lisäohjeistuksen tarve

Kyselyyn vastanneista ELY-keskusten valvojista kaksi kolmasosaa näkee, että jätelain 120 §:n mukaisia suunnitelmia kehittämällä niistä voisi olla hyötyä esimerkiksi valvonnan yhtenäistämisessä sekä vähentämään työtaakkaa esimerkiksi toiminnanharjoittajan omavalvonnan roolia lisäämällä. Kolmasosa vastaajista on sitä mieltä, että suunnitelmien kehittäminen ei lisää niiden hyötyä valvonnessa, koska niiden myötä kerättävät tiedot ovat päällekkäisiä muiden kerättävien tietojen kanssa ja suunnitelman tulisi olla ennen kaikkea olla toiminnanharjoittajan työkalu. ELY-keskusten välillä on jonkin verran eroa.

Kyselyn tulosten perusteella ELY-keskusten valvojat ehdottavat jätettä käsittelevien laitosten seurannan ja tarkkailun yhtenäistämiseksi erityisesti yhteistä toiminnanharjoittajille suunnattua valtakunnallista ohjeistusta. Myös kuntien ympäristöviranhaltijoiden vastaukset tuovat ilmi tarpeen ohjeistukselle jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun suhteen. Sähköiseen kyselyyn vastanneista kuntien ympäristöviranhaltijoista runsas puolet toteaa, etteivät toiminnanharjoittajat ole tietoisia velvollisuudestaan laatia jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma.

Haastateltujen ELY-keskusten valvojien mukaan toiminnanharjoittajille suunnatun tiedottamisen tulisi tapahtua valvojan toimesta esimerkiksi tarkastuskäynnillä.

”Kuten jo sanoin, niin tuossa 25 §:ssä on vähän samantyyppisesti kirjoitettu ne alakohdat, niin siitä voisi tehdä paremman sisällysluettelon niille toiminnanharjoittajille. -- koska ei välttämättä aukea toiminnanharjoittajilla täysin, mitä niissä alakohdissa on, toiset laittaa toiseen kohtaan ja toiset toiseen.”

”...mullakin on muutama pienempi laitos, niin se varmasti palvelisi heitä. Voi muutenkin olla vähän vaikeaa tällainen pykälätekstin lukeminen. Jos siinä olisi sitä tarkempaa ohjetta, niin varmasti palvelisi myös pienempiä toiminnanharjoittajia.”

”Erillinen ohje voisi tulla ja sehän yhtenäistäisi sitten koko valtakunnan alueella, että olisi kaikilla samanlaiset, jos olisi kaikilla suhteellisen selkeät ohjeet”

AVIen lupakäsittelijöiden kannalta tarvetta ohjeistukselle ei nähdä yhtä tärkeänä, mutta haastateltavat toteavat ohjeistuksen olevan todennäköisesti valvojen kannalta tervetullutta. Jätelain 120 §:n mukaisessa suunnitelmassa vaaditut tiedot voivat pitkälti tulla nykyään ilmi jo lupaprosessin alussa pidettävissä neuvotteluissa.

”Ehkä tässä voisi lähinnä ajatella, että jos tällaista ohjeistusta halutaan antaa, niin ohjeistettava taho olisi valvontataho. -- Tässä ei minun mielestäni ole mitään epäselvää, miten nämä tiedot sisällytetään lupaan.”

ELY-keskusten valvojahaastatteluissa kuitenkin tuodaan myös esiin, että jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien yhtenäistäminen esimerkiksi lomakepohjan avulla voi aiheuttaa haasteita.

”Yhtenäistäminen voi olla hankalaa, kun kyse on niin erilaisista laitoksista. Yksittäiselle toimijalle suunnitelman laatiminen ja päivittäminen on hankalampaa kuin isolle teollisuuslaitokselle. Välillä tuntuu kohtuuttomalta vaatia pientä toimijaa hankkimaan konsulttia laatimaan suunnitelma. Ja vaikka kyse ei ole mistään monimutkaisesta asiasta ja toiminnanharjoittajan pitää olla selvillä mitä jätteille tehdään, tiedon saattaminen kirjalliseen muotoon on ajoittain lähes mahdoton tehtävä.”

3.3.2 Suunnitelmien laatimisvelvollisuus, sisältövaatimukset ja esittämis- muoto

Noin puolet ELY-keskusten valvojista ja kuntien ympäristöviranhaltijoista näkee, että jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman laatimisvelvollisuus on nykyisellään hyvä. Neljäsosa molempien kyselyiden vastaajista silti näkee, että laatimisvelvollisuuden tulisi koskea vain ensisijaisia jätteenkäsittelijöitä. Tämä on mielenkiintoista, koska jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmaan sisältyvät asiat käsitellään usein ensisijaisten jätteen käsittelijöiden toimesta jo muutoinkin, kun taas toissijaisilta jätteen käsittelijöiltä asia voi jäädä huomiotta. Erillisen suunnitelman laatimisvelvollisuudesta pitäisi joidenkin vastaajien mukaan luopua kokonaan. Eri-tyisesti kuntien ympäristöviranhaltijoiden vastauksissa korostuu, että jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman laatimisvelvollisuutta tulisi keventää huomioimalla muut asiakirjat, joista ilmenee jäteasetuksen 25 §:n mukaiset tiedot. ELY-keskusten vastaajat antavat muutosehdotuksiksi muun muassa tietojen päällekkäisyyden vähentämiseen tähtäävät toimet sekä jätteen laadun ja määrän huomioiminen seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien laatimisvelvollisuuksissa, ei siis vain luvanvaraisuusperustetta.

Myös toiminnanharjoittajien haastatteluissa esiin nousee toive päällekkäisyyksien vähentämiseksi ja joustolle suunnitelmien laatimiseen siten, että ehdottomasta vaatimuksesta laatia erillinen suunnitelma luovuttaisiin.

”Niin ja ehkä esimerkiksi ennaltavara-
tumis-suunnitelmassahan viranomaisella
on mahdollisuus todeta, että nämä tiedot
on jo esitetty. Ehkä tässä voisi olla sa-
manlaista pykälää voisi olla, jos valvoja
toteaa, että nämä tiedot on jo olemassa
ja ovat normaalitoimintaa. Nythän suun-
nitelman laatimisvelvollisuus on ehdo-
ton. Että ehkä vähän harkintaa voisi
ottaa.”

Kyselyihin vastanneista ELY-keskusten valvojista puolet ja kuntien ympäristöviranhaltijoista yli puolet kokee, että jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien sisältövaatimukset ovat nykyisellään hyvät ja perustellut. Kyselyyn vastanneista AVlen lupakäsittelijöistä suurin osa näkee, että sisältövaatimuksia pitäisi muuttaa. Muutosehdotuksiksi ane-

taan esimerkiksi päällekkäisyyden karsimista, etusijajärjestyksen huomioimista sekä suunnitelmien yleisluontoisuuden vähentämistä. Kolmasosa vastaajista näkee, että lisäohjeistusta kaivataan.

Kyselyyn vastanneiden ELY-keskusten valvojien mukaan jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman voi esittää usealla tavalla ja puolet vastanneista on ehdottanut useampaa tapaa. Lupakäsittelijöistä noin puolet on tätä mieltä. Kyselyyn vastanneiden valvojien mukaan paras tapa suunnitelman esittämiseen on sisällyttää se osaksi muita tarkkailusuunnitelmia tai ympäristölupahakemukseen. Vain neljäsosa vastaajista on sitä mieltä, että suunnitelman tulisi olla itsenäinen asiakirja. Lupakäsittelijöistä puolet näkee, että suunnitelma voi sisältyä muihin tarkkailusuunnitelmiin tai se voi olla itsenäinen asiakirja. Eräs toiminnanharjoittaja toteaa, että yhtenäisten käytäntöjen ja esimerkiksi sähköisyyden lisääntyessä myös muut tavat toimittaa suunnitelma olisivat hyödyllisiä. Tiedot voisi nykyistä systemaattisemmin integroida lupahakemukseen.

Lupakäsittelijät ja toiminnanharjoittajat tuovat esiin tapauskohtaisuuden ja suunnitelmien päällekkäisyyttä voisi välttää huomioimalla, mitä tietoja toiminnanharjoittajilta vaaditaan toimialaansa liittyen.

”Mä näkisin kanssa, että sellaiset, jotka
tuottaa näitä MARA-materiaaleja, tämä
on aika sama kuin se heidän laadun-
varmistusjärjestelmänsä. Eli ei tarvitsisi
tehdä kahta.”

Osa toiminnanharjoittajista on sisällyttänyt suunnitelman esimerkiksi EVIRalle laadittavaan oma-valvontasuunnitelmaan tai käyttö- ja päästö-tarkkailusuunnitelmaan. Toiset ovat toimittaneet suunnitelman viranomaiselle erikseen.

”Siis ymmärrettävää on ilman muuta,
mutta se, että tarvitseeko niistä olla
erillistä suunnitelmaa ja onko tällaisen
suunnitelman kirjoittaminen lainsäädän-
nön vaatimuksena tarpeellinen. Siitä
en ehkä ole ihan vakuuttunut, ainakaan
kaiken tyyppisille toimijoille.”

Kuten jo edellä on todettu, kyselyyn vastanneista valvojista osa on sitä mieltä, että suunnitelmia voisi hyödyntää omavalvontasuunnitelmina. Tämä voisi toteutua esimerkiksi lisäämällä toiminnanharjoittajan omaa toiminnan tarkkailua ja muutamalla nykyisiä hyväksymiskäytäntöjä. Kuntien

ympäristöviranhaltijoiden mukaan jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma voisi toimia omavalvontasuunnitelmana ainakin sellaisten toiminnanharjoittajien osalta, jotka noudattavat säädöksiä. Suunnitelma voi myös edistää valvonnan joustavuutta ja mukautuvuutta esimerkiksi toiminnan muutoksiin liittyen. Muutama vastaaja kuitenkin tuo esiin, että se voisi jättää liian suuren valvonnasta toiminnanharjoittajan vastuulle, joka voi aiheuttaa joillekin toimijoille haasteita tarkkailun tason säilyttämiselle. Vastaajat toteavat myös, että jo nykyisellään voidaan katsoa toiminnanharjoittajien harjoittavan omavalvontaa esimerkiksi laatujärjestelmien kautta.

3.3.3 Sähköisten järjestelmien hyödyntäminen

Vuoden 2018 alussa otettiin käyttöön sähköinen ympäristölupien valvontajärjestelmä, YLVA ja sähköinen lupajärjestelmä, eLupa, on kehitteillä. Kyselyyn vastanneiden mielestä järjestelmää voidaan hyödyntää jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien päivittämisessä ja täydentämisessä. YLVAA voisi hyödyntää esimerkiksi lisäämällä sellaisten laitosten tietoihin, jotka ovat velvollisia suunnitelman laatimaan, merkinnän, jos suunnitelma toimitettu. Osa vastaajista kannattaa myös mahdollisuutta toiminnanharjoittajille suunnitelman syöttämiseen ja päivittämiseen YLVAssa.

”... olisi mahtava, jos se olisi siellä YLVAssa. Kyllähän tietysti vuosiraportointiinkin voisi edellyttää jonkinlaisen tiedon, että onko sisältö jotenkin muuttunut, joka tarkistettaisi vuosittain.”

Haastatteluista ilmenee, että myös eLupa-järjestelmä voi vastausten perusteella olla hyödyllinen jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien toimittamisessa viranomaiselle. Järjestelmän avulla toiminnanharjoittaja voisi lupahakemusta toimittaessaan toimittaa viranomaiselle jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman.

”No omasta puolesta voisin ajatella niin, että meillähän ollaan parhaillaan kehittämässä tätä sähköistä asiointijärjestelmää, tulee eLupa, joka on YLV:n kanssa rinnakkainen järjestelmä. -- On me keskusteltu jäteryhmässä ja juuri ollaan hakemusta ruotimassa, niin tällä hetkellä on sellainen, että siellä voi liitteeksi laittaa tämän 120 §:n mukaisen suunnitelman. Mutta ne kaikki samat tiedot ovat, en ihan 100 % lupaa, mutta ymmärtääkseni on jo siellä täytettävissä kohdissa. Koska käsiteltävät jätteet ja prosessit on kuitenkin kysyttävä jo lupa-prosessissa”

Toiminnanharjoittajien osalta sähköisten järjestelmien hyödyntäminen olisi positiivinen kehitys.

”...tällä hetkellä se päivitys on hoidettu niin, että se on laitettu tuonne meidän toimintakäsikirjaan dokumentteihin ja se tulee sieltä kerran vuodessa katseltua. Mutta tuota, se voisi tosiaan olla osa raportointia, koska tässä on periaatteessa tuollaisia laitoksen perustietoja, niin voisi aivan hyvin olla myös siellä (YLVAssa).”

Osa vastaajista toteaa, että tämä voi aiheuttaa nykyistä enemmän joustamattomuutta suunnitelmien muodon suhteen, jolloin vaarana on, että samat tiedot joudutaan toimittamaan useaan kertaan. Riskinä on, että asiaa tarvitsee työstää paljon, jotta se oikeasti toimisi tarkoituksenmukaisesti.

”En tiedä meneekö sotkuksi. Tätä pitäisi jumpata aika paljon. Jotta se toimisi omavalvonnan ja valvonnan välineenä, niin sitten sen pitäisi olla oma lokeronsa siellä. Siellä nämä muutokset tuotaisi esiin. Mutta entä sitten, kun tässä suunnitelmassa on liittymäkohtia hakemukseen ja lupaan, niin kuin valvonnassa kaikkeen muuhunkin. En sano, etteikö se toimisi, mutta sitä pitäisi aika paljon miettiä.”

4. Tulosten tarkastelu

4.1 Johtopäätökset

Aineiston perusteella näkemykset jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun suhteen ovat moninaiset ja käytännöt jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien käytön suhteen vaihtelevat. Vastaajista osa näkee suunnitelman erittäin hyödyllisenä työkaluna joko viranomaiselle tai toiminnanharjoittajalle ja osa ei. Vaikka tulokset ovat moninaisia, on aineistosta havaittavissa muutamia yleisiä käytäntöjä, näkemyksiä sekä selvennettäviä asioita.

1. Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien hyödyntämistä on vastaajien ja haastateltavien mukaan vähäistä. Muutamaa vastaajaa lukuun ottamatta jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat eivät saa suurta roolia viranomaisten työssä tai laitosten toiminnassa.
2. Viranomaisilla ja toiminnanharjoittajilla on eriävät mielipiteet siitä, mille taholle jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma laaditaan. Viranomaisten mukaan suunnitelma on laadittu toiminnanharjoittajalle itselleen. Haastatellut toiminnanharjoittajat taas kokevat päinvastoin, että suunnitelma laaditaan viranomaiselle. Haastatellut toimijat ovat tosin suuria ja niillä on myös muita omavalvonnan työkaluja käytössään. Pienemmillä ympäristöluvanvaraisilla toimijoilla voi jätelain 120 § tuoda uusia näkökulmia jätteen



Kuva:Saila Porthen

käsittelyn seurantaan ja tarkkailuun.

3. Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien vaatiminen on nykyään osa ympäristölupaprosessia ja käytännöt ovat valtakunnallisesti varsin yhtenäiset. Aineiston perusteella lupakäsittelijät ovat joustavia sen suhteen, millainen suunnitelman tulee olla ja tärkeämpää on, että jäteasetuksen 25 §:n mukaiset tiedot löytyvät hakemuksesta tai sen liitteistä. On toiminnanharjoittajakohtaista, onko suunnitelmaa toimitettu erikseen vai ei. Vastausten perusteella monien toiminnanharjoittajien tulee täydentää hakemustaan suunnitelmalla, jos jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman tiedot eivät käy lupahakemuksesta ilmi.
4. Aineiston mukaan AVI:n lupakäsittelijät ja ELY-keskusten valvojat kokevat perustelluna nykyisen hyväksymismenettelyn, jossa lupaviranomainen hyväksyy jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman lupapäätöksen ohessa. Jätelain voimaantulon alkuvuosina käytäntö oli kirjavaa, koska monet toiminnanharjoittajat joutuivat toimittamaan suunnitelman erikseen ja suunnitelmista tehtiin erillisiä hyväksymispäätöksiä. Tällöin koettiin epäselväksi esimerkiksi se, mikä taho hyväksyy suunnitelmien päivitykset. Sitten suunnitelmien hyväksyminen on tullut osaksi ympäristölupien hyväksymismenettelyä ja menettelyt ovat yhtenäistyneet. Yhä kuitenkin kaivataan yhtenäisyyttä ja lisäohjeistusta sille, miten toimitaan päivitetyn suunnitelman osalta: Tarvitseeko sitä hyväksyä lupaviranomaisen toimesta, jos muutokset ovat niin pieniä, että niiden vuoksi ei tarvitse muuttaa ympäristölupaa? Tuleeko lupaviranomaisen delegoida päivitettyjen suunnitelmien hyväksyminen valvontaviranomaiselle ympäristönsuojelulain 64 §:n mukaisesti vai tarvitaanko erillistä hyväksymismenettelyä päivitettyjen suunnitelmien osalta?
5. Lisäohjeistusta jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien sisällöstä ja laatimisvelvollisuudesta kaivataan lähes kaikkien vastaajien osalta. Toiveena on, että yhtenäisellä

ohjeistuksella selvennetään tilannetta toiminnanharjoittajien osalta, jolloin suunnitelmien rooli omavalvonnan työkaluna vahvistuu. Lisäohjeistuksella pystytään selkeyttämään suunnitelman roolia. Kuten tämän luvun kohdassa 2 ilmenee, on tällä hetkellä epäselvää, mille taholle suunnitelma laaditaan ja miksi. Vaikka toiminnanharjoittajat eivät koe suunnitelmaa tarpeellisena oman toimintansa kannalta, voi olla perusteltua selvittää ohjeistuksessa, mitkä suunnitelmalla tavoitellaan. Näin sen hyödyntämistä voidaan kehittää.

6. Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien sisältövaatimukset koetaan perustelluiksi, vaikka sisältö nähdäänkin osittain päällekkäisenä muiden suunnitelmien kanssa. Suurin kritiikki sisältövaatimuksiin liittyen kohdistuu suoraan päällekkäisyyteen esimerkiksi ympäristöluvan, ennaltavaraautumissuunnitelman tai tarkkailusuunnitelman osalta.
7. Sähköisten järjestelmien hyödyntäminen suunnitelmien käytössä ei ole suoraviivaista. Olisi kuitenkin perusteltua, että esimerkiksi sähköiseen lupahakemukseen olisi vastaisuudessa mahdollista toimittaa suunnitelma liitteenä eLupa-järjestelmässä. Lisäksi suunnitelmien päivitykset voisi jatkossa toimittaa mahdollisesti YLVA-järjestelmän kautta.

4.2 Toimenpide-ehdotukset

Hankkeen aineiston perusteella on tässä luvussa listattu ehdotuksia toimenpiteille, joiden avulla jätteen käsittelyn seurantaan ja tarkkailuun liittyvää viranomaistyötä voidaan kehittää ja yhtenäistää. Ehdotukset luovat pohjaa myös valtakunnallisen yhtenäisyyden kehittämiselle. Osa toimenpiteistä on vaihtoehtoisia ja osa voidaan toteuttaa yhdessä.

Ohjeistuksen laatiminen jätteen käsittelyn seurannasta ja tarkkailusta

Toiminnanharjoittajia tulee nykyistä enemmän ohjeistaa omavalvonnan suhteen. Osana hanketta



Kuva: Wilma Hurskainen/Ympäristöhallinnon kuvapankki

laaditaan kirjallinen ohje. Ohjeessa kuvataan, miten suunnitelma laaditaan, mitä lisää se tuo jätteen käsittelyn seurantaan ja tarkkailuun sekä miten toiminnanharjoittaja voi toimia niissä tilanteissa, missä suunnitelmassa vaaditut tiedot sisältyvät jo muihin asiakirjoihin. Ohjeessa korostetaan suunnitelman merkitystä omavalvonnan välineenä ja se sisältää myös auki kirjoitetun ja seikkaperäisen sisältöohjeen suunnitelman sisällöstä jäteasetuksen 25 §:ään perustuen. Jäteasetuksen 25 §:n nähdään aineiston perusteella hyvänä ohjenuorana jätteen käsittelyn seurannalle ja tarkkailulle.

Velvoitteiden keventäminen

Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmiin liittyviä velvoitteita olisi aineiston perusteella perusteltua keventää, jotta hallituksen esityksen mukainen tavoite keventyneestä viranomaisvalvonnasta todella kevenee. Nykyinen menettely on aineiston perusteella liian raskas siihen nähden, mitä suunnitelman laatimisvelvollisuudella on alun perin tavoiteltu. Olisikin perusteltua arvioida, voisiko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien suhteen menettely muistuttaa ympäristönsuojelulain 15 §:n mukaisen ennaltavaraautumissuunnitelman menettelyä, jossa erillistä hyväksymistä ei tarvitse

tehdä.

Ennaltavaraautumissuunnitelman suhteen meneteltäessä suunnitelma toimitetaan valvontaviranomaiselle tiedoksi, jos tämä katsoo sen olevan laitokselle tarpeellinen. Ennaltavaraautumissuunnitelman on tarkoitus jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman tavoin olla ennen kaikkea toiminnanharjoittajan väline ja suunnitelman osalta todetaan suoraan, että suunnitelmaan ei tarvitse sisällyttää niitä tietoja, jotka löytyvät jo muista viranomaiselle toimitetuista asiakirjoista (Hietamäki ja muut 2016). Tällainen menettely olisi aineiston perusteella toivottu myös jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmille.

Myös aineistossa peräänkuulutettua joustoa suunnitelman vaatimiseen voisi lisätä lakimuutoksella. Tällä hetkellä suunnitelma vaaditaan jätelain mukaan erillisenä, vaikka siihen sisältyvät tiedot löytyisivät jo ympäristölupahakemuksen muista asiakirjoista. Käytännössä aineiston perusteella nykykäytäntönä on, että riittää, jos hakemusasiakirjoista käy ilmi jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman vaatimat tiedot, jolloin erillistä suunnitelmaa vaadita laatimaan. On toiminnanharjoittajan arvioitavissa, toimittaako tämä jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman erikseen vai osana muita asiakirjoja.

Jätelain tulkintaohjeen päivittäminen

Hallituksen esityksessä jätelaiksi todetaan, että tavoitteena on viranomaisvalvonnan keventäminen ja omavalvonnan lisääminen, mutta tällä hetkellä suunnitelman vaatimis- ja hyväksymiskäytännöt muistuttavat ympäristönsuojelulain 64 §:n mukaisen tarkkailun hyväksymistä eikä viranomaisvalvonnan koeta aineiston perusteella keventyneen. Ympäristöministeriön laatima jätelain tulkintamuistio on vuodelta 2014. Siinä viitataan jätelain 120 §:ään, mutta ei juuri avata, mikä on sen peruste ja mitä suunnitelman laatimisvelvollisuudella tavoitellaan (Ympäristöministeriö 2014). Ohjeessa voisi kuvailla tarkemmin, jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman roolia omavalvonnan välineenä. Ohjeeseen voisi kirjata, miten tavoitteena on viranomaisroolin keveneminen.

Omavalvonnan määrittelyminen myös ympäristölainsäädännössä

Tällä hetkellä jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmalla tavoitellaan toiminnanharjoittajan omavalvonnan roolin lisäämistä ja viranomaisvalvonnan kevenemistä. Omavalvonta on ympäristölainsäädännössä kuitenkin vieras termi eikä jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun osalta omavalvonnan tavoite vaikuta toteutuneen kuten hallituksen esityksessä jätelaiksi on tavoiteltu. Omavalvonnan määrittelyminen ympäristölainsäädäntöön olisikin perusteltua, jos se halutaan tunnistaa osaksi ympäristöluvanvaraisten laitosten toimintaa. Voidaan tosintodeta, että omavalvontaa tehdään ympäristöluvanvaraisten toimijoiden toimesta jo nyt esimerkiksi tarkkailujen ja ympäristöjärjestelmien avulla.

Sähköisten järjestelmien hyödyntäminen

Toiminnanharjoittajan omavalvonnan ajantasaisuutta voisi seurata sähköisten tiedonhallintajärjestelmien avulla. Kehitteillä olevaan sähköiseen lupajärjestelmään eLupaun olisi perusteltua lisätä mahdollisuus liittää jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma lupahakemuksen ohessa. Ympäristölupien sähköisen valvontajärjestelmän YLVAn tarkastuskertomukseen voisi esimerkiksi lisätä valintaikkunan, jonka avulla valvoja voi todeta toiminnan olevan jätelain 120 §:n mukaista. YLVA voisi toimia kanavana, jolla toiminnanharjoittaja tie-

dottaisi valvojaa suunnitelman päivittämisestä ja toimia toiminnanharjoittajalle muistutuksena siitä, että suunnitelma tulee pitää ajan tasaisena.

Ympäristöjärjestelmät

Monet jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmassa vaaditut tiedot on esitetty viranomaiselle jo muissa asiakirjoissa ja useiden toimijoiden omat sertifiointit ja ympäristöjärjestelmät kattavat omavalvonnan vielä JL 120 §:ää tarkemmin. Nämä ovat kuitenkin tietoja, joita ei huomioida esimerkiksi lupakäsittelyssä eivätkä ne varsinaisesti ole osa viranomaisen tehtävää. Olisikin perusteltua tarkastella, miten jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun toteutumista ympäristöjärjestelmien kautta voidaan valvoa esimerkiksi tarkastuksilla.

Ympäristöjärjestelmien sertifiointi vaatii toiminnanharjoittajalta selvilläoloa toiminnastaan. Päällekkäisyyden välttämiseksi voidaan tarkastella, voisiko tiettyjen ympäristöjärjestelmien sertifiointi toimia todennuksena sille, että toiminnanharjoittaja toimii jätelain 120 §:n mukaisesti, jolloin erillistä jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmaa ei tarvitsisi viranomaiselle toimittaa erikseen? Ympäristösertifiointi on vapaaehtoista, mutta on yleisesti käytössä. Esimerkkejä hyväksyttävistä ympäristöjärjestelmistä voisivat olla ISO 14001 -standardi sekä EMAS-järjestelmä (Eco-Management and Audit Scheme), joka rakentuu ISO 14001 -standardin vaatimusten ympärille (Suomen ympäristökeskus 2013).

4.3 Lopuksi

Nykyistä selkeämpiä toimintamalleja tarvitaan jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien suhteen. Tämän hankkeen aikana kerätyn aineiston perusteella hallituksen esityksen jätelaiksi mukainen 120 §:n tavoite keventää viranomaisvalvontaa ei tällä hetkellä toteudu täysin. Sen sijaan jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman vaatiminen koetaan työlääksi ja käytännöt epäselviksi. Suunnitelmaa ei aineiston perusteella nähdä turhana vaan siihen sisältyvien tietojen kerääminen on perusteltua. Nykyisellään sisältö kuitenkin koetaan pitkälti päällekkäiseksi muiden toiminnanharjoittajilta vaadittujen asiakirjojen kanssa.

Hankkeen aikana tehdyn taustakartoituksen sekä kerätyn aineiston perusteella nykykäytäntönä

on, että ammattimaisten jätteenkäsittelijöiden tulee esittää jäteasetuksen 25§:n mukaiset tiedot osana ympäristölupahakemusasiakirjoja, mutta vaatimuk- sena ei ole ollut jätteen käsittelyn seuranta- ja tark- kailusuunnitelman vaatiminen erillisenä asiakirjana. Jätelaissa kuitenkin viitataan siihen, että suunnitel- man tulisi olla erillinen asiakirja: ”Ympäristöluvan- varaisen jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on esitettävä lupaviranomaiselle suunnitelma jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun järjestämisestä. Suunnitelmaan on sisällytettävä tarpeelliset tiedot jätehuollon seurannan ja tarkkailun järjestämisek- si.”. Kuten hankkeen aineistosta käy ilmi, tämä ei vaikuta palvelevan toiminnanharjoittajia eikä viran- omaisia, joten olisikin yhtenäisten käytäntöjen edis- tämiseksi tulisikin selventää nykyistä tarkemmin, milloin toiminnanharjoittajalta vaaditaan erillinen jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma ja milloin katsotaan riittäväksi sisällyttää jätease- tuksen 25§:n mukaiset tiedot muihin asiakirjoihin.

Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunni- telman merkitys voi kasvaa, kun lupamääräysten tarkistamisesta luovuttiin ympäristönsuojelulain 527/2014 muutoksen myötä vuonna 2015. Toi- minnanharjoittajan toiminta voi muuttua ympäris- töluvan toiminnankuvauksen mukaisesta niin, että luvanmuutostarvetta ei ole, jos muutoksia ei ympäristövaikutuksiin tule (Hietämäki ja muut 2016). Tässä tilanteessa kevyemmän menettelyn kautta käsiteltävät asiakirjat kuten jätteen käsittelyn seu- ranta- ja tarkkailusuunnitelma voisi olla matalan kynnyksen tapa tuoda toiminnan muutoskuvaus viranomaisen tietoon. Jo tästä syystä jätteen käsit- telyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman laatiminen jossain muodossa on perusteltua.

Kuva: Wilma Hurskainen/Ympäristöhallinnon kuvapankki



5. Lähteet ja lainsäädäntö

5.1 Lähteet

Hietämäki M, Siili-Hakkarainen L, Lahtela J, Järvinen K, Vanala T, Serenius K ja Leinonen K (2016) Ympäristövalvonnan ohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016

Levinen R (2012) Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi jätteistä. Perustelumuuisto 16.4.2012

Kautto P, Huhtinen K, Mela H ja Salmenperä H (2010) Jätelain kokonaisuudistus - etukäteisarviointi vaikutuksista kolmella teema-alueella. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2010

Ympäristöministeriö (2018) Ohje jätteenkäsittelyn (BAT) parhaita käyttökelpoisia tekniikoita (BAT) koskevien päätösten soveltamiseen. 15.11.2018

Suomen ympäristökeskus (2013) EMAS-järjestelmä ja sen toteuttaminen http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kulutus_ja_tuotanto/Ymparistojarjestelmat_ja_johtaminen/EMASin_toteuttaminen [Haettu 20.6.2018]

Vääriskoski-Kaukanen Sanna (2016) Ennaltavaraautumisvelvollisuus – Viranomaisten roolit sekä ennaltavaraautumissuunnitelman sisältö Hankkeen loppuraportti

Ympäristöministeriö, Ympäristönsuojeluosasto (2014) Jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksia. Muistio

5.2 Lainsäädäntö

Suomen lainsäädäntö

Hallituksen esitys jätelaiksi 199/2010 vp.

Hallituksen esitys ympäristönsuojelulaiksi 214/2013 vp.

Jätelaki 16.6.2011/646

Valtioneuvoston asetus jätteistä 19.4.2012/179

Valtioneuvoston asetus kaatopaikoista 2.5.2013/331

Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 4.9.2014/713

Ympäristönsuojelulaki 27.6.2014/527

Ahvenanmaan lainsäädäntö

Landskapslag (2018:83) om tillämpning av rikets avfallslag (maakuntalaki kansallisen jätelainsäädännön soveltamisesta)

Landskapslag (2008:126) om ändring av landskapslag om renhållning (maakuntalaki maakuntalain puhtaanapidosta muutoksesta)

Landskapslag (1981:3) om renhållning (maakuntalaki puhtaanapidosta)

Ruotsin lainsäädäntö

Avfallsförordningen (jäteasetus) 2011:927

Miljöbalk (ympäristökaari) 1998:808

Miljöprövnings-förordningen (ympäristöharkinta-asetus) 2013:251

Miljötillsynsförordningen (ympäristövalvonta-asetus) 2011:13

6. Liitteet

Liite 1 Kyselylomake AVI:n lupakäsittelijöille

Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat osana laitosten ympäristölupaprosessia. Kysely valtion myöntämien ympäristölupien lupakäsittelijöille

A) Jätteenkäsittelylaitosten lupaprosessi ja jätelain 646/2011 120 §:n mukainen jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma

1. Missä aluehallintovirastossa työskentelet?

2. Käsitteletkö ympäristölupahakemuksia, joissa ensisijaisena tai toissijaisena luvanvaraisuuden perusteena on jätteenkäsittely? (Jätelain 646/2011 liite 1, kohta 13).

- a) Kyllä
- b) En (Jos valitsit tämän vaihtoehdon, kysely ei koske sinua ja voit keskeyttää sen)

3. Jätelain (646/2011) 120 §:n mukaan ”Ympäristöluvanvaraisen jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on esitettävä lupaviranomaiselle suunnitelma jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun järjestämisestä.” Millaisia laitoksia suunnitelman laatimisvelvollisuus mielestäsi koskee?

- a) Pelkästään laitoksia, joiden ensisijainen luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely.
- b) Laitoksia joiden ensisijainen TAI toissijainen luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely.
- c) Muita, mitä?

4. Kuinka suuri osa käsittelemistäsi lupaviranomaiselle jätetyistä ympäristölupahakemuksista sisältää kokemuksesi mukaan jätelain 120 §:n mukaisen jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman?

- a) Ei yksikään tai vain muutama
- b) Alle puolet
- c) Noin puolet
- d) Yli puolet tai lähes kaikki hakemuksista
- e) En osaa sanoa

5. Kuinka suuri osa jätettä käsittelevistä ympäristöluvan hakijoista joutuu kokemuksesi mukaan täydentämään ympäristölupahakemustaan jätelain 120 §:n mukaisella suunnitelmalla?

- a) Ei yksikään tai vain muutama
- b) Alle puolet
- c) Noin puolet
- d) Yli puolet tai lähes kaikki hakijoista
- e) En osaa sanoa

6. Missä vaiheessa lupaprosessia jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman puuttuminen voi tulla ilmi? Järjestä vaihtoehdot a-d yleisyytensä mukaisesti. Kaikkia vaihtoehtoja ei tarvitse valita.

- a) Ennen 1. kuulutusta ja lausuntojen pyytämistä.
- b) Ympäristölupahakemuksen lausunnossa tuodaan esiin suunnitelman puuttuminen.
- c) Lupapäätöksestä valittamisen yhteydessä.
- d) Lupaprosessin muussa vaiheessa.

7. Huomioidaanko jätelain 120 §:n mukainen suunnitelman puuttuminen esim.

valvontaviranomaisen lausunnoissa?

- a) Lähes aina
- b) Joskus
- c) Harvoin tai ei koskaan
- d) En osaa sanoa

8. Huomioidaanko jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman sisällön puutteellisuus esim.

valvontaviranomaisen lausunnoissa?

- a) Lähes aina
- b) Joskus
- c) Harvoin tai ei koskaan
- d) En osaa sanoa

9. Täyttääkö laitoksen jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma tyypillisesti jäteasetuksen (179/2012) 25 §:n vaatimukset, kun se toimitetaan lupaviranomaiselle ensimmäisen kerran (joko erikseen hyväksyttäväksi tai osana lupahakemusta)?

- a) Ei lainkaan ja suunnitelmia tulee lähes aina täydentää ennen hyväksymistä.
- b) Suunnitelmat täyttävät pääsääntöisesti jäteasetuksen 25 §:n vaatimukset. Tarvittavat
- c) täydennykset voi toimittaa päätöksen jälkeen suoraan valvontaviranomaiselle.
- d) Kyllä, suunnitelmat täyttävät useimmiten jäteasetuksen 25 §:n vaatimukset.

10. Mille taholle jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien täydennykset tulee toimittaa?

- a) Lupaviranomaiselle, ennen kuin suunnitelman voi hyväksyä
- b) Valvontaviranomaiselle, suunnitelman hyväksymisen jälkeen
- c) Jollekin muulle taholla, mille?

B) Jätelain 120 §:n mukaisten jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien käsittely ja hyväksyminen

11. Oletko käsitellyt/hyväksynyt erikseen toimitettuja jätelain 120 §:n mukaisia suunnitelmia?

- a) Kyllä
- b) En (Siirry kysymykseen 14)

12. Jos jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma toimitetaan erillisenä (ei osana lupahakemusta), käydäänkö sen sisältö läpi ennen lausuntojen pyytämistä?

- a) Kyllä, miten?
- b) Ei

13. Kuinka toimiva nykyinen käytäntö jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien käsittelyyn ja hyväksymiseen mielestäsi on? Arvioi asteikolla 1–5.

14. Miten nykyistä käytäntöä jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien käsittely- ja hyväksymismenettelyyn tulisi kehittää?

15. Miten tulee menetellä, jos jätelain 120 §:n mukaista suunnitelmaa tulee päivittää hyväksymisen jälkeen? Mikä taho hyväksyy alueellanne päivitetyn suunnitelman? Tuleeko lupaviranomaisen hyväksyä päivitetty versio?

16. Voisiko ympäristönsuojelun valvonnan sähköistä järjestelmää YLV:ää hyödyntää jätelain 120 §:n mukaisten tarkkailusuunnitelmien päivittämisessä, täydentämisessä tai muuttamisessa sen jälkeen, kun suunnitelmat on lupaviranomaisen toimesta hyväksytyt?

- a) Kyllä, miksi?
- b) Ei, miksi?

C) Jätelain 120 §:n mukaisen jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien merkitys lupaviranomaisen näkökulmasta

17. Mikä rooli jätelain 120 §:n mukaisilla suunnitelmissa on tällä hetkellä laitosten tarkkailussa?

- a) Ei roolia
- b) Vähäinen rooli
- c) Keskeinen rooli
- d) En osaa sanoa

18. Miten jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman laatimisvelvollisuus nivoutuu osaksi laitoksen muuta tarkkailuvelvollisuutta?

19. Mille taholle jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma näkemyksesi mukaan laaditaan?

- a) Lupaviranomaiselle
- b) Valvontaviranomaiselle
- c) Toiminnanharjoittajalle itselleen
- d) Jollekin muulle taholle, mille?

20. Mitä hyötyä jätelain 120 §:n mukaisista suunnitelmista on tai voisi olla luvituksen kannalta? Entä valvontaviranomaisen tai toiminnanharjoittajan?

D) Jätelain 120 §:n mukaisia jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia koskevien käytäntöjen kehittäminen

21. Mitä potentiaalia jätelain 120 §:n mukaisissa suunnitelmissa voisi olla lupaprosessin kannalta? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelmat voivat yhtenäistää jätteenkäsittelylaitosten lupaprosesseja, miten?
- b) Suunnitelmat voivat systematisoida lupaprosessia, miten?
- c) Suunnitelmat voivat lisätä ympäristölupien vertailtavuutta ja yhtenäisyyttä, miten?
- d) Jokin muu mahdollisuus, mikä?
- e) Suunnitelmissa ei ole potentiaalia kehittää lupaprosessia.

22. Missä muodossa jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma tulisi esittää? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelman tulee olla itsenäinen asiakirja.
- b) Suunnitelma voi olla osana laitoksen muita tarkkailusuunnitelmia.
- c) Suunnitelman ei tarvitse olla itsenäinen asiakirja vaan jätteen käsittelyn 25 §:n mukaiset tiedot voi sisällyttää ympäristölupahakemukseen.
- d) Suunnitelman tulee olla jossain muussa muodossa, missä?

23. Tulisiko jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman laatimisvelvollisuutta muuttaa? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelman laatimisvelvollisuus tulisi rajata nykyistä tiukemmin vain sellaisiin laitoksiin, joiden ensisijainen luvanvaraisuusperuste on jätteenkäsittely.
- b) Suunnitelmien laatimisvelvollisuutta tulisi laajentaa nykyisestä.
- c) Jokin muu muutosehdotus, mikä?
- d) Suunnitelman laatimisvelvollisuutta Ei tarvitse muuttaa.

24. Tulisiko jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman sisältövaatimuksia muuttaa? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelmien sisältövaatimuksia tulisi ohjeistaa nykyistä vähemmän. Jäteasetuksen 25 § on liian tarkka.
- b) Suunnitelmien sisältövaatimuksia tulisi ohjeistaa nykyistä enemmän. Jäteasetuksen 25 § on liian suurpiirteinen.
- c) Suunnitelmien sisältövaatimuksia tulisi muuttaa jotenkin muuten, miten?
- d) Suunnitelmien sisältövaatimuksia Ei tarvitse muuttaa.

25. Olisiko toiminnanharjoittajille kohdistettu tiedotuskampanja jätelain 120 §:n mukaisesta suunnitelmasta hyödyllinen ja tarpeen?

- a) Kyllä
- b) Ei

26. Onko sinulla muita kommentteja tai ehdotuksia jätelain 120 §:n mukaisista suunnitelmista lupaprosessin näkökulmasta? Voit tähän myös syventää edellisten kysymysten vastauksia.

Liite 2 Kyselylomake ELY-keskusten jätteitä käsittelevien laitosten valvojille

Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat ympäristölupien valvonnassa. Kysely ELY-keskusten ympäristöluvanvaraisten laitosten valvojille.

A) Jätettä käsittelevien laitosten valvonta

1. Missä ELY-keskuksessa työskentelet?
2. Minkä toimialojen laitoksia valvot?
3. Mikä on valvomiesi laitosten kokonaislukumäärä?
4. Arvioi, kuinka monen valvomasi laitoksen ENSISIJAINEN luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely (YSL 527/2014, liite 1, kohta 13).
5. Arvioi, kuinka monen valvomasi laitoksen TOISSIJAINEN luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely?

B) Jätelain 646/2011 120 §:n mukaiset jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat valvomiesi laitosten osalta

6. Kuinka hyvin tunnet jätelain 120 §:ään kirjatun velvollisuuden laatia jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma? Arvioi asteikolla 1–5.
7. Jätelain (646/2011) 120 §:n mukaan "Ympäristöluvanvaraisen jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on esitettävä lupaviranomaiselle suunnitelma jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun järjestämisestä." Millaisia laitoksia suunnitelman laatimisvelvollisuus näkemyksesi mukaan koskee?
 - a) Pelkästään laitoksia, joiden ensisijainen luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely.
 - b) Laitoksia, joiden ensisijainen TAI toissijainen luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely.
 - c) Perusteet ovat epäselvät ja yhtenäinen käytäntö puuttuu.
8. Kuinka suuri osa valvomistasi laitoksista on käsityksesi mukaan velvollinen laatimaan jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman?
 - a) Vain muutama
 - b) Alle puolet
 - c) Noin puolet
 - d) Lähes kaikki
 - e) En osaa sanoa
9. Kuinka suuri osa valvomistasi laitoksista, jotka ovat velvollisia laatimaan jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman, on tietojesi mukaan toimittanut suunnitelman hyväksyttäväksi lupaviranomaiselle? Kysymys koskee niitä suunnitelmia, jotka on jo hyväksytty sekä niitä, jotka vielä ovat käsiteltävänä.
 - a) Vain muutama
 - b) Alle puolet
 - c) Noin puolet
 - d) Lähes kaikki
 - e) En osaa sanoa

10. Kuinka suuri osa valvomiesi laitosten laatimista jätelain 120 §:n mukaisista suunnitelmista on hyväksytty lupaviranomaisen toimesta? (Suunnitelma on voitu hyväksyä joko osana lupaprosessia tai erillisellä päätöksellä.)

- a) Vain muutama
- b) Alle puolet
- c) Noin puolet
- d) Lähes kaikki
- e) En osaa sanoa

11. Missä muodossa valvomiesi laitosten jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat pääsääntöisesti ovat? Voit valita useampia vastausvaihtoehtoja.

- a) Erillisinä asiakirjoina
- b) Osana tarkkailusuunnitelma
- c) Tiedot sisältyvät lupahakemukseen
- d) Muussa muodossa, missä?

12. Vastaavatko valvomiesi laitosten laatimat jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat pääsääntöisesti jäteasetuksen (179/2012) 25 §:n sisältöä? Arvioi suunnitelmien sisältöä asteikolla 1–5.

13. Ovatko valvomiesi laitosten laatimat jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat sisällöltään pääsääntöisesti kattavia?

- a) Kyllä
- b) Eivät, miten niitä tulisi kehittää?

14. Joissakin ympäristölupapäätöksissä toiminnanharjoittaja on määrätty toimittamaan valvontaviranomaiselle jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma määräajassa laitoksen ympäristöluvan tultua voimaan. Miten valvomasi laitokset pääsääntöisesti noudattavat määräystä?

- a) Suunnitelma toimitetaan tyypillisesti valvontaviranomaiselle määräajassa ja oma-aloitteisesti.
- b) Suunnitelma toimitetaan tyypillisesti valvontaviranomaiselle vasta erillisen kehotuksen jälkeen.
- c) Suunnitelmaa ei toimiteta valvontaviranomaiselle lainkaan.
- d) Määräystä noudatetaan jotenkin muuten, miten?
- e) Tämä kysymys ei koske valvomiasi laitoksia.

15. Mikä on mielestäsi oikea menettelytapa jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien hyväksymisen suhteen? (Toimivalta suunnitelman hyväksymiseen on säädetty lupaviranomaiselle.)

16. Joissakin ympäristölupapäätöksissä tai jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien hyväksymispäätöksissä toiminnanharjoittaja on määrätty täydentämään suunnitelmaa valvontaviranomaiselle ympäristölupa- tai hyväksymispäätöksen tultua voimaan. Miten valvomasi laitokset pääsääntöisesti noudattavat määräystä?

- a) Täydennetty suunnitelma toimitetaan useimmiten valvontaviranomaiselle määräajassa ja oma-aloitteisesti.
- b) Täydennetty suunnitelma toimitetaan tyypillisesti valvontaviranomaiselle vasta erillisen kehotuksen jälkeen.
- c) Suunnitelman täydennystä ei toimiteta valvontaviranomaiselle lainkaan.
- d) Määräystä noudatetaan jotenkin muuten, miten?
- e) Tämä kysymys ei koske valvomiasi laitoksia.

17. Mikä on mielestäsi oikea menettelytapa jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman täydentämisen suhteen? Millaisia täydennyksiä valvontaviranomainen voi mielestäsi hyväksyä?

18. Miten olet huomioinut, ovatko valvomasi laitokset noudattaneet jätelain 120 §:ää? (Voit valita useampia vaihtoehtoja.)

- a) En ole kiinnittänyt valvonnassa huomiota suunnitelmiin lainkaan.
- b) Olen ympäristölupahakemuksen lausunnossa maininnut suunnitelman puuttumisesta.
- c) Olen ympäristölupahakemuksen lausunnossa todennut, ettei jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma täytä jäteasetuksen 25 §:n vaatimuksia.
- d) Olen itse ollut toiminnanharjoittajaan yhteydessä ja kehottanut toimittamaan jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman lupaviranomaiselle.
- e) Olen huomioinut suunnitelman puuttumisen/puutteellisuuden muuten, miten?

19. Oletko hyödyntänyt laitosten laatimia jätelain 120 §:n mukaisia suunnitelmia valvonnassa?

- a) Kyllä, miten?
- b) En

20. Mikä on alueellanne käytäntö, jos jätelain 120 §:n mukaista suunnitelmaa tulee päivittää hyväksymisen jälkeen? Mikä taho hyväksyy päivitetyn suunnitelman?

C) Jätelain 120 §:n mukaiset jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat ja ympäristölupien valvonta

21. Onko jäteasioiden valvonta mielestäsi yhtenäistä oman ELY-keskuksesi sisällä?

- a) Kyllä
- b) Ei, epäyhtenäisyys ilmenee seuraavasti:
- c) En osaa sanoa

22. Onko jäteasioiden valvonta mielestäsi yhtenäistä ELYjen välillä?

- a) Kyllä
- b) Ei, epäyhtenäisyys ilmenee seuraavasti:
- c) En osaa sanoa

23. Miten voidaan varmistaa jätettä käsittelevien laitosten seurannan ja tarkkailun yhtenäisyys alueellisesti ja valtakunnallisesti?

24. Onko jätelain 120 §:n mukaisella suunnitelmalla mielestäsi potentiaalia edistää valvonnan yhtenäisyyttä valtakunnallisesti?

- a) En usko
- b) Kyllä, mahdollisesti. Miten?
- c) Kyllä ehdottomasti. Miten?
- d) En osaa sanoa

25. Täydentääkö jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma laitosten muuta tarkkailua ja seurantaa? Miten?

26. Aiheuttaako jätelain 120 §:n mukainen suunnitelman laatimisvelvollisuus haasteita valvontaan? Millaisia haasteita?

27. Mille taholle jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma näkemyksesi mukaan laaditaan? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Lupaviranomaiselle
- b) Valvontaviranomaiselle
- c) Toiminnanharjoittajalle itselleen
- d) Jollekin muulle taholle, mille?

28. Mitkä tahot mielestäsi hyötyvät jätelain 120 §:n mukaisista suunnitelmista? Voit valita useampia vastausvaihtoehtoja.

- a) Lupaviranomainen
- b) Valvontaviranomainen
- c) Toiminnanharjoittaja
- d) Jokin muu taho, mikä?

29. Mitä hyötyä jätelain 120 §:n mukaisista suunnitelmista on tai voisi olla valvonnan kannalta?

30. Onko jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien vaatimiskäytännöissä yhtenäinen linja alueellasi?

- a) Kyllä, millainen?
- b) Ei, epäyhtenäisyys ilmenee seuraavasti:
- c) En osaa sanoa

D) Jätelain 120 §:n mukaisten jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia koskevien käytäntöjen kehittäminen

31. Tulisiko jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman laatimisvelvollisuutta muuttaa? Voit valita

useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelman laatimisvelvollisuus tulisi rajata nykyistä tiukemmin VAIN sellaisiin toimintoihin, joiden ENSISIJAINEN luvanvaraisuusperuste on jätteenkäsittely.
- b) Suunnitelmaa tulee edellyttää toimijoilta, joiden ENSI- TAI TOISSIJAINEN luvanvaraisuusperuste on jätteenkäsittely.
- c) Jokin muu muutosehdotus, mikä?
- d) Jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman laatimisvelvollisuutta ei tulisi muuttaa.

32. Tulisiko jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman sisältövaatimuksia muuttaa? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelmien sisältöä tulisi ohjeistaa nykyistä vähemmän. Jäteasetuksen 25 § on liian tarkka.
- b) Suunnitelmien sisältövaatimuksia tulisi ohjeistaa nykyistä enemmän. Jäteasetuksen 25 § on liian suurpiirteinen.
- c) Sisältövaatimukset ovat nykyisellään hyvät.

33. Missä muodossa jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma tulisi esittää? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelman tulee olla itsenäinen asiakirja.
- b) Suunnitelman voi olla osana laitoksen muita tarkkailusuunnitelmia.
- c) Suunnitelman ei tarvitse olla erillinen asiakirja vaan jäteasetuksen 25 §:n tiedot voi sisällyttää ympäristölupahakemukseen.
- d) Suunnitelman tulee olla jossain muussa muodossa, missä?

34. Voisiko jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien hyötyä valvonnassa lisätä kehittämällä niitä? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) En usko, miksi?
- b) Kyllä ne voisivat vähentää työtaakkaa. Miten?
- c) Kyllä, ne voisivat yhtenäistää valvontaa. Miten?
- d) Muu hyöty, mikä?

35. Voisiko jätelain 120 §:n mukaiset suunnitelmat muuttaa omavalvontasuunnitelmiksi? Mitä etuja tai haasteita tähän voisi liittyä?

36. Voisiko ympäristönsuojelun valvonnan sähköistä järjestelmää YLV:ää hyödyntää vastaisuudessa jätelain 120 §:n mukaisten suunnitelmien päivittämisessä ja täydentämisessä?

- a) Kyllä, miten?
- b) Ei, miksi?

37. Olisiko toiminnanharjoittajille kohdistettu tiedotuskampanja jätelain 120 §:n mukaisista

suunnitelmista hyödyllinen ja tarpeen?

- a) Kyllä
- b) Ei

38. Onko sinulla muita kommentteja tai kehittämissuhteita jätelain 120 §:n mukaisiin suunnitelmiin liittyen. Tässä voit myös tarkentaa jonkin tämän aiemman kysymyksen vastausta.

Liite 3 Kyselylomake kuntien ympäristöviranhaltijoille

Liite 3. Jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat ympäristölupaprosessissa ja ympäristö-lupien valvonnassa. Kysely kuntien ympäristöviranhaltijoille.

A) Jätettä käsittelevien toiminnanharjoittajien luvitus ja valvonta

1. Missä maakunnassa työskentelet?
2. Kuinka monta kuntaa kuuluu toimialueeseesi?
3. Toimialueellasi asuu ihmisiä:
 - a) Alle 2000
 - b) 2000–5000
 - c) 5000–10 000
 - d) 10 000–20 000
 - e) 20 000–50 000
 - f) 50 000–100 000
 - g) Enemmän kuin 100 000
4. Valvotko/Luvitatko jätteenkäsittelylaitoksia?
 - a) Kyllä
 - b) En (Jos valitsit tämän vaihtoehdon, kysely ei koske sinua ja voit keskeyttää sen)
5. Kuinka monta ympäristöluvanvaraista jätteenkäsittelylaitosta työskentelyalueellasi on?
6. Kuinka tuttu on jätteen käsittelyn tarkkailu ja seuranta, jätelain (646/2011) 120 §:n mukaan, sinulle? Arvioi asteikolla 1–5.
7. Jätelain 120 §:n mukaan ”Ympäristöluvanvaraisen jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on esitettävä lupaviranomaiselle suunnitelma jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun järjestelämisestä.” Millaisia laitoksia suunnitelman laatimisvelvollisuus näkemyksesi mukaan koskee?
 - a) Pelkästään laitoksia, joiden ensisijainen luvanvaraisuuden peruste on jätteen käsittely
 - b) Laitoksia, joiden ensisijainen tai toissijainen luvanvarausperuste on jätteen käsittely
 - c) Perusteet ovat epäselvät ja yhtenäinen käytäntö puuttuu
 - d) Muita, mitä?

B) Jätteen käsittelyn seuranta ja tarkkailu osana ympäristölupaprosessia

8. Huomioidaanko jätelain 120 § kun jätteenkäsittelylaitokselle valmistellaan lupaa?
 - a) Kyllä, miten?
 - b) Ei
9. Täyttävätkö jätteenkäsittelylaitosten ympäristölupahakemukset jäteasetuksen (179/2012) 25 §:n vaatimukset?
 - a) Aina
 - b) Usein
 - c) Joskus
 - d) Eivät koskaan
 - e) En osaa sanoa

10. Kuinka tärkeä jätteen käsittelyn tarkkailu- ja seurantasuunnitelma on ympäristölupaprosessin näkökulmasta? Arvioi asteikolla 1–5.

11. Ovatko toiminnanharjoittajat tietoisia jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailua koskevista velvollisuuksista, jätelain 120 §:n ja jäteasetuksen 25 §:n mukaisesti?

- a) Kyllä
- b) Eivät
- c) En osaa sanoa

C) Jätteen käsittelyn seuranta ja tarkkailu osana ympäristölupien valvontaa

12. Onko jäteasioiden valvonta mielestäsi yhtenäistä kunnallisten ympäristönsuojelutoimistojen välillä?

- a) Kyllä
- b) Ei, epäyhtenäisyys ilmenee seuraavasti:
- c) En osaa sanoa

13. Mitä sisältyy jätteenkäsittelylaitosten valvontaan toiminta-alueellasi (tarkastukset, yhteydenpito toiminnanharjoittajan kanssa, raportoitavat tiedot yms.)?

14. Miten ammattimaiset jätteenkäsittelijät pääsääntöisesti raportoivat toiminnastaan kunnan ympäristöviranomaiselle?

- a) Säännöllisesti
- b) Pyydettyäessä
- c) Eivät lainkaan
- d) Muulla tavalla, miten?

15. Onko työskentelyalueesi jätteenkäsittelylaitosten toiminta jäteasetuksen 25 §:n mukaista?

- a) Kyllä
- b) Osittain
- c) Ei
- d) En osaa sanoa

16. Onko valvomillasi laitoksilla jätelain 120 §:n mukaista jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmaa?

- a) Osana ympäristölupaa
- b) Erillisenä suunnitelmana
- c) Suunnitelmaa ei ole

17. Hyödynnetäänkö jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia valvonnassa? Arvioi asteikolla 1–5.

D) Jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittäminen

18. Tulisiko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman laatimisvelvollisuutta muuttaa? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelman laatimisvelvollisuus tulisi rajata nykyistä tiukemmin vain sellaisiin laitoksiin, joiden ensisijainen luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely.
- b) Suunnitelmien laatimisvelvollisuutta tulisi laajentaa nykyisestä.
- c) Suunnitelmaa tulee edellyttää toimijoilta, joiden ensi- tai toissijainen luvanvaraisuusperuste on jätteen käsittely.
- d) Jokin muu muutosehdotus, mikä?
- e) Suunnitelman laatimisvelvollisuutta ei tarvitse muuttaa.

19. Tulisiko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman sisältövaatimuksia muuttaa? Voit valita useampia vaihtoehtoja.

- a) Suunnitelmien sisältöä tulisi ohjeistaa nykyistä vähemmän. Jäteasetuksen 25 § on liian tarkka.
- b) Suunnitelmien sisältövaatimuksia tulisi ohjeistaa nykyistä enemmän. Jäteasetuksen 25 § on liian suurpiirteinen.
- c) Jokin muu muutosehdotus, mikä?
- d) Sisältövaatimukset ovat nykyisellään hyvät ja niitä ei tarvitse muuttaa.

20. Onko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma hyödyllinen jätteenkäsittelylaitoksille? Arvioi asteikolla 1–5.

21. Onko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma hyödyllinen viranomaiselle? Arvioi asteikolla 1–5.

22. Onko kunnan valvoman jätteenkäsittelylaitoksen tarpeellista seurata ja tarkkailla jätteen käsittelyään?

- a) Kyllä, miten?
- b) Ei, miksi?

23. Onko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma hyvä työkalu siihen?

- a) Kyllä, miksi?
- b) Ei, miksi?

24. Voiko ympäristönsuojelun valvonnan sähköinen asiointijärjestelmä, YLVA, helpottaa jätteen käsittelyseuran ja -tarkkailun valvontaa?

Kyllä, miten?

- a) Ehkä
- b) Ei

25. Voisiko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat muuttaa omavalvontasuunnitelmiksi? Mitä etuja tai haasteita tähän voisi liittyä?

26. Olisiko toiminnanharjoittajille kohdistettu tiedotuskampanja jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusta hyödyllinen ja tarpeen?

- a) Kyllä
- b) Ei

27. Onko sinulla kommentteja tai kehittämissuhteita jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmiin liittyen. Tässä voit myös tarkentaa jonkin aiemman kysymyksen vastausta.

Liite 4 Haastattelurungot AVIen lupakäsittelijöille, ELY-keskusten valvojalta ja toiminnanharjoittajille

Jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittäminen

Haastattelurunko, AVIen lupakäsittelijät

Kysymykset

1. Mikä on jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman rooli osana ympäristölupaprosessia?
2. Onko jätelain 120 §:n mukainen jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma luvituksen kannalta tarpeellinen?
3. Ovatko suunnitelman sisältövaatimukset sopivat?
4. Missä muodossa jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma tyypillisesti vaaditaan?
5. Vaaditaanko jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma nykyään automaattisesti lupaprosessin alkaessa?
6. Onko teillä vakiintuneita käytäntöjä sen suhteen, miten jätelain 120 §:n nähdään tulevan täytetyksi?
7. Mikä on alueellanne roolijako lupa- ja valvontaviranomaisen välillä jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien suhteen? Onko linja yhtenäinen?
8. Onko suunnitelman laatimisvelvollisuus aiheuttanut keskustelua lupaviranomaisten välillä? Entä valvontaviranomaisten kanssa?
9. Onko roolijako valvontaviranomaisen ja lupaviranomaisen välillä toimiva?
10. Käsitelläänkö AVI:ssa erikseen toimitettuja jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia?
11. Ovatko nykyiset käytännöt suunnitelmien hyväksymisen suhteen toimivat?
12. Miten käytännöt suunnitelmien osalta eroavat eri laitostyypeillä, tai ensi- ja toissijaisilla jätteen käsittelijöillä?
13. Tulisiko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmiin liittyviä käytäntöjä yhtenäistää?
14. Näettekö mahdollisuutena hyödyntää sähköisiä järjestelmiä, kuten uutta YLVA-järjestelmää osana laitosten jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien täydentämistä ja päivittämistä?
15. Onko muita näkökulmia, joita mielestänne tulisi tässä hankkeessa ottaa huomioon?

Haastattelurunko, ELY-keskusten valvojat

Kysymykset

1. Kuinka tuttu jätelain 120 § on? Entä siihen liittyvä jäteasetuksen (179/2012) 25 §?
2. Onko jätelain 120 §:n mukainen jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelma valvonnan kannalta tarpeellinen?
3. Ovatko suunnitelman sisältövaatimukset sopivat?
4. Tulisiko suunnitelman olla erillinen vai osana muuta laitoksen muita tarkkailusuunnitelmia?
5. Miten jätteen käsittelyn seuranta ja tarkkailu nivoutuu osaksi muuta tarkkailua?
6. Mikä on roolijako alueellanne lupa- ja valvontaviranomaisen välillä jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien suhteen? Onko linja yhtenäinen?
7. Ovatko nykyiset käytännöt suunnitelmien hyväksymisen suhteen toimivat?
8. Onko suunnitelmalla roolia tällä hetkellä laitosten valvonnassa? Millaisen roolin suunnitelma voisi?
9. Mitä hyötyä suunnitelmasta on valvonnan kannalta? Mille tahoille suunnitelmasta on/voi olla hyötyä?
10. Miten käytännöt suunnitelmien osalta eroavat eri laitostyypeillä?
11. Onko laitoksilta tullut palautetta suunnitelmiin liittyen?
12. Tulisiko valvontakäytäntöjä yms. yhtenäistää suunnitelmien osalta? Onko teillä ehdotuksia jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun yhtenäistämiseen?
13. Näettekö mahdollisuutena hyödyntää sähköisiä järjestelmiä, kuten uutta YLVA-järjestelmää osana laitosten jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien täydentämistä ja päivittämistä?
16. Onko muita näkökulmia, joita mielestänne tulisi tässä hankkeessa ottaa huomioon?
17. Tuleeko teille mieleen alueellanne toimivia, valtakunnallisesti toiminnanharjoittajia, joihin voisi olla yhteydessä?

Haastattelurunko, toiminnanharjoittajat

Kysymykset:

1. Kuinka hyvin tunnette jätelain 120 §:ään kirjatun velvollisuuden jätteen käsittelyn seurannasta ja tarkkailusta?
2. Oletteko itse laatinut jätelain 120 §:n mukaisia suunnitelmia?
3. Onko kokemuksenne mukaan selvää, milloin laitoksen tulee laatia jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma? Ovatko sisältövaatimukset selvät?
4. Hyödynnättekö laitoksissa JL 120 §:n mukaisia suunnitelmia? Miten?
5. Ovatko JL 120 §:n mukaiset suunnitelmat laitostenne osalta itsenäisiä asiakirjoja vai osana jotain muuta asiakirjaa?
6. Miten jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat nivoutuvat osaksi laitosten muuta tarkkailua?
7. Laaditaanko jätelain 120 §:n mukainen suunnitelma nykyään automaattisesti ympäristölupahakemuksen oheen?
8. Ovatko eri alueiden viranomaisten käytännöt jätteen käsittelyn seurannan suhteen yhteneväisiä? (Jätelain 120 §:n mukaisen suunnitelman laatimisvelvollisuus, suunnitelman hyväksyminen, suunnitelman päivittäminen jne.)
9. Mitä erityispiirteitä toimialanne aiheuttaa jätteen käsittelyn seurantaan ja tarkkailuun?
10. Mille tahoille jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmista on hyötyä? Entä mitkä tahot hyötyvät jätteen käsittelyn seurannasta ja tarkkailusta ylipäänsä?
11. Voisiko jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun suunnittelun toteuttaa jotenkin muuten? Miten?
12. Miten jätteen käsittelyn seurannasta ja tarkkailusta tiedottamista viranomaiselle voisi parhaiten kehittää?
13. Onko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia päivitetty laitostenne osalta? Miten päivityksistä on tiedotettu viranomaisille?
14. Onko toiminnanharjoittajille saatavilla tarpeeksi tietoa jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman laatimisvelvollisuudesta ja sisältövaatimuksista? Miten tietoa voisi lisätä?
15. Tulisiko jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien sisältövaatimuksia muuttaa?

K U V A I L U L E H T I

Julkaisusarjan nimi ja numero Raportteja 17/2019				
Vastuualue Ympäristö ja luonnonvarat				
Tekijät Maria Hughes		Julkaisuaika Huhtikuu 2019		
		Kustantaja /Julkaisija Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus		
Julkaisun nimi Jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittäminen Ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämishankkeen loppuraportti				
Tiivistelmä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toteuttama ja ympäristöministeriön rahoittama ohjaus- ja kehittämishanke jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun kehittämiseen toteutettiin lokakuusta 2017 kesäkuuhun 2018. Hankkeessa selvitettiin, miten jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien laatimisvelvollisuus toteutuu käytännössä valtion ja kuntien luvittamisissa ja valvomisissa ympäristöluvanvaraisissa laitoksissa. Hankkeessa myös selvitettiin, miten suunnitelmia hyödynnetään ja pitäisikö käytäntöjä niiden suhteen kehittää. Hanketta varten perehdyttiin voimassaoleviin valtion myöntämiin ympäristölupiin, jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmiin sekä niistä tehtyihin päätöksiin. Aineistoa kerättiin sähköisillä kyselyillä AVlen lupakäsittelijöille, ELY-keskusten valvojille ja kuntien ympäristöviranhaltijoille sekä haastatteleamalla valtion lupa- ja valvontaviranomaisia sekä ja valtion luvittamia ympäristöluvanvaraisia toiminnanharjoittajia. Hankkeen puitteissa selvitettiin myös Ruotsin ja Ahvenanmaan jätteen käsittelyn seurannan ja tarkkailun lainsäädäntöä ja käytäntöjä. Hankkeen aikana ilmeni, että jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia ei ole täysin omaksuttu osaksi ympäristölupaprosesseja ja ympäristölupien valvontaa. Suunnitelmien laatimiseen liittyvät käytännöt ja sisältö vaihtelevat. Aineiston perusteella suunnitelmat koetaan pitkälti päällekkäisinä muiden vastaavien toiminnanharjoittajilta vaadittavien asiakirjojen kanssa eikä ehdotonta suunnitelman laatimisvelvollisuutta aina pidetä tarpeellisena. Erillisinä suunnitelmina jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmia ei aineiston perusteella hyödynnetä viranomaisten tai toiminnanharjoittajien toimesta. Lähtökohtaisesti suunnitelmassa vaadittavat tiedot nähdään perusteltuina kerätä ja suunnitelma voi ohjata toiminnanharjoittajia huomioimaan keskeisiä asioista toimintaa suunnitellessaan. Kuntien ympäristöviranhaltijoiden näkemyksissä korostui erityisesti, että pienten toimijoiden osalta suunnitelma voi toimia tarkistuslistana asioista, jotka toiminnanharjoittajan tulee toiminnassa huomioida. Tiedotusta ja ohjeistusta jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelmien laatimiseen tarvitaan. Tarvetta on erityisesti toiminnanharjoittajille suunnatulle aukikirjoitetulle ohjeistukselle. Hankkeessa kerätyn aineiston perusteella on laadittu toimenpide-ehdotuksia, joilla selvennetään jätteen käsittelyn seuranta- ja tarkkailusuunnitelman roolia osana jätettä käsittelevien laitosten luvitusta ja valvontaa. Näillä toimenpiteillä voidaan edistää suunnitelman laatimisvelvollisuuden taustalla ollutta tavoitetta omavalvonnan lisäämisestä ja viranomaisvalvonnan keventämisestä.				
Asiasanat (YSA:n mukaan) Jätteiden lajittelu, seuranta, tarkkailu, jätteet, ympäristö, ympäristönsuojelu, ympäristövalvonta				
ISBN (Painettu)	ISBN (PDF) 978-952-314-778-2	ISSN-L 2242-2846	ISSN (painettu)	ISSN (verkkojulkaisu) 2242-2854
www www.doria.fi/ely-keskus		URN URN:ISBN:978-952-314-778-2		Kieli Suomi
Sivumäärä 55				
Kustannuspaikka ja -aika Turku 2019				

RAPORTEJA 17 | 2019

**JÄTTEEN KÄSITTELYN SEURANNAN JA TARKKAILUN KEHITTÄMINEN
YMPÄRISTÖHALLINNON OHJAUS- JA KEHITTÄMISHANKKEEN LOPPURAPORTTI**

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

ISBN 978-952-314-778-2 (PDF)

ISSN-L 2242-2846

ISSN 2242-2854 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-314-778-2

www.doria.fi/ely-keskus | www.ely-keskus.fi