



Selvitys vesilain valvonnan maksullisuudesta

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2022

ANNE POLSO (TOIM.)



Selvitys vesilain valvonnan maksullisuudesta

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2022

ANNE POLSO (TOIM.)

RAPORTTEJA 26 | 2023
Selvitys vesilain valvonnan maksullisuudesta
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2022

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Kansikuva: Kosteikkoa Alavudella. Kuva: Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus

ISBN 978-952-398-140-9 (PDF)

ISSN 2242-2854 (verkkajulkaisu)

URN:ISBN:978-952-398-140-9

www.doria.fi/ely-keskus

Sisältö

1.	Valvonnan maksullisuus	2
1.1.	Taustaa vesilain valvonnan maksullisuudelle.....	2
1.2.	Kokemuksia ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta.....	2
2.	Vesilain valvontaviranomaiset - ELY-keskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset	3
2.1.	Viranomaisten toimivalta	3
2.2.	Valvontaresurssien jakautuminen ELY-keskuksissa	3
3.	Vesilain valvontatehtävät	4
3.1.	ELY-keskuksen vesilain mukaiset valvontatehtävät	4
3.2.	Ennakkovalvonta	6
3.2.1.	Luvan tarpeen arviointi sekä lausunnot lupa- ja muista hakemuksista	6
3.2.2.	Pienten vesitaloushankkeiden ennakkovalvonta	6
3.2.3.	Vähäistä merkittävämpi ojitus (ojitusilmoitus).....	7
3.3.	Jälkivalvonta	7
3.3.1.	Vesitaloushankkeiden lupavalvonta	7
3.3.2.	Valmistumisilmoitus.....	8
3.3.3.	Lupamääräysten tarkistaminen ja hakemus luvan raukeamiseksi.....	8
3.3.4.	Aiemmin annetun päätöksen selventäminen.....	8
3.3.5.	Yhteistarkailusuunnitelman käsittely ELY-keskuksessa	8
3.4.	Muu laillisuusvalvonta.....	9
3.4.1.	Eräiden vesiluontotyyppien suojele.....	10
3.5.	Muu valvonta.....	10
4.	Muut ELY-keskuksen vesilain mukaiset tehtävät	11
4.1.	Ojitustoimitus.....	11
5.	Pinta- ja pohjavedet	13
5.1.	Vesienhoidon tavoitteet	13
5.2.	Pohjavesien suojele ja pohjavesiluokitus	13
5.3.	Vesilain valvonta pohjavesialueilla	13
5.3.1.	Lupavalvonta	14
5.3.2.	Keskeiset toimijat	14
6.	Tietojärjestelmät	15
6.1.	Asianhallintajärjestelmä USPA.....	15
6.2.	Ympäristölupien valvontajärjestelmä YLVA.....	15
6.3.	MYLLY.....	16
6.4.	Vesihuollon tietojärjestelmä VEETI.....	16
6.5.	Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta	16
6.6.	Vesistötyöt - tietojärjestelmät VESTY	17
6.7.	Pohjavesitietojärjestelmä POVET.....	17
6.8.	Ympäristöasioiden asiakaspalvelu Y-aspa.....	17
6.9.	Paikkatietoaineistot	18
6.10.	Vesi- ja ympäristölupien tietopalvelu.....	18

7.	Ympäristönsuojelulain suunnitelmallinen valvonta.....	19
7.1.	Valvontasuunnitelma ja -ohjelma	19
7.2.	Valvonnan järjestäminen.....	19
7.3.	Laitosten riskinarviointi ja valvontaluokat	19
8.	Ympäristölupien valvonnan maksullisuus.....	21
8.1.	Maksuperusteet ja valvontasuoritteet.....	21
8.2.	Valtion maksuperustelaki.....	22
9.	Vesitalousasioiden käsittely ELY-keskuksissa	24
9.1.	Lupa- ja ilmoitusmäärät sekä tarkastukset.....	24
9.2.	Ilmoitusten käsittely	24
9.3.	Yleisöilmoitukset	27
9.4.	Vesilain neuvonta	27
9.5.	Vesilain laillisuusvalvontamenettelyt.....	27
9.5.1.	Hallintopakko.....	27
9.5.2.	Tutkintapyyntö.....	28
9.5.3.	Vesilain mukaiset hallintopaketit ja tutkintapyynnot ELY-keskuksissa.....	28
9.6.	Vesilain valvontaan käytettävä työmäärä	29
10.	Vesilain valvonnan järjestäminen	31
10.1.	Vesilain valvontasuunnitelma ja -ohjelma	31
10.2.	Vesitaloushankkeiden valvontaluokat	31
11.	ELY-keskuksille kohdennettu kysely vesilain valvonnan maksullisuudesta	33
11.1.	Yleistä kyselystä	33
11.2.	Kysymykset.....	33
11.3.	Vastaukset.....	34
12.	Vesilain valvonta kunnan viranomaisessa ja kuntasektorin ehdotukset toimenpiteiksi.....	40
12.1.	Kunnan tehtävät.....	40
12.2.	Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen lausunnonantajana	40
12.3.	Käytännön työnjako vesilain valvonnassa	41
12.4.	Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesilain mukaiset päätösaasiat	41
12.5.	Maksulliset suoritteet vesilaissa	41
12.6.	Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten viranhaltijoiden näkemykset ja johtopäätös maksullisuudesta	42
13.	Vesilain valvontatoimenpiteiden maksullisuus.....	42
13.1.	Soveltuminen.....	42
13.2.	Maksujen suuruus ja valvontasuoritteiden määrittely.....	43
13.3.	Määräaikaistarkastus ja muut tarkastukset.....	43
13.4.	Vuosiraportin tarkastaminen	44
13.5.	Tarkkailusuunnitelma	44
13.6.	Ilmoitusten käsittely	45
13.7.	Päätös ojitustoimituksesta	45
13.8.	Maksullisista valvontasuoritteista laskuttaminen.....	46
13.9.	Maksujen tausta.....	46
13.10.	Työajan kirjaaminen	47
13.11.	Tietojärjestelmien kehittäminen osana valvontaa	47

14.	Maksullisuuden vaikutukset	48
14.1.	Valvonnan resurssitarpeisiin ja laatuun	48
15.	Yhteenveto	49
15.1.	Valvonnan maksullisuuden soveltaminen.....	49
15.1.1.	Ilmoitukset	49
15.1.2.	Tarkastukset.....	49
15.1.3.	Ojitusoimitus.....	49
15.1.4.	Raportointi	49
15.1.5.	Maksulliset valvontasuoritteet.....	50
15.1.6.	Sähköisen asioinnin edistäminen	50
15.1.7.	Laskutus.....	50
15.1.8.	Työajan seuranta.....	51
15.2.	Lopuksi.....	51
	Lähdeluettelo	52
	Kuvailulehti	53

1. Valvonnan maksullisuus

1.1. Taustaa vesilain valvonnan maksullisuudelle

Valvonnan maksullisuutta on pidetty yhtenä keinona lisätä valvonnan tehokkuutta, yhdenmukaistaa valvontatoimia sekä ylläpitää ja parantaa valtion ja kuntien valvontaviranomaisten toimintamahdollisuuksia.

Eduskunta edellytti vesilainsäädäntöä koskevassa vastauksessaan (HE 277/2009 - EV 355/2010), että hallitus ryhtyy selvittämään valvontamaksun käyttöönottamista myös vesilain (587/2011) valvontatehtävissä. Ympäristönsuojelulakiin (527/2014) sisällytettiin säännökset valvonnan maksullisuudesta jo syyskuussa 2015. Samalla ympäristönsuojelulakiin kirjattiin mm. valvonnan suunnitelmallisuutta koskevat pykälät.

Valtion valvontaviranomaisen harjoittama valvonta on ympäristönsuojelulaissa säädetty laajasti maksulliseksi niin, että se kattaa suunnitelmallisen valvonnan, rikkomusepäilyjen valvonnan ja hallintopakon käyttöön liittyvän valvonnan. Kunnan ympäristönsuojeluviran-omaisen harjoittama rikkomusepäilyjen valvonta on kuitenkin rajattu maksullisuuden ulkopuolelle.

Nykyään ympäristönsuojelulain maksullinen ja suunniteltu valvonta perustuu riskinarvioin-tiin, johon on kehitetty oma erillinen työkalu. Työkalu on sisällytetty osaksi ympäristönsuojelulain valvonnan tietojärjestelmää (YLVA).

Vesilain 18:12 mukaan vesilain mukaisen asian käsittelystä ainoastaan lupaviranomaisessa ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa voidaan tällä hetkellä periä maksu. Maksua ei kuitenkaan peritä viranomaisen eikä haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireille pannun asian käsittelystä, joten varsinaista valvontamaksua tai maksua tarkastuksesta ei voi yleensä periä vesilain valvonnassa. Muiden vaatimuksesta vireille pannun asian käsittelystä saadaan periä maksu, jos vireillepanoa on pidettävä ilmeisen perusteettomana.

1.2. Kokemuksia ympäristölupien valvonnan maksullisuudesta

Ympäristölupien valvontamaksuja kertyy vuosittain noin 3–4 miljoonaa euroa (Lillunen, A 2017). Eniten tuloja kertyy vuosiraporttien tarkastamisesta ja toiseksi eniten määräaikaistarkastuksista ja muista tarkastuksista. Valvontamaksutuloja kertyy eniten ELY-keskuksissa, joissa kohteita on paljon. Tuloilla on ollut mahdollista hankkia valvonnalle lisäresursseja.

Vuonna 2017 laaditun kyselyn perusteella 59 % toiminnanharjoittajista arvioi ympäristölupien valvontamaksut liian suuriksi ja 52 % uskoi maksullisuuden vaikuttavan valvonnan painopisteeseen. Vastanneista 76 % koki, että maksullisuus lisäsi heidän odotuksiaan valvonnan laadusta. Myös valvojakyselyyn vastanneista 93 % uskoi valvonnan maksullisuuden lisäävän toiminnanharjoittajien odotuksia valvonnalle ja 65 % sen siirtävän valvonnan painopistettä maksullisiin tehtäviin eli raporttien tarkastamiseen ja määräaikaistarkastuksiin. (Lillunen, A. 2017)

Toiminnanharjoittajien neuvonnan, tarkastusten ja tarkastuskertomusten laatu ovat parantuneet maksullisuuden myötä. Kokemukset valvonnan maksullisuudesta ovat pääosin hyviä ja maksullisuuteen perustuvaa valvontaa on voitu kehittää järjestelmällisesti viime vuosien aikana.

2. Vesilain valvontaviranomaiset - ELY-keskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset

2.1. Viranomaisten toimivalta

Vesilain mukaisia valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus valtion valvontaviranomaisena sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat vesilain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viranomaisten toimivalta on näin ollen rinnakkainen ja toisistaan riippumaton laillisuusvalvontaa koskevissa asioissa.

Toimivallan ollessa rinnakkainen, ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen huolehtivat, että eivät suorita päällekkäistä valvontaa esimerkiksi tilanteessa, jossa haitankärsijät ottavat yhteyttä molempiin valvontaviranomaisiin. Valvontaviranomaisten välisen yhteistyön tulee olla resurssien käytön ja valvonnan tuloksellisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Yhteistyössä ja sen suunnittelussa otetaan huomioon valvontaresurssit, asiantuntemus sekä käytännön mahdollisuudet valvontakäynteihin. Viranomaisten yhteistyö on voimassa olevan vesilainsäädännön valvonnassa viime vuosina vakiintunutta. Toimintatavoissa saattaa kuitenkin olla alueellisia eroja.

Vesilain valvontaviranomaiset, sekä kunta että ELY-keskus, käyttävät myös yleistä etua koskevaa puhevaltaa hakemusasioissa. Rikosasiassa, jossa on loukattu yleistä etua, ELY-keskus käyttää valtion edustajana asianomistajan puhevaltaa. Lisäksi ELY-keskukselle on lain mukaan tehtävä ennakoilmoitukset eräistä vesitaloushankkeista. Vesilain 5 luvussa säädetään ojitustoimituksesta, joka saatetaan vireille kirjallisella hakemuksella asianomaiselle valtion valvontaviranomaiselle eli ELY-keskukselle. Lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on toimivalta ratkaista eräitä vesilain 5 luvun mukaisia ojituserimielisyyksiä.

Vesilain mukaisena erityisenä valvontaviranomaisena toimivat kalatalousviranomaiset, joille kuuluu yleisen kalatalousedun valvonta vesitalousasioissa, kuten esim. lupapäätöksissä määrättyjen kalataloudellisten velvoitteiden (kalataloustarkkailuvelvoite, toimenpidevelvoite) toteutumisen valvonta ja kalatalousmaksujen käyttösuunnitelmien laadinnasta ja toimeenpanosta huolehtiminen. Kalatalouden alueellisten viranomaistehtävien hallinnointi on keskitetty 1.1.2015 alkaen kolmeen ELY-keskukseen. Varsinais-Suomen ELY-keskus vastaa meren rannikon kalataloustehtävistä, Pohjois-Savon ELY-keskus vastaa Järvi-Suomen kalataloustehtävistä ja Lapin ELY-keskus vastaa Pohjois-Suomen kalataloustehtävistä.

2.2. Valvontaresurssien jakautuminen ELY-keskuksissa

Vesilain valvontaan on ELY-keskuksissa käytettävissä enää noin 20 henkilötyövuotta (htv), kun määrä vuonna 2015 oli vielä 34 htv:ta (Sahivirta 2016). Määrän voidaan katsoa olevan valvontakohteisiin ja työmäärään nähden melko vähäinen. Osa vesilain valvontaa suorittavista tekee myös muuta valvontatyötä.

Käytännössä valvontatehtävät keskittyvät ilmoitusten käsittelyyn ja lupahakemuksista annettaviin lausuntoihin sekä luvan tarpeen arviointiin ja siihen liittyvine ohjauksineen. Ilmoitusten käsittelyn yhteydessä tehtävän luvan tarpeen arvioinnin lisäksi valvontaviranomainen harkitsee luvantarvetta mm. toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden yhteydenottojen perusteella. Usein myös viranomaiset tai hankkeesta vastaavat pyytävät suunnitellusta hankkeesta tai toimenpiteestä ennakkolausuntoa ELY-keskukselta. Luvan saaneiden vesitaloushankkeiden valvontaa ei juurikaan tehdä sen vaatimalla tavalla resurssisyydestä johtuen.

Laillisuusvalvonnan ohella ELY-keskus valvoo vesilain mukaisissa asioissa yleistä etua. Valvonta kohdistuu ensisijaisesti hankkeisiin, joilla voi olla yleisen edun kannalta merkittäviä vaikutuksia.

3. Vesilain valvontatehtävät

3.1. ELY-keskuksen vesilain mukaiset valvontatehtävät

Ennakkovalvontana ei tässä selvityksessä käsitellä aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvia luvitus- ja muita tehtäviä taikka niiden maksullisuutta. Selvitys koskee vain valvontaviranomaisen työtehtäviin kuuluvaa ennakkovalvontaa ja siihen on tässä yhteydessä sisällytetty myös tarkkailusuunnitelmien hyväksyminen.

Ennakkovalvonta jakautuu lupapäätöksiin perustuvaan valvontaan ja laissa säädettyjen ennakoilmoitusten perusteella tehtävään valvontaan. Jälkivalvontaan kuuluu luvan tai vastaa-van päätöksen valvonta, jossa keskitytään luvan ehtojen ja muiden toiminnassa sovellettavien säännösten noudattamiseen.

Kaikkeen valvontaan voidaan katsoa sisältyvän myös yleisen edun valvontaa. Se voi kohdistua esimerkiksi ympäristön- ja luonnonsuojeluun, alueiden käyttöön, kalatalouteen ja vesiliikenteeseen. Yleisen edun valvonnassa vesivarojen käytön ja hoidon vaatimukset tulee ottaa huomioon yksityistä intressiä laajemmin.

Näiden lisäksi ryhmään muu valvonta on sijoitettu muita valvontatyyppejä tehtävä, jotka eivät suoraan sovi edellä mainittuun jaotteluun. Eri valvontatyyppien välinen jaottelu ei ole tarkkarajainen.

Taulukko 1. Vesilain mukaiset valvontatehtävät

Lainkohta VL	Valvontatehtävä
Ennakkovalvonta	
3:16	Kuuleminen valmisteluluvan myöntämistä koskevasta erikseen tehdystä hakemuksesta
4:11	Vaatimus tai hakemus vedenottamon suoja-alueen määräämiseksi
5:22	Vaatimus ojitussyhteisön perustamiseksi
5:31	Ojitustoimituksen vireille tulo. Valtion valvontaviranomainen vastaanottaa hakemuksen ojitustoimituksesta ja antaa määräyksen ojitustoimituksen pitämiseen.
5:33	Lausunnon antaminen ojitushankkeesta ojitustoimituksessa (<i>myös kalatalousviranomaisena</i>)
5:35	Ojitustoimituksen toimituskokouksesta ja loppukokouksesta ilmoittaminen sekä ojitussuunnitelman nähtävillä pito verkkosivuilla
5:37	Ojitustoimituksen päätöksen tiedoksianto, päätöksen jäljennöksen vastaanottaminen (<i>myös kalatalousviranomaisena</i>)
11:6	Lausunnon antaminen lupa-asiasta (<i>myös kalatalousviranomaisena</i>)
11:22	Lupapäätöksen toimittaminen valvontaviranomaiselle
15:1	Muutoksenhaku lupaviranomaisen, valtion valvontaviranomaisen, ojitustoimituksen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksestä
15:3	Vastineen antaminen valituksesta (<i>myös kalatalousviranomaisena</i>)
17:7	Säännöstelyä tai veden ottoa koskevan luvan siirtyminen toiselle (<i>ilmoitusvelvollisuus valtion valvontaviranomaiselle</i>)
Vesilain mukaiseen ennakoilmoitukseen perustuva valvonta	
2:15	Ilmoituksen käsittely (<i>johdon sijoittaminen toisen vesialueelle, haitan poistaminen, maa-aineksen kotitarveotto, pinta- ja pohjavedenotto</i>)
4:9	Ilmoituksen käsittely (<i>vedenottoluvasta poikkeaminen erityistilanteissa</i>)

5:6	Ilmoituksen käsittely (<i>muu kuin vähäinen ojitus</i>)
Jälkivalvonta	
3:11	Hankkeen tarkkailusuunnitelman hyväksyminen ja muuttaminen sekä päätös yhteistarkkailusta (<i>myös kalatalousviranomaisena</i>) ¹
3:15	Kalatalousveloitteen toteuttamissuunnitelman hyväksyminen ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelman vahvistaminen (<i>kalatalousviranomaisena</i>) ² Vaatus em. suunnitelmien muuttamiseksi
3:18	Valmistumisilmoituksen vastaanottaja
3:20	Hakemus lupamääräysten määräämiseksi tarkistamiseksi
3:21	Hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi ja uusien määräysten antamiseksi
3:24	Hakemus luvan määräämiseksi raukeamaan
4:9	Veden ottamista koskevasta luvasta poikkeaminen, ilmoitus valvontaviranomaiselle
10:4	Ilmoitus valvontaviranomaiselle yleistä kulkuväylää koskevan päätöksen muuttamisesta
14:2	Valvontaviranomaisen toimet lainvastaisen menettelyn johdosta
14:3	Tiedonsaanti ja tarkastusoikeus
14:5	Kuuleminen hallintopakkoasiassa
14:7	Luontovahingosta ilmoittaminen (aiheuttajan ilmoitettava valvontaviranomaiselle)
14:13	Toimenpiteet valmistumisilmoituksen johdosta (<i>kuulutus, tarkastus</i>)
18:3 a	Vesistöalueen padotus- tai juoksutus selvityksen laatiminen ja tarvittaessa hakemus luvan muuttamiseksi
18:4	Hakemus vaarantorjuntatoimien määräämiseksi
18:5	Jäästä aiheutuvien vahinkojen torjuminen, ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle
19:7	Säännöstelyselvitys. Hakemus säännöstelylupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten asettamiseksi (<i>myös kalatalousviranomaisena</i>)
19:9	Hakemus tarkkailuveloitteen määräämiseksi hankkeelle, jolle on myönnetty lupa ennen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten pohjalta
19:16	Hakemus aiemmin annetun päätöksen selventämiseksi
Muu laillisuusvalvonta ja muu valvonta	
9:10	Hakemus uittajana velvoittamiseksi haitallisten oppopuiden poistamiseksi vesistöistä, haitallisten oppopuiden poistaminen
9:19	Hakemus uittoyhteisön purkamiseksi
9:21	Uiton jälkihoitotoimenpiteet: Hakemus uiton toimintapaikkoja koskevien lupien määräämistä raukeamaan, toimenpiteet vaaraa aiheuttavien laitteiden ja rakennelmien poistamiseksi
12:11	Vesioikeudellisen yhteisön kokouksen kutsuminen

¹ Ratkaistaan maksullisella hallintopäätöksellä.

² Ratkaistaan maksullisella hallintopäätöksellä.

14:9	Haitan tai vaaran poistaminen (hakemuksesta, omistajattomat rakennelmat)
14:10	Valvontaviranomaisen välittömät toimet
14:11	Toiminnan keskeyttäminen (VL 2:15:n mukainen toiminta)
16:5	Valtion valvontaviranomaisen puhevalta rikosasiassa

3.2. Ennakkovalvonta

3.2.1. Luvan tarpeen arviointi sekä lausunnot lupa- ja muista hakemuksista

Valvontaviranomaisten ennakkovalvontaan kuuluu ennen kaikkea luvantarpeen harkinta ja siihen liittyvä ohjaus ja neuvonta. Valvontaviranomainen harkitsee hankkeen luvantarvetta vesilaissa säädettyjen ennakoilmoitusten perusteella sekä vastauksena haitankärsijöiden tai toimintaa suunnittelevien tekemiin tiedusteluihin hankkeista, joista ei ole säädetty ennakoilmoitusvelvollisuutta (mm. pienet vesirakentamishankkeet ja ojitukset).

Aluehallintoviraston on pyydettävä lupahakemuksesta lausunto siltä ELY-keskukselta, jonka toimialueella hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä. Lisäksi aluehallintoviraston on pyydettävä lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman hankkeen vaikutukset saattavat ilmetä sekä hakemuksen tarkoittaman hankkeen sijaintialueen kunnalta ja tarvittaessa hankkeen vaikutusalueen kunnilta. Lähtökohtaisesti ELY-keskus antaa lupahakemuksista aina lausunnon.

Valmisteluluvalla tarkoitetaan hankkeesta vastaavan oikeutta ryhtyä jo ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemista hankkeen toteuttamista valmisteleviin toimenpiteisiin. ELY-keskus antaa valmisteluluvasta lausunnon aluehallintovirastolle aina, mikäli hankkeella voi olla merkittäviä vaikutuksia. Lausunnossa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, mitä vesien-hoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista sekä mitä tulvariskien hallintasuunnitelmassa on esitetty.

Ennakkovalvontaa on myös muutoksenhakuoikeuden käyttäminen.

3.2.2. Pienten vesitaloushankkeiden ennakkovalvonta

Pienten vesitaloushankkeiden ilmoitusvelvollisuus toimii merkittävämpänä ennakkovalvonnan välineenä; sen avulla valvontaviranomainen saa tiedot alueella toteutettavista hankkeista. Hankkeesta vastaavan on vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteen aloittamista ilmoitettava ELY-keskukselle kirjallisesti vesistön käyttöä koskevan haitan poistamisesta eli esimerkiksi vesistön ruoppauksesta, maa-ainesten ottamisesta vesistön pohjasta sekä 100 kuutiota vuorokaudessa ylittävistä pinta- tai pohjaveden ottamisesta.

Vesilain 2 luvun 15 § mukaisiin ilmoituksenvaraisiin hankkeisiin kuuluvat myös johtojen sijoittaminen toisen vesialueelle eli ns. vesistön alitukset. Vesilain muutoksen (505/2019) yhteydessä lisättiin uusi 2 luvun 5a §. Pykälässä säädetään johtojen sijoittamisesta, jota koskeva ilmoitus on tehtävä 60 vrk ennen toimenpiteen aloittamista. Samalla hanke poistettiin luvanvaraisten vesitaloushankkeiden luettelosta.

ELY-keskus antaa ilmoituksesta aina tiedon kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jonka alueella toteutettavasta toimenpiteestä on kysymys tai jonka alueella toimenpiteet vaikutukset kohdistuvat.

Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on tunnistaa lupaa edellyttävät hankkeet ennen niihin ryhtymistä sekä tarvittaessa ohjata hankkeesta vastaava toteuttamaan hanke mahdollisimman haitattomasti. Ilmoituksen saatuaan ELY-keskus joko ohjaa ilmoittajaa hakemaan vesilain mukaista lupaa mahdollisten haitallisten vaikutusten perusteella tai antaa mahdollisia neuvoja hankkeen toteuttamiselle. Ilmoitus voidaan myös käsitellä ilman, että siitä annetaan erillistä lausuntoa. Tällöin toiminta voidaan aloittaa, kun siihen vesilaissa säädetty aika on kulunut. Yleistä kuitenkin on, että ilmoituksiin vastataan kirjallisesti, esimerkiksi lausunnona. Osa ELY-keskuksista on mukana ympäristöasioiden keskitetyssä palvelujärjestelmässä (Y-ASP), jossa ilmoitukset esikäsitellään.

3.2.3. Vähäistä merkittävämpi ojitus (ojitusilmoitus)

Valtion valvontaviranomaisena toimivalle ELY-keskukselle on ilmoitettava muusta kuin vähäisestä ojituksesta vähintään 60 vuorokautta ennen ojitukseen ryhtymistä.

Ilmoitusta ei kuitenkaan tehdä, jos ojituksesta on jo määrätty vesilain mukaisessa luvassa, ojitustoimituksessa tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksessä taikka tie- tai ratasuunnitelmassa.

Ojitusilmoituksen johdosta valtion valvontaviranomaisen tulee tarvittaessa kehottaa hankkeesta vastaavaa hakemaan vesilain mukaista lupaa tai ojitustoimitusta.

3.3. Jälkivalvonta

Kertaluonteisia, lyhytaikaisia ja vaikutuksiltaan vähäisiä rakentamishankkeita (esimerkiksi ruoppaus- ja niittohankkeet, ojitukset, laiturit ja muut vähäiset vesistö rakenteet sekä pienet siltatyöt ja alitukset) valvotaan yleensä vain haitankärsijöiden tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ilmoitusten perusteella, mikäli ne eivät ole tulleet valvontaviranomaisen tietoon toiminnanharjoittajan tekemän ennakoilmoituksen tai tiedustelun perusteella.

ELY-keskus tekee viranomaisaloitteista säännöllistä lupavalvontaa yleensä vain suurehkoissa ja yleiseen etuun merkittävästi vaikuttavissa hankkeissa. Muuta jälkivalvontaa ovat mm. Luvan haltijoiden tekemät valmistus- ja aloittamisilmoitukset sekä tarkkailusuunnitelmien hyväksymiset.

3.3.1. Vesitaloushankkeiden lupavalvonta

Vesilain mukaiseen lupavalvontaan kuuluu vesilain nojalla annettujen vesitaloushankkeita koskevien päätösten ja määräysten noudattamisen valvonta.

Vesilain mukaiset luvat myönnetään pääsääntöisesti pysyvinä. Lupavalvontaan ei sisälly määräaikaistarkastuksia tai muuta viranomaiseen kohdistuvaa velvoitetta tarkistaa hankkeen luvanmukaisuutta, ellei siihen ilmene erityistä aiheutta.

ELY-keskus valvoo ympäristövalvonnan ohjeen (Hietämäki ym. 2016) mukaisesti ensisijaisesti hankkeita, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi virtaamaan tai vesiluontotyyppeihin, kuten suuret väylä- ja satamahankkeet ja läjitykset. Yleensä ELY-keskuksen on luontevinta toteuttaa lupavalvontaa. Valvontaviranomaisten tulee tarvittaessa toimia kuitenkin yhteistyössä ja huolehtia toisen valvojatahon tiedonsaannista myös lupien valvonnassa.

Vesilain mukaisten hankkeiden kesto ja mittakaava vaihtelevat huomattavasti, mikä vaikuttaa hankkeiden valvontaan. Varsinaisen lupavalvonnan tarve on yleensä vähäistä pienissä kertaluonteisissa vesitaloushankkeissa, jotka ovat myös vaikutuksiltaan vähäisiä. Tällaisia ovat esimerkiksi ruoppaus- ja niittohankkeet, ojitukset, laiturit ja muut vähäiset vesistö rakenteet sekä pienet siltatyöt ja vesistön alitukset. Valvontaviranomainen suorittaa valvontatoimenpiteitä lähinnä silloin, jos naapuri, muu haitankärsijä, kansalainen tai toinen viranomainen ilmoittaa lupamääräysten rikkomisesta tai, jos hanketta ei ole toteutettu luvan edellyttämällä tavalla. Yksittäisten haitankärsijöiden vireille panemat valvontailmoitukset saattavat olla työllistäviä ja kestää pitkään.

Suurissa ja yleiseen etuun merkittävästi vaikuttavissa hankkeissa lupavalvonnan merkitys on suurempi ja myös viranomaisaloitteiset valvontakäynnit/tarkastukset voivat olla tarpeen. Tällaisia ovat esimerkiksi vedenpinnan nostot sekä suuret vesistö täytöt ja vesistö rakenteet. Suurissa ja toteutukseltaan pitkäkestoisissa hankkeissa luvan haltija toimittaa tietoja veden korkeuksista ja vesistövaikutuksista yleensä muutaman vuoden ajan hankkeen toteutuksen jälkeen. Jatkuvakestoisissa hankkeissa, kuten säännöstelyssä, vesivoiman hyödyntämisessä ja vedentotossa luvan haltijalla on pysyvä tarkkailuvelvoite.

Lupavalvonnassa merkittävä hankeryhmä ovat vesistöjen säännöstelyt. Vesistöjä säännöstellään ensi sijassa tulvasuojelun, voimatalouden, vesiliikenteen, vedenhankinnan, veden laadun parantamisen, virkistyskäytön ja maankuivatuksen tarpeisiin.

Säännöstelyhankkeissa valvotaan erityisesti vedenkorkeuksista ja virtaamista annettujen lupamääräysten noudattamista. Suurten säännöstelyjen järvien ja jokien tarkkailutiedot toimitetaan suoraan vesistömallijärjestelmään (VEMALA), jota ELY-keskus hyödyntää valvonnassaan. Pienempien säännöstelyhankkeiden luvanhaltijat lähettävät useimmiten ilmoitukset vedenkorkeuksista ja virtaamista kuukausittain alueen ELY-keskukselle, jossa tiedot syötetään järjestelmään.

Pienissä vedenkorkeuden nostohankkeissa, joita seurataan muutaman vuoden ajan hankkeen toteuttamisen jälkeen, tiedot tallennetaan valtion hallinnon yhteiseen asianhallintajärjestelmään (USPA). Näitä valvontatietoja tarkistetaan ainoastaan tarpeen mukaan, jos on aihetta epäillä, että vallinneista vedenkorkeuksista tai virtaamista on aiheutunut vahinkoa.

Vesitalousluvuissa voidaan määrätä myös lopputarkastuksen suorittamisesta.

3.3.2. Valmistumisilmoitus

Hankkeesta vastaavan on vesilain 3 luvun 18 §:n mukaan tehtävä aluehallintovirastolle ja ELY-keskukselle ilmoitus vesitaloushankkeen valmistumisesta tai hankkeeseen kuuluvan rakennelman käyttöönottamisesta (valmistumisilmoitus). Luvissa määrätään pääsääntöisesti, että töiden aloittamisesta ja valmistumisesta on ilmoitettava sekä ELY-keskukselle että kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Aloitusilmoituksen saatuaan ELY-keskuksen tulee muun muassa tarkistaa, aloitetaanko hanke luvan mukaisena aikana ja sisältyykö lupaan tarkkailumääräyksiä. Aluehallintovirasto voi myös määrätä, että tarkkailusuunnitelma on toimitettava hyväksyttäväksi ELY-keskukselle.

ELY-keskuksen on tiedotettava vesilain 14 luvun 13 §:n nojalla valmistumisilmoituksesta kuuluttamalla siitä hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustaululla, jos hankkeesta aiheutuu merkittäviä tai laajalle ulottuvia ympäristövaikutuksia. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Kuuluttaminen voi olla tarpeen esimerkiksi suurissa silta- tai väylähankkeissa. Lain mukainen valvonta kattaa hankkeen toteuttamisen sekä ennen ilmoituksen tekemistä että sen jälkeen.

3.3.3. Lupamääräysten tarkistaminen ja hakemus luvan raukeamiseksi

Vesilain 3 luvun 20 §:n mukaan lupaviranomaisena toimiva aluehallintovirasto voi toistaiseksi voimassa olevaa lupaa koskevassa lupapäätöksessä määrätä hankkeen vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevat lupamääräykset tarkistettaviksi määräajassa. Lupapäätöksessä on tällöin määrättävä, mihin mennessä luvanhaltijan on saatettava yksilöityjen lupamääräysten ajanmukaisuus aluehallintoviraston tutkittavaksi ja mitä selvityksiä tuolloin on esitettävä. Jos luvanhaltija ei ole määräajassa tehnyt hakemusta lupamääräysten tarkistamiseksi, voi ELY-keskus tehdä hakemuksen luvan määräämiseksi raukeamaan.

Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta voi vesilain 3 luvun 21 §:ssä todettujen edellytysten täytyessä tehdä kumpikin valvontaviranomainen. Valvontaviranomainen voi vesilain 3 luvun 24 §:n nojalla tehdä aluehallintovirastolle myös hakemuksen sen määräämiseksi, että lupa raukeaa, jos luvanhaltijaa ei enää ole taikka luvanhaltijaa ei voida hankaluuksista saada selville, hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä tai luvanhaltija sitä pyytää.

3.3.4. Aiemmin annetun päätöksen selventäminen

Osa vesilain mukaisista luvista on erittäin vanhoja ja olosuhteet ja toimijat ovat usein muuttuneet. Jos vesitaloushankkeelle on ennen nykyisen vesilain voimaantuloa myönnetty lupa tai oikeus ja luvan tai oikeuden sisällöstä taikka haltijasta on epäselvyyttä, aluehallintovirasto voi vesilain 19 luvun 16 §:n mukaan muun muassa valvontaviranomaisen hakemuksesta selventää tällaista päätöstä tai korvata sen voimassa olevan lain mukaisella päätöksellä.

3.3.5. Yhteistarkkailusuunnitelman käsittely ELY-keskuksessa

Vesitalousluvassa annetaan tarvittavat määräykset päästöjen ja toiminnan tarkkailusta sekä toiminnan vaikutusten ja toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta. Tarkkailun yksityiskohdista voidaan määrätä suoraan lupapäätöksessä tai lupaviranomainen voi määrätä luvan vaativasta hankkeesta/toiminnasta vastaavan toimittamaan seuranta- ja tarkkailusuunnitelman joko lupaviranomaisen, valvontaviranomaisen tai kalatalousasioissa kalatalousviranomaisen hyväksyttäväksi. Hankkeen vaikutusten laajuutta tai kohdetta ei päätöstä annettaessa

osata aina riittävällä tarkkuudella ennakoita. Lupapäätöksessä onkin nykyään yleistä, että niissä määrätään tarkkailun kehikko ja tarkempi suunnitelma määrätään jätettäväksi myöhemmin. Suunnitelma olisi jätettävä niin ajoissa, että se ehditään hyväksyä ennen toiminnan aloittamista tai muuna toiminnan vaikutusten kannalta.

Tarkkailusuunnitelman käsittely ELY-keskuksessa

Tarkkailusuunnitelma ei aina edellytä hallintolain (434/2003) mukaista kuulemista. Asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta, esim. jos kuuleminen on "muusta syystä ilmeisen tarpeetonta". Yleensä tavanomaisen tarkkailun puitteet ilmenevät luvasta, jossa asianosaisten kuuleminen on jo tapahtunut. Poikkeuksellisissa tapauksissa, jos tarkkailu edellyttää esim. haittaa aiheuttavaa laitteiden käyttöä, asianosaisia kuullaan. Tämä koskee lähinnä vesilain 3 luvun 11 §:n mukaista tilannetta, kun tarkkailua koskevassa päätöksessä voidaan antaa oikeus suorittaa tarkkailua koskevat toimenpiteet toisen alueella. Jos oikeus on annettu jo luvan yhteydessä, kuulemiselle ei ole tarvetta. Tavanomaisesta tarkkailusuunnitelmasta on hyvän hallinnon periaatteiden mukaista pyydettävä lausunto myös kunnan ympäristön-suojeluviranomaiselta. Jos tarkkailusuunnitelma on poikkeuksellisen merkittävää hanketta koskeva, tarkkailusuunnitelmasta voidaan kuulla asianosaisia ja muita viranomaisia. Asianosaisten kuuleminen tapahtuu hallintolain säännöksiä noudattaen.

Yhteistarkkailu

Vesilain 3 luvun 11 §:n mukaan lupaviranomainen, tai sen määräyksestä valtion valvontaviranomainen tai kalatalousviranomainen, voi määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta (yhteistarkkailu) tai hyväksyä toiminnan tarkkailemiseksi osallistumisen alueella tehtävään seurantaan.

Yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen tehnyt viranomainen voi muuttaa päätöstä luvan voimassaolosta huolimatta. Asia voi tulla vireille tarkkailusta päättäneen viranomaisen omasta aloitteesta tai luvanhaltijan, valvontaviranomaisen, yleistä etua valvovan viranomaisen, kunnan tai haittaa kärsivän asianosaisten vaatimuksesta. Yhteistarkkailua koskevaa päätöstä on muutettava aina, jos yhteistarkkailuun on määrätty osallistumaan uusi luvanhaltija.

Yhteistarkkailun toteuttaminen on tarkoituksenmukaista samalla alueella esim. ilmaan, maaperään tai vesistöön kohdistuvien vaikutusten seuraamiseksi. Tarkkailusuunnitelmaan hakijoiksi merkitään yleensä kaikki tarkkailuvelvolliset (kun tarkkailu hyväksytään kokonaisuutena ns. ensimmäisen kerran lupapäätöksen antamisen perusteella). Yhteistarkkailuun määrätyn uuden luvanhaltijan tulee hakea tarkkailupäätöksen muutosta ja muita yhteistarkkailuun osallistujia voi muutoksen sisällöstä riippuen olla tarpeen kuulla.

3.4. Muu laillisuusvalvonta

Ennako- ja jälkivalvonnan lisäksi ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat vesilain noudattamista yleisesti. Hankkeet on toteutettava niin, ettei niistä aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta (VL 2:7). Yleiseen laillisuusvalvontaan sisältyy vesilain vastaisten toimien ja niistä mahdollisesti aiheutuneiden vahinkojen selvittäminen, sekä vesistöjen käyttöä koskevien erimielisyyksien ratkaiseminen. Yleisen edun valvonta tarkoittaa ympäristön- ja luonnonsuojelun, alueiden käytön, kalatalouden ja vesiliikenteeseen liittyvien näkökohtien huomioon ottamista.

Sekä ELY-keskuksella että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on oikeus ja velvollisuus ryhtyä välittömiin toimiin haitan tai vaaran poistamiseksi (VL 14:10). Molempien toimivaltaan kuuluu myös päättää toiminnan keskeyttämisestä (VL 14:11). Vesilainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 277/2009) toimenpiteen tai laiminlyönnin luonteesta riippuu, kumpi valvontaviranomaisista ottaa asian ratkaistavakseen. Varsinkin laajamittaisissa hankkeissa toimintavelvollisuus kuuluisi hallituksen esityksen mukaan luontevammin ELY-keskukselle.

Rikosilmoituksen tekeminen kuuluu sekä ELY-keskuksen että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin (VL 14:2). Rikosasioissa asianomistajan puhevaltaa käyttää yleisen edun osalta ELY-keskus (VL 16:5).

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on yksinomainen toimivalta ratkaista ojitusta koskevat erimielisyydet, jotka eivät edellytä lupaa eivätkä ojitustoimitusta ja jotka koskevat muun muassa ojan tekemistä toisen maalle tai

veden johtamista toisen maalla olevaan ojaan tai puroon (VL 5:5). Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo yksin näiden säännösten ja niiden nojalla antamisensa päätösten noudattamista.

3.4.1. Eräiden vesiluontotyyppien suojele

Yleisen edun valvontaan kuuluu myös eräiden vesiluontotyyppien (VL 2:11) suojele. Luonnontilaisen enintään 10 hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen taikka muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevan noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilainen vaarantaminen on kielletty. Aluehallintovirasto voi yksittäistapauksessa hakemuksesta myöntää poikkeuksen kiellosta, jos pykälässä mainittujen vesiluontotyyppien suojeletoimet eivät huomattavasti vaaranna. Poikkeusluvan tarve voi nousta esille esimerkiksi ojitus-hankkeissa sekä pohjaveden ja maa-ainesten oton yhteydessä.

3.5. Muu valvonta

Valvonnan yhtenä muotona ovat ELY-keskuksen tehtävät vesilain mukaisessa vaarantorjunnassa (VL 18:4.1). ELY-keskus voi hakea aluehallintovirastolta määräystä, jolla luvan haltija voidaan velvoittaa toimenpiteisiin sellaisen vaaran torjumiseksi, jonka syynä on poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuva tulva tai muu vesistön tai sen vesiolojen vahingollinen muutos.

4. Muut ELY-keskuksen vesilain mukaiset tehtävät

4.1. Ojitustoimitus

Ojitustoimitus kaikkine siihen kuuluvine osatehtävineen on tarkkaan vesilaissa määritelty. Ojitustoimitusten laajuus sekä tehtävän hoitoon käytetyt työmäärät ja toimitusten kesto vaihtelevat huomattavan paljon - yhden kokouksen ja kolmen maanomistajan toimituksesta jopa 2–3 vuotta kestävään yli 1000 ha hyötyalueen ja satojen maanomistajien toimituksiin.

Valtion luopuminen suunnittelutehtävästä ja hankesuunnittelun siirtyminen konsulteille on vähentänyt huomattavasti työmäärä ELY-keskuksissa. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on tehnyt ojitustoimitusten lukumääriä koskevia kyselyjä kaikkiin ELY-keskuksiin lähes vuosittain. Viime vuosina on valmistunut noin 5–15 toimitusta, joista suurin osa Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella. Määrän oletetaan kuitenkin tulevaisuudessa vähenevän. Vuonna 2015 tehdyssä kyselyssä ELY-keskukset arvioivat tulevien vuosien määräksi yhteensä noin 20 toimitusta vuodessa. Ojitustoimituksia pitäviä henkilöitä on vielä 12–14, muttei enää jokaisessa ELY-keskuksessa. Näiden ELY-keskusten ojitustoimitukset on hoidettu muista ELY-keskuksista.

Vesilaissa säädetään, milloin ojitus vaatii lupaviranomaisen luvan (VL 5:3) tai se on käsiteltävä ojitustoimituksessa (VL 5:4). Vanhaa vesilakia (264/1961) säädettäessä ojitusta koskevien asioiden käsittelemistä lupamenettelyssä ei pidetty niiden luonteesta johtuen mielekkäänä. Niitä varten säädettiin oma menettely, jossa ojitusasioiden erityispiirteet voitiin ottaa huomioon hakemusmenettelyä joustavammin. Ojitussuunnitelma voidaan vahvistaa joko lupaviranomaisen toimesta tai ojitustoimituksessa. Vahvistettu lainvoimainen suunnitelma antaa hakijalle/hankkeesta vastaavalle oikeuden toteuttaa ojitus ja käyttää toisen aluetta tähän tarkoitukseen vahvistetun ojitussuunnitelman mukaisesti. (VL 5:16).

Vesilain mukaan ojitustoimitusta on haettava kirjallisesti asianomaiselta valtion valvontaviranomaiselta. Valtion valvontaviranomaisen on annettava määräys ojitustoimituksen pitämiseen ympäristöhallinnon palveluksessa virkavastuulla toimivalle henkilölle, jolla on riittävä asiantuntemus (VL 5:31). Toimitusmiehen on kutsuttava toimitusta suorittamaan kaksi uskottua miestä. Ojitustoimitus voidaan myös suorittaa ilman uskottuja miehiä, jos heidän käyttämisensä asian vuoksi on ilmeisen tarpeetonta eikä kukaan asianosainen vaadi uskottujen miesten käyttämistä. (VL 5:31.2).

Kaikki ojitustoimitukseen kuuluvat asiat käsitellään ojitustoimituksessa. Näitä ovat muun muassa päättäminen ojitussuunnitelmasta, hankkeen kustannusarviosta sekä kustannusosuuksien jakautumisesta. (HE 277/2009, s.105)

ELY-keskuksen määräämän toimitusmiehen on kutsuttava toimituskokoukseen ne, joiden oikeutta tai etua ojitusasia saattaa koskea. Toimitusmiehen on varattava valtion valvontaviranomaiselle, kalatalousviranomaiselle ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausunnon antamiseen ojitushankkeesta (VL 5:33.2). Ojitustoimituksen toimituskokouksesta on julkisesti kuulutettava vähintään neljätoista päivää ennen kokousta niissä kunnissa, joiden alueelle ojituksen vaikutukset ulottuvat. Ojitussuunnitelma on samassa ajassa toimitettava 33 §:n 2 momentissa mainituille viranomaisille ja lähetettävä asianomaiseen /asianomaisiin kuntiin pidettäväksi yleisesti nähtävillä.

Valtion hallinnossa yleisenä linjana on ollut omasta suunnittelusta luopuminen, ja ojitustoimituksissa käsiteltävät suunnitelmat ovat pääasiassa hallinnon ulkopuolisten konsulttien laatimia. Tästä huolimatta suunnitelman laatiminen on vesilain mukaan toimitusmiehen vastuulla, joten konsulttien suunnitelmissa mahdollisesti olevat virheet ovat myös toimitusmiehen vastuulla. (VL 5:15, Valtioneuvoston asetus vesitalousasioista 1560/2011, 24–27§).

Vesilain 5 luvun 34 §:n mukaan ojitustoimituksessa on pidettävä toimituskokouksen lisäksi erillinen loppukokous, jos ojitustoimituksessa on hyväksyttävä ojitussuunnitelma ja toimitusta koskevaan hakemukseen ei sisälly asianmukaista suunnitelmaa. Asianosaisille ja viranomaisille on loppukokouksessa varattava tilaisuus esittää aiheellisiksi katsomansa huomautukset, vaatimukset ja selvitykset. Loppukokouksessa toimitusmies (yhdessä suunnittelijan kanssa) esittelee vahvistettavan suunnitelman, sen hyödyt, haitat ja vahingot sekä vahingonkorvausten maksamisen.

Loppukokouksen tai toimituskokouksen tultua pidetyksi on toimitusmiesten annettava päätös ojitusasiassa. Päätöksen tulee sisältää toimituksessa käsitelty ojitussuunnitelma, ratkaisu tehdyistä muistutuksista ja vaatimuksista, määräykset ojituksen toimeenpanosta ja ojien kunnossapidosta, arvio ojituskustannuksista, menojen osittelu, määräykset ojituksesta aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta sekä laskelma ojitustoimituksen kustannuksista ja niiden korvaamisesta valtiolle. Jos ojitus edellyttää poikkeusta vesiluontotyyppien suojelusta (VL 2:11.2), ei ojitustoimituksessa saa antaa päätöstä ennen kuin lupaviranomainen on ratkaissut poikkeuksen myöntämistä koskevan asian (VL 5:36). Lisäksi ojitustoimituksen päätöksellä vahvistetaan ojituksen toteutusta varten perustetun ojitusyhteisön säännöt ja samalla lakkautetaan alueella toiminut vanha ojitusyhtiö siltä osin kuin se koskee uutta ojitusyhteisöä.

Ojitustoimituksessa annettuun päätökseen voi hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Yleisen edun valvojana myös ELY-keskuksella on valitusoikeus.

Toimitusmiehen tehtäviin ojitustoimituksen päätöksen antamisen jälkeen kuuluu kiinteistö-pantti-ilmoituksen tekeminen maanmittauslaitokselle, rahoitusesityksen tekeminen sekä ojitusyhteisön opastaminen rahoitushakemuksen ja rahojen vastaanottokokouksen järjestämisessä.

5. Pinta- ja pohjavedet

5.1. Vesienhoidon tavoitteet

Vesienhoidon tavoitteena on koko EU:ssa saavuttaa pinta- ja pohjavesien vähintään hyvä tila. Samalla vesien tila ei saa myöskään heiketä. Vesienhoitoa suunnitellaan Manner-Suomen seitsemällä vesienhoitoalueella. Vesienhoitosuunnitelmissa ja niitä täydentävissä toimenpideohjelmissa esitetään tietoa vesien tilasta ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä tarvittavista toimista, joilla vesien hyvä tila aiotaan saavuttaa ja ylläpitää. Vesienhoitosuunnitelmat, merenhoitosuunnitelmat sekä tulvariskien hallintasuunnitelmat tarkistetaan kuuden vuoden välein.

Valtioneuvosto on hyväksynyt vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelman vuosille 2022–2027. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö on hyväksynyt tulvariskien hallintasuunnitelmat vuosille 2022–2027. Uudet suunnitelmat tulivat voimaan vuoden 2022 alussa. Vesienhoitosuunnitelmissa ja niitä täydentävissä toimenpideohjelmissa esitetään tietoa vesien tilasta ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä tarvittavista toimista, joilla vesien hyvä tila aiotaan saavuttaa ja ylläpitää. Toimenpideohjelmat konkretisoivat suunnitelmien toteuttamista osin myös paikallisella tasolla. Vesienhoitosuunnitelmat otetaan huomioon myös vesilain valvontatehtävissä.

5.2. Pohjavesien suojelu ja pohjavesiluokitus

Pohjavesien suojelun tavoitteena on säilyttää luonnontilaiset pohjavedet entisellään ja estää ihmistoimintaa heikentämästä pohjaveden laatua. Tärkeimmät pohjaveden suojelua koskevat kansalliset säännökset sisältyvät ympäristösuojelulakiin (527/2014) ja vesilakiin sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin (1299/2004).

Vesilaisissa säädetään vedenottamon vesioikeudellisista suoja-alueista (VL 4:12) ja vesitaloushankkeiden luvanvaraisuudesta, jos se voi muuttaa pohjaveden laatua tai määrää (VL 3:2). Pohjavesialueiden määrittämisestä ja luokittelusta sekä suojelusuunnitelmista säädetään lain vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 2 a luvussa ja vesienhoitoasetuksen (1040/2006) 2 a luvussa, ympäristötiedon merkitseminen rekisteriin. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muutos (1263/2014) tuli voimaan 1.2.2015 ja sitä tarkentavat säännökset sisältyvät vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen (1014/2006) 2 a lukuun (muutos 929/2016). Lain mukaan ELY-keskus luokittelee pohjavesialueen vedenhankintakäyttöön soveltuvuuden ja suojelutarpeen perusteella. Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkittävistä tiedoista säädetään vesienhoitolain 8 e §:ssä. Uuden lainsäädännön myötä kaikkia pohjavesialueita tarkastellaan niiden suojelutarpeen ja vedenhankintakäyttöön soveltuvuuden kannalta. Samalla tarkastellaan pohjavesialueilla esiintyvät pohjavesistä riippuvaiset ekosysteemit. Pohjavesialueet luokitellaan luokkiin 1,2 ja E, jolloin luokat ovat 1, 1E, 2, 2E ja E. Pohjavesialueiden uudelleenluokitus on ELY-keskuksissa loppusuoralla. Pohjavesialueiden luokitus on vinyt runsaasti työaika vuo-
sina 2017–2021.

5.3. Vesilain valvonta pohjavesialueilla

Vesilain valvonta pohjavesiasioissa on pääosin ennakkovalvontaa ja perustuu lähes yksinomaan hankkeista annettaviin lausuntoihin tai kommentteihin. Pohjaveteen vaikuttavia hankkeita arvioidaan ELY-keskuksissa siltä osin, aiheutuuko niistä vesilain 2 luvun 3 §:n tarkoittamia vaikutuksia pohjaveden tilaan tai käyttöön. Lisäksi arvioidaan, onko kyse aina lu-
vanvaraisesta hankkeesta.

ELY-keskuksen valvonta keskittyy 1 ja 2 luokan pohjavesialueisiin vaikuttaviin hankkeisiin. Arvioitavia hankkeita ovat esimerkiksi vedenottohankkeet sekä erilaiset pohjavesialueille sijoittuvat rakennushankkeet kuten tiet, energiakaivot, ojitukset, ruoppaukset, vesistöjen alitukset ja maa-ainestenotto. ELY-keskus antaa vedenoton valvontaviranomaisena lausunnot uusista vedenottolupahakemuksista sekä vedenottamoiden suoja-aluehakemuksista aluehallintovirastolle. Lausuntoja annetaan myös kuntien terveydensuojeluviranomaisille talousvettä toimitta-

vien laitosten toiminnan hyväksymishakemuksista sekä talousvettä toimitavien laitosten valvontatutkimusohjelmista sekä muista pohjaveden suojelun näkökulmasta tarpeellisista hankkeista. Vuosittain pohjavesivaikutuksia arvioidaan ELY-keskuksissa noin 400 hankkeen osalta. Tieto on koottu ELY-keskusten vuoden 2021 valvontasuunnitelmista.

5.3.1. Lupavalvonta

Suomessa on noin 1000–1500 vedenottamoita, jolla on vesilain mukainen vedenottolupa. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella on 217 vedenottamoita valvottavana. Lupapäätökset ovat kaikki pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevia. Lupatiedot eivät Suomessa kaikilta osin ole ajan tasalla. Osalla vanhoista vedenottoista, joiden ottama vesimäärä on alle 250 m³/d, mutta kuitenkin yli 100 m³/d, ei ole lupaa, koska vanhan vesilain mukaan ne eivät olleet lupavelvollisia. Tämä käy ilmi ELY-keskusten valvontasuunnitelmista. Vedenottamoiden toimintaa ei valvota suunnitelmallisesti, vaan tarkastuksia tehdään vain tarvittaessa.

Vedenottamoiden vedenottoa ja sen vaikutuksia tarkkaillaan ja valvotaan ELY-keskuksissa tarkkailuohjelmien mukaisella seurannalla. Vesilain mukaisissa luvissa tai niiden tarkkailuohjelmissä on määrätty miten ja milloin toimintaa koskevat tiedot raportoidaan. Seurattavana on vedenottomäärän lisäksi yleensä pohjavedenpinnan korkeudet ja laatua koskevat tiedot vedenottamoiden vaikutuspiirissä. Vesilaitoksia koskevat tiedot tallennetaan vuosittain VEETI-vesilaitostietojärjestelmään konsultin tai luvan haltijan toimesta. Pohjaveden pinnankorkeus- ja laatu-tiedot tallennetaan POVET-pohjavesitietojärjestelmään, usein ELY-keskuksen toimesta.

Osa tarkkailuohjelmista on sisällytetty vesilain mukaisiin lupiin tai ne on hyväksytty erikseen joko ELY-keskuksen tai aluehallintoviraston toimesta. Hyväksymispäätökset ovat maksullisia. Tarkkailuohjelmat ovat osittain vanhentuneet ja niiden muutostarpeita tulisi arvioida ELY-keskuksessa.

5.3.2. Keskeiset toimijat

ELY-keskukset vastaavat pohjavesien suojelun neuvonnasta, pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien ohjauksesta ja vesilain mukaisten vedenottolupien valvonnasta. Kunnat vastaavat pohjaveden suojelun valvonnasta yhdessä ELY-keskusten kanssa. Vesihuoltolaitosten tehtävänä on toimittaa kuluttajille mahdollisimman häiriöttömästi talousveden laatuvaatimukset ja -suositukset täyttävää talousvettä. Toiminnanharjoittajat vastaavat, ettei heidän toiminnastaan aiheudu pohjaveden pilaantumista ja hakevat toimintaan tarvittavat luvat joko aluehallintovirastolta tai kunnalta. Lupiin sisältyy usein velvoite toimittaa ympäristövaikutusten seuranta koskevat tiedot ELY-keskukselle.

6. Tietojärjestelmät

6.1. Asianhallintajärjestelmä USPA

USPA on KEHA-keskuksen, ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisessä käytössä oleva asian-hallintajärjestelmä. Myös AVit käyttävät samaa järjestelmää. USPA on asianhallintajärjestelmä eli sillä hallinnoidaan sekä asiakirjat että asiakirjoihin liittyvät asiat koko elinkaaren ajan.

USPA on viranomaisten (aluehallintovirasto ja ELY-keskus) käytössä oleva järjestelmä. Kirjaamot eivät toimita kuin erityis-/poikkeustapauksessa virastoon tulleita asiakirjoja paperimuodossa käsittelijöille. Paperilla saapuneet asiakirjat skannataan sähköiseen muotoon ja toimitetaan käsittelijälle USPA:n välityksellä. Tiedonohjaussuunnitelmaa ylläpidetään TOJ-sovelluksella, jonne kaikilla on selausoikeus USPA:ssa olevan raportointitoiminnallisuuden kautta.

USPA:n taustalla toimii useita laajoja järjestelmäkokonaisuuksia mm.

- eAMS asiakirjallisen tiedon ohjausjärjestelmä (TOJ)
- asiointikanta, jossa vastaanotetaan ja puretaan saapuneet asiat asiointialustalta
- dokumentinhallinta, joka toimii asiakirjavarastona
- asiankäsittelyjärjestelmä, jonka avulla rekisteröidään asioita, niihin liittyviä toimenpiteitä ja toimijoita sekä asiakirjoja ja niiden metatietoja
- asiakasrekisteri, jossa ylläpidetään asiakasinformaatiota.

6.2. Ympäristölupien valvontajärjestelmä YLVA

Ympäristönsuojelun sähköisessä valvonnassa on käytössä YLVA-tietojärjestelmä. VAHTI-järjestelmä on poistunut käytöstä, mutta joiltain osin viranomaisilla on mahdollisuus hyödyntää vielä siinä olevia vanhoja tietokantoja.

YLVA on suunnattu ympäristönsuojelulain nojalla lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisille sekä jätelain nojalla ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisille asiakkaille valvontatietojen toimittamista varten ja kuntien ja ELY-keskusten valvontaviranomaisille valvonnan toteuttamista varten.

Sähköinen asiointi helpottaa ja sujuvoittaa käyttö- ja päästötarkkailua koskevien tietojen toimittamista. Palvelussa asiakas voi luoda määrämuotoisilla lomakkeilla ja liitteillä valvontaviranomaisille sähköisen raportin, joka vastaa ympäristöluvan, ilmoitusta koskevan päätöksen tai rekisteröintiä koskevan valtioneuvoston asetuksen vaatimuksia. Ilmoitusvelvollinen ja rekisteröintivelvollinen asiakas voivat täyttää ja lähettää toimintaa koskevan ilmoituksen palvelussa.

Valtion ohella myös kuntien tulee tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään:

- antamansa lupa- ja valvontatehtäviin liittyvät päätökset,
- tiedot niiden muutoksenhaun johdosta tehdyistä Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä,
- kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tehtäviin rekisteröinti-ilmoituksiin perustuvat tiedot rekisteröitävistä toiminnoista sekä
- kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle kuuluvan ympäristöluvan-varaisen ja rekisteröitävän toiminnan seuranta- ja tarkkailutiedot.

6.3. MYLLY

MYLLY kokoaa ELY/TET/KEHA johdon ja TEM:n tarpeisiin dataa taloudesta, henkilöstöstä ja palvelutoiminnasta. Vertailukelpoinen ja yhteismitallinen tieto auttaa päätöksentekijöitä kohdentamaan resursseja tehokkaammin, saamaan aikaan kustannushyötyjä sekä kehittämään uusia palveluja. Reaaliaikainen tieto parantaa ennakointia, päätöksentekokykyä sekä varautumista nopeasti muuttuviin tietotarpeisiin. Kehitystyötä tehdään ELY/TET/KEHA/TEM yhteisiä tietotarpeita sekä palvelujen digitalisointia varten.

Jo valmistuneita kokonaisuuksia ovat mm.:

1. henkilöstöraportointi
2. toimintamenoseuranta
3. ELY-keskusten koronarahoitus
4. ravitsemisalan koronatuot (josta julkaistu myös erillinen versio julkisilla verkkosivuilla jaettavaksi)
5. kalatalouden koronarahoitus
6. ympäristövalvonnan raportit YLVA

MYLLY-alustalla olevat tiedot ovat pääsääntöisesti julkisia ja käytettävissä kaikille hallinnon alan sisällä. Mikäli tiedoissa on esim. tietosuojaan liittyviä rajoituksia, on näkyvyydet luonnollisesti myönnetty vain tietoaineiston omistajan nimeämille tahoille.

6.4. Vesihuollon tietojärjestelmä VEETI

Vesihuollon tietojärjestelmään (VEETI) kerätään tietoja vedenhankinnasta ja viemäroinnista vuodesta 2015 alkaen.

Vesihuollon tietojärjestelmä on vesihuoltolakiin perustuva, joten sen käyttäminen tai käyttämättä jättäminen ei ole vapaavalintaista. Mikäli vesihuoltolaitoksella on kunnan vahvistama toiminta-alue, tulee VEETI-tietojärjestelmä ottaa käyttöön. VEETIn käyttäminen koskee myös vesihuollon tukkulaitoksia ja jätevedenkäsittelylaitoksia.

Järjestelmään tallennetaan tietoa mm.

- verkostoon liittyneiden ja liittymättömien asukkaiden määristä
- taloudellisista tunnusluvuista mm. taksoista
- vedenhankintaan otetuista ja toimitetuista vesimääristä
- vesihuoltolaitosten toimintamuodoista
- vesi- ja viemäriverkostojen materiaaleista ja määristä.

VEETI-järjestelmään on tehty myös avoin rajapinta, jossa on saatavilla muu kuin käyttörajoitettu tietosisältö. Käyttörajoitettua tietoa on kaikki henkilöihin ja paikkatietoon liittyvä tieto.

6.5. Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta

Hertta-järjestelmään kootaan ympäristöhallinnon ja muiden tahojen keräämää ja tuottamaa tietoa ympäristöstä. Järjestelmässä on ympäristöhallinnon tietojärjestelmiin tallennettua tietoa vesivarjoista, vesistöistä, pintavesien tilasta, vesienhoidon suunnittelusta, eliölajeista, ympäristön kuormituksesta sekä ympäristöön liittyviä paikkatietoaineistoja. Tietoja ovat tuottaneet ja keränneet pääasiassa valtion ympäristöhallinnon virastot, erityisesti SYKE ja ELY-keskukset, mutta myös velvoitetarkkailuja tuottavat konsultit. Merkittävä osa vedenlaatu koskevasta tiedosta tuotetaan velvoitetarkkailujen kautta ja tiedon tallennetaan suoraan Herttaan.

Herttaan sisältyvät vapaan käyttöoikeuden piiriin kuuluvat aineistot on koottu Avoimien ympäristötietojärjestelmien -palveluun. Palvelulla ympäristöhallinto haluaa edistää ympäristötiedon saatavuutta ja käyttöä.

6.6. Vesistötyöt - tietojärjestelmät VESTY

Valvontatietojen käsittelyssä hyödynnetään valtakunnallista Vesistötyöt-tietojärjestelmää (VESTY), joka on osa ympäristöhallinnon ympäristötiedon hallintajärjestelmää (Hertta). Valvontaviranomainen tallentaa järjestelmään tietoja kaikista vesistön kunnostus- ja rakentamishankkeista. Tietojen tulisi olla mahdollisimman ajantasaista.

Vesilain 18 luvun 1 §:n 3 kohdan mukaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään voidaan merkitä tietoja valvontaviranomaisille tehdyistä ilmoituksista.

Tietojen merkitseminen:

- VL 18:2:n mukaan merkinnän ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tekee asian ratkaissut viranomainen. Jos asia on ratkaistu ojitustoimituksessa, merkinnän tekee ojitustoimitukseen määräyksen antanut valtion valvontaviranomainen. (Ympäristöhallinnon ohjeita 2 | 2016)
- Valtion valvontaviranomainen tekee merkinnän ympäristönsuojelun tietojärjestelmään VL 10:4.2:ssa tarkoitetusta julkisen kulkuväylän muuttamisesta.
- Vaasan hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä johtuvien merkintöjen tekemisestä vastaa 1 momentissa tarkoitettu viranomainen.
- Valtion valvontaviranomainen tekee Vaasan hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä johtuvat merkinnät vesiyhteisörekisteriin.

Yhteisön rekisteröinti:

- Vesilain 12 luvun 8 §:n mukaan lupaviranomainen merkitsee perustetun yhteisön vesiyhteisörekisteriin. Jos yhteisö on perustettu ja sen säännöt vahvistettu ojitustoimituksessa, ojitustoimitukseen määräyksen antanut valtion valvontaviranomainen vastaa tietojen merkitsemisestä vesiyhteisörekisteriin.
- Vesilain 12 luvun 9 §:n mukaan vesioikeudellisen yhteisön on ilmoitettava VL 12:6.2:ssa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista valtion valvontaviranomaiselle. Valtion valvontaviranomainen merkitsee muutokset vesiyhteisörekisteriin.

6.7. Pohjavesitietojärjestelmä POVET

Pohjavesitietojärjestelmä (POVET) kattaa ympäristöhallinnon luokitteluilta pohjavesialueilta (n. 6 000 kpl) ja ympäristöhallinnon pohjavesiasemilta (80 kpl) saatavat tiedot. Lisäksi järjestelmään tallennetaan tietoja näiden alueiden ulkopuolella sijaitsevista yksittäisistä havaintopaikoista, kuten kaivoista ja lähteistä. Valtakunnalliset pinnan- korkeushavainnot on käynnistetty 1970-luvun alkupuolella ja vedenlaadun seuranta 90-luvulla.

POVET on osa ympäristöhallinnon ympäristötiedon hallintajärjestelmää (Hertta), johon kootaan ympäristöhallinnon keräämää ja tuottamaa tietoa ympäristöstä. Pisara-tietojärjestelmä korvaa POVETin toimintoja alkaen vuodesta 2023.

ELY-keskukset vastaavat kukin oman alueensa pohjavesialueiden valvonnasta ja pohjavesialueita koskevan tiedon tuottamisesta. SYKE huolehtii valtakunnallisten yhteenvetotietojen tuottamisesta eri tahojen tarpeisiin.

6.8. Ympäristöasioiden asiakaspalvelu Y-aspa

Y-aspa on aloittanut toimintansa maaliskuussa 2013 ja tehtävää hoitaa valtakunnallisesti Pirkanmaan ELY-keskus. Asiakaspalvelun tehtävän laajuus kattaa nykyisellään ELY-keskusten Y-vastuualueiden tehtävät ja aluehallintoviraston (AVI) ympäristö- ja vesitalouslupatehtävät sekä vesi.fi:n vesitehtävien verkkosivuston (Syke). Asiakaspalvelutehtävää hoidetaan moni-paikkaisesti usealta paikkakunnalta. Asiakaspalvelumallin mukaan asiakasta kannustetaan ensisijaisesti itsepalveluun verkossa. Kun itsepalvelu ei riitä, asiakas ohjataan ottamaan yhteyttä asiakaspalvelukeskukseen. Syvempää asiantuntemusta ja pidempiaikaista hoitoa vaativat asiakasyhteydenotot ohjataan ensikontaktin jälkeen asiantuntijalle, kuten esimerkiksi ELY-keskuksen vesilain valvojalle.

Eniten asiakaskontakteja tehdään avustuksista ja maksatuksista (36 %), seuraavaksi eniten kaavoituksesta ja asumisesta (19 %). Lupa-asioita koskevat tiedustelut kattavat noin 19 % ja vesiasiat noin 8 % yhteydenotoista (Y-

aspa 2020). Osa vesilain mukaisista ilmoituksista, kuten ruoppausilmoituksista esikäsitellään Y-aspassa niiden ELY-keskusten osalta, jotka ovat mukana toiminnassa omalla rahoitusosuudellaan.

6.9. Paikkatietoaineistot

Paikkatietoaineistoilla on tärkeä merkitys ympäristön tilan seuraamisessa ja erilaisten toimenpiteiden toteuttamisessa. Suomen ympäristökeskus (SYKE) tuottaa ja ylläpitää monipuolisia asiantuntija- ja tietopalveluja sekä omaan että muiden asiakkaiden käyttöön. Ympäristöhallinnon tietojärjestelmiin tallennetut aineistot ovat keskeinen työväline ympäristön tilan tutkimuksessa ja seurannassa, yritysten päästöjen valvonnassa sekä ympäristövaikutusten arvioinnissa. Paikkatiedon rooli ja merkitys on vahvistumassa erityisesti valvonnan uutena työkaluna. SYKEN avoimia paikkatietoaineistoja saa käyttöön lataamalla aineistopaketteja tai hyödyntämällä avoimia rajapintapalveluita. Ladattavista ja rajapinnoilla olevista aineistoista on myös tehty metatietokuvaukset, joista voi tarkistaa aineistojen tarkemmat tiedot.

6.10. Vesi- ja ympäristölupien tietopalvelu

Lupaviranomaisen on julkaistava vesitalousasiassa antamansa päätös muutoksenhauulle säädetyn ajan päättymisen jälkeen verkkosivuillaan, jollei sitä asian merkitys huomioon ottaen ole pidettävä tarpeettomana (vesitalousasioiden tietopalvelu). Päätöksessä saadaan julkaista hankkeesta vastaavan nimi sekä hankkeen vaikutuspiiriin kuuluvien kiinteistöjen nimet ja kiinteistötunnukset. Vastaavanlaista tietopalvelua ei ole valvontaviranomaisessa käsiteltävissä ilmoituksenvaraisissa hankkeissa.

7. Ympäristönsuojelulain suunnitelmallinen valvonta

7.1. Valvontasuunnitelma ja -ohjelma

Ympäristönsuojelulain mukaan ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava alueelleen ympäristönsuojelulain mukaista säännöllistä valvontaa varten suunnitelma (valvontasuunnitelma, YSL 168.1 §). Valvontasuunnitelmassa on esitettävä tiedot alueen ympäristöoloista ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista sekä käytettävissä olevista valvonnan voimavaroista ja keinoista. Suunnitelmassa kuvataan valvonnan järjestämisen ja riskinarvioinnin perusteet sekä valvonnasta vastaavien viranomaisten yhteistyö.

Ympäristöministeriö on antanut ympäristövalvonnasta ohjeen, joka kattaa ympäristönsuojelulain valvonnan lisäksi jäte-, vesi- ja merenkulun ympäristönsuojelulain valvonnan. Suunnitelma tarkistetaan säännöllisesti. Kokonaisuutta käsittävä suunnitelma edesauttaa käytettävissä olevan valvontaresurssin oikein kohdentamista ja varmistaa, että kaikki valvontatarpeet on tunnistettu.

ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on laadittava luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastuksista ja muusta säännöllisestä valvonnasta ohjelma (valvontaohjelma, YSL 168.3 §). Valvontaohjelmassa on esitettävä tiedot valvottavista kohteista ja niihin kohdistettavista säännöllisistä valvontatoimista ja se on pidettävä ajan tasalla. Valvontasuunnitelman perusteella laadittava valvontaohjelma voi olla täysin erillinen tai pienimmillään vain tarkennus valvontasuunnitelmaan. Siinä esitetään konkreettiset valvontatoimet ohjelmakauden aikana.

7.2. Valvonnan järjestäminen

Ympäristönsuojelulain 167 §:n mukaan valvontaviranomaisen on järjestettävä ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonta niin, että se on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta, ja perustuu ympäristöriskien arviointiin. Valvontaviranomainen voi asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen, jos se on välttämätöntä tehtävien hoitamiseksi asianmukaisesti.

Ympäristölupien valvonnassa tarkastetaan, että luvan myöntämisen edellytykset ovat voimassa, ja että laitos toimii lupamääräysten mukaan. Jokaiselle laitokselle on nimetty vastuuvälvoja. Ympäristölupien jälkivalvonta kohdennetaan ensisijaisesti ympäristön pilaantumisen kannalta keskeisiin ja kiireellisiin valvontatehtäviin, kuten poikkeuksellisiin tilanteisiin, luparikkomuksiin ja yleisöilmoitusten käsittelyyn.

7.3. Laitosten riskinarviointi ja valvontaluokat

Laitosten määräaikaistarkastusten kohteet ja tarkastustiheys määritetään ympäristönsuojelulain 168 §:n mukaan riskinarvioinnin perusteella. Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014, jäljempänä YSA) muutoksen 50/2019 29 §:n mukaan riskinarvioinnissa on käytettävä ainakin seuraavia perusteita:

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

Ympäristöministeriö on määritellyt ja ohjeistanut ympäristöluvanvaraisen toiminnan valvontaluokat. Määrittelyminen on ollut tarpeen, jotta on voitu arvioida ja suunnitella eri kokoisten ja riskeiltään erilaisten toimintojen suunnitelmallisten tarkastusten vuosittainen tiheys.

Valvontaohjeen (Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016) mukaan laitokset jaetaan neljään valvontaluokkaan. Valvontaluokkia käytetään osoittamaan, kuinka usein laitoksessa on suoritettava määräaikaistarkastus.

- luokka 1: määräaikaistarkastus vähintään kerran vuodessa
- luokka 2: määräaikaistarkastus vähintään kerran kahdessa vuodessa
- luokka 3: määräaikaistarkastus vähintään kerran kolmessa vuodessa
- luokka 4: määräaikaistarkastus otantaperusteisesti kerran lupakaudessa, kuitenkin vähintään kerran 5–10 vuodessa.

Mitä suuremman riskin toiminta aiheuttaa ympäristölle, sitä useammin laitokselle on tehtävä määräaikaistarkastus. Riskinarvioinnin ensimmäinen vaihe on toimialakohtaisten riskien tunnistaminen. Toisessa vaiheessa tunnistetaan kunkin laitoksen yksilölliset riskit. Olosuhteiden muuttuessa valvontaluokka on tarkistettava. Teollisuus- ja päästödirektiivin (IE-direktiivi) soveltamisalaan kuuluviin laitoksiin tulee tehdä määräaikaistarkastuksia yhdestä kolmeen vuoden välein laitosten riskitasosta riippuen.

YLVA-valvontatietojärjestelmään on luotu laitoksen riskinarvioinnin tekemistä varten riskin-arviointityökalu, jonka avulla valvontaviranomainen määrittelee yksittäisen laitoksen valvontaluokan. Riskinarviointityökalu käsittää yhteisen toimialakohtaisen valvontaluokan määräytymisen ja laitospohjaisen arviointipohjan.

8. Ympäristölupien valvonnan maksullisuus

8.1. Maksuperusteet ja valvontasuoritteet

Ympäristölupien valvonta tuli maksullisesti 1.9.2014. Valtion valvontaviranomainen voi periä valtion maksuperustelain ja ympäristönsuojelulain nojalla maksun:

- laatimaansa valvontaohjelmaan perustuvista luvanvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan määräaikaistarkastuksista ja niiden muusta ohjelmaan perustuvasta säännöllisestä valvonnasta;
- YSL 169 §:n mukaisista tarkastuksista;
- tarkastuksista, jotka ovat tarpeen YSL 175 tai 176 §:ssä tarkoitetun kiellon tai määräyksen noudattamisen valvomiseksi taikka YSL 181 §:ssä tarkoitetun toiminnan keskeyttämisen valvomiseksi.

Maksua ei peritä viranomaisen eikä haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireille panneen asian käsittelystä, ellei muuta johdu. Muiden kuin viranomaisen tai haittaa kärsivän asianosaisen vaatimuksesta vireille pannun asian käsittelystä saadaan periä vireille panijalta maksu, jos vireillepanoa on pidettävä ilmeisen perusteettomana.

Valvontamaksu kohdentuu viranomaisen hyväksytyssä valvontaohjelmassa määriteltyyn määräaikaistarkastukseen, muuhun siinä määriteltyyn toimenpiteeseen, kuten määräaikaisraportin tarkastamiseen, onnettomuuden, haittailmoituksen tai luvan noudattamatta jättämisen johdosta tehtävään tarkastukseen, sekä hallintopakkoasiassa annetun kiellon tai määräyksen noudattamisen valvomiseksi tehtävään tarkastukseen.

Valvontamaksun piiriin kuuluvat laitokset, jotka ympäristönsuojelulain mukaan ovat lupa- tai rekisteröintivelvollisia. Maksun määrittämiseksi valvottavat laitokset jaetaan kolmeen eri ryhmään A, B ja C niiden toiminnan laajuuden ja valvonnan edellyttämän keskimääräisen työmäärän perusteella (KEHA-keskus 2019). Luokkaan A kuuluvat isot teollisuuspäästödirektiivin (2010/75/EU, Industrial Emissions Directive, IED-direktiivi) mukaiset laitokset, muut vastaavat suuret laitoskokonaisuudet ja suuret laitokset. Ryhmään B kuuluvat pienet IED-laitokset tai keskisuuret muut laitokset. Ryhmän C muodostavat muut ympäristönsuojelulain mukaiset lupa- tai rekisteröintivelvolliset laitokset.

Kunkin laitosryhmän vaatimat valvontatoimenpiteet jaetaan edelleen kahteen luokkaan toimenpiteen laajuuden ja vaativuuden osalta. Laajalla valvontatoimenpiteellä tarkoitetaan määräaikaistarkastusta, joka suoritetaan paikalla käyden ja tarkastaen kaikki valvottavan laitoksen osatoiminnot sekä ympäristönsuojelulain 169 §:n mukaista tarkastusta onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa, jonka voi aiheuttaa terveyshaittaa tai päästön, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa muuta ympäristön pilaantumista.

Suppealla valvontatoimenpiteellä tarkoitetaan tavanomaista vähemmän työllistävää määräaikaistarkastusta ja tarkastusta onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa. Suppea tarkoittaa myös esimerkiksi tarkkailuraportin aiheuttamia toimenpiteitä ja kuten määräaikaistarkastusta, jossa käydään läpi vain tietyt laitoksen prosessit ja poikkeustilanteissa neuvottelua yksittäisestä lupaehdosta.

Osavuosi-, kuukausi- ja vuosiraporteilla tarkoitetaan ympäristöluvassa valvontaviranomaisille määräajoin toimitettavaksi määrättyjä käyttö-, päästö- ja ympäristön tilaa koskevia ra-portteja. Kuukausi- ja osavuosisraporttien tarkastamisesta veloitettavat maksut jaetaan kolmeen maksuluokkaan ja vuosiraporttien tarkastaminen neljään maksuluokkaan.

Ympäristönsuojelulain 206 §:n mukaisilta mikroyrityksiltä peritään taulukoissa esitetyt maksut alennettuna 25 prosentilla. Mikroyrityksen kokoa määriteltäessä otetaan huomioon YSL 206 § ja YSA 36–38 §. Yrityksen kokoa koskevien tietojen hankkiminen ja ilmoittaminen ovat toiminnanharjoittajan vastuulla. Valvontaviranomainen voi pyytää tiedot esimerkiksi toiminnanharjoittajan vuosiraportoinnin yhteydessä. Yksityishenkilöt voidaan lähtökohtaisesti katsoa mikroyrityksiksi.

Ajankäytön arviointi perustuu ympäristöministeriön ELY-keskuksilta keräämään työaika-aineistoon (KIEKU). Euromääräinen hinta säädetään aineiston perusteella ELY-keskusten maksullisista suoritteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Valvontamaksut kerätään valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 2 §:n mukaisesti suoritteen tilauksen yhteydessä, suoritetta luovutettaessa tai välittömästi suoritteen tuottamisen jälkeen tapahtuvana laskutuksena.

8.2. Valtion maksuperustelaki

Valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuja maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita, joista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus perii omakustannusarvoa alemman maksun ovat:

1) seuraavat ympäristönsuojelulaissa tarkoitettut suoritteet:

- a) melua tai tärinää aiheuttavasta tilapäisestä toiminnasta tehtävän ilmoituksen käsittely;
- b) poikkeuksellisesta tilanteesta tehtävän ilmoituksen käsittely;
- c) pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta tehtävän ilmoituksen käsittely
Ja valvontatoimet ilmoituksen perusteella tehdyn päätöksen noudattamisen varmistamiseksi;
- d) ympäristöluvassa asetettujen velvoitteiden tarkkailusuunnitelman ja sen muutoksen hyväksyminen;
- e) ympäristönsuojelulain 205 §:ssä tarkoitettut suoritteet, jos toiminnan harjoittaja on ympäristönsuojelulain 206 §:ssä tarkoitettu mikroyritys tai luonnollinen henkilö, joka ei harjoita taloudellista toimintaa;
- f) tiedon merkitseminen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään;

4) seuraavat muut ympäristöpäätökset ja -suoritteet:

- a) vesilaissa tarkoitettu lupaan liittyvän tarkkailusuunnitelman tai sen muutoksen hyväksyminen.

Taulukko 2. Ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisista suoritteista perittävät maksut.

Suorite	Maksu €
Tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toiminnasta tehtävän ilmoituksen käsittely, enintään 10 h valmisteluaikaa vaativat pienehköt ilmoitusasiat	570
Tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toiminnasta tehtävän ilmoituksen käsittely muissa kuin enintään 10 h valmisteluaikaa vaativissa pienehköissä ilmoitusasioissa	55 €/h
Poikkeuksellisesta tilanteesta tehtävän ilmoituksen käsittely	570
Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta tehtävän ilmoituksen käsittely (YSL 136 §)	55 €/h
Valvontatoimet, jotka ovat tarpeen 136 §:n 2 momentissa tarkoitettujen pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta tehdyn päätöksen johdosta.	
• valvontatoimenpiteet alle 6 h	150
• valvontatoimenpiteet 6–13 h	385
• valvontatoimenpiteet 14–27 h	1155
• valvontatoimenpiteet 28–41 h	1925
Tarkkailusuunnitelman tai sen muutoksen hyväksyminen	55 €/h
Muun suunnitelman hyväksyminen päätöksellä	55 €/h
Ympäristönsuojelulain 205 §:n 1 momentissa tarkoitettu muun kuin viranomaisen tai haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireille pantu hallintopakkoasia, jos vireillepanoa on pidettävä ilmeisen perusteettomana	570

Ympäristönsuojelulain mukainen valvontaohjelmaan perustuva luvanvaraisen ja rekisteröidävän toiminnan määräaikaistarkastus (205 §:n 1 mom.) ja 169 §:ssä tarkoitettu tarkastus	
•Suuri IED-laitos tai muu vastaava laitospokonaisuus tai useita muita ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettuja laitoksia. (Laitosryhmä A) Laaja valvontatoimenpide 1270 euroa, suppea valvontatoimenpide 910 euroa	1270/910
•Pieni IED-laitos tai keskisuuri muu laitos (Laitosryhmä B) Laaja valvontatoimenpide 1055 euroa, suppea 800 euroa	1055/800
•Pieni muu laitos (Laitosryhmä C) Laaja valvontatoimenpide 800 euroa, suppea valvontatoimenpide 655euroa	800/655
Muu säännöllinen valvonta	
•Maksu toiminnanharjoittajan osavuosi- ja kuukausiraporttien tarkastamisesta (Laitosryhmät A/B/C)	730/545 /365
•Maksu toiminnanharjoittajan vuosiraportin tarkastamisesta (Laitosryhmät A/B/C/suppea)	730/545 /145/50
Kiellon, määräyksen tai toiminnan keskeyttämisen vuoksi tehty tarkastus (YSL 175, 176 ja 181 §)	365
Mikroyritykseltä ympäristönsuojelun valvontamaksut peritään vähentäen 25 prosentilla taulukon mukaisia suoritemaksuja. Mikroyrityksellä tarkoitetaan ympäristönsuojelulain 206 §:n 2 momentissa taloudellista toimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa. Taloudellista toimintaa harjoittavasta oikeushenkilöstä säädettyä sovelletaan muuhunkin oikeushenkilöön arvioitaessa sen kokoa maksun suuruuden määrittämistä varten.	
Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitseminen	220

9. Vesitalousasioiden käsittely ELY-keskuksissa

9.1. Lupa- ja ilmoitusmäärät sekä tarkastukset

Vesitalousasioiden tarkkaa määrää Suomessa on vaikeaa arvioida rekisteröintijärjestelmän puuttuessa. Edellisen aluehallintouudistuksen suunnittelun yhteydessä määrää kuitenkin selvitettiin. LUOVA-hankkeen loppuraportin mukaan vesilain mukaisia aktiivisia valvontakohteita olisi Suomessa noin 2 000. Lisäksi jälkivalvottaviin kuuluu noin 4 500 patoa ja satoja muita rakennelmia, jotka eivät kuitenkaan ole aktiivisen valvonnan alaisia. (LUOVA ympäristötoimialan toimintatapa, palvelut ja prosessit - loppuraportti 22.3.2019).

Vesilain mukaisia ilmoituksia käsitellään ELY-keskuksissa vuosittain noin 2 500. Vesilain mukaisia lausuntoja annetaan noin 1 500 ja päätöksiä joitakin kymmeniä. Erityisesti vuosi 2020 näyttäytyi tilastojen valossa määrällisesti ruuhkaisena vuotena. Tuolloin esimerkiksi pelkästään ruoppausilmoituksia toimitettiin Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukseen yli 500.

Vesilain mukaisia tarkastuksia tehdään ELY-keskuksissa vaihtelevasti. Joissakin ELY-keskuksissa tarkastusmäärät ovat varsin vähäiset, kun taas osassa niitä tehdään kymmeniä vuodessa. Tarkastukset eivät kuitenkaan ole ympäristönsuojeluvälön tapaan suunnitelmallisia ja valvontaohjelmaan perustuvaa. Ojituslaitoksia järjestetään vuosittain enää joitain kymmeniä. Niiden määrät ovat olleet laskusuuntaisia jo jonkin aikaa. Kuntien valvontakohteita ei tässä yhteydessä ole selvitetty.

9.2. Ilmoitusten käsittely

Lähes kaikkiin ilmoituksiin vastataan. Vain yksinkertaisimpiin, pieniin ja kaikilla tarvittavilla tiedoilla varustettuihin ilmoituksiin jätetään lain vaatimassa määräajassa vastaamatta, jolloin toiminnan voi määräajan umpeuduttua aloittaa. Useimmiten hankkeesta vastaavat ottavat kuitenkin vielä yhteyttä ELY-keskukseen ja varmistavat toimenpiteensä laillisuuden.

Ilmoitusten vastaaminen tarkoittaa yleensä lausuntoa, joka ratkaistaan esittelystä. Lausuntojen vaatima aika vaihtelee, mutta pääasiassa kaikki lausunnot käsitellään ilmoitusmenettelyn mukaisessa määräajassa joko 30 tai 60 vrk aikana. Ilmoitusten käsittely voi joskus ruuhkautua, kuten esimerkiksi kesäisin, jolloin on paljon ojitusasioita vireillä tai talvisin jääolo-suhteiden ollessa hyvät. Tarkastuksia ilmoituksenvaraisille kohteille tehdään vain harkitusti. Tarkastus voi olla tarpeen, jos kyseessä on herkkä saaristovesistö tai jokin vastaava sisämaan pieni järvi tai virtavesikohde. Tarkastuksille annetaan osallistumismahdollisuus yleensä myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Ilmoituksiin vastaamiseen tai lausuntojen laadintaan pyydetään usein kommentteja ELY-keskuksen muilta asi-
antuntijoilta tai viranomaisilta, kuten luonnonsuojeluviranomaiselta tai pohjavesiasiantuntijalta. Onkin tärkeää, että ELY-keskusten toimintatavat ovat selkeät ja sujuvat. Se nopeuttaa asian käsittelyä ja esimerkiksi tarvittavien lisätietojen ja selvitysten pyytämistä hankkeelta vastaavalta.

Taulukko 3. Vesilain mukaisten ilmoitusten käsittelymäärät ajalla 1.1.2011 - 31.12.2020 (USPA-ajo 1.1.2021)

ELY	07.00.10		07.00.11		07.00.10		07.00.11
	Kaikki	Lausuttu	Kaikki	Lausuttu	Kaikki	Lausuttu	Kaikki
Etelä-Pohjanmaan ELY	2 131	552	16 767	3 763	2 585	1 196	7

Etelä-Savon ELY	1 431	267	2 883	180	478	6	9
Hämeen ELY	2 800	587	13 134	1 302	295	17	0
Kaakkois-Suomen ELY	1 235	301	8 389	594	238	20	8
Kainuun ELY	473	117	4 220	260	423	17	5
Keski-Suomen ELY	1 360	361	6 785	1 121	1 212	433	0
Lapin ELY	2 623	434	7 847	874	681	90	0
Pirkanmaan ELY	2 927	710	11 092	1 083	466	187	1
Pohjanmaan ELY	0	0	0	0	0	0	0
Pohjois-Karjalan ELY	855	197	5 730	905	715	19	0
Pohjois-Pohjanmaan ELY	1 440	392	8 095	1 239	5 143	234	0
Pohjois-Savon ELY	1 594	399	7 592	677	1 297	42	0
Satakunnan ELY	0	0	0	0	0	0	0
Uudenmaan ELY	5 053	911	19 906	1 195	96	30	10
Varsinais-Suomen ELY	4 331	452	17 758	1295	614	24	4

Ajalla 1.1.2011-31.12.2020 haettu tehtävänumerolla jokaisen ELY:n osalta:

1. 07.00.10 vesilain valvontamenettely
2. 07.00.11 vesilain mukainen ilmoitusmenettely vesirakennustyöstä (ruoppaus, niitto yms.)
3. 07.00.16 ojitusten vesiensuojelumenettely
4. 07.00.34 vesilain mukainen ilmoitusmenettely vesistön alituksesta

Kaikki-kohdassa tehtävänumerolla haettu. Sisältää vireille tulleet ja lähteneet.

Lausuttu-kohdassa haettu tehtävänumerolla ja lisätty asiakirjakohtaan lausunto ja suunnaksi lähtevä.

Taulukko 4. ELY-keskuksille tehty kysely metsäojitusilmoituksista (Rintala, J. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus 2.12.2020)

Vuosi	POP	EPO*	POH**	LAP	KES	POS	ESA	HÄM	VAR
2009		100							
2010		100							
2011		84							
2012	440	100							
2013	537	109			159*				
2014	547**	167**							
2015	470	130					48		
2016	356	110				63	44		
2017	350	105		99	81	113	38		
2018	370	113		78	60	89	38		
2019	359	131		77	48	98	30		150
2020	270	160	40	56***		89	14	9	

2020 tieto 27.11. mennessä, paitsi *** marraskuuhun mennessä

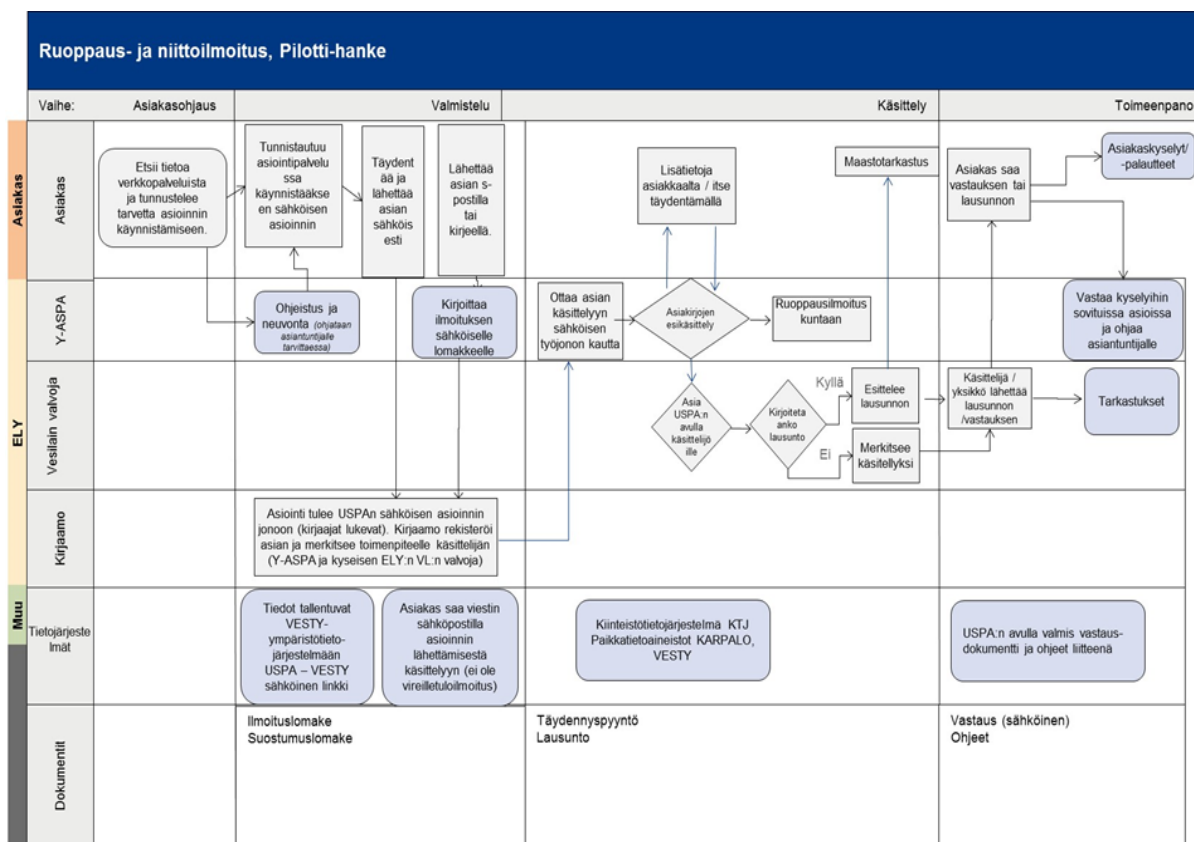
* EPO sisältää Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan tiedot.

**POH määrä ollut vuosittain 40–100

** suurin ilmoitusmäärä

Osa ELY-keskuksista on mukana ympäristöasioiden keskitetyssä asiakaspalvelussa (Y-ASPAn), jonka valtakunnallinen neuvontapalvelu on sijoitettuna Pirkanmaan ELY-keskukseen. Y-ASPAn:ssa ilmoitukset esikäsitellään.

Kaavio 1. Ruoppaus- ja niittoilmoitusten käsittely. Pilotti-hanke 2016.



9.3. Yleisöilmoitukset

Yleisöilmoitukset työllistävät ajoittain runsaastikin vesilain valvontatehtäviä hoitavia asiantuntijoita. ELY-keskus saa kansalaisilta puhelimitse, kirjeitse ja sähköpostitse ilmoituksia ja kyselyjä esimerkiksi vedenkorkeuksista ja virstaamista, tehdyistä ruoppauksista ja rakennetuista laitureista. Yleisöilmoituksen tultua vireille, joko sähköpostilla tai puhelimitse, ELY-keskus arvioi ilmoituksen merkittävyyttä, ottaa yhteyttä toiminnanharjoittajaan asian selvittämiseksi ja ryhtyy tarvittaessa valvontatoimiin. Yleisöilmoitus pyritään käsittelemään 30 vuorokauden kuluessa sen vireille tulosta. Nimettömiä ilmoituksia ei yleensä käsitellä.

Toimenpiteitä vaativissa tapauksissa tehdään yleensä tarkastus, joko ELY-keskuksen tai kunnan toimesta tai yhteistarkastuksena. Tehtävät valvontatoimenpiteet riippuvat kohteesta, asiasta sekä asian kiireellisyydestä ja ne harkitaan tapauskohtaisesti. Kun asia on selvitetty, ELY-keskus informoi ilmoituksen tekijää tehdyistä toimenpiteistä ja asian lopputuloksesta. Jos ilmoitus osoittautuu tarpeettomaksi, asian käsittely keskeytetään.

Tieto yleisöilmoituksesta, siihen liittyvät yhteydenotot, tarkastukset ja saadut selvitykset dokumentoidaan ja tallennetaan joko ELY-keskuksen USPA-asianhallintajärjestelmään tai valvontaviranomaisten TAIMI-työtilan valvontakansioon.

9.4. Vesilain neuvonta

Neuvonta on olennainen osa valvontaviranomaisen valvontatehtävää. Esimerkiksi luvan tarpeen harkintaan kiinteästi liittyvä ohjaus ja neuvonta ovat osa valvontaviranomaisen tekemää ennakkovalvontaa. Myös pienten vesitaloushankkeiden ja muun kuin vähäisen ojituksen ilmoitusmenettelyihin (VL 2:15, VL 5:6) liittyy tärkeänä osana valvontaviranomaisen neuvontatoiminta esimerkiksi antamalla toimenpiteen suorittamista koskevilla ohjeilla.

Osa vesilain valvonnan rutiiniluontoisista neuvontatehtävistä hoidetaan vuonna 2013 perustetussa ELY-keskusten Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden yhteisessä valtakunnallisessa asiakaspalvelussa (Y-ASPA), jonka tarkoituksena on asiakaspalvelun parantaminen ja asiantuntijoiden työajan kohdentaminen varsinaisiin työtehtäviin asiakaspalvelun asemesta.

Lisäksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten, eli vesilain tapauksessa vesivoiman rakentamishankkeiden ja vesivoiman muutoshankkeiden yhteydessä on toiminnanharjoittajan mahdollista saada lupiin ja muihin hallinnollisiin menettelyihin kohdistuvaa neuvontaa valtakunnallisesta yhteyspisteviranomaisesta. Toiminta perustuu EU:n Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä koskevan ns. RED II -direktiivin ((EU) 2018/2001) 16 artiklaan ja lakiin uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (1145/2020). Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus toimii direktiivin ja lain mukaisena yhteyspisteviranomaisena.

9.5. Vesilain laillisuusvalvontamenettelyt

9.5.1. Hallintopakko

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

Valvontaviranomaisella on velvollisuus ryhtyä toimiin havaitsemansa lainvastaisen tilanteen oikaisemiseksi. Lainvastaiset tilanteet pyritään ensisijaisesti korjaamaan toiminnanharjoittajan omaehtoisilla toimilla. Valvontaviranomaisen on VL 14 luvun 2 §:n mukaan asian laatu huomioon ottaen kehotettava toimijaa lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely. Mikäli tilanne ei korjaannu kehotuksessa asetetussa määräajassa, valvontaviranomaisen tulee harkinnan mukaan toimittaa hallintopakkohakemus toimivaltaiselle viranomaiselle. VL:n säännösten mukaan hallintopakkohakemus ei edellytä kehotusta, mutta kehotustoimia käytetään kuitenkin yleisesti ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisesti ensisijaisena toimenpiteenä.

Laillisuusvalvontaa ja hallintopakkoa koskevia säännöksiä sovelletaan vesilain 19:6:n mukaan myös niihin vesitaloushankkeisiin, joille on myönnetty lupa tai oikeus tai jotka on aloitettu ennen vesilain voimaantuloa. Siten tarkasteltavaksi voivat tulla myös vanhaan lainsäädäntöön aikanaan perustuneet lupapäätökset, samoin hallintopakon aiheena oleva teko tai laiminlyönti voi olla tapahtunut kauan sitten. Mitään suoranaista vanhentumisaikaa ei ole. (Linnove E. 2014)

Vesilain soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa hallintopakkoviranomainen on aluehallintovirasto (VL 14:4). Hallintopakkopäätöksessä lain tai luvan vastaisesti toimiva määrätään toimimaan lain edellyttämällä tavalla tai keskeyttämään laitonta toimintaa. Määräystä tehostetaan tarvittaessa uhkasakolla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla.

9.5.2. Tutkintapyyntö

Rikosprosessin tarkoitus on rikosoikeudellisen vastuun toteutus. Valvontaviranomainen on velvollinen ilmoittamaan havaitsemistaan lainvastaisuuksista poliisille esitutkintaa varten (YSL 188 §, VL 14:2, JL 136 §). Valvontaviranomainen voi jättää rikosilmoituksen tekemättä vain, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi syytteen nostamista (YSL 188 §, JL 136 §) tai jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä (VL 14:2). Ilmoittamatta jättäminen harkitaan tapauskohtaisesti. Hallinto-pakko ja rikosprosessi eivät ole toisensa poissulkevia menettelytapoja.

Vakavimmissa tapauksissa ympäristön muuttaminen vastoin vesilain säännöksiä voi tulla rangaistavaksi rikoslain tarkoittamana ympäristön turmelemisena. VL:n luparikkomusasiassa kyse voi muun muassa olla toimimisesta ilman VL:n mukaista lupaa tai poikkeamislupaa, toimimisesta lupamääräysten vastaisesti taikka velvollisuuksien laiminlyömisestä. VL:n rikkominen puolestaan koskee muuta kuin luvanvaraiseksi säädettyä toimintaa.

Rikkomuksen vakavuutta arvioitaessa otetaan huomioon laiminlyönnin tai teon seurauksen tai vaaran laatu, laajuus, kesto ja pysyvyys; laiminlyönnin tai teon tarkoituksellisuus, tahallisuus, tuottamuksellisuus ja huolimattomuus; otetun riskin tietoisuus ja suuruus; teosta saadut taloudelliset hyödyt sekä se, onko kyseessä ensimmäinen kerta vai onko toiminnassa havaittu aiemminkin puutteita. Arvioinnissa huomioidaan myös se, onko kysymyksessä teko- tai laiminlyöntityyppi, joka on vähäisyydestään huolimatta yleistynyt tai yleistymässä. Toiminnanharjoittajia pyritään kohtelemaan tasapuolisesti samanlaisissa tapauksissa.

Vesilain mukaan tutkintapyyntöjen tekeminen kuuluu sekä ELY-keskuksen että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin (VL 14:2). Valtion puolesta asianomistajan puhevaltaa käyttää kuitenkin ELY-keskus (VL 16:5). Valvontaviranomaisten tulee ilmoittaa toiselle valvontaviranomaiselle tutkintapyyntöjen tekemisestä.

Hallintopakko- ja tutkintapyyntöasioita on käsitelty tarkemmin ympäristöministeriön julkaisemassa laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014).

9.5.3 Vesilain mukaiset hallintopakot ja tutkintapyyntöt ELY-keskuksissa

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

Vesilain mukaisten hallintopakkohakemusten ja tutkintapyyntöjen määriä ei ELY-keskuksissa ole tilastoitu tarkemmin, mutta erillisen vuonna 2020 ELY-keskusten ympäristönsuojelulain valvontapäälliköille osoitetun kyselyn (taulukko 5) perusteella 25 % tutkintapyyntöistä koski vesilain mukaisia asioita eli määrältään noin 14 tapausta. Vuositasolla vesilain mukaisia tutkintapyyntöjä tehdään keskimäärin noin 1–2/ELY-keskus. Vesilain mukaisten hallintopakkohakemusten määristä ei ole saatavilla tarkempaa tietoa, mutta todennäköisesti niiden määrät ja jakautumiset vastaavat tutkintapyyntöjen määriä. Myöskään kehoituksia ei ole tilastoitu, mutta todennäköisesti niitä annetaan huomattavasti enemmän.

Taulukko 5. ELY-keskusten tekemät tutkintapyyntöt (Ympäristörikoskatsaus 2021).

ELY-keskuksien tutkintapyyntöt v. 2020

- Tutkintapyyntöjä tehtiin vuonna 2020 yhteensä 45 kpl



4 Holopainen Heikki



9.6. Vesilain valvontaan käytettävä työmäärä

Vesilain valvonnassa on ollut käytössä vain yksi toimintakoodi ja vain kaksi suoritetta, mikä on selvästi vähemmän kuin ympäristövalvonnassa (taulukko 6.). Työajan kohdentamisesta on annettu uudet ohjeet, jotka ovat voimassa vuoden 2022 alusta lähtien. Vesilain mukaisten ilmoitusten käsittelyyn on tullut käyttöön kahdet suoritteet.

Arvio vesilain mukaisen valvonnan vaatimasta työmäärästä on saatu Pirkanmaan ELY-keskukselta maaliskuussa 2016 (taulukko 7.). Arvion perusteena ovat ELY-keskusten asianhallintajärjestelmään vuonna 2015 tehdyt merkinnät vesilain mukaisista toimenpiteistä koko maassa. Toimenpiteiden jaottelu järjestelmässä ei ole yhteensopiva vesilain säännösten mukaisen jaottelun kanssa. Toimenpiteiden lukumäärien perusteella niiden suhteelliset osuudet on muutettu htv-arvioiksi ELY-keskusten TAIKA-järjestelmän työaikakirjausten avulla. Taulukossa 7 esitetty työaika ei kuitenkaan vastaa ELY-keskusten totuudenmukaista vesilain valvontaan käyttämää työaika. Taulukon tiedot ilmentävät vain, kuinka epätasaisesti ja puutteellisesti ELY-keskusten työaika kirjapidossa kohdennetaan. Syitä tähän lienevät suoritteiden vähäisyyden lisäksi puutteelliset ohjeistukset ja toimintatavat.

Taulukko 6. Vesilain valvonnan toimintakoodit ja suoritteet

Toiminto Kiekussa	Toiminnon nimi	Toiminnon kuvaus	Kiekussa toiminnon kanssa käytettävä suorite
3802301319	Vesilain valvonta YM	Valvonnan suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan tehtävät, raportointi- ja toiminnan kehittämiseen liittyvät tehtävät	3800114114 VL tarkkailusuunnitelman hyväksyminen, maksullinen 3800514117 Vesilupien valvonta YM

Taulukko 7. Vesilain valvontaan arviolta käytetty työmäärä (PIRELY 2016)

TOIMINTOKOODI 3802301319 VESILAIN VALVONTA YM
 SUORITE 3800114114 JA 3800514117

	2018	2019	2020
	tunnit	tunnit	tunnit
Uusimaa	677,75	642,79	370,09
Varsinais-Suomi		70,54	24,72
Häme	734,11	865,83	956,09
Pirkanmaa	916,65	341,81	308,81
Kaakkois-Suomi		5,00	
Etelä-Savo	127,49	108,34	69,53
Pohjois-Savo	2494,69	2239,36	2183,20
Pohjois-Karjala	567,12	104,23	79,69
Keski-Suomi	28,62	224,00	66,06
Etelä-Pohjanmaa	14,05	46,50	261,82
Pohjois-Pohjanmaa	6,15	95,74	109,47
Kainuu	33,75	13,64	
Lappi	1,00	18,17	179,13
YHTEENSÄ	5601,38	9551,90	9217,22

10. Vesilain valvonnan järjestäminen

10.1. Vesilain valvontasuunnitelma ja -ohjelma

Vesilaissa ei säädetä valvonnan suunnittelusta eikä valvontaan ole liittynyt esimerkiksi määräaikaistarkastuksia. Vesilain valvontaa on tehty vain, jos valvonta on ollut tarpeen lupamääräyksistä, luvanhaltijan tai haitankärsijän ilmoituksista johtuen. Valvontaa on suunnattu hankkeisiin, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi veden laatuun, virtaamiin tai esimerkiksi vesiluontotyyppeihin. Säännöllisiä tarkastuksia on tehty lähinnä väylä- ja sata-mahankkeissa sekä läjityksissä. Usein merkittävien hankkeiden tarkastukset on tehty yhdessä osana ympäristön-suojelulain mukaista tarkastustoimintaa. Myös hankkeiden ennakkoneuvottelut on useimmiten pyritty samanaikais-tamaan. Pienissä kertaluonteisissa hankkeissa varsinainen valvonta ja tarkastuskäynnit ovat melko vähäisiä, mutta esimerkiksi haitankärsijän tekemän ilmoituksen johdosta ne voivat olla hyvinkin pitkäkestoisia ja työläitä.

Ympäristöhallinnon ohjeen mukaan valvontasuunnitelmaa ja -ohjelmaa tulisi kehittää myös vesilain mukaisissa asioissa suunnittelun välineenä ja resurssien kohdentamisen apuna. Valvontasuunnitelmassa tulisi esittää vastaa-vat tiedot kuin ympäristönsuojelulain mukaisessa suunnitelmassa edellytetään. Erityisesti valvonnan järjestämisen kuvaus ja kunnan viranomaisten yhteistyö ja yhteiset toimintatavat tulisi kuvata riittävässä laajuudessa toimivallan ollessa osin päällekkäistä. Kokonaisvaltainen suunnitelma edesauttaisi valvontaresurssien kohdentamista. Se myös selkeyttäisi vesilain valvonnan tarpeita ja loisi paremman kuvan valvontakohteista ja niiden sijainneista sekä mahdollisista yhteisvaikutuksista. Valvonnan suunnitelmallisuus ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että kaikki tarkastuk-set ja käynnit kohteilla tulisi esittää valvontasuunnitelmassa, vaan tarkastuksia voitaisiin tehdä myös erillisten toi-menpidepyyntöjen perusteella. Valvontasuunnitelma ja -ohjelma luovat perustan myös valvonnan maksullisuu-delle.

Vesilain nojalla luvanvaraisia, mahdollisesti myös ilmoituksenvaraisia toimintoja, olisi tarvetta valvoa säännöllisesti tarkastuksilla ja toiminnasta annettujen raporttien säännöllisillä tarkistuksilla (vuosi/osavuosisraportointi). Mää-räaikaistarkastuksista ja muusta säännöllisestä valvonnasta olisi laadittava ympäristönsuojelulain mukainen tai sitä vastaava valvontaohjelma, jota pidettäisiin ajan tasalla. Valvontaohjelman laadinta koskisi myös kunnan ympäris-tönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia kohteita. Valvontaohjelma voitaisiin sisällyttää valvontasuunnitel-maan tai se voisi olla myös erillinen asiakirja.

Valtakunnallisessa ympäristöhallinnon ohjaus- ja kehittämishankkeessa (OHKE III) on laadittu yhteinen malli ELY-keskusten valvontasuunnitelmaksi. Valvontasuunnitelma sisältää alustavaa mallia myös vesilain valvonnasta ja sen järjestämisestä. Valtakunnallisessa valvonta-suunnitelmamallissa on kuvailtu, miten ELY-keskusten tulisi kirjata vesilain valvontaa. Mallin käyttöä suositellaan, mutta se ei vielä ole kaikissa ELY-keskuksissa käytössä. Mallin mukaan ELY-keskuksen tulisi vuosittain muun muassa kirjata suunnitelmaan, miten esimerkiksi vesilain mu-kaisiin ilmoituksiin vastataan. Annetaanko esimerkiksi kaikista ilmoituksista vastauksena lausunto, kirje tai jokin muu hyväksyntä. Suunnitelmaan tulisi sisällyttää paljonko vesilain mukaisia lupia on ELY-keskuksen valvottavana, miten ne jakautuvat vedenottamiseen tai muihin pohjaveden muuttamislupiin sekä paljonko ELY-keskuksen toimi-alueella on voimassa pohjavedenottamoiden suoja-aluepäätöksiä. Lupapäätösten valvontatoimista tulisi suunnitel-maan sisällyttää merkittävimpien pysyväisluonteisten valvontakohteiden valvontatoimen-piteet esim. tarkkailutulos-ten läpikäynti, tarkastukset ym.

Vesilain valvonnan käytäntöjen yhtenäistämiseksi on tarvetta. Ympäristönsuojelulain mukainen ajantasaistettu valvontasuunnitelma ja -ohjelma ja niistä saadut kokemukset toimisivat jatkossa hyvänä perustana tarkemmalle vesilain valvonnan suunnittelulle.

10.2. Vesitaloushankkeiden valvontaluokat

Vesitaloushankkeiden säännöllistä valvontaa varten olisi määriteltävä valvontaluokat ympäristölupien valvonta-luokkien tapaan. Valvontaluokat osoittaisivat kuinka usein tarkastus olisi tehtävä. Määräaikaistarkastusten tarve

tulisi kuitenkin vesitaloushankkeissa olla joustava ja tarkastukset voisivat olla muutakin kuin määräajoin tapahtuvaa. Hankkeiden valvontaluokkien määrittely ei myöskään voisi perustua suoraan niiden ympäristölle aiheuttamaan riskiin, koska hankkeiden luvanvaraisuus perustuu muuhun kuin ympäristön pilaantumiseen tai sen vaaraan. Hankkeet voitaisiin jakaa luokkiin/ryhmiin esimerkiksi niiden koon ja keston mukaan, mikä vastaisi keskimäärin myös kohteiden valvontaan kuluva työaika. Lähtökohtaisesti suurten ja merkittävien hankkeiden valvontaan kuuluisi eniten työaika, vaikka usein myös pienten hankkeiden ulkopuolisten ilmoitusten aiheuttamat tarkastukset ovat työläitä.

Ympäristöministeriö on valvontaa varten luokitellut vesitaloushankkeita seuraavasti:

1. Yksittäiset, lyhytkestoiset valvontakohteet

- ruoppaus- ja niittohankkeet
- Vähäistä merkittävämmät ojitukset
- pienet vesitaloushankkeet, kuten laiturirakenteet

2. Määräaikaiset valvontakohteet

- rakennushankkeet, jonka vaikutukset vesistöön tai sen käyttöön ovat rajatut
- vesialueen täyttö
- keskivedenkorkeuden pysyvä muuttaminen

3. Pysyväisluonteiset valvontakohteet

- säännöstely
- vesivoiman hyödyntäminen
- veden ottaminen

Luokkaan 1 kuuluvilla valvontakohteilla ei pääsääntöisesti tehtäisi tarkastuksia kuin harkiten ja pyynnöstä. ELY-keskuksilta saatujen tietojen mukaan erityisesti ruoppausmassojen läjitykset saattavat aiheuttaa tarvetta tarkastuksille. Ruoppausmassojen määrä ja laatu voivat poiketa ilmoituksesta, ruoppaustavasta ja -paikasta riippuen. Ne voivat läjityksessä levitä esimerkiksi naapurin puolelle tai takaisin veteen. Sen sijaan ilmoituksenvaraisten ojitusten osalta tarkastustarve on vähäisempi ja pienten vesitaloushankkeiden kaikkein vähäisin. Laiturirakenteet ja muut pienet vesitaloushankkeet voivat myöhemmin aiheuttaa riitatapauksia, jotka työllistävät jälkivalvontaa.

Luokkaan 2 kuuluvilla valvontakohteilla tarkastukset olisivat tarpeen erityisesti hankkeilla, joilla on vaikutuksia vesistöön. Vesialueen täytöt ja keskivedenkorkeuden pysyvät muutoshankkeet ovat tyypiltään enemmän raportointitietojen käsittelyä edellyttäviä kuin kohteiden määräaikaistarkastuksia. Näilläkin kohteilla saattaa tarkastustarvetta kuitenkin ilmetä.

Luokkaan 3 kuuluvilla pysyväisluonteisilla ja ns. pitkäkestoisilla hankkeilla tarkastustarvetta olisi kaikkein eniten. Tarkastustarvetta olisi mm. rakenteiden ja rakennelmien kunnan tarkastamiselle. Olosuhteet ja toimijat ovat usein saattaneet muuttua ja epäselvyyttä voi olla esim. siitä kenellä on velvollisuus pitää rakenteet kunnossa. Vanhoissa vesilain mukaisissa luvissa saattaa lisäksi olla hankalasti tulkittavia lupamääräyksiä ja ne vaativat asiantuntijoilta perehtymistä.

11. ELY-keskuksille kohdennettu kysely vesilain valvonnan maksullisuudesta

11.1. Yleistä kyselystä

ELY-keskusten vesilain valvontaviranomaisilta pyydettiin näkemyksiä vesilain valvonnan maksullisuudesta ja ylipäättään maksullisuuden soveltuvuudesta vesilain valvontatehtäviin. Kysely toteutettiin lähettämällä sähköpostia kaikkien ELY-keskusten valvontapäälliköille ja vesilain valvontaa tekeville. ELY-keskuksista 9/13 vastasi kyselyyn. Joistakin ELY-keskuksista tuli useampia vastauksia.

Kokonaisuutena tarkasteltuna vesilain valvonnan maksullisuutta ei koettu kielteisenä, vaan vastauksista nähtiin, että se voisi hyvinkin soveltua erilaisiin vesilain valvontatehtäviin. Valvontatehtävät ovat kuitenkin melko moninaisia ja maksullisuuden kohdentamista ja käyttöä tulisi harkita tarkoin. Vähiten soveltuvimpana se nähtiin yksittäisiin, lyhytkestoisin hankkeisiin.

Toteutuessaan maksullisuus mahdollistaisi kuitenkin suunnitelmallisen valvonnan ja valvontamaksujen myötä myös vesilain valvontaviranomaisten resurssien turvaamisen ja jopa kasvattamisen. Lähes kaikissa vastauksissa todettiin, että mikäli valvontamaksuja voitaisiin periä, tulisi valvonnan olla nykyistä suunnitelmallisempaa ja se edellyttäisi mm. erilaisten uusien järjestelmien käyttöönottoa ja olemassa olevien kehittämistä.

Vastauksista ilmeni, että vesilain valvonta on viime vuosina ruuhkautunut ja useimmissa ELY-keskuksissa ali-resursoitu. Valvonnan maksullisuudella voitaisiin turvata ja kehittää toimintaa niin, että sekä ennakko- että jälkivalvonta olisi suunnitelmallista ja laadukasta. Maksullisuus ryhdyttäisi valvontaa ja loisi siihen uusia ohjeita, toimintatapoja, linjauksia ja hyviä käytänteitä, kuten ympäristönsuojelulain maksullisessa valvonnassa on tapahtunut. Tärkeää on myös, että valvontakohteet, asiakkaat, olisivat tasapuolisessa asemassa.

11.2. Kysymykset

1. Mikä on ELY-keskuksen näkemys siitä, että tulisiko vesilain valvonnan olla maksullista?

2. Mihin vesilain mukaisiin valvontatehtäviin maksullisuus soveltuisi?

Esim. yksittäisiin, lyhytkestoisin

- ruoppaus- ja niittohankkeet
- ojitukset
- pienet vesitaloushankkeet

Esim. määräaikaisiin valvontakohteisiin

- rakennushanke, jonka vaikutukset vesistöön tai sen käyttöön ovat rajatut
- vesialueen täyttö
- keskivedenkorkeuden pysyvä muuttaminen

Esim. pysyväisluonteisiin valvontakohteisiin

- säännöstely
- vesivoiman hyödyntäminen
- veden ottaminen

Muuhun?

- Tarkastukset (lupaharkinta, ilmoitukset), raportit yms.

3. Tehdäänkö ELY-keskuksissa suunnitelmallista valvontaa (tarkastukset, raportit)

4. Mihin maksujen määräytymisen tulisi perustua?

- kiinteä maksu
- suoritusperusteinen maksu (toimenpiteeseen keskimäärin kuluva työaika X tuntikustannus)
- tuntilaskutus toimenpiteeseen tosiasiallisesti käytetyn työajan mukaan
- tulisiko maksullisuus rajata tietyn suuruusluokan hankkeisiin

5. Kuinka paljon vesilain valvontaa tehdään ELY-keskuksessa/määrälliset tiedot (kpl/vuodessa)?

- ojitusilmoitukset, ruoppausilmoitukset, alitusilmoitukset
- luvan tarpeen arvioinnit
- tarkastukset
- muut

6. Vesilain valvontaan käytettävä työaika ja sen jakautuminen eri tehtäviin?

7. Muuta huomioitavaa?

11.3. Vastaukset

1. Mikä on ELY-keskuksen näkemys siitä, että tulisiko vesilain valvonnan olla maksullista?

ELY-keskuksissa on jo kokemusta ympäristölupien maksullisesta valvonnasta, ja kokemukset olisivat hyödynnettävissä myös vesilain valvontaa kehitettäessä. Kaikki ELY-keskukset totesivat vastauksissaan, että vesilain valvonnan tulisi ainakin joiltain osin olla maksullista. Se loisi paremmat edellytykset valvonnan kehittämiseksi ja loisi siihen yhtenäisiä käytäntöjä. Valvonnasta tulisi suunnitelmallista ja läpinäkyvää.

Osassa vastauksista tuotiin myös esille, aiheuttaisiko esimerkiksi maksun periminen niin paljon lisätyötä, että todellinen tuotto jäisikin niin vähäiseksi, ettei sillä voitaisi edistää ja kehittää valvontaa taikka sen resursseja. Maksullisuus voisi myös vähentää varsinkin pienten vesitaloushankkeiden suunnittelua ja toteuttamista. Tällaiset hankkeet voivat paikallisella tasolla olla merkittävässä roolissa, kuten esimerkiksi järvi- ja virtavesien kunnostukset yleensä ovat. Maksun lopullisesta suuruudesta riippuen saattaisi ilmoituksia jäädä jopa tekemättä. Eräässä vastauksessa todettiin, että käsittelymaksua paremmin ilmoitusten tekemättä jättämissä soveltuisi rikemaksu. Valvontaresursseja ei kuitenkaan ole riittävästi seulomaan näitä tapauksia, jotka tulevat yleensä ilmi vain naapurin ilmoituksesta.

Sen sijaan kaikissa vastauksissa todettiin, että luvallisten hankkeiden valvontamaksut soveltuisivat maksullisuuden piiriin parhaiten.

2. Mihin vesilain mukaisiin valvontatehtäviin maksullisuus soveltuisi?

A) Yksittäiset, lyhytkestoiset hankkeet

Vastauksissa todettiin, että yksittäiset ja lyhytkestoiset hankkeet ovat useimmiten pieniä ja kansalaisten tai yhdistysten tekemiä. Ne voivat olla muutakin, kuin ilmoitusmenettelyn mukaisia toimenpiteitä. Valvontamaksu voisi estää tai ainakin vaikeuttaa näiden hankkeiden toteuttamista. Vastauksissa koettiin, että tarkastusmaksua ei hankkeista voitaisi velvoittaa. Esimerkiksi monia yksittäisiä hankkeita avustetaan sekä MMM:n että YM:n rahoituksella. Avustushankkeiden valvonta pitää kuulua maksuttomaan neuvontapalveluun. Tällaisen kohteen vesilain mukaisen tarkastuksen maksullisuus voisi hämmäntää asiakasta, mikäli roolit eivät ole selvät. ELY-keskuksen tehtä-

viin kuuluu muutoinkin neuvontaa, joka on aina maksutonta toimintaa. Mitä tulee näiden pienten hankkeiden vesilain mukaisen luvan tarpeen arviointeihin, tulisi annetut viranomaislausunnot olla vastausten mukaan aina maksuttomia.

Ojitus-, ruoppaus- ja niittoilmoitukset

Ojitus-, ruoppaus- ja niittoilmoitukset voivat myös olla yksittäisiä, lyhytkestoisia hankkeita, mutta toimenpiteistä on tehtävä joko 30 tai 60 vrk ennen siihen ryhtymistä ilmoitus ELY-keskukseen. Vastausten mukaan useimmissa ELY-keskuksissa annetaan ainakin ojitus-, ruoppaus- ja johdon sijoittamista koskevien ilmoitusten johdosta lausunto, mikä ei ole lakisääteistä, mutta varmaankin vaikuttaa positiivisesti ympäristön tilaan. Vesilain 2:15 yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "-- ilmoitus ei tavallisesti edellyttäisi toimenpiteitä valvontaviranomaiselta. Ilmoitus antaisi kuitenkin valvontaviranomaiselle mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin, jos se katsoo hankkeen edellyttävän lain mukaista lupaa tai olevan muulla tavoin lain vastainen. Valvontaviranomainen voisi tällöin antaa ilmoituksen tekijälle toimenpiteen suorittamista koskevia ohjeita, jotka eivät olisi ilmoituksen tekijää sitovia. --" Näissä tapauksissa maksua ei pitäisi määrätä lausunnon valmisteluun käytetyn työajan perusteella, koska tällöin asiakkaat joutuisivat eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, sijaitseeko hanke sellaisen ELY-keskuksen toimialueella, joka käsittelee ilmoituksen pelkästään lain edellyttämällä tavalla, vai sellaisen ELY-keskuksen toimialueella, joka antaa lakisääteistä palvelua ylittävän palvelun.

Ilmoitusten käsittelyn maksullisuus nähtiin soveltuvimpana maksullisen valvonnan esimerkkinä. Ilmoitusmenettelyn mukaisiin hankkeisiin olisi tarkoituksenmukaista asettaa esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa vastaava toiminnan ilmoittaminen/merkitseminen ympäristöhallinnon tietojärjestelmään tai jokin muu kohtuulliseksi määritelty kiinteä valvontamaksu, jota olisi mahdollista korottaa tai alentaa asian käsittelyn vaatiman työmäärän mukaan. Vastauksen mukaan ilmoituksen käsittelymaksuun tulisi sisällyttää myös mahdollinen tarkastus.

Ojitusilmoitusten käsittelymaksusta todettiin, että maksullisuus voisi johtaa jopa hankkeiden toteuttamiseen ilman ilmoittamista. Tämä saattaisi siten työllistää jälkivalvontaa, mikäli valitusten määrät kasvaisivat. Toisaalta ilmoituksia ei valvontaviranomaisten käsityksen mukaan laadita edelleenkään kaikista ilmoituksenvaraisista toimenpiteistä tai hankkeista. Tiedottamisella ja neuvonnalla onkin asian edistämisessä keskeinen rooli.

Vesistöjen alitukset

Erityisen selkeänä ja toimivana maksullisena valvontatoimena nähtiin vesistöjen alitusilmoitukset ja niiden käsittely. Vesistöjen alitukset ovat aikaisemmin olleet lupamenettelyssä aina luvanvaraisena hankkeena, joiden lupamaksu on aluehallintovirastossa ollut 1 910 euroa. Alitusilmoitukset käsitellään nykyisin ELY-keskuksissa ilmoitusmenettelyssä. ELY-keskus arvioi myös näissä hankkeen luvan tarpeen ja antaa tarvittaessa toteuttamiselle reuna-ehjoja tai edellyttää hakemaan toiminnalle lupaa aluehallintovirastosta. Ilmoituksen käsittely on tähän saakka ollut maksutonta. Vastausten mukaan alitusilmoitusten käsittely on ollut ajoittain työlästä ja aikaa vievää.

Muut pienet hankkeet

Pienistä vesitaloushankkeista tehdään useimmiten vapaamuotoinen "ilmoitus" ELY-keskukseen. Kyseisten hankkeiden ilmoitusvelvollisuutta ei ole laissa säädetty eikä hankkeisiin ole laadittu erillistä ilmoituslomaketta (kuten ruoppaus-, ojitus- ja alitusilmoituksissa on). Luvan tarpeen arviointia pyydetään yleensä vapaamuotoisilla sähköposteilla tai aluksi jopa puhelinsoitoilla. Pienet vesitaloushankkeet ovat useimmiten laitureita tai aallonmurtajia sekä kivien poistamisia. Ne voivat olla myös vesistökuunnostuksia, kuten pienten koskien kiveämisiä tai kutualueiden sorastuksia. Viime aikoina erityisesti kosteikkorakenteiden luvan tarpeen arvioinnit ovat lisääntyneet lähinnä erilaisten kunnostushankkeiden myötä.

Pienten hankkeiden ilmoitusten käsittelymaksua olisi haastavaa arvioida ja vastauksissa todettiin, että luvan tarpeen arvioinnit voisi harkita tässä vaiheessa jätettävän maksullisuuden ulkopuolelle. Vastaavista arvioinneista ei laskuteta myöskään ympäristönsuojelulaissa.

Vastauksista ilmeni, että tällaisille hankkeille tulisi laatia erillinen lomake, jolloin pienten vesitaloushankkeiden luvan tarpeen arviointi olisi ELY-keskuksissa yhtenäistä. Käsittelykin olisi nopeampaa ja sujuvampaa, kun lomak-

keessa on esitetty täytettäväksi tarkoitetut tiedot ja ne olisivat ilmoittajalla jo etukäteen tiedossa ja hankittuna. Lisäselvitysten määrä voisi oleellisesti vähentyä. Vastausten mukaan täydennyspyyntöjen määrät kaikissa vesilain mukaisissa ilmoituksissa on lisääntynyt merkittävästi.

B) Määräaikaiset valvontakohteet

Määräaikaisiksi valvontakohteiksi katsotaan esimerkiksi rakennushankkeet, joiden vaikutukset vesistöön tai sen käyttöön ovat rajatut, vesialueen täyttöhankkeet sekä keskivedenkorkeuden pysyvät muutokset.

Määräaikaisten rakennushankkeiden suunnitellut tarkastukset sopisivat vastausten perusteella maksulliseksi. Hankkeet ovat kuitenkin erityyppisiä ja laajuudeltaan erikokoisia. Myös niiden valvontatarve vaihtelee toimijan mukaan. Maksullisuuden asettamista tulisi tarkastuksissa harkita tarkoin, jotta velvoitteet olisivat hankkeen koon ja sen vaatiman työmäärän mukaan tasapuolisia. Kohteiden maksullisuuden määrittely todettiin vastauksissa yleisesti vaikeaksi määritellä.

Vesiluvan edellyttämien pohjavesialueille sijoittuvien tiehankkeiden ja maa-aineisten ottojen sekä satamahankkeiden tarkastukset sekä vuosi/osavuosisiraportoinnit katsottiin kuitenkin parhaiten soveltuvan tämän ryhmän/luokituksen maksullisiksi suoritteiksi. Samoin isohkot vesialueiden täyttöhankkeet ja keskivedenkorkeuden muutoksia koskevat hankkeet, erityisesti niiden tarkastukset ja vuosiraportoinnit, voisivat olla maksullisia.

C) Pysyväisluonteiset valvontakohteet

Pysyväisluonteisia hankkeita ovat esimerkiksi säännöstely, vesivoiman hyödyntäminen ja veden ottaminen.

Jo luvan saaneiden ns. pysyvien hankkeiden säännöllisen valvonnan maksullisuus koettiin vastausten perusteella sopivaksi ja varteenotettavaksi keinoksi yhtenäistää ja tehostaa valvontaa. Lupapäätösten moninainen kirjo voi tosin aiheuttaa valvontamaksun asettamisessa haasteita. Maksu voisi koskea suunnitelmallisen tarkastuksen lisäksi esimerkiksi raporttien tarkistamista. Valvonnan tarve kuitenkin vaihtelee suuresti ajallisesti ja lupakohtaisesti. Osa vesilain mukaisista luvista on aktiivisessa käytössä esim. voimalaitos- ja säännöstelyluvut, ja vaatisivat siten myös aktiivista valvontaa. Osa lupapäätöksistä ja toiminnoista taas ovat tyypiltään sellaisia, joiden säännöllinen valvonta ei ole välttämätöntä. Usein lupaehtoja ei ole myöskään asetettu siten, että ne tukisivat säännönmuokauskohteiden valvontatoimien asettamista (vertaa ympäristönsuojelulain mukaisten laitosten raportointivelvoite). Vanhoissa luvissa ei ole myöskään tarpeeksi yksityiskohtaisesti annettu lupaehtoja, joiden perusteella maksua voitaisiin periä. Ratkaisevana kysymyksenä olisi lisäksi valtion omistamien kohteiden valvonta ja riippumattoman valvonnan sujuva järjestäminen. Pysyväisluonteisten valvontakohteiden säännölliset tarkastukset soveltuisivat vastausten mukaan maksullisiksi, mutta niiden maksujen asettaminen koettiin kuitenkin haasteellisena. Selkeimpänä se nähtiin kuitenkin merkittävimpien hankkeiden kohdalla tai toteutettavaksi esimerkiksi kolmen tai viiden vuoden välein.

Pääosin kaikkien säännöstelyssä olevien vesialueiden vedenkorkeus- ja virtaamatiedot on automatisoitu niin, että ne ovat luettavissa vesistömallijärjestelmästä lähes reaaliajassa. Pienemmissä lupakohteissa havainnoitsijat toimittavat tarkkailutiedot ELY-keskukseen siinä muodossa, että valvontaviranomaiset syöttävät tiedot järjestelmään heidän puolestaan. Vas-tausten mukaan säännöstelijöille annetaan tarvittaessa ohjeita, jotta luvan mukaisen säännöstelyrajojen ylityksiä/alituksia ei tulisi. Tarvittaessa kehoitetaan hakemaan poikkeuslupaa. Työmäärä vaihtelee, kuivina ja tulva-aikoina säännöstelyn valvonta vie paljon työaikaa ja normaalitilanteissa hyvin vähän. Valvontaa tulisi yhteensovittaa patoviranomaisten tekemän valvonnan kanssa. Vesivoiman hyödyntämisen valvontatyötä ei vastausten mukaan nähty kovinkaan soveltuvana maksulliseksi. Lähinnä kyseeseen tulisi säännöstelyn valvonta.

Vastausten perusteella todettiin, että vedenottohankkeiden valvonta sopisi hyvinkin maksulliseksi toiminnaksi. Kohteiden valvonta on pääosin jatkuvaa ja systemaattista. Valvontamaksut voitaisiin asettaa sekä tarkastuksille että raporttien käsittelylle. Luvanhaltijoiden moninaisuus voi toisaalta hankaloittaa maksujen käyttöönottoa ja kohdentamista. Luvanhaltijoina voivat toimia vesivoimayhtiöt, järjestely-yhtiöt, ojitusyhtiöt, yksityiset henkilöt, osakunnat, osuuskunnat. Osalla luvanhaltijoista ei ole vastausten mukaan vakituisia tuloja tai edes virallisesti valittuja toimitsijoita. Kohteet sopisivat kuitenkin tarkastettavaksi säännöllisesti, esimerkiksi viiden vuoden välein. Tarkastuksia voisi suunnitella tehtäväksi myös vesihuolto-laitoskohtaisesti esimerkiksi niin, että kaikki yhden kunnan vedenottoluvat tarkastettaisiin mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa, jolloin sillä saattaisi olla vaikutuksia myös perittävän maksun suuruuteen.

Vanhojen hankkeiden osalta myös lupahistoria on hyvin kirjava aina maaherran päätöksistä aluehallintoviraston lupapäätöksiin. Valvontamaksujen suuruutta ja porrastusta tulisi harkita tarkoin. Vastausten mukaan vedenotot eivät myöskään välttämättä vastaa toiminnan nykytilannetta. Lupapäätösten ajantasaistamisella yhdenmukaistettaisiin toimintaa jo merkittävästi.

Muuhun?

Maksua voisi periä esimerkiksi raporttien käsittelystä, kuten velvoitetarkkailutulosten vastaanottamisesta ja niiden tarkistamisesta sekä pysyväisluonteisten hankkeiden valvontatietojen käsittelystä. Lupaharkintaa ei tulisi sisällyttää maksulliseen toimintaan. Eikä myöskään muita lausuntoja, kuten esimerkiksi kunnan viranomaiselle annettavia.

Myös ojitustoimituksen katsottiin olevan sellaista viranomaistoimintaa, joka voitaisiin säätää maksulliseksi. Hankkeen laajuudesta riippuen toimituksen vaatima työ määrä vaihtelee kuitenkin huomattavasti.

3. Tehdäänkö ELY-keskuksissa suunnitelmallista valvontaa (tarkastukset, raportit)

Lähes kaikkien ELY-keskusten valvontasuunnitelmissa on mukana vesilain valvontaa koskeva osio. Suunnitelmissa on kuvattu mm. alueen ominaispiirteet, lupien määrät arvioituna, ilmoitusten vuosittaiset käsittelymäärät ja pohjaveden oton valvontaa koskevat tiedot. Tavoitteeksi on yleensä maltilla asetettu vuosittaiset tarkastusmäärät. Raporttien määrä ei ole kuvailtu eikä niistä siten ole valvontasuunnitelmissa tarkempia tietoja. Valvontasuunnitelmissä onkin esitetty tarkemmin mitä tietoja vesilain valvontasuunnitelmaan olisi sisällytettävä ja miten työtä olisi valvontaohjelman mukaisesti seurattava.

Vastausten mukaan suunnitelmallinen valvonta on erittäin vähäistä tai sitä ei tehdä lainkaan. Ylipäätään mitään tarkastuksia ei voida tehdä tarvetta vastaavasti resurssisyistä johtuen. Luvissa määrättyjä töiden aloittamislomituksiin ei juurikaan vastata eikä kohteilla käydä. Valvontaviranomaisten työaika kuluu lähestulkoon ennakkovalvonnan välttämättömiin tarpeisiin. Jälkivalvontaa pyritään tekemään kuitenkin edes joiltain osin merkittävimmissä hankkeissa.

Vastausten mukaan merkittävimpien vesivoimalaitosten ja säännöstelyjen toteutusta sekä vedenoton tärkeimpiä lupia kuitenkin valvotaan aktiivisesti, mutta valvonnoista ei ole laadittu erikseen valvontasuunnitelmaa. Lupavelvoitteiden tarkkailuraportit tarkistetaan tai pyritään tarkistamaan. Säännöstelyrajojen toteutumista tarkistellaan vuosittain tai joka toinen vuosi tai tätä tiheämmällä aikataululla riippuen ELY-keskuksesta ja siitä, miten kohteiden valvonta on toteutettu. Valvonta tapahtuu pääosin toimistotyönä ja asiakkaaseen ollaan yhteydessä vain epäselvissä asioissa.

4. Mihin maksujen määräytymisen tulisi perustua?

Vastausten mukaan selkeintä olisi määrätä kiinteä maksu erilaisille toimenpiteille kuten ilmoituksille ja suunniteluille määrävuosin tehtäville tarkastuksille (säännöstely, vesivoima, vedenotto). Suoritusperusteisen maksun nähtiin soveltuvan parhaiten pieniin vesitaloushankkeisiin siten, että asian hoitamiseksi olisi määrätty jokin tietty tuntimäärä ja valvonnasta laskutettaisiin vain ylittävien tuntien osalta. Muutoin tarkastus olisi ilmainen. Tuntilaskutus toimenpiteen tosiallisen työajan mukaan voisi soveltua luvan mukaisen hankkeen valvontaan ja maksuvelvoite voisi olla tarpeen rajata koskemaan vain tietyn kokoisia hankkeita.

Maksuluokat voisivat jakautua esimerkiksi ruoppaus-, ojitus- (pelto- ja metsäojitukset, vesikasvillisuuden poistamiset) ja alitusilmoituksiin. Ilmoitusten käsittelymaksun suuruutta koettiin haasteelliseksi arvioida. Sen pitäisi perustua käsittelyaikaan, jota ei kuitenkaan voida nykyisestä työaikakirjanpidosta luotettavasti selvittää.

Käsittelyyn käytettävä aika vaihtelee hankkeittain. Osassa ilmoitus on puutteellinen ja siihen on pyydettävä täydennyksiä. Useimmiten myös vaikutusten arvioinnit esimerkiksi alueen luontoarvoihin puuttuvat kokonaan. Ilmoitusten käsittelyyn saattaa osallistua useampikin asiantuntija, tuoden asiaan esimerkiksi luonnonsuojelun osamista taikka tietoa pohjavesiolosuhteista. Tiedoilla voi olla suurtakin merkitystä hankkeen luvantarvetta arvioitaessa. Ilmoitusten käsittelyyn osallistuu usein myös kalatalousviranomainen. Ilmoitusten maksuluokat voisivat määräytyä ilmoitustyypeittäin.

Käsittelyajan tulisi perustua työajan käyttöön tai sen puuttuessa kuluva työaika tulisi arvioida. Sen perusteella ilmoituksille tulisi säätää vakiomääräinen käsittelymaksu. Vastauksissa todettiin lisäksi, että maksua tulisi voida myös muuttaa käsittelyyn käytettävän työajan mukaan. Jos kyseessä olisi esimerkiksi erittäin työläs ilmoitus tai ilmoitus, jonka käsittely ei vaadi paljoa aikaa, tulisi käsittelymaksua voida kohtuullistaa. Ympäristönsuojelulain mukaisissa hankkeissa käsittelymaksua voidaan korottaa tai alentaa 35 %. Osa ilmoituksista on sellaisia, joiden käsittelyyn ei kulu juurikaan aikaa. Joihinkin ilmoituksiin ei edes vastata mitään, vaan työn voi aloittaa, kun ilmoituksen jättöpäivästä on kulunut lainsäädännön mukainen aika. Tämän perusteella voisi olla tarkoituksenmukaista säätää ilmoituksille sama hinta niiden käsittelyn työmäärästä riippumatta.

Tarkastuksen valvontamaksu voisi perustua toimenpiteeseen keskimäärin kuluvaan työaikaan, mutta myös sen tulisi olla kohtuullinen. Määräaikais- tai muiden tarkastusten valvontamaksun määrää koettiin haastavaksi asettaa, koska erityisesti pienten tai keskisuurten hankkeiden valvonnan tarve voi olla suurempaa kuin vastaavien isompien hankkeiden. Hankkeiden, esimerkiksi vain toteutuksen aikainen valvonta voisi olla tuntiperusteista kuitenkin niin, että maksulla olisi kokoluokittain jonkinlainen enimmäismäärä. Ojituslaitosten maksu voisi olla joko suoritusperusteinen tai kiinteä.

5. Kuinka paljon vesilain valvontaa tehdään ELY-keskuksessa/määrälliset tiedot (kpl/vuodessa)?

Ojitusilmoituksia käsitellään ELY-keskuksissa vuosittain kaikkein eniten. Seuraavaksi eniten käsitellään ruoppausilmoituksia. Erillistä luvan tarpeen harkintaa tehdään kaikissa ELY-keskuksissa vuositasolla 25–200 lausunnon verran. Vaihteluväli on suuri. Eniten vesilain mu-kaista luvan tarvetta harkitaan vastausten perusteella Varsinais-Suomen ELY-keskuksen alueella. Tarkastuksia tehdään vaihtelevasti, mutta vastausten mukaan selvästi enemmän kuin ELY-keskusten valvontasuunnitelmissa on todettu.

Vastausten mukaan esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa käsitellään pelto-ojitusilmoituksia noin 50–100 ja metsäojitusilmoituksia noin 350 vuodessa. Ruoppaus- ja alitusilmoituksia käsitellään yhteensä noin 250 vuodessa ja vedenottoa koskevia ilmoituksia noin 20–30 vuodessa. Vesilain valvontatarkastuksia tehdään noin 25 vuodessa. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa ojitusilmoituksia käsitellään noin 30–40 vuodessa ja ruoppausilmoituksia noin 140–150 vuodessa, alitusilmoituksia 20 vuodessa. Tarkastuksia tehdään Kaakkois-Suomessa 60. Keski-Suomen ELY-keskuksen alueella tehdään noin 30 tarkastusta vuodessa. Alitusilmoituksia käsitellään noin 50, ojitus- ja ruoppausilmoitusten jäädessä hieman vähemmälle, tosin niitäkin käsitellään vastauksen mukaan noin 200 vuodessa. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksessa käsitellään noin 170 ilmoitusta vuodessa ja tarkastuksia tehdään noin 40 vuodessa. Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa käsitellään noin 150 ojitus-, noin 700 ruoppaus- ja noin 70 alitusilmoitusta vuodessa.

Tarkastuksia tehdään vain muutamia, mutta esimerkiksi asiakaspuheluita on noin 500 vuodessa. Myös vesilain hallintopakkoasioita on vuosittain ELYssä vireillä noin 15. Kainuun ELY-keskuksessa ojitus – ja ruoppausilmoituksia käsitellään molempia 60–70 vuodessa ja alitusilmoituksia noin 20–30 vuodessa. Tarkastuksia tehdään alueella noin 20–30 vuodessa. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa käsitellään pääosin metsäojitusilmoituksia noin 200 vuodessa, ruoppausilmoituksia yli 500 ja vesistöjen alituksia noin 15 vuodessa. Luvan tarpeen arviointeja tehdään noin 20–30 vuodessa. Tarkastuksia ei juurikaan tehdä kuin joitain yksittäisiä. Uudenmaan ELY-keskuksessa ruoppaus- ja ojitusilmoituksia käsitellään reilusti 300 vuodessa, luvan tarvetta arvioidaan noin 125 tapauksessa, tarkastuksia tehdään 65 ja muita toimenpiteitä 80 vuodessa. Alitusilmoituksia käsitellään noin 12 vuodessa.

6. Vesilain valvontaan käytettävä työaika ja sen jakautuminen eri tehtäviin?

Vastausten mukaan esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa on ojitusilmoituksissa käytettävissä työaika 2 htv:ta ja ruoppausilmoituksissa 2 htv:ta. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa on käytössä 2,25 htv:ta, josta enin aika kuluu erilaisten selvityspyyntöjen käsittelyyn, luvantarve- ja lupalausuntoihin ja vedenoton valvontaan. Keski-Suomen ELY-keskuksessa vesilain valvontaan käytetään noin 2 htv:ta, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon ELY-keskuksissa noin 1,5 htv:ta/ELY. Työaika käytetään lähinnä ennakoivalvontaan. Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa käytetään vesilain valvontaan noin 3,1 htv:ta vuodessa, tästä Y-ASPAn osuus on 0,5 htv:ta. Huomioi-

tavaa on, että pintavesien tarkkailuun käytetään noin 0,5 htv:ta. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa vesilain valvontaan on käytössä 3 htv:ta, joka käytetään lähestulkoon ilmoitusten käsittelyyn ja luvantarvelausuntoihin. Kainuun ELY-keskuksessa käytetään valvontaan noin 1 htv vuodessa. Uudenmaan ELY-keskuksen vesilain valvontaan on käytettävissä 5 htv:ta.

7. Vastausten muita huomioita

Valvonnan maksullisuudessa voisi edetä ensivaiheessa selkeistä kokonaisuuksista, kuten ilmoitusten käsittelymaksuista (määrällisesti paljon) ja maksullisista määräaikaistarkastuksista. Maksullisuutta voisi laajentaa ja täsmentää tarvittaessa myöhemmin. Valvonnalle tulisi laatia oma valvontaohjelma. Valvonnasta saatavat tulot pitäisi kohdentaa kokonaisuudessaan valvontaan.

Maksun määräytyminen käytetyn työajan mukaisesti edellyttää, että jokaiseen asiaan käytetystä työajasta pidetään kirjaa ja työajan käyttö kohdennetaan Kiekussa oikein. Näin ollen vesilain 2:15:n mukaisten ilmoitusten käsittelyn osalta olisi järkevintä säätää kiinteä maksu, jonka suuruuden määrittelyssä otettaisiin huomioon tällaisen asian käsittelyn edellyttämä keskimääräinen työaika. Jos kyseisten ilmoitusten käsittelyn vaatimassa ajassa on huomattavaa eroavuutta hankkeesta johtuen, niin mahdollista olisi säätää kiinteä maksu "max xx tunnin" valmisteluaikaa vaativien hankkeiden osalta ja tätä pidemmän valmisteluajan vaativien hankkeiden osalta tuntiperusteinen laskutus (vrt. YSL:n tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toiminnasta tehtävän ilmoituksen käsittely).

Mikäli vesilain valvonnan maksullisuus otetaan käyttöön, on siihen luotava toimiva sähköinen valvonnan tietojärjestelmä. Tietojärjestelmän rakentaminen olisi aivan ensisijainen toimenpide. Myös kaikki ilmoitukset ja muu asiakaspalvelu edellyttäisi sähköisen palvelun edistämistä ja käyttöönottoa. Samalla tulisi yhteensovittaa Y-ASPAn toimintaa ja roolia. Vas-tauksissa tuotiin esille myös kunnan viranomaisen rooli ja mahdollisten valvontamaksujen yhdenmukaisuus. Vastauksissa esitettiin, että viranomaisten toimivaltaa tulisi selkeyttää lainsäädännöllä. Mikäli esimerkiksi ruoppaus- ja ojitusilmoitukset käsiteltäisiin ELY-keskuksissa, tulisi siitä myös määrätä laissa.

Maksullisuus olisi syytä kohdistaa myös tilanteisiin (VL 14:4, VL 14:10, VL 14:11), joissa valvontaviranomainen joutuu puuttumaan asiaan rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseksi. Maksun suuruus voisi olla kiinteä (esim. maksuasetuksessa YSL vastaava summa 365 €) tavanomaisissa tilanteissa, mutta laajoja tilanteita varten olisi määriteltävä myös tuntiperusteiseen laskentatapaan perustuva laskutusmahdollisuus. Eräässä vastauksessa tuotiin esille ehdotus, että mikäli maksullinen ilmoitus jätettäisiin tekemättä ja se tulisi myöhemmin valvonnassa esille, olisi maksu perittävä kaksinkertaisena.

Vesilain valvonnan kehittäminen on koettu haasteelliseksi ja esim. yhteisiä vesilain valvojien koulutuspäiviä ei ole järjestetty vuosiin. Vastauksissa toivottiin tähän muutosta, viimeistään tämän maksullisuuden myötävaikutuksella.

12. Vesilain valvonta kunnan viranomaisessa ja kuntasektorin ehdotukset toimenpiteiksi

12.1. Kunnan tehtävät

Vesilain 1 luvun 7 §:n mukaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset toimivat valtion valvontaviranomaisten (ELY-keskus) ohella vesilain yleisen edun valvojina sekä vesiasioiden yleisinä valvontaviranomaisina. Toimivalta valvonnassa on lähtökohtaisesti ELY-keskusten kanssa yhtäläinen ja rinnakkainen. Ojitusasioiden, kalatalousviranomaisasioiden ja eräiden muiden tehtävien toimivaltaisista valvontaviranomaisista säädetään kuitenkin erikseen. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat vesilain noudattamista toimialueellaan ja viranomaiset voivat muun muassa tarvittaessa tarkistaa laitteita ja rakennelmia sekä suorittaa tarpeellisia tutkimuksia.

Valvontaviranomaiselle kuuluvat myös laillisuusvalvontatehtävät. Viranomaisen tulee kehottaa velvoitteiden laiminlyöjää lopettamaan lainvastaisen menettely, panna vireille aluehallintovirastossa hallintopakkomenettely tai tarvittaessa ilmoittaa asiasta poliisille esitutkimusmenettelyn käynnistämiseksi. Valvontaviranomaisen tulee tiedottaa toiselle valvontaviranomaiselle tehneensä ilmoituksen poliisille esitutkimusta varten. Rikosasioissa asianomistajan puhevaltaa käyttää kuitenkin ELY-keskus vesilain 16 luvun 5 §:n nojalla.

Viranomaisella on myös toimivalta välittömään hallintopakkoon keskeyttämällä ilmeisen lainvastainen toiminta vesilain 14 luvun 11 §:n nojalla.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee valvontaviranomaisena niin ikään olla tietoinen vesilain ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista pienimuotoisista hankkeista, joissa muuten toimivaltainen viranomainen on ELY-keskus. Tällaiset hankkeet (VL 2:15) liittyvät muun muassa ruoppauksiin ja johtojen vesistöalituksiin.

Luvantarpeen harkinta ja siihen liittyvä ohjaus ja neuvonta ovat olennainen osa valvontaviranomaisen tekemää ennakoivalvontaa. Valvontaviranomainen harkitsee luvantarvetta muun muassa ilmoitusten käsittelyn yhteydessä ja haitankärsijöiden yhteydenottojen sekä toimijoiden omien tiedustelujen johdosta.

Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta voi vesilain 3 luvun 21 §:ssä todettujen edellytysten täytyessä tehdä kumpikin valvontaviranomainen. Valvontaviranomainen voi vesilain 3 luvun 24 §:n nojalla tehdä aluehallintovirastolle myös hakemuksen sen määrittämiseksi, että lupa raukeaa, jos luvanhaltijaa ei enää ole taikka luvanhaltijaa ei voida hankaluuksista saada selville, hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä tai luvanhaltija sitä pyytää.

Vesilaki ei velvoita suunnitelmalliseen lupavalvontaan. Luvanvaraisten hankkeiden osalta valvontaviranomaisen tulee suorittaa valvontatoimenpiteitä lähinnä silloin, jos naapuri, muu haitankärsijä, kansalainen tai toinen viranomainen ilmoittaa lupamääräysten rikkomisesta tai, jos hanketta ei ole toteutettu luvan edellyttämällä tavalla. Suurissa ja yleiseen etuun merkittävästi vaikuttavissa hankkeissa lupavalvonnan merkitys on suurempi ja myös viranomaisaloitteiset valvontakäynnit ovat usein tarpeen. Vesilain mukaiseen lupavalvontaan ei kuitenkaan yleensä sisälly määräaikaistarkastuksia tai muuta viranomaiseen kohdistuvaa velvoitetta tarkistaa hankkeen luvanhaltijaa, ellei siihen ilmene erityistä aihetta tai lupamääräys siihen viranomaisesta velvoita.

12.2. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen lausunnonantajana

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käyttää yleistä etua koskevaa puhevaltaa vesiasioissa. Viranomainen on lukuisissa vesilain mukaisissa asioissa lausunnon antava viranomainen. Esimerkiksi lupaviranomainen ja ojitus-toimituksen toimitusmies pyytävät aina kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta lausunnon vireillä olevista hankkeista. Vesilain 3 luvun 16 §:n mukaan valvontaviranomaisesta on kuultava myös valmistelulupahakemuksesta. Valmisteluluvalla tarkoitetaan hankkeesta vastaavan oikeutta ryhtyä jo ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä hankkeen toteuttamista valmisteleviin toimenpiteisiin.

12.3. Käytännön työnjako vesilain valvonnassa

Valvontaresurssien käyttöä eri valvontaviranomaisten kesken ei ole määritelty lainsäädännössä. Resurssien tehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta ELY-keskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen sopivat usein paikallisesti keskenään valvontavastuun jaosta.

Toimivallan ollessa rinnakkainen, tulee huolehtia siitä, että ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen eivät suorita päällekkäistä valvontaa esimerkiksi tilanteessa, jossa haitankärsijät ottavat yhteyttä molempiin valvontaviranomaisiin. Ympäristövalvonnan ohjeen (Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016) mukaan ELY-keskuksen tulee käydä alueensa kun-tien kanssa läpi valvonnan järjestämisen pääpiirteet, jotta yhteistyö olisi resurssien käytön ja valvonnan tuloksellisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Tällöin tulee ottaa huomioon valvontaresurssit, asiantuntemus sekä käytännön mahdollisuudet valvontakäynteihin. Sopimuksilla ei kuitenkaan voi rajoittaa esimerkiksi haitankärsijän oikeutta saattaa asiansa vi-reille valitsemassaan valvontaviranomaisessa. Ympäristönsuojelulain mukaisessa valvontasuunnitelmassa tulisi kuvata myös vesilain valvonnasta vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö. Vaikka vesilaissa ei edellytetä valvontasuunnitelman tekemistä, olisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontasuunnitelmaan suositeltavaa sisällyttää myös vesilain valvontaa koskeva osio.

12.4. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesilain mukaiset päätösaasiat

Vesilain 4 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi päätöksellään määrätä rajoituksia vesialueen veden käyttämiseen, jos vettä ei riitä kaikille vesialueen omistajille tai haltijoille tavanomaista käyttöä varten.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käsittelee ja tekee päätöksen myös yhteiseen ojitukseen, jossa erimielisiä hyödynsääjiä on vain kaksi, ja johon ei yleensä sisälly kysymyksiä, joiden ratkaiseminen edellyttäisi asian käsittelyä ojitustoimituksessa.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii myös viranomaisena silloin, kun kyse on ojitusta koskevan erimielisyyden ratkaisemisesta, eikä asiaa olisi käsiteltävä aluehallintovirastossa tai ojitustoimituksessa. Tällaisia ovat esimerkiksi asiat, joissa on kyse ojan tekemisestä toisen maalle tai toisen yksityisen tien poikki, ojan suunnan muuttamisesta, veden johtamisesta toisen maalla olevaan ojaan tai puroon tai muusta vastaavasta syystä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi asiaa ratkaistessaan käyttää hallintopakkoa määrätessään mahdollisista oikaisutoimenpiteistä. Samoin on mahdollisuus käyttää antamansa kiellon tai määräyksen tehosteena teettämisuhan lisäksi myös uhkasakkoa. Ojan kunnossapidon laimin-lyönti voitaisiin myös saattaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen antaa myös oikeuden johtaa vettä muussa kuin mukaisessa kuivatus-tarkoituksessa toisen ojaan, jos se veden tarkoituksenmukaisen johtamisen vuoksi on tarpeen eikä maanomistaja tai muu, jolla on oikeus ojan käyttämiseen, anna tähän suostumustaan.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta korvausasioissa kytkeytyy sen käsiteltäväksi kuuluviin vesitalous- ja ojitusasioihin.

12.5. Maksulliset suoritteet vesilaissa

Vesilain 18 luvun 12 §:n mukaan tämän lain mukaisen asian käsittelystä lupaviranomaisessa ja valvontaviranomaisessa voidaan periä maksu. Maksua ei peritä viranomaisen eikä haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireille pannun asian käsittelystä. Muiden vaatimuksesta vireille pannun asian käsittelystä voidaan periä maksu, jos vireillepanoa on pidettävä ilmeisen perusteettomana.

Valtiolle perittävän maksun suuruus määrätään siten kuin valtion maksuperustelaisissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään. Kunnalle perittävän maksun suuruus määrätään kunnan hyväksymän taksan mukaisesti. Kunnan hyväksymän taksan perusteiden tulee noudattaa soveltuvin osin valtion maksuperustelakia.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen taksoissa on maksulliseksi osoitettu päätösasioista vesilain 4 luvun 2 §:n veden käytön rajoittamisasiat ja 5 luvun ojitusasiat. Joissakin taksoissa on myös asetettu tuntihinta muiden vesilain mukaisten asioiden hoitamiseksi. Vesilain säännös maksusta asian käsittelystä valvontaviranomaisessa ei sovellu valvonnan maksullisuuteen, eikä sitä ole kuntien taksoissa käytetty.

12.6. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten viranhaltijoiden näkemykset ja johtopäätös maksullisuudesta

Lähes 20 kuntaa vastasi Kuntaliiton kyselyyn koskien vesilain valvontaa ja sen maksullisuutta. Vastaajien mukaan vesilain mukaisia asioita on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella keskimäärin 5–20 kappaletta kuntaa kohden vuosittain. Suurin osa käsitellyistä asioista on vesilain 5 luvun mukaisia ojitusräitä, joista osa on monimutkaisia ja paljon aikaa vaativia. Ojitusriita-asiat vaativat usein myös lukuisia neuvotteluja ja paikallakäyntejä. Kunnat arvioivat vuosittain käyttävänsä keskimäärin joitakin viikkoja (10–40 htp) vesilain mukaisten asioiden hoitoon.

Vastaajat kertoivat käyvänsä ELY-keskuksen tai asianosaisten aloitteesta katsomassa erityyppisiä vesilain mukaisia valvontakohteita. Kohteet olivat useimmiten ruoppauksia, vesirajalaitteita tai penkereitä. Näistä annetaan neuvontaa asianosaisille ja lähetetään tieto ELY-keskukselle. Usein ELY-keskus ottaa varsinaisen valvontavastuun näistä tapauksista kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontakäynnin jälkeen. Varsinaista suunnitelmallista valvontaa kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset eivät yksinomaan vesilain kohteissa suorita. Lisäksi ympäristönsuojeluviranomaiset antavat vuosittainen lukuisia vesilain mukaisia lausuntoja lupaviranomaiselle.

Vastaajien mukaan vesilain 5 luvun mukaisista ojitusasioiden käsittelyistä ei useinkaan saada nykyisen taksan mukaisia maksuja osapuolilta, jos menettely ei pääty valituskelpoiseen päätökseen. Tällöinkään maksua ei saa periä viranomaisen tai haittaa kärsivän aloitteesta tapahtuvasta päätöksenteosta.

Vesilain valvonnan maksullisuuden laajennusta kannatettiin. Sen lisäksi toivottiin toimivaltojen selventämistä valvontaviranomaisten välillä. Useat viranhaltijat nostivat esille toiveen vesilain valvonnan siirtämisestä kokonaan valtion valvontaviranomaisen vastuulle. Ehdotuksissa nousi esiin mahdollisuus periä maksu jo niistä ensivaiheen tarkastuksista tai toimenpiteistä, jotka johtavat kehotuksen antamiseen. Maksun perimisen mahdollistavassa pykälässä tulisi myös hyvin tarkoin huomioida kunnan hakemusratkaisujen äärimmilleen viety monimutkaisuus ja maksuperusteiden soveltuminen niihin.

13. Vesilain valvontatoimenpiteiden maksullisuus

13.1. Soveltuminen

Vesilain valvontatehtävät soveltuvat maksullisiksi siinä missä ympäristölupienkin valvonta. Vesilain mukaiset tehtävät voidaan ryhmitellä ennakkovalvontaan, jälkivalvontaan ja muuhun laillisuusvalvontaan sekä muuhun valvontaan (taulukko 1.). Ennakkovalvontaan liittyvät kuulemiset, vaatimukset, lausunnot lupa-asioista ja vastineet ovat tyypiltään tehtäviä, joihin maksullisuutta ei kuitenkaan voitaisi soveltaa. Vastaavat tehtävät eivät ole myöskään ympäristönsuojelulain valvonnassa maksullisia. Ojituslaitosten koskevan valvontaviranomaisen antaman päätöksen valvontamaksu taas on noussut esille ELY-keskuksille osoitetun kyselytutkimuksen vastauksista. Ennakoilmoitukseen perustuvan valvonnan ja ilmoitusten käsittelymaksun käyttöönotto soveltuisi ehkä kaikkein parhaiten maksulliseksi valvonnan tehtäväksi. Näitä olisivat haitan poistaminen, maa-aineksen kotitarveotto, pinta- ja pohjaveden otto, vedenottoluvasta poikkeaminen erityistilanteissa, muu kuin vähäinen ojitus sekä vesistöjen alitukset. Jälkivalvonnan osalta tarkkailusuunnitelman hyväksyminen ja muuttaminen sekä päätös yhteistarkkailusta ovat jo maksullista toimintaa. Muilta osin soveltuvat maksulliset valvontatoimet edellyttäisivät nykyiseen vesilainsäädäntöön muu-

toksia. Näitä olisivat määräaikaistarkastukset tai säännöllistä valvontaa varten tehdyt tarkastukset, muut tarkastukset, kuten laillisuusvalvonnan perusteella välttämättömät tarkastukset sekä toiminnan raportointia koskevat maksut. Suunnitelmallinen valvonta edellyttäisi sähköisen valvontajärjestelmän luomista esimerkiksi YLVA-järjestelmän yhteyteen. Vesitaloushankkeiden, ainakin merkittävien hankkeiden osalta, voisi harkita nimettyjä vastuuvälvojiä, kuten ympäristönluvanvaraisilla toimintoilla on.

13.2. Maksujen suuruus ja valvontasuoritteiden määrittely

Vesilain mukainen valvonta on osa ympäristöllistä valvontaa. Valvonnan maksullisuudessa tulisi tämän vuoksi noudattaa samoja periaatteita kuin ympäristönsuojelulain mukaisessa valvonnassa. Periaatteita on selostettu ympäristöministeriön raportissa Ympäristövalvonnan maksullisuuden arviointi muun muassa seuraavasti (YMra 20/2012, s. 17, Ympäristövalvonnan maksullisuuden arviointi kriteereittäin; s. 33, Johtopäätökset ja suositukset):

- Maksullisuuden valmistelussa on otettava huomioon maksullisuuden toteuttamisen helppous, kustannusvastaavuus sekä maksuperusteiden selkeys.
- Maksutulot tulee kohdentaa valvontaan eikä valtion tai kuntien menoihin yleensä. Tämä on tärkeää maksullisuuden hyväksyttävyyden kannalta.
- Järjestelmän aiheuttamien hallinnollisten kustannusten tulee olla alhaisia sekä viranomaisille että valvottaville yrityksille. Valvontasuoritteiden kustannusten tulee kuitenkin olla suhteessa viranomaisten todellisiin resurssikustannuksiin eli käytettyyn työaikaan.
- Valvontamaksu ei saa olla suuruudeltaan tai perusteiltaan veroluonteinen eikä myöskään sanktioluonteinen, jotta se säilyy luonteeltaan maksuna.

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa. Viranomaisten perimien maksujen tarkemmista perusteista säädetään maksuasetuksissa ja -päätöksissä. Kunnalle perittävä maksu voi vastata enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Maksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa.

13.3. Määräaikaistarkastus ja muut tarkastukset

Vesitaloushankkeiden säännöllisessä valvontaohjelmaan ja –suunnitelmaan perustuvassa valvonnassa tarkastettaisiin määräaikaistarkastuksilla tai muilla tarkastuksilla, että luvan myöntämisen edellytykset ovat voimassa, ja että toiminta on lupamääräysten mukaista. Tarkastuksen yhteydessä on luontevaa käsitellä myös toiminnan jatko-suunnitelmia sekä antaa tarvittavaa neuvontaa. Tarkastukset voitaisiin suorittaa määräajoin esimerkiksi 3–5 vuoden välein tai hankkeesta riippuen jopa vuosittain.

Vesitaloushankkeiden jälkivalvonta kohdennettaisiin ensisijaisesti vaikutuksiltaan merkittäviin, keskeisiin ja kiireellisiin valvontatehtäviin, kuten poikkeuksellisiin tilanteisiin, luparikkomuksiin ja yleisöilmoitusten käsittelyyn. Määräaikais- tai säännölliseen tarkastukseen luetaan valmistautuminen tarkastukseen, jolloin perehdytään toimintaan ja sitä koskeviin lupapäätöksiin ja muihin asiakirjoihin, arvioidaan aikaisemmat raportit, häiriöraportit, tarkkailutulokset ja yleisöilmoitukset, itse tarkastus matkoineen ja tarkastuskertomuksen laadinta sekä mahdolliset jatkotoimet.

Muiksi tarkastukseksi katsottaisiin ympäristönsuojelulain mukaisesti tarkastus, joka suoritettaisiin vesilain mukaisen kiellon, määräyksen tai toiminnan keskeyttämisen valvomiseksi. Muun tarkastuksen suoritteeseen katsotaan sisältyvän tarkastuksesta sopiminen, tarkastus, matka-aika sekä tarkastuskertomuksen laadinta.

Säännöllisen tarkastuksen maksun suuruutta on tässä vaiheessa haasteellista asettaa. Siihen käytettyä työaika tulisi vielä selvittää. Malliksi on otettu ympäristönsuojelulain mukainen taksa, joka saattaa kuitenkin olla ainakin osassa hankkeita kohtuuton (taulukko x). Määräaikaistarkastusten ja muiden tarkastusten käyttöönotto edellyttäisi yhtenäisten asialistojen, tarkastuspöytäkirjamallien yms. laadintaa. Lisäksi se edellyttäisi valtion omistamien ja ylläpitämien hankkeiden ja valvontatoimien roolien ja toimintatapojen selkiyttämistä.

13.4. Vuosiraportin tarkastaminen

Vuosiraportti tarkoittaisi toiminnanharjoittajan/luvan haltijan vuosittain valvontaviranomaiselle lähettämiä tietoja. Raporteista ja tarkkailuohjelmista tarkistettaisiin, että ne sisältävät luvassa määrätty tiedot ja, että ne on tuotettu luotettavilla menetelmillä. Ympäristönsuojelulain mukaiset vuosiraportit tarkastetaan ympäristöministeriön ohjeen mukaisesti kaikissa ELY-keskuksissa säännöllisesti raportointivuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Sama toimintatapa voisi sisältyä myös vesilain mukaisiin toimintoihin, joiden luvissa tai valvonnassa on tarpeen kerätä vuosittaisia tietoja ja käsitellä niitä.

Vuosiraportin tarkastukseen kuuluvat raportin tarkastamisen lisäksi mahdolliset yhteydenotot toiminnanharjoittajaan, raportin palautus sekä korjatun raportin tarkastaminen. Valvontaohjelmaan kuuluvan määräaikaishuosiraportin tarkastukseen luetaan kuuluvaksi sähköisesti ja paperilla toimitetun raportoinnin tarkastamisen lisäksi mahdolliset jatkotoimet, kuten yhteydenotot toiminnanharjoittajaan ja neuvottelut, raportin palautukset ja korjatun raportin tarkastaminen. Kertaluonteisista selvityksistä laadittujen raporttien tai ympäristön tilaa koskevien yhteistarkkailuraporttien tarkastamista ei lueta maksulliseksi suoritteeksi.

Osavuosisuorittamilla tarkoitetaan olemassa olevien YM:n ja KEHA:n ohjeiden mukaisesti valvontaa varten tarvittavien tietojen toimittamista lupamääräyksessä tai tarkkailusuunnitelmassa määrättyllä tavalla. Jos luvassa on määrätty lupaehtojen toteutuvan kuukausikeskiarvoina, peritään niiden tarkastamisesta kuukausiraportin maksu. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi vedenkorkeuksia tai virtaamia koskevat tiedot.

Ympäristönsuojelulain mukaiset raporttien tarkistukset on jaettu suppeisiin ja laajoihin. Laaja raportin tarkistaminen tarkoittaisi vuosittain tai vesiluvissa mahdollisesti tätä harvemmin tapahtuvaa esimerkiksi koko toiminnasta määrättyä tarkkailua, joka voisi olla esimerkiksi merkittävien hankkeiden ruoppausten aikaisen veden laadun tai ruoppausmassojen määrien ja läjitysalueiden seuranta. Suppea vuosiraportin tarkastamisesta perittävän maksun voisi mahdollistaa kaikille luparyhmille. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot, joiden tarkastamiseen kuluu aikaa alle tunti. Mikäli vuosiraportointiin sisältyy tarkkailua, peritään vuosiraportin tarkastamisesta normaali maksu. Vesistö-tarkkailua tai yhteistarkkailua koskevien raporttien tarkistamisesta ei peritä erikseen maksua.

Luvan haltijat toimittavat säännöstelyjen järvien ja jokien tarkkailutiedot suoraan vesistö-mallijärjestelmään tai ELY-keskuksen valvontaviranomaiselle syötettäväksi. Näiden tietojen säännöllinen käsittely voisi hyvinkin soveltua raportointia koskevan maksullisuuden piiriin. Malliksi on tässäkin otettu ympäristönsuojelulain raportoinnissa käytettävät taksat, jotka voivat tarkastusta koskevien maksujen ohella olla yläkantissa.

Valvonnalliset ilmoitukset käsitellään Ympäristövalvonnan ohjeen mukaisissa määräajoissa:

- | | |
|--|---------|
| • vuosiraportointi | 90 vrk |
| • osavuosisuorittamilla | 30 vrk |
| • häiriöilmoituksen käsittelyilmoituspäivä | + 3 vrk |
| • yleisöilmoituksen käsittely | 30 vrk |

Samat määräajat voisivat soveltua myös vesilain valvonnallisten raporttien käsittelyajoiksi, mikäli määräaikoja olisi tarpeen asettaa.

Häiriö- ja yleisöilmoitusten käsittelyn voisi jatkossa ohjata sähköiseen valvontajärjestelmään. Ilmoitusten käsittely olisi kuitenkin maksutonta, lukuun ottamatta eräitä yleisöilmoituksia, joista voitaisiin periä maksu niiden aiheutumisen tai liiallisen työmäärän perusteella. Häiriöilmoituksen tekeminen ja niiden käsittely lisäisi luvan haltijan ja valvontaviranomaisen välistä tietoisuutta ongelma- ja häiriötilanteissa ja nopeuttaisi niiden ratkaisua. Yleisöilmoituksia ei ole tähän saakka kirjattu systemaattisesti eikä niihin ole luotu yhtenäisiä toimintatapoja. Yleisöilmoitusten käsittelyn määräajat ja niihin luodut toimintamallit, jotka voisivat vastata ympäristönsuojelulain mukaisia malleja, toimisivat varsin hyvin myös vesilain valvonnassa.

13.5. Tarkkailusuunnitelma

Tarkkailusuunnitelman mukaisella raportoinnilla tarkoitetaan valvontaa varten tarvittavien tietojen toimittamista lupamääräyksessä tai tarkkailusuunnitelmassa määrättyllä tavalla. Usein vesiluvan haltijan on seurattava toimintansa vaikutuksia esimerkiksi vesistöön. Tyypilliset tarkkailuveloitteet koskevat kuitenkin säännöstelylupien vedenkorkeuksia ja virtaamia, joiden seuranta on jo pitkälle automatisoitua.

Valvontaviranomaisen tulee arvioida säännöllisessä valvonnassa tarkkailusuunnitelman tarkistamistarvetta. Jos valvontaviranomainen havaitsee, että tarkkailusuunnitelma ei ole ajantasainen, tulee toiminnanharjoittaja ohjata esittämään uusi tarkkailusuunnitelma lupaviran-omaiselle. Jos toiminnanharjoittaja ei oma-aloitteisesti ryhdy toimenpiteisiin tarkkailusuunnitelman ajantasaistamiseksi, valvontaviranomainen voi joko kehottaa tai antaa määräyksen (tarvittaessa hallintopakolla tehostettuna) toimenpiteisiin ryhtymiseksi taikka hakea itse muutosta lupaviranomaiselta tarkkailusuunnitelman tarkistamiseksi.

Tarkkailusuunnitelman mukaiset raportit ja niiden käsittely ELY-keskuksessa katsottaisiin tässä yhteydessä vesistötarkkailu- tai yhteistarkkailuraportointia lukuun ottamatta maksulliseksi suoritteeksi.

Taulukko 8. Esimerkki tarkastusten maksullisuudesta. Ehdotus vastaa ympäristönsuojelulain mukaisia tarkastuksia, joiden hinta määräytyy laitoksen koon ja toimenpiteen laajuuden mukaan.

Valvontaohjelmaan perustuva luvanvaraisen ja ilmoituksenva-raisen toiminnan (säännöllinen) tarkastus	Toimenpiteen laajuus	Tunnit	Henkilötyöpäivä	Euromääräinen hinta
1.Yksittäiset, lyhytkestoiset valvontakohteet	Laaja	15–16	2,2	800
	Suppea	12–14	1,7–1,9	655
2.Määräaikaiset valvontakohteet	Laaja	20–22	2,8–3	1055
	Suppea	14–19	1,9–2,6	800
3.Pysyväisluonteiset valvontakohteet	Laaja	22–29	3–4	1270
	Suppea	16–21	2,2–2,9	910
Valvontaohjelmaan kuulumattoman Kiellon, määräyksen tai toiminnan keskeyttämisen vuoksi tehty tarkastus		7,25	1	365

13.6. Ilmoitusten käsittely

Vesilain mukaisten ilmoitusten suorite voisi vastata ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua rekisteröintimaksua (taulukko 9). Ilmoitukset tarkistettaisiin ja käsiteltäisiin, kuten tähänkin saakka. Hankkeiden luvan tarve harkittaisiin ja ilmoitusten johdosta voitaisiin edelleen antaa lausunto, mikäli se on tarpeen. Ilmoituksen käsittelymaksu eli merkitseminen ympäristönsuojelun valvontajärjestelmään olisi kaikille sama riippuen siihen käytettävästä työajasta tai mahdollisesta tarkastuksesta. Kohteiden jälkivalvontaa koskeva työ voisi olla maksullista, jos esimerkiksi tarkastus olisi tarpeen hallintopakon johdosta.

Ilmoituksen käsittelymaksun toteuttaminen edellyttäisi siihen kuuluvien ilmoituslomakkeiden tarkistamista ja mahdollista ajantasaistamista. Alituslomake ohjeineen on viimeisin laadittu lomake lainsäädännön uudistuessa vuonna 2019. Käsittelymaksun käyttöönotto tarkoittaisi myös ilmoitusten käsittelyn yhteensovittamista Y-aspa asiakaspalvelun kanssa. Osa ELY-keskusten ilmoituksista esikäsitellään Y-aspassa, jonka jälkeen toiminnan voi joko aloittaa tai ilmoitukset ohjataan alueelliselle ELY-keskukselle jatkokäsittelyyn.

13.7. Päätös ojitustoimituksesta

Ojitustoimituksista mahdollisesti perittävä maksu voisi perustua päätöksen tekoon käytettyyn työaikaan tai hankkeen laajuuden perusteella tehtävään kaksi- tai kolmeportaiseen hinnoitteluun.

Ojitusoimitusta koskevaan suoritteeseen sisältyisi toimitusmiehen varsinaiseen päätöksen tekoon käyttämä työaika (taulukko 9.). Päätöksen tulee sisältää toimituksessa käsitelty ojitusuunnitelma, ratkaisu tehdyistä muistutuksista ja vaatimuksista, määräykset ojituksen toimeenpanosta ja ojien kunnossapidosta, arvio ojituskustannuksista, menojen osittelu, määräykset ojituksesta aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta sekä laskelma ojitusoimituksen kustannuksista ja niiden korvaamisesta valtiolle. Päätöksen tekoon kuluu näin ollen paljon esitettyä enemmän työaikaa, mutta niiden huomioiminen kokonaisuudessaan nostaisi päätöksen maksua kohtuuttomaksi.

Taulukko 9. Esimerkki raporttien, ilmoitusten ja ojitusoimituksen maksullisuudesta. Ehdotus vastaa raporttien osalta ympäristönsuojelulain mukaisia maksuja.

Muu säännöllinen valvonta	Luokka			
- maksu toiminnanharjoittajan osavuosi- ja kuukausiraporttien tarkastamisesta kultakin vuodelta	1	7,25	1	365
	2	11	1,5	545
	3	14,5	2	730
Muu säännöllinen valvonta	1		0,4	145
- maksu toiminnanharjoittajan vuosiraportin tarkastamisesta	2		1	545
	3		2	730
	Suppea	1	0,14	50
Ilmoituksen käsittelymaksu				220
Ojitusoimitusta koskeva päätös				1 825 2 920

13.8. Maksullisista valvontasuoritteista laskuttaminen

Valvontamaksuilla voidaan kattaa vain osa valvonnasta aiheutuvista kustannuksista, sillä maksuasetuksen 3§:n mukaan valvontamaksut peritään omakustannusarvoa alempana. Maksun vähäisyydestä huolimatta lähtökohtana on, että valvonnasta peritään maksu silloin, kun valvontaviranomaisessa on maksuasetuksen mukaista valvontaa tehty.

Luvan haltijalle tai hankkeesta vastaavalle lähetetään yhteenveto tai raportti, esimerkiksi tarkastuspöytäkirja, josta ilmenee mitä toimenpiteitä tarkastuksessa on tehty ja mistä maksu muodostuu. Kyseessä voi olla määräaikais- tai jokin muu tarkastus tai raportoinnin hyväksyntä. Ilmoitusta koskevan käsittelymaksun kyseessä ollen riittää pelkkä ilmoitusta koskeva tieto ja sen merkintä tietojärjestelmään. Ojitusoimituksessa riittää pelkkä päätös.

Laskutus voidaan tehdä heti toimenpiteen jälkeen tai kerran vuodessa. Käsittelymaksua koskeva laskutus on syytä tehdä heti tai, kun ojitusoimituksesta on annettu päätös.

13.9. Maksujen tausta

Taulukoissa on päädytty tässä vaiheessa esittämään ympäristönsuojelulain mukaisia taksoja, kun kyse olisi uusista suoritteista, joiden osalta ei ole saatavilla tarkempaa työaikaan käytettyä tietoa tai sitä, kuinka paljon työmäärä hankkeittain vaihtelee. Esimerkiksi vesitaloushankkeen tarkastus- ja raportointia koskevat maksut voivat olla taulukoissa esitettyä pienemmät.

Maksun alentamisen perusteita voitaisiin harkita samaan tapaan kuin ympäristönsuojelulain mukaisissa laskutuksissa mikroyritysten osalta. Euromääräistä hintaa olisi mahdollista alen-taa 25 %:lla mikäli kyseessä on mikroyritys. Mikroyritykseksi katsotaan taloudellista toimin-taa harjoittava luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa. Maksun suuruuteen voisi vaikuttaa asian käsittelyyn käytetty työmäärä, jonka mukaan maksua

voisi alentaa tai korottaa 35 %:lla. Ilmoitusten käsittelymaksu olisi kuitenkin aina sama, lukuun ottamatta alitushankkeita, joissa maksua voisi periä myös korkeampana.

13.10. Työajan kirjaaminen

Vesilain valvonnan työajan kirjaamista tulisi laajentaa ja täsmentää nykyisestä. Suoritteisiin tulisi lisätä mahdollista tulevaa maksullisuutta koskevat lisäykset. Muutoinkin suoritteita tulisi yksilöidä nykyistä tarkemmin. Käytössä olevien suoritteiden kirjaamista tulisi ohjeistaa ja edistää. Muutoin vesilain valvontaan käytettyä työaikaa on vaikea selvittää. Huomioitavaa on, että tilinpäätöksen taloudellisuus ja tuottavuuslaskelmissa poiminnat tehdään monilta osin ao. suoritteita käyttäen. YM on antanut erillisen ohjeen ympäristönsuojelun valvonnan maksullisuuden toteuttamisesta, maksullisten suoritteiden työajan seurannasta ja maksujen perimisestä (27.6.2019). Ohjeistukset on päivitetty ja uudet ovat voimassa vuoden 2022 alusta lähtien.

13.11. Tietojärjestelmien kehittäminen osana valvontaa

Tietojärjestelmien kehittämisessä tärkeintä olisi vesilain valvonnan tietojärjestelmän suunnittelu ja käyttöönotto. Esimerkiksi vesitaloushankkeiden tarkkaa lukumäärää ei ole tällä hetkellä tiedossa. Sama koskee ilmoitusvelvollista toimintaa. Valvonnan tietojärjestelmään tulisi kytkeä myös kohteiden paikkatiedot. Tietojärjestelmässä olisi tiedot kohteiden tarkastuksista ja muusta valvonnasta sekä esimerkiksi tiedot tarkkailutuloksista, häiriö- ja yleisöilmoituksista. Järjestelmässä olisi myös tiedot ajantasaisista lupapäätöksistä ja muista valvonnassa tarvittavista asiakirjoista.

USPAn kirjaamiskäytäntöjä tulisi kehittää vastaamaan paremmin asiantuntijoiden erilaisiin tarpeisiin esimerkiksi luomalla yhteisiä työlistoja vireillä olevista asioista, kehittämällä hakutoimintoja siten, että asiakkaasta/kohteesta saa nopeasti kokonaiskuvan aikajanalla sekä erottamalla valmistelua vaativat asiat työlistalla paremmin tiedoksi tulevista asioista. Tavoitteena on, että vireille tulevat asiat ja tehtävien tekeminen luokitellaan ja kirjataan yhtenäisesti. Päätökset, lausunnot ja muut ratkaistavat asiakirjat voidaan valmistella ja hyväksyä sähköisesti USPAssa. USPAA voidaan käyttää myös tilastointiin, mikäli kirjaus virastojen välillä on yhtenäistä. (LUOVA-raportti)

Tietojärjestelmiä tulisi ylipäätään kehittää nykyisestä ja niiden käytöstä tulisi antaa yhdenmukaisia ja täsmällisiä ohjeita.

14. Maksullisuuden vaikutukset

14.1. Valvonnan resurssitarpeisiin ja laatuun

Vesilain valvonnan maksullisuuden toteuttaminen vaatisi joissakin asioissa entistä systemaattisempia ja yhtenäisempiä valvontamenettelyjä, mikä todennäköisesti lisäisi resurssin tarvetta niissä asioissa. Varsinainen laskutus ei kiinteähintaisten suoritteiden osalta juuri rasittaisi valvontaresurssia, jos käytettävissä olisi toimivat sähköiset järjestelmät ja vakiolomakkeet, mutta vaikutuksia kohdistuisi jonkin verran KEHA-keskukseen siinä tapauksessa, että laskutus hoidettaisiin sieltä samaan tapaan kuin ympäristölupien laskutus.

Valvontamaksuja ei voitaisi määrätä niin suuriksi, että niillä voitaisiin kokonaisuudessaan kattaa vesilain valvonnasta johtuvat kulut, kun otetaan huomioon, että suuri osa valvonnasta jäisi ainakin alkuvaiheessa maksullisuuden ulkopuolelle. Maksutulot olisi kuitenkin perusteltua ohjata lyhentämättöminä käytettäväksi valvontaan vastaavaan tapaan kuin ympäristönsuojelun valvontamaksut. Se mikä osuus maksutuloista voitaisiin käyttää valvontaan ja mikä olisi vähennettävien kulujen osuus olisi tärkeää eritellä yksityiskohtaisesti.

15. Yhteenveto

15.1. Valvonnan maksullisuuden soveltaminen

15.1.1. Ilmoitukset

Valtion valvontaviranomainen voisi periä käsittelymaksun vesilain mukaisten kertaluonteista toimintaa koskevien ilmoitusten merkitsemisestä tietojärjestelmään. Maksu voitaisiin periä esimerkiksi ilmoituksista, jotka koskevat vesistön ruoppausta, maa-ainesten ottamista vesistön pohjasta, 100 kuutiota vuorokaudessa ylittävistä pinta- tai pohjaveden ottamisesta sekä vähäistä suuremmasta ojituksesta. Maksu voitaisiin periä myös aiemmin lupamenettelyn piiriin kuuluvilta vesistöjen alituksilta. Ilmoituksen mukaisen toiminnan luvanvaraisuus arvioitaisiin, kuten tähänkin saakka ja tarvittaessa niistä annettaisiin erillinen lausunto. Mikäli toiminta edellyttäisi vaikutusten perusteella luvan hakemista aluehallintovirastolta, ei käsittelymaksua perittäisi. Ilmoituksessa olisi oltava asian käsittelyä varten tarpeelliset tiedot. Käytössä olevia ilmoituslomakkeita ja sähköistä asiointia tulisi kehittää nykyisestä. Ilmoitusten osalta maksullisuus olisi mahdollista ottaa käyttöön nopeallakin aikataululla.

15.1.2. Tarkastukset

Valtion valvontaviranomainen voisi periä maksun laatimaansa valvontaohjelmaan perustu- van luvanvaraisen ja ilmoituksenvaraisen toiminnan ohjelmaan perustuvasta säännöllisestä valvonnasta, esimerkiksi määräaikaistarkastuksista. Vesilupien säännöllinen valvonta edellyttäisi kuitenkin muutoksia lainsäädäntöön, ja valvonnan suunnittelulle olisi laadittavat ohjeistukset.

Vesitaloushankkeiden säännöllistä valvontaa varten hankkeille olisi määriteltävät valvontaluokat ympäristöluopien valvontaluokkien tapaan. Valvontaluokkien määrittely ei kuitenkaan voisi perustua suoraan niiden ympäristölle aiheuttamaan riskiin, koska hankkeiden luvanvaraisuus perustuu pääsääntöisesti muuhun kuin ympäristön pilaantumiseen tai sen vaaraan. Hankkeet voitaisiin jakaa ryhmiin esimerkiksi niiden koon ja keston mukaan.

Ympäristöministeriön nykyinen valvontaluokitus voisi sellaisenaan toimia jatkotarkastelun lähtökohdaksi. Maksullinen tarkastusmenettely sopisi erityisesti määräaikaisiin ja pysyväisluonteisiin hankkeisiin, mutta sen tarkempi soveltaminen edellyttäisi vielä jatkoselvittelyä. Tarkastusmaksu voisi soveltua myös hallintopakon nojalla tehtäviin tarkastuksiin.

15.1.3. Ojitus-toimitus

Ojitus-toimituksen mukaiset ojitus-hankkeet ja niistä annettavat päätökset voisivat jatkossa olla maksullisia. Ojitus-toimitusten laajuus sekä tehtävän hoitoon käytetyt työmäärät ja toimitusten kesto vaihtelevat kuitenkin huomattavan paljon - yhden kokouksen ja kolmen maanomistajan toimituksesta jopa vuosia kestävään yli 1000 ha hyötyalueen ja satojen maanomistajien toimituksiin. Ojitus-toimituksia laaditaan vuosittain noin 15–20. Maksua arvioitaessa olisikin käytettävä päätöksen tekoon kuluva keskimääräistä työaika. Maksun suuruuden määrittely edellyttää jatkoselvittelyä ja muutoksia lainsäädäntöön.

15.1.4. Raportointi

Raportilla tarkoitetaan valvontaa varten tarvittavien tietojen toimittamista lupamääräyksessä tai tarkkailusuunnitelmassa määrättyllä tavalla. Usein vesiluvan haltijan on seurattava toimintansa vaikutuksia vesistöön ja sen laatuun. Tyypilliset vesilain mukaiset tarkkailuvelvoitteet koskevat kuitenkin säännöstely- ja voimalaitoslupien vedenkorkeuksia ja virtaamia, joiden seuranta ja tiedon kulku on jo pitkälle automatisoitua. Esimerkiksi pohjavedenoton

tarkkailuveloitteet taas saattavat olla hyvinkin yksityiskohtaisia riippuen niiden laajuudesta. Nykyiset tietojärjestelmät tukevat kuitenkin huonosti vedenoton tarkkailun seurantaa. Ra-portin tarkastamisesta voisi periä vuosittaista valvontamaksua kaikissa vedenottohankkeissa sekä niissä hankkeissa, joissa velvoite on sisällytetty lupaan.

15.1.5. Maksulliset valvontasuoritteet

Ilmoituksen merkitsemisestä tietojärjestelmään perittäisiin sen laajuudesta riippumatta aina samansuuruinen maksu. Käsittelymaksu olisi sama kuin ympäristönsuojelulaisissa toiminnan merkitseminen eli 220 euroa. Alitusten osalta, mikäli kyseessä olisi useampi alitus ja laajempi hanke, voitaisiin maksu periä 35 % korkeampana sen vaatimaan työmäärään perusteella.

Vesitaloushankkeen tarkastusmaksu voisi olla 500–1 000 euroa hankkeen luokituksesta ja toimenpiteen laajuudesta riippuen. Euromääräistä hintaa olisi mahdollista alentaa ympäristönsuojelulain mukaisesti 25 %:lla mikäli kyseessä on mikroyritys (alle 10 htv) tai yksityishenkilö. Kiellon, määräyksen tai toiminnan keskeyttämisen vuoksi tehty tarkastusmaksu voisi aina olla sama kuin ympäristönsuojelulain nojalla tehty tarkastusmaksu eli 365 euroa. Ojituslaitoksesta annettavan päätöksen käsittelymaksu edellyttää jatkoselvittelyä. Maksun suuruus voisi olla esimerkiksi suurusluokkaa 1 500–2 900 euroa. Maksua voisi alentaa tai korottaa (35 %) käsittelyn vaatiman työajan perusteella.

Vuosiraportin tarkastusmaksut voisivat olla maltilliset 50–145 euroa riippuen velvoitteiden laajuudesta. Yleisöilmoitusten käsittely on maksutonta, mutta mikäli valvontaviranomainen joutuu tekemään tarpeettomaksi osoitettavan ilmoituksen selvittämiseksi paljon työtä tai jos samasta asiasta on useita perusteettomia ilmoituksia, voi ELY-keskus ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa laskuttaa ilmoituksen tekijää. Myös vesilain mukaisista tarpeettomista ilmoituksista voitaisiin laatia vastaava maksullinen suorite.

15.1.6. Sähköisen asiointin edistäminen

Vesilain valvontaan olisi tarpeen suunnitella erillinen tietojärjestelmä valvonnan tueksi ja laadukkaana sekä tasa-puolisen valvonnan mahdollistamiseksi. Tietojärjestelmä olisi helpoiten luotavissa nykyisen ympäristölupien valvontajärjestelmän eli YLVA-tietojärjestelmän yhteyteen, jolloin myös maksuliikenteen voisi hoitaa vastaavalla tavalla. YLVAssa laskutetaan tarkastukset ja määrätty raportit ja samaa laskutusmenettelyä voisi käyttää myös vesilain ilmoitusten käsittelyssä, valvonnan tarkastuksissa ja raporttien hyväksynnässä sekä ojituslaitosten laskuttamisessa.

Vesilain valvontajärjestelmässä olisi tiedot kaikista valvottavista lupakohteista, niiden lupamääräyksistä ja muusta valvonnassa tarvittavista tiedoista. Järjestelmästä ilmenisi myös vastuuvallot, tehdyt tarkastukset ja niiden pöytäkirjat. Valvontajärjestelmään voisi koota myös ilmoitusvaraiset hankkeet. Sähköisen valvontajärjestelmän käyttöönotto tarkoittaisi tarkastuspöytäkirjojen ja muiden valvonnassa käytettävien asiakirjamallien luomista. Sähköinen valvontajärjestelmä olisi tarpeen ottaa käyttöön jo melko pikaisella aikataululla.

15.1.7. Laskutus

Ympäristölupien YLVA-valvontajärjestelmään luotua laskutusjärjestelmää voisi hyödyntää vesilain maksullisen valvonnan laskutuksessa. Siltä osin kuin YLVA-järjestelmä ei kattaisi kaikkia toimintoja, toimittaisiin laskutuksen osalta ELY-keskusten yleisten laskutusperiaatteiden mukaisesti. Toiminnanharjoittaja voisi hakea maksun määräytymiseen oikaisua. Oikaisua haetaan siltä ELY-keskukselta, joka on tuottanut valvontasuoritteen. Toiminnanharjoittajalle lähetettävään myyntilaskuun liitetään oikaisuvaatimusohje. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettavaan ratkaisuun haetaan muutosta alueelliselta hallinto-oikeudelta. Ympäristön-suojelun tietojärjestelmän valvontaosion (YLVA) käyttö maksullisten valvontasuoritteiden merkitsemisessä, seurannassa ja laskuttamisessa ohjeistettaisiin erikseen.

15.1.8. Työajan seuranta

KIEKU- työajan seurantarjestelmä on koko henkilöstön käytössä ELY-keskuksissa, TE- toimistoissa ja KEHA-keskuksessa. Kieku sisältää yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit, valtion yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-tietojärjestelmän ja yhteisen seurantakohdemallin. KIEKU-suoritteet eivät vastaa nykyisenkään vesilain valvonnan työajan kohdentamista koskeviin tarpeisiin. Suoritteita olisi pikaisesti laajennettava ainakin tarkastuksiin, raportoinnin tarkistamisiin ja ilmoitusten käsittelyyn. Lisäksi ne tulisi erikseen luokitella maksullisiin ja maksuttomiin suoritteisiin. Vesilain valvontaan käytettyä työaikaa on muutoin lähes mahdotonta selvittää.

15.2. Lopuksi

Vesilain valvontaa olisi kehitettävä nykyisestä. Valvonnassa olisi tarpeen ottaa käyttöön maksullisuus, mutta harkitusti. Valvontamaksu soveltuisi parhaiten ilmoitusten ja joiltain osin myös raporttien käsittelyyn. Tarkastuksista ja muusta säännöllisestä valvonnasta olisi laadittava valvontaohjelma, jota pidettäisiin ajan tasalla. Maksullisen valvonnan suunnittelu edellyttäisi vielä lisäselvityksiä ja sähköisen asiointi- sekä valvontajärjestelmien käyttöönottoa ja niiden kehittämistä sekä ennen kaikkea lainsäädännön muuttamista ja kehittämistä.

Vaikka tämä selvitys enimmäkseen keskittyikin vesilain valvonnan maksullisuuteen valtion valvontaviranomaisessa, laillisuusvalvontaa koskevissa asioissa toimivallan ollessa rinnakkainen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa, soveltuu näiltä osin selvityksen pohdinnat myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen suorittaman valvonnan maksullisuuteen. Vesilain valvontaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltiin tarkemmin selvityksen 12 luvussa. Kuntaliiton teettämän kyselyn mukaan vesilain valvonnan maksullisuuden laajennusta kannatettiin kunnissa. Kunnankin suorittaman valvonnan maksullisuudesta olisi vielä säädettävä erikseen YSL:n 205 § tapaan. Maksun perimisen mahdollistavassa pykälässä tulisi myös hyvin tarkoin huomioida kunnan hakemusratkaisujen monimutkaisuus ja maksuperusteiden soveltuminen niihin. Lisäksi kunnissa toivottiin toimivaltojen selventämistä valvontaviranomaisten välillä. Useat kunnan viranhaltijat nostivat esille toiveen vesilain valvonnan siirtämisestä kokonaan valtion valvontaviranomaisen vastuulle.

Ehdotetut jatkotoimenpiteet

Vesilain valvonnan maksullisuutta koskevat ehdotetut jatkotoimenpiteet voitaisiin jaotella kahteen eri osaan. OSA I käsittäisi ilmoitusten maksullisuuden käyttöönoton melko nopeallakin aikataululla niin, että maksullisuus olisi käytössä vuonna 2023. Maksu perittäisiin ilmoituksista, jotka koskevat vesistön ruoppausta, maa-ainesten ottamista vesistön pohjasta, 100 kuutiota vuorokaudessa ylittävästä pinta- tai pohjaveden ottamisesta sekä vähäistä suu-remmasta ojituksesta. Maksu perittäisiin lisäksi aiemmin lupamenettelyyn kuuluvilta vesistöjen alituksilta eli ns. alitusilmoitusten käsittelystä. Kertaluonteista toimintaa koskevat ilmoitukset voitaisiin merkitä esimerkiksi nykyiseen ympäristöhallinnon tietojärjestelmään. OSA II käsittäisi jatkoselvityksen lupavalvonnan (jatkuvan valvonnan) maksullisuudesta. Selvityksen aikataulu tarkentuisi OSA I jälkeen ja se sisältäisi tarkemmin ehdotuksia mm. lainsäädäntömuutoksista, tietojärjestelmien kehittämisestä sekä laajemmin maksullisuuden vaikutuksista.

Lähdeluettelo

Hietamäki M. ym, 2016. Ympäristövalvonnan ohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 2 | 2016.

KEHA-keskus 2019. Valvonnan maksullisuuden toteuttaminen, maksullisten suoritteiden työajan seuranta ja maksujen periminen. Ohje. 27.6.2019.

KIEKU 2020, ELY-keskusten työaikakirjanpito, KEHA-keskus 2020.

Lillunen, A. 2017. Ympäristölupien valvonnan kehittäminen. Elinvoimaa alueelle 4/2017. Varsinais-Suomen ELY-keskus.

Linnove E. (toim.) 2014. Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014. Ympäristö-hallinnon ohjeita 9 | 2014.

LUOVA ympäristötoimialan toimintatapa, palvelut ja prosessit - loppuraportti 22.3.2019

Pelkonen R. ym 2012. Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi. Ympäristöministeriön raportteja 20 | 2012

Rintala, J. 2020. Vireille tulevat ojitussilmoitukset, tiedonanto sähköpostitse. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus 31.12.2020.

Sahivirta E. 2016. Aluehallinnon valvonta- ja luparesurssit. Valtionvarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto. HE 134/2016 vp. Ympäristöministeriö 2016.

PIRELY 2016. Vesilain valvontaan arviolta käytetty työmäärä. Koontitieto. Pirkanmaan ELY-keskus 2016.

Ympäristörikoskatsaus 2021. Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä 10.6.2021. Poliisi-hallitus.

Kuvailulehti

Julkaisusarjan nimi ja numero: Raportteja 26/2023

Vastuualue: Ympäristö ja luonnonvarat

Tekijät: Polso, Anne (toim.)

Julkaisun nimi: Selvitys vesilain valvonnan maksullisuudesta. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2022.

Tiivistelmä:

Selvityksessä vesilain valvonnan maksullisuudesta tarkastellaan vesilain (587/2011) valvonnan maksullisuutta ja sen soveltuvuutta erilaisiin ennako- ja jälkivalvontatilanteisiin sekä esitetään jatkotoimenpiteitä maksullisen valvonnan edelleen kehittämiseksi. Eduskunta edellytti vesilainsäädäntöä koskevassa vastauksessaan (HE 277/2009 - EV 355/2010), että hallitus ryhtyy selvittämään valvontamaksun käyttöönottamista myös vesilain valvontatehtävissä. Selvityksen on rahoittanut maa- ja metsätalousministeriö (MMM).

Valvontamaksun soveltuvuutta on tarkasteltu erityisesti ilmoitusperusteiseen ennakovalvontaan, mutta myös jälkivalvontaan ja muuhun laillisuusvalvontaan. Selvityksessä on lisäksi esitetty arviota siitä, miten valvonnasta perittävä maksu tulisi vaikuttamaan valvonnan resurssitarpeeseen ja valvonnan tehostamiseen sekä sen laatuun.

Selvityksessä on otettu huomioon myös kunnan valvontaviranomaisen rooli ja sen vaikutus vesilainsäädännön mahdollisille muutostarpeille. Vesilain valvonta on osittain yhtenäistä kunnan ja valtion valvontaviranomaisten kesken.

Ympäristönsuojelulakiin (527/2014) on sisällytetty säännökset valvonnan maksullisuudesta syyskuussa 2015. Selvityksessä onkin hyödynnetty ympäristönsuojelulain valvonnasta saatuja kokemuksia esimerkiksi maksulliseksi määrättyistä tarkastuksista sekä määräaikais- ja muista tarkastuksista.

Vesilain valvonnan nykytilaa on selvitetty elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten valvontaviranomaisille (ELY-keskus) tehdyn kyselyn sekä haastattelujen avulla sekä saatavilla olevien ohjeiden ja muiden selvitysten hyödyntämisellä. Vesitaloushankkeiden lupamääriä ja vuosittain ELY-keskukselle tehtyjä lakisäätteisiä ilmoituksia on selvitetty sekä aluehallintovirastojen (AVI) että ELY-keskusten USPA- asianhallintajärjestelmistä. Valvontaan käytettävää työaika on arvioitu käytettävissä olevien työajan kirjanpitolietojen perusteella.

Selvityksen johtopäätöksenä on, että vesilain maksullinen valvonta soveltuisi varsin hyvin tiettyihin vesilain mukaisiin tehtäviin, mutta sen käyttöönotto edellyttäisi vielä lisäselvittelyä. Joitakin toimenpiteitä voitaisiin ottaa kuitenkin käyttöön jo melko pikaisellakin aikataululla. Tällaisia olisivat esimerkiksi toimivien tietojärjestelmien ja maksuliikenteen suunnittelu sekä ilmoitusten käsittelymaksu.

Asiasanat (YSA:n mukaan): kyselytutkimus, laillisuusvalvonta, laki, lupa, lupa-asiat, tietojärjestelmä, valvonta, vesilaki, vesiluvat, ympäristöluvat, ympäristövalvonta

ISBN (PDF) 978-952-398-140-9

ISSN (verkojulkaisu) 2242-2854

URN:ISBN:978-952-398-140-9

Julkaisun osoite: www.doria.fi/ely-keskus

Sivumäärä: 53

Kieli: Suomi

Kustantaja /Julkaisija: Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Kustannuspaikka ja -aika: Vaasa 31.3.2023

Selvityksessä vesilain valvonnan maksullisuudesta tarkastellaan vesilain (587/2011) valvonnan maksullisuutta ja sen soveltuvuutta erilaisiin ennakko- ja jälkivalvontatilanteisiin ja esitetään jatkotoimenpiteitä maksullisen valvonnan edelleen kehittämiseksi. Eduskunta edellytti vesilainsäädäntöä koskevassa vastauksessaan (HE 277/2009 - EV 355/2010), että hallitus ryhtyy selvittämään valvontamaksun käyttöönottamista myös vesilain valvontatehtävissä. Selvityksen on rahoittanut maa- ja metsätalousministeriö (MMM). Valvontamaksun soveltuvuutta on tarkasteltu erityisesti ilmoitusperusteiseen ennakkovalvontaan, mutta myös jälkivalvontaan ja muuhun laillisuusvalvontaan.

Selvityksessä on lisäksi esitetty arviota siitä, miten valvonnasta perittävä maksu tulisi vaikuttamaan valvonnan resurssitarpeeseen ja valvonnan tehostamiseen sekä sen laatuun. Selvityksessä on otettu huomioon myös kunnan valvontaviranomaisen rooli ja sen vaikutus vesilainsäädännön mahdollisille muutostarpeille. Vesilain valvonta on osittain yhtenäistä kunnan ja valtion valvontaviranomaisten kesken.

Selvityksen johtopäätöksenä on, että vesilain maksullinen valvonta soveltuisi varsin hyvin tiettyihin vesilain mukaisiin tehtäviin, mutta sen käyttöönotto edellyttäisi vielä lisäselvittelyä. Joitakin toimenpiteitä voitaisiin ottaa kuitenkin käyttöön jo melko pikaisellakin aikataululla. Tällaisia olisivat esimerkiksi toimivien tietojärjestelmien ja maksuliikenteen suunnittelu sekä ilmoitusten käsittelymaksu.

RAPORTTEJA 26 | 2023

**SELVITYS VESILAIN VALVONNAN MAKSULLISUUDESTA
ETELÄ-POHJANMAAN ELY-KESKUS 2022**

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

ISBN 978-952-398-140-9 (PDF)

ISSN 2242-2854 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-398-140-9

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