

KARKKILAN KAUPUNKI
YMPÄRISTÖNSUOJELU- JA VALVONTA

MAA-AINESTEN OTTOTOIMINNAN VALVONTASUUNNITELMA 2014 - 2018

1. JOHDANTO

Valvontasuunnitelmassa keskitytään maa-ainesalueiden ja maa-ainesten ottoon liittyvien ympäristölupavollisten laitosten tarkastusten suunnitelmalliseen toteuttamiseen. Lisäksi otetaan huomioon laajemmin paitsi maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain myös muun lainsäädännön (jätelaki, vesilaki, ym.) edellyttämää valvontaa. Suunnitelman päähuomio on maa-aineslain edellyttämässä ja sen yhteydessä tehtävässä ympäristölupavollisten laitosten (louhinta- ja murskaus) valvonnassa.

Valvontasuunnitelma ja siihen sisältyvä valvontaohjelma on laadittu vuosille 2014 – 2018. Tavoitteena on, että jokainen lupakohde tulee tänä aikana tarkastetuksi vähintään kerran. Suunnitelma myös mahdollistaa valvonnan toteutumisen järjestelmällisen seurannan.

2. VALVONNAN OIKEUDELLINEN PERUSTA JA TARKASTUSVELVOLLISUUS

Maa-ainesten ottamisen ohjauksesta, valvonnasta ja tarkastusmenettelystä säädetään maa-aineslaissa, valtioneuvoston asetuksessa maa-ainesten ottamisesta ja hallintolaissa. Ympäristönsuojelun valvonnasta säädetään ympäristönsuojelulain (86/2000) 13 luvussa ja tarkastuksista tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 29 §:ssä.

Maa-aineslain yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle. Alueellinen ELY-keskus ohjaa ja valvoo näiden lakien mukaista toimintaa alueellaan. Kunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa maa-ainesten ottamista kunnassa (MAL 4a §). Karkkilan kaupungin ympäristölautakunta toimii valvontaviranomaisena ja tarkastuksia suorittavat kunnan ympäristöviranhaltijat. Valvontatehtävän hoitamisesta säädetään tarkemmin maa-aineslain 14 §:ssä. Lisäksi teettämistoimenpiteistä ja ottamisen keskeyttämisestä säädetään maa-aineslain 14 ja 15 §:ssä. Ympäristönsuojeluasetuksen 29 §:n mukaan valvontaviranomaisen on suoritettava luvan saaneen toiminnan tarkastus riittävän usein toiminnan seuraamiseksi. Tarkastusmenettelystä säädetään hallintolain (434/2003) 39 §:n lisäksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella maa-ainesten ottamisesta (926/2005).

VNA maa-ainesten ottamisesta (926/2005) 7 §:n (Tarkastusmenettely) 2 mom. mukaan valvontaviranomaisen tai sen määräämän viranhaltijan on suoritettava tarkastus riittävän usein toiminnan seuraamiseksi, ottaen huomioon luvan saajan järjestämä oma-valvonta ja asiantuntemus sekä ottamistoiminnan laatu ja laajuus. Tarkastus on suoritettava lisäksi toiminnanharjoittajan, asianosaisten tai muiden perusteltujen vaatimusten vuoksi, jollei tarkastusta ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana (MAA 7 §, YSL 29 §). VNA maa-ainesten ottamisesta 7 §:n 3 mom. mukaan maa-ainesten oton päätyttyä tai kun luvan voimassaoloaika on kulunut umpeen, on alueella toimitettava lopputarkastus valvontaviranomaisen määräämällä

tavalla, jollei luvassa ole toisin määrätty. Maa-ainesluvan haltijan on ilmoitettava ottamisen päättymisestä valvontaviranomaiselle tässä pykälässä tarkoitetun lopputarkastuksen pitämistä varten.

Lisäksi ympäristönsuojelulain tarkoittama tarkastus on suoritettava

- jos poikkeuksellisissa tilanteissa aiheutuu päästöjä tai syntyy jätettä siten, että siitä voi aiheutua välitöntä tai ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa (YSL 62 §),
- jos maahan tai pohjaveteen on päässyt ainetta, joka saattaa aiheuttaa pilaantumista (YSL 72 §),
- tarvittaessa toiminnanharjoittajan tekemän ilmoituksen johdosta (YSA 30 §), kuten toiminnan muutokset, poikkeavat tapahtumat ja onnettomuudet).

Maa-aineslain valvontaviranomaisella on maa-aineslain 16 §:n perusteella mahdollisuus antaa suostumus vähäisiin poikkeuksiin lupamääräyksissä.

Maa-ainesten kotitarveottaminen (MAL 23a §) edellyttää ilmoituksen tekemistä, mikäli maa-aineksia otetaan enemmän kuin 500 m³. Karkkilassa on harvoin ilmoitettu kotitarveotoista.

Lupavalmistelu edellyttää paikalla käyntiä, mutta näissä tapauksissa ei ole kyse valvontatarkastuksesta. Sen sijaan lupamääräysten muutoshakemukset, luvan rauettaminen ja luvan peruuttaminen ovat asioita, joiden päätösvalmistelun yhteydessä tehdään yleensä valvontatarkastus.

3. VALVONNAN RESURSSIT JA MAKSULLISUUS

Karkkilan kaupunki ostaa Vihdin kunnalta kaikki ympäristönsuojelun toimialaan kuuluvat palvelut. Näistä yhtenä tehtäväalueena on maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaiset lupa- ja valvontatehtävät. Vihdin kunnan ympäristönsuojelu- ja valvontayksiköllä on käytettävissä ympäristöpäällikkö ja kolme ympäristötarkastajaa. Näistä kuntien välisen yhteistyösopimuksen mukaan Karkkilan kaupungin tehtäviin on käytettävissä työaikaa 1 henkilötyövuoden verran. Tästä osa käytetään maa-ainesvalvontaan. Näiden lisäksi toiminnassa käytetään sihteeripalveluja. Lisäksi Karkkilan kaupungin mittaustoimisto käyttää jonkun verran valvontakohteiden mittauksiin ja raportointiin työaikaa.

Valvontatyö tulee olla entistä suunnitelmallisempaa ja se tulee olla riskinarvioinnin perusteella kohdennettua. Lisäksi pitää varautua yllätyksellisiin, poikkeuksellisiin tapahtumiin ja hallintopakkomenettelyihin, jotta asioiden käsittely voitaisiin toteuttaa joutuisasti ja laadukkaasti hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla.

Maa-ainestaksassa on olemassa erikseen lupataksa ja valvontataksa. Ympäristönsuojeluviranomaisen taksan mukaan maksullisia suoritteita ovat mm. ympäristölupahakemuksen käsittely. Lupahakemuksen käsittelyyn kuuluvista tarkastuksista peritään maksu osana luvan kokonaismaksua. Luvan myöntämisen jälkeisestä ympäristöluvan valvonnasta ei voida nykyisen lainsäädännön nojalla periä maksua. Suunnitelmallinen valvonta on tulossa maksulliseksi ympäristönsuojelulain uudistamisen myötä.

4. VALVONTAKOhteet

Voimassa olevia maa-aineslupia on 8 kpl ja ympäristölupia (louhinta ja murskaus) 3 kpl. Viidellä alueella on ottotoimintaa. Jälkihoitotyöt ovat kesken 28 ottamisalueella. Neljä hakemusta on valitusviranomaisen käsittelyssä. Lisäksi vireillä on 11 maa-

aineslupahakemusta ja kolme ympäristölupahakemusta louhintaa ja murskaustoimintaa varten.

Jälkihoitamattomia ottoalueita, joiden maa-aineslupan voimassaoloaika oli päättynyt ennen vuotta 2014, oli yhteensä 25 kpl. Näistä kymmenen kuuluu Haaviston aluekokonaisuuteen, jolla on aiemmin sovellettu lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (1994/468) ja selvitetty maa-ainesten ottohankkeiden ympäristövaikutukset. Osalla jälkihoitamattomista alueista oli päättyneen luvan mukaisia massoja vielä jäljellä, eikä uutta lupaa ollut haettu. Loppukatselmuksia tehtiin vuonna 2013 yksi kpl.

Liitetaulukossa on valvontakohteiden lukumäärät vuosittain.

5. VALVONNAN TOTEUTTAMINEN

Valvontatyötä ovat mm. toiminnan aloitus- ja lopputarkastukset, tarkastuskäynnit, luvassa määriteltujen vuosisraporttien tarkistaminen, selvitysten, suunnitelmien ja tarkkailuohjelmien tarkistaminen, projektiluonteiset riskinarvioinnit ja selvitykset sekä valituksiin ja akuutteihin tilanteisiin reagoiminen.

5.1 Tarkastukset

Luvan saaneen toiminnan tarkastuksessa varmistetaan, että toiminta on sellaista kuin hakemuksessa ja luvan kertoelmaosassa on kuvattu, lupamääräyksiä ja säädöksiä noudatetaan, toiminnasta ei aiheudu haitallisia ympäristövaikutuksia ja luvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät.

Aloitustarkastus

Ennen ottotoimintaan ryhtymistä alueella suoritetaan aloitustarkastus, jossa käydään toiminnanharjoittajan kanssa läpi myönnetty lainvoimainen maa-aineslupa kokonaisuudessaan sekä mahdollinen ympäristölupa murskausta ja/tai louhintaa varten. Toiminnanharjoittajan edustajan on oltava paikalla ja käynnistä sovitaan etukäteen. Tarkastuksesta laaditaan tarkastuspöytäkirja. Pöytäkirja toimitetaan toiminnanharjoittajalle hyväksyttäväksi ennen allekirjoitusta, jos tarkastuskäynnillä on sovittu toimenpiteistä ja niiden aikatauluista.

Aloitustarkastuksessa käydään läpi ainakin seuraavat asiat:

- vastuuhenkilöt
- ottoalue on merkitty maastoon
- korkeusaseman tarkkailua varten tarkoitetut kiintopisteet on määriteltä
- tarkkailua varten tarpeelliset rakenteet ja laitteet on toteutettu
- määrätty selvitykset, tarkkailusuunnitelmat ja -tulokset
- suojausrakenteet
- varmistetaan, että vakuus on toimitettu
- muut lupamääräysten mukaiset toimenpiteet on suoritettu

Ottotoiminnan aikaiset tarkastukset / määräaikaistarkastukset

Määräaikaistarkastuksella tarkoitetaan tässä suunnitelmallisesti, määrättyin väliajoin toistuvaa maa-aineslupan ja / tai ympäristölupan valvontatarkastusta.

Toiminnanharjoittajan edustajan on oltava paikalla ja käynnistä sovitaan etukäteen. Tarkastuksesta laaditaan tarkastuspöytäkirja. Pöytäkirja toimitetaan toiminnanharjoittajalle hyväksyttäväksi ennen allekirjoitusta, jos tarkastuskäynnillä on sovittu toimenpiteistä ja niiden aikatauluista.

Määräaikaistarkastuksessa käydään läpi ainakin seuraavat asiat:

- toiminnan luvanmukaisuus (vastuuhenkilöt, tuotantomäärät ja -lajit, ottamistoiminnan laajuus, toiminta- ja käyntiajat, raaka- ja polttoaineet, tekniset rakenteet ja teknologian toteutus, suojarakenteet, määrätyt selvitykset)
- päästöt ja jätteet (luvanmukaisuus, muutokset ympäristövaikutuksissa, varautuminen poikkeuksellisiin tilanteisiin, jätteiden toimituspaikat)
- päästöjen seurantajärjestelmien toimivuus (hälytysjärjestelmät)
- tarkkailut, kirjanpito ja raportointi (käyttö- ja päästötarkkailu, laitteiden toimivuuden ja niiden kunnossapitajärjestelmien toimivuuden tarkastaminen, ympäristövaikutukset niiden tarkkailun asianmukaisuus)
- toiminnan tulevan kehityksen arviointi (toiminnanharjoittajan suunnitelmat, lainsäädännön muutokset), luvan tarkistamistarve
- mahdolliset toimintaa koskevat valitukset
- tarvittavista jatkotoimista sopiminen (määräajan antaminen ja toiminnanharjoittaja ilmoittaa toteuttamisesta valvojalle).

Tarkastuskäynnistä laaditaan tarkastuspöytäkirja, jossa kuvataan mm. tarkastuksen kulku, nykytilanne, toiminnanharjoittajan esittämät suunnitelmat, havaitut puutteet ja sovitut toimenpiteet. Pöytäkirjasta ilmenee myös annettujen kehotusten toteutuminen. Pöytäkirjaan kirjataan jokaisesta valvontatoimenpiteestä vähintään seuraavat tiedot: valvontatoimenpiteen peruste (esim. määräaikaistarkastus, valitus, jne.), havaitut epäkohdat, vaaditut toimenpiteet ja niiden määräajat, toimenpiteiden toteutumisen seuranta.

Lopputarkastus ja vakuuden vapauttaminen

Lopputarkastus suoritetaan alueella, kun ottotoiminta on päättynyt ja kaikki jälkihoitotyöt on suoritettu. Lopputarkastuksessa varmistetaan toiminnan luvanmukaisuus, että kaikki vaaditut toimenpiteet ja tarkkailut on toteutettu ja että jälkihoito on ollut asianmukaista. Ennen lopputarkastusta tehdään mittaukset alueella. Lopputarkastuksesta laaditaan lopputarkastuspöytäkirja, joka lähetetään myös Uudenmaan ELY-keskukselle. Maa-ainelain 12 §:n nojalla määrätyn vakuuden tulee olla voimassa siihen saakka, kunnes kaikki luvan tai sen määräysten edellyttämien toimenpiteiden toteutus on lopputarkastuksessa hyväksytty (VNA maa-ainesten ottamisesta 926/2005).

5.2 Suunnitelmallisen valvonnan kohdentaminen ja tarkastustiheys

Suunnitelmallista valvontaa eli määräaikaistarkastuksia voidaan toteuttaa lupavelvollisten laitosten valvonnassa. Valvontatoimet ja tarkastukset kohdennetaan ensisijaisesti toimintoihin, joiden arvioidaan aiheuttavan suurimman ympäristön pilaantumisen vaaran ja joiden ympäristövaikutukset ja arvioidut riskit ovat suurimmat. Yleinen tieto maa-ainesten ottotoiminnasta, tarkkailutulokset, tehdyt mittaukset ja tarkastuskäynnit ovat pohjana lupavelvollisten laitosten riskin arvioinnissa ja edelleen valvonnan kiireellisyyden ja tarpeellisen toistuvuuden arvioinnissa. Myös asukkaiden yhteydenotot, aiemmat viranomaisuomautukset ja kehotukset sekä tapahtuneet ympäristövahingot vaikuttavat valvonnan suuntaamiseen.

Valvontaohjelmassa valvottavat laitokset on jaettu kolmeen luokkaan sen perusteella kuinka usein toiminta on tarpeen tarkastaa: kerran vuodessa, joka toinen vuosi ja kolmen vuoden välein tarkastettavat.

Pääperiaatteet laitosten valvontatiheydelle ovat seuraavat:

- Joka vuosi tarkastetaan toiminnassa olevat ottamisalueet sekä louhinta- ja murskauslaitokset.
- Joka toinen vuosi tarkastetaan jälkihoitamattomat alueet, joilla ottotoiminta on aloitettu, mutta keskeytynyt ja joilla lupa on edelleen voimassa.
- Kolmen vuoden välein tarkastetaan jälkihoitamattomat alueet, joilla luvan voimassaoloaika on päättynyt.

Lisäksi tarkastusaikataulua, tarkastustiheyttä ja voimavarojen tarvetta suunniteltaessa otetaan huomioon:

- ottotoiminnan eteneminen (aloitusvaiheessa tehostettu valvonta)
- päästöjen määrä ja laatu
- päästöpotentiaali
- toiminnan aiheuttamat ympäristövaikutukset
- pohjaveden, vesistön tai merkittävän luontokohteen läheisyys
- asutuksen läheisyys tai muut häiriintyvät kohteet
- laitoksen ympäristöjohtamisen ja ympäristönsuojelusuunnittelun taso
- lupamääräysten noudattaminen.

Liitetaulukossa on esitetty valvontaohjelma vuosille 2014 – 2018.

5.3 Akuutit valvontatarkastukset

Onnettomuus- ja ympäristövahinkotilanteissa sekä muissa poikkeustilanteissa suoritetaan tarkastus tapahtumapaikalla. Erilaisten akuuttien tilanteiden arvioinnissa ja jälkihoidossa tehdään yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Päästöjen laadusta ja vaikutuksista riippuen ollaan yhteydessä Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokseen, Karkkilan kaupungin vesilaitokseen ja Uudenmaan ELY-keskukseen.

Ilmoituksen saadessaan ympäristövalvonnan on selvitettävä mm. seuraavat asiat:

- tapahtumapaikka tarkasti
- tapahtumien kulku yleispiirteisesti
- päästöjen laatu, määrä ja laajuus
- päästöjen leviämisen mahdollisuus (tuulen suunta, vesistöt, jne.)
- arvio päästöjen vaikutuksista
- kenelle muille viranomaisille on ilmoitettu.

Erityistilanteisiin varautumisesta sekä häiriö- ja onnettomuustilanteiden ilmoittamisvelvollisuudesta annetaan lupamääräykset maa-aines- ja ympäristöluvuissa.

5.4 Mittaukset

Toimintaa seurataan säännöllisesti tehtävillä tarkastusmittauksilla. Mittaustiheys vaihtelee riippuen alueen ottotoiminnan laajuudesta, ympäristötekijöistä sekä toiminnanharjoittajan omasta valvonnasta. Ottotoiminnan lähetessä loppuaan tarkastusmittaukset tihenevät.

Ottoalue voidaan kartoittaa ennen luvan myöntämistä, jos on tarpeen varmistaa nykytilannekartan ajantasaisuus. Näin saadaan pohja-aineistoa tulevaa tarkkailua varten. Tämä saattaa olla tarpeen erityisesti jatkolupien osalta.

Ottotoiminnan aikaisissa mittauksissa keskitytään mittaamaan alinta ottotasoa ja rintaman etenemistä. Mittausryhmä tekee mittauksia vuosittain laadittavan erillisen ohjelman mukaisesti. Valvojat laativat suunnitelman aiempien mittausten,

tarkastusten ja oton etenemisen perusteella. Mittaustulokset liitetään osaksi luvan valvonta-asiakirjoja.

Säännöllisten mittausten lisäksi suoritetaan tarvittaessa valvojan pyynnöstä tarkistusmittauksia.

5.5 Tarkkailutulosten tarkistaminen

Lupapäätöksiin kirjattujen tarkkailumääräysten valvonta on olennainen osa valvontatyötä. Tarkkailuvelvoitteet on asetettu toiminnan ja sen vaikutusten seuraamiseksi.

Toiminnanharjoittajilta saatujen toiminnan vuosiyhteenvetojen lupamääräysten mukaisuus tarkistetaan. Velvoitetarkkailutiedot tarkistetaan ja arvioidaan tulosten perusteella tarve lisätutkimuksiin tai mahdollisiin toimenpiteisiin. Tyypillisiä velvoitetarkkailuja ovat pohjaveden, pintavesien, melun ja pölyn säännöllinen tai kertaluonteinen tarkkailu. Prosessien häiriöistä tai onnettomuustilanteista kertovat raportit käsitellään.

Valvoja tarkistaa, että tarkkailut ovat asianmukaisia ja että niitä tehdään säännöllisesti. Mikäli tarkkailutuloksissa havaitaan epäselvyyksiä tai mittaustulokset ovat olennaisesti muuttuneet edellisistä, on alueelle tehtävä tarkastus ja/tai toiminnanharjoittajalta pyydettävä selvitys asiasta.

7. Vuosittainen ilmoitus ottomääristä

Valvonnassa hyödynnetään valtion ympäristöhallinnon erilaisia tietojärjestelmiä, kuten ympäristö- ja paikkatietopalvelu OIVA:aa (ns. Hertta – ympäristötiedon hallintajärjestelmä sekä VAHTI – valvonta- ja kuormitustietojärjestelmä ja maaperän tilan tietojärjestelmä MATTI). Maa-ainesten ottamisen ja vaikutusten seuraamiseksi on perustettu valtakunnallinen NOTTO-tietojärjestelmä, johon toiminnanharjoittajat lähettävät vuosittain tiedot mm. ottomääristä ja pohjavesitarkkailusta.

KARKKILAN KAUPUNKI

Ympäristönsuojelu ja -valvonta

VALVONTAOHJELMA 2014 - 2018

(maa-ainesluvat, ympäristöluvat murskaukselle ja louhinnalle)

Liitetaulukko

Tarkastattavien toimintojen lukumäärä vuosittain

Toimiala ja luokka	2014	2015	2016	2017	2018
Maa-ainesten otto					
1. luokka	4	5	7	9	8
2. luokka	3	3	2	1	0
3. luokka	25	24	23	21	20
Louhinta ja murskaus					
1. luokka	3	4	5	6	6
2. luokka	0	0	0	0	0
3. luokka	0	0	0	0	0
yhteensä	35	36	37	37	34

Tarkastusten lukumäärä vuosittain

Toimiala ja luokka	2014	2015	2016	2017	2018
Maa-ainesten otto					
1. luokka	4	5	7	9	8
2. luokka	1,5	1,5	1	0,5	0
3. luokka	8,3	8	7,6	7	6,6
Louhinta ja murskaus					
1. luokka	3	4	5	6	6
2. luokka	0	0	0	0	0
3. luokka	0	0	0	0	0
yhteensä (pyörist.)	17	19	21	23	21