



Jätehuollon varautumis- ja jatkuvuussuunnitteluohje



Terveystieteiden tutkimuskeskus
Jätealan huoltovarmuus-
toimikunta

HVK 7
2011

Huoltovarmuuskeskus
Jätealan huoltovarmuustoimikunta

Jätehuollon varautumis- ja jatkuvuussuunnitteluohje

Huoltovarmuuskeskus
ISBN 978-952-5608-09-0
Helsinki 2011

Sisällysluettelo

Johdanto	4
Käsitteitä	5
A) Varautumissuunnittelun perusteet.....	7
1. Yleiset lähtökohdat	7
2. Jätehuollon varautumissuunnittelun lähtökohdat.....	10
B) Jätehuollon varautumissuunnitelman malli.....	12
1. Johdanto	13
2. Yleiskuvaus organisaation toiminnasta.....	14
3. Uhkien tunnistaminen ja riskinarviointi.....	15
4. Toiminnan varmistaminen	17
4.1 Ennakointi, varautuminen	17
4.2 Toimintokohtainen suunnittelu	18
4.3 Tilannekohtainen suunnittelu.....	19
5. Resurssien varaaminen / toiminnan edellytysten turvaaminen	20
5.1 Henkilöresurssit	20
5.2 Fyysiset resurssit.....	21
5.3 Yhteistyö	21
5.4 Kustannusten kattaminen, rahoitus	22
6. Tiedotus ja kriisiviestintä	23
6.1 Häiriötilanteesta ilmoittaminen ja sisäinen viestintä	23
6.2 Sidosryhmien informointi ja ulkoinen viestintä.....	23
7. Valmiuden ylläpito ja kehittäminen	25
7.1 Organisointi.....	25
7.2 Koulutus ja harjoitukset	25
7.3 Varautumissuunnitelman ylläpito ja kehittäminen	26
Suositteluvia liitteitä.....	27

Johdanto

Tämä jätehuollon varautumis- ja jatkuvuussuunnitteluohje on tehty jätealan huoltovarmuustoimikunnan yhteistyönä. Toimikunta on perustettu Huoltovarmuuskeskuksen, Jätelaitosyhdistyksen ja Suomen Kuntaliiton aloitteesta keväällä 2009. Toimikunnassa on edustettuna keskeisiä jätehuollon toimijoita.

Puolustustaloudellinen suunnittelukunta laati vuonna 1995 ensimmäisen jätehuollon valmiussuunnitteluohjeen. Vanhasta resurssipohjaisesta valmiussuunnittelusta on siirrytty kohti jatkuvuussuunnittelua, joten myös ohjeistuksen uusiminen on ollut tarpeen. Varautumis- ja jatkuvuussuunnittelu on valmiussuunnittelua laajempi prosessi, jossa tunnistetaan kriittiset toiminnot ja turvataan toiminnan jatkuminen merkittävän riskin toteuduttua. Varautumissuunnitelmassa esitetään järjestelyt häiriön tai keskeytyksen varalta sekä normaali-että poikkeusoloissa.

Ohjeen tavoitteena on antaa näkökulmia jätehuollon varautumistoiminnan suunnitteluun ja yhtenäistää käytettävää käsitteistöä. Tavoitteena on kannustaa jätehuoltotoimijoita varautumisen aiempaa kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun ja kehittämiseen. Ohjetta voivat hyödyntää kuntien jätelaitosten ja viranomaisten lisäksi myös yksityiset jätehuoltoyritykset omassa varautumistoiminnassaan. Ohje tarjoaa jätehuoltotoimijalle keskeiset perusteet varautumissuunnitelman laatimiselle.

Ohjeen ensimmäisessä osassa A kuvataan varautumisen yleiset lähtökohdat ja jätealan lähtökohdat varautumissuunnitteluun. Toinen osa B on jätehuoltotoimijan varautumissuunnitelman malli, jossa käydään läpi suunnitelman rakenne, keskeiset sisällöt ja työssä huomioitavia asioita. Malli on tarkoitettu erityisesti kuntien jätelaitoksille. Kuntien laitoksille suunnitelman laadinta on valmiuslain säädöksiin perustuva velvollisuus. Jos kunta antaa jätehuollon lakisääteisiä järjestämistehtäviä joko omistamansa yhtiön (jätelaitos) tai kilpailuttamalla muun toimijan hoidettavaksi suositellaan, että sopimuksessa edellytetään sopimuskumppanilta suunnitelmaa häiriöiden ja niistä toipumisen varalle. Varautumissuunnitelman laadintaa suositellaan myös muille jätehuoltotoimijoille.

Ohje on koostettu jätealan huoltovarmuustoimikunnan yhteistyönä ja sen laadinnasta on vastannut Esa Nummela Jätelaitosyhdistyksestä. Jätealan huoltovarmuustoimikunnan kokoonpano on ohjeen laadinnan aikana ollut seuraava:

- Huoltovarmuuskeskus, Hannu Pelttari (pj.)
- Suomen Kuntaliitto, Kirsi Rontu / Seija Paajanen
- Suomen ympäristökeskus, Risto Saarinen
- Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Asta Asikainen
- Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Taina Heimonen-Kauppi
- Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy, Tuula Honkanen
- HSY Jätehuolto, Juha Talvio / Juho Nuutinen
- Ekokem Oy Ab, Heikki Metsäranta / Auli Hovi
- SITA Finland Oy Ab, Janne Vehmaa
- Ympäristöyritysten Liitto ry, Pia Vilenius
- Jätelaitosyhdistys ry, Esa Nummela (siht.)

Ohjeeseen on lisäksi saatu aineistoa ja näkemyksiä jätehuollon ja huoltovarmuuden asiantuntijoilta.

Tämä ohje täydentää muuta häiriötilanteiden hallintaan laadittua ohjeistusta.

Käsitteitä

Huoltovarmuus - Väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamista poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta.

Häiriö - 1) Tilanne tai tapahtuma, jonka vuoksi järjestelmä (vast.) ei toimi normaalisti 2) Toiminnan jonkin osatekijän haitallinen vaihtelu, jonka puitteissa toiminta voi silti pääosin jatkua.

Häiriötilanne - Uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. (Huom. Lainsäädännön terminologia ei ole tältä osin yhtenäinen ja mm. ympäristönsuojelulaissa käytetään termiä poikkeuksellinen tilanne.)

Jatkuvuussuunnittelu – Systemaattinen prosessi, jossa tunnistetaan kriittiset toiminnot ja niihin liittyvät riippuvuudet. Jatkuvuussuunnittelun tavoitteena on turvata yritystoiminnan jatkuminen merkittävän riskin toteuduttua.

Kriittinen infrastruktuuri - Kriittinen infrastruktuuri (Critical Infrastructure, CI) käsittää ne rakenteet ja toiminnot, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan jatkuvalle toiminnalle. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Näiden turvaaminen tarkoittaa yksittäisten kriittisten kohtien löytämistä ja turvaamista, kuitenkin koko ajan infrastruktuurikonaisuuden toimintaa silmällä pitäen.

Kriittiset materiaalit - Tuotannon jatkamiselle välttämättömiä raaka-aineita ja tarvikkeita.

Normaaliolot – Jokapäiväinen tila, jossa esiintyvät uhkat voidaan ennalta ehkäistä, torjua ja niiden vaikutuksista toipua voimassa olevilla säädöksillä ja voimavaroilla. Normaaliolojen järjestelyt luovat perustan toiminnalle häiriötilassa ja poikkeusoloissa.

Omatoiminen varautuminen - Rakennuksen omistaja ja haltija, teollisuus- ja liiketoiminnan harjoittaja, virasto, laitos ja muu yhteisö on asianomaisessa kohteessa ja muussa toiminnassaan velvollinen ehkäisemään vaaratilanteiden syntymistä, varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa ja varautumaan sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät.

Pelastussuunnitelma - Pelastuslaki velvoittaa yrityksiä ja yhteisöjä huolehtimaan omasta turvallisuudestaan ja laatimaan tarvittaessa pelastussuunnitelman. Pelastussuunnitelman laatimisvelvollisuus ja sisältö määritellään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa (787/2003).

Poikkeusolot - Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetty tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin.

Riski - Vaarallisen tapahtuman todennäköisyyden ja seurauksen yhdistelmä. Riskitaso voidaan ilmaista uhan toteutumisen todennäköisyyden ja riskin vakavuuden (vaikutuksen) tulona.

Riskikartoitus, riskianalyysi - Systemaattisin menetelmin tapahtuva uhkien ja riskien arviointi.

Riskienhallinta - Järjestelmällinen toiminta riskien rajoittamiseksi niin, että ne ovat optimisuhteessa riskien rajoittamisen kustannuksiin samalla kun organisaation toiminnalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Riskien hallinnan vaiheita ovat riskianalyysi, riskienhallintamenetelmän valinta, päätös riskien poistamisesta, alentamisesta tai pitämisestä omalla vastuulla, sekä riskienhallinnan organisointi.

Turvallisuustilanne – Uhan tasosta johtuva ajallinen yhteiskunnan tila, joka jaetaan normaalioloihin, häiriötilaan ja poikkeusoloihin.

Uhka - Tiettyyn, turvattavaan kohteeseen kohdistuvan vahingon tai häiriön mahdollisuus.

Uhka-analyysi, uhkakartoitus - Turvattavaa kohdetta vaarantavien uhkien tunnistaminen ja niistä aiheutuvien riskien arviointi perustana varautumissuunnittelulle.

Uhka-arvio - Toimivaltaisen viranomaisen tai muun toimijan uhkamallin pohjalta laatima, vastuullaan oleviin tehtäviin ja häiriö-tilanteisiin liittyvä arvio, jossa konkreettisesti käsitellään uhkan lähdettä, kohdetta, toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen sekä vastatoimenpidemahdollisuuksia ja niiden valmisteluun tarvittavaa aikaa.

Uhkakuva - Arvio uhkatilanteesta (tapahtumista, seurauksista).

Uhkamalli - Yleisellä tasolla oleva kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä. Uhkamallissa esitetään uhkan vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa, todennäköisyys sekä tunnistetut uhkamalliin sisältyvät vakavimmat häiriötilanteet.

Valmius - Suunnittelun ja valmistelujen tuloksena saavutettu tila, jossa kyetään vastaamaan tiettyihin uhkiin.

Valmiussuunnitelma - Poikkeusolojen varalta tehtävä varautumissuunnitelman osa. Valmiussuunnitelmassa määritellään mm. toimivuusvaatimukset eri tasoilla vahinkotilanteessa, palveluiden hallitun supistamisen vaiheet sekä toipumistoimenpiteet normaalioloihin palaamiseksi.

Valmiussuunnittelu - Varautuminen ja toimenpiteiden suunnittelu poikkeusolojen tai muun vakavan häiriön varalta ja siitä toipumiseksi.

Vap-varaus - Vapautettu aseellisesta palvelusta liikekannallepanon tai sodan aikana.

Varautuminen - Toiminta, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa. Varautumistoimenpiteitä ovat esimerkiksi valmiussuunnittelu, tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus, valmiusharjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien varaukset.

Varautumissuunnitelma - Suunnitelma, jossa esitetään järjestelyt häiriön tai keskeytyksen varalta sekä normaali- että poikkeusoloissa.

Varautumisvelvoite - Velvollisuus varmistaa oma toiminta erilaisissa häiriö- ja poikkeusoloissa.

A) Varautumissuunnittelun perusteet

1. Yleiset lähtökohdat

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010) on kuvattu yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niitä vaarantavat uhkamallit. Uhkamalleja on kuvattu 13 ja niihin mahdollisesti liittyviä häiriötilanteita 37. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen perustuu normaaliolojen aikaisiin järjestelyihin. Viranomaisten lisäksi strategia antaa tietoa ja yhtenäistää varautumisen perusteita myös elinkeinoelämälle ja kansalaisjärjestöille.

Turvallisuustilanteita ovat normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeusolot, joissa saattaa syntyä erityistilanteita. Nykyisin varautumisessa korostetaan normaalioloissa toimivien järjestelyjen ja toteutettujen toimenpiteiden tärkeyttä.

Kuntien rooli varautumisessa on keskeinen, sillä peruspalvelujen ja muiden yhteiskunnalle tärkeiden toimintojen ylläpitäminen on kuntien vastuulla. Valmiuslaki (1080/1991) velvoittaa valtion viranomaisia ja kuntia varmistamaan tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Tämä toteutetaan varautumissuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin. Jos kunta antaa lakisääteisiä järjestämistehtäviä joko omistamalleen yhtiölle tai kilpailuttamalla muun toimijan hoidettavaksi suositellaan, että sopimuksessa edellytetään sopimuskumppanilta suunnitelmaa häiriöiden ja niistä toipumisen varalle. Varautumissuunnittelussa kehitetyillä valmiuksilla tähdätään normaaliolojen häiriötilanteiden hallintaan.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan erityisesti kuntien normaaliolojen turvallisuuden ja häiriötilanteiden hallinnan edellyttävän varautumisen kehittämistä. Kuntaliitto on päivittänyt 1.12.2010 linjaukset kuntien varautumisen ja pelastustoimen kehittämiseksi. Kuntaliitto edellyttää mm. kuntien ja alueellisten pelastuslaitosten kehittävän yhteistyötään kuntien varautumisen ja kriisijohtamisvalmiuksien parantamiseksi.

Pelastuslain (468/2003) mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määrämällä alueella (alueen pelastustoimi). Ehdotus uudeksi pelastuslaiksi (HE 257/2010 vp) on tämän ohjeen julkaisuhetkellä eduskunnan käsittelyssä.

Valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta säädetään tarkemmin sekä velvollisuudesta laatia pelastussuunnitelma että pelastussuunnitelman sisällöstä. Pelastussuunnitelma koskee mm. kohteita, joissa palo- ja räjähdysvaarallisten kemikaalien käsittely tai varastointi voi aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle, omaisuudelle tai ympäristölle tai kohteita, joissa samanaikaisesti paikalla olevien ihmisten määrä on yleensä vähintään 30. Pelastussuunnitelma käsittää ne normaali- ja poikkeusolojen järjestelyt ja toimenpiteet, joilla eri kohteissa varaudutaan hätä- ja onnettomuustilanteiden varalle. Näitä voivat olla esim. tulipalo, korjaus-, huolto- ja muutostöiden aiheuttamat vaarat, loukkaantumistapaukset, tuhotyöt, pommiuhkaus, jne.

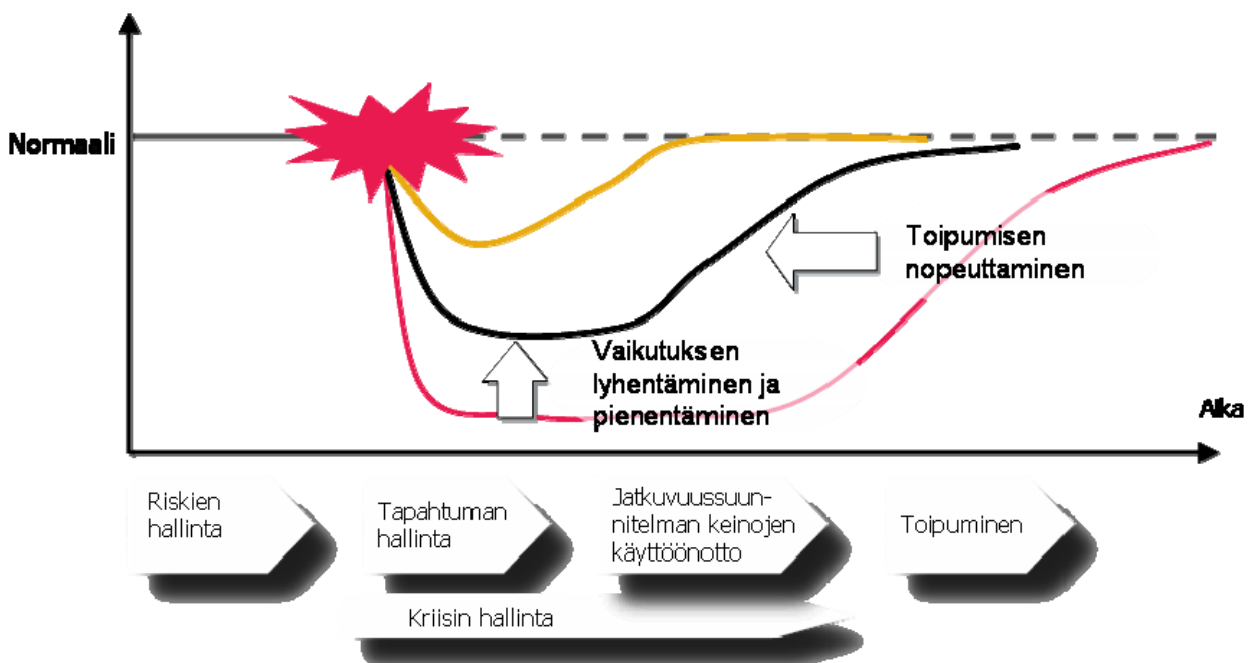
Yritysten varautumisen lähtökohtana ovat liiketoiminnalliset perusteet, asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset sekä näihin liittyvä riskien hallinta. Toimintojen ulkoistamisen seurauksena elinkeinoelämän yritysten sopimusperusteisen varautumissuunnittelun merkitys lisääntyy jatkuvasti. Huoltovarmuuden yleisenä tavoitteena on järjestelmien luonti siltä varalta, että markkinoiden normaali toiminta ei tuota riittävää huoltovarmuutta.

Huoltovarmuuskeskus (HVK) seuraa eri alojen huoltovarmuutta sekä tuottaa ohjausinformaatiota ja esityksiä huoltovarmuuden kehittämiseksi. HVK toimii huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvän suunnittelun ja operatiivisen toiminnan asiantuntijana ja toteuttajana yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa.

HVK:n huoltovarmuuskriittiseksi luokittelemalta yritykseltä edellytetään jatkuvuussuunnitelmaa, jonka osana on riskienhallintasuunnitelma. Huoltovarmuuskriittinen yritys (hvk) on yritys tai toimipaikka, joka on erityisen merkittävä valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteista tehdyssä päätöksessä (539/2008) mainittujen yhteiskunnan perustoimintojen turvaamisen kannalta. Jätehuollossa hvk-yrityksiksi on luokiteltu mm. eräitä suurempia kuljetusyrityksiä ja jätteenkäsittelijöitä.

Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä todetaan yhdyskuntatekniikasta myös jätealaa sivuten, että riittävä puhtaan veden saanti turvataan kotitalouksille, yhdyskunnille, sairaanhoitolaitoksille ja väestön toimeentulon kannalta välttämättömälle tuotannolle. Vesi- ja viemärilaitosten toimintaan sekä muuhun keskeiseen yhdyskuntatekniikkaan liittyvää varautumista kehitetään sekä vastuuviranomaisten lakisäätöisenä toimintana että osana huoltovarmuustyötä.

Riskien hallinnan ja jatkuvuussuunnittelun tarkoituksena on luoda edellytykset liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamiselle. Kuvassa 1 on esitetty, kuinka toiminnan jatkuvuuden hallinnalla pyritään ehkäisemään mahdollisia toiminnan häiriöitä, pienentämään niiden vaikutuksia sekä nopeuttamaan häiriön vaikutuksista palautumista.



Kuva 1. Häiriöihin varautuminen ja toiminnan jatkuvuudenhallinta (ISO 22399) (Huoltovarmuuskeskus)

HUOVI on Huoltovarmuuskeskuksen omistama ja ylläpitämä selainpohjainen portaali jatkuvuussuunnittelun apuvälineeksi huoltovarmuuskriittisissä yrityksissä. Sen keskeiset palvelut ovat opastus jatkuvuus- ja valmiussuunnitteluun, itsearviointi ja benchmarking jatkuvuussuunnittelun alalla sekä kypsyysanalyysi varautumistason arviointiin ja kehittämiseen.

Jatkuvuussuunnittelun ja varautumisen koulutusta kotimaassa antavat:

- puolustusvoimat järjestävät valtakunnallisia maanpuolustuskursseja, erikoiskursseja sekä alueellisia maanpuolustuskursseja, viimeksi mainittu aluevastuussa olevan aluehallintoviraston (AVI) kanssa
- yleistä varautumiskoulutusta järjestävät myös Pelastusopisto, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö sekä monet vapaaehtoisen maanpuolustuksen järjestöt ja liitot, erityisesti Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK)
- monet Huoltovarmuuskeskuksen poolit järjestävät varautumiseen liittyvää alakohtaista koulutusta.

Viranomaiset järjestävät erilaisiin tilannekuviin perustuvia valmiusharjoituksia yhteiskunnan kriisivalmiuden varmistamiseksi sekä viranomaisten ja muiden yhteisöjen yhteistoiminnan kehittämiseksi.

Normaalioloissa turvaamisen painopisteenä on erilaisten uhkien ennaltaehkäisy, torjunta, hallinta ja vaikutuksista toipuminen normaaliolojen lainsäädännön ja voimavarojen avulla. Häiriötilanteissa toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa valtiojohdon on ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin tilanteesta selviämiseksi. Jos syntyy turvallisuustilanne, joka ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (valmiuslaki 4 §), valtioneuvosto voi antaa asetuksen valmiuslain säännösten soveltamisesta (6 §).

Valmiuslain määrittämät poikkeusolot ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana.

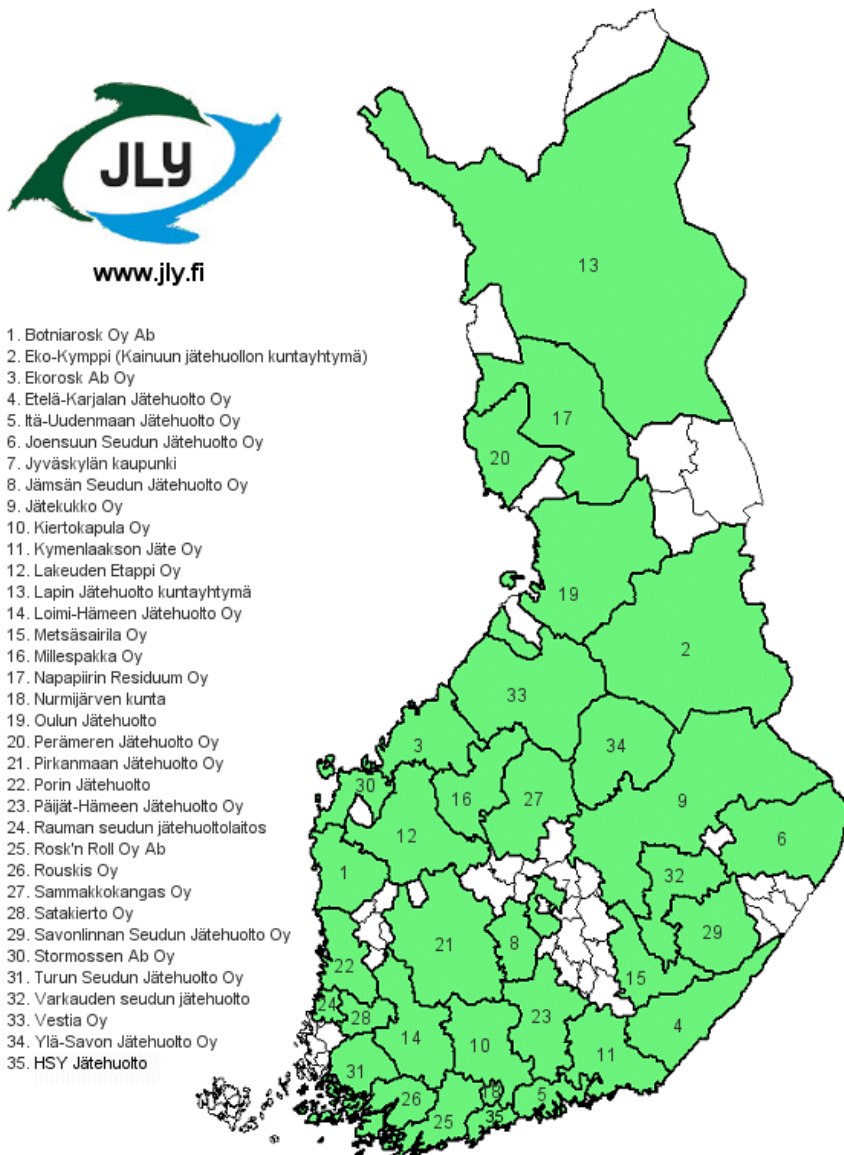
Varautuminen koskee kaikkia turvallisuustilanteita. Niissä kaikissa voidaan kohdata pitkään kestäviä ja mahdollisesti ennakoitavia tilanteita, jotka vaativat monenlaista sopeutumista, mutta myös erityistilanteita, joilla tarkoitetaan äkillisiä ja yllättäviä tapahtumia, kuten tuhoisia onnettomuuksia. Varautumisen keskeinen asiakirja on varautumissuunnitelma.

Varautumissuunnittelussa keskitytään normaaliajan häiriötilanteisiin. Niiden ominaispiirteet ja vaikutus jätehuoltotoimintaan ja yhteiskuntaan ovat usein samankaltaisia kuin huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä (VNp 539/2008) todetut väestön terveyttä uhkaavat häiriöt, luonnononnettomuudet ja ympäristökatastrofit. Suunnitelmissa ei edellytetä konkreettista varautumista valmiuslain mukaisiin uhkakuviin, vaan varautumisella normaaliolojen häiriöihin parannetaan kykyä selviytyä myös äärimmäisistä uhkatilanteista.

2. Jätehuollon varautumissuunnittelun lähtökohdat

Jätehuolto on kansalaisten terveyteen ja elinympäristöön vaikuttava välttämättömyyspalvelu ja osa yhdyskuntien infrastruktuuria. Jätehuollon järjestelmäkokonaisuudessa on eri toimijoiden, kuten kuntien, tuottajien ja yritysten keräys-, kuljetus- ja käsittelyjärjestelmiä.

Jätelain (1072/1993) mukaan kunnat vastaavat asumisen ja julkisen palvelutoiminnan yhdyskuntajätehuollosta. Jätelakia uudistetaan ja tavoitteena on selkeyttää jätealan toimijoiden vastuita. Jätehuoltovastuun hoitaminen edellyttää yleensä kunnilta tiivistä yhteistyötä. Tehtävää varten on perustettu alueellisesti toimivia yksiköitä - osakeyhtiö- ja kuntayhtymämuotoisia jätelaitoksia. Suomessa on vuonna 2010 kuntien omistamia alueellisia jätelaitoksia 35. Niiden toiminta-alueella asuu noin 5,1 miljoonaa suomalaista eli 95 % asukasluvusta. Yhden jätelaitoksen piiriin kuuluu keskimäärin 8,3 kuntaa (vaihteluväli 1-19 kuntaa).



Kuva 2. Alueelliset jätelaitokset vuonna 2010 (JLY)

Kuntien jätelaitokset hankkivat merkittävän osan palveluista yksityisiltä yrityksiltä hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailuttamalla.

Eräissä tuoteryhmissä sovelletaan ns. tuottajavastuuta. Tällöin tuottajat eli tuotteiden valmistajat ja maahan-tuojat vastaavat käytöstä poistettujen tuotteidensa keräilystä, esikäsitteystä, kierrätyksestä, hyödyntämisestä ja muun jätehuollon järjestämisestä sekä siitä aiheutuvista kustannuksista. Tuottaja voi tehdä työn itse tai siirtää vastuunsa tuottajayhteisölle. Tuottajavastuu on käytössä jo autonrenkaiden, paperin, romuautojen, pakkausjätteen, sähkö- ja elektroniikkalaiteromun sekä paristojen ja akkujen jätehuollossa.

Elinkeinotoiminnan jätehuollon järjestäminen on jätteen haltijan vastuulla, jolloin jätehuolto järjestetään hankkimalla palvelu yksityisiltä ympäristöyrityksiltä tai kuntien jätelaitokselta.

Jätehuollon varautumissuunnittelun ensisijaisena lähtökohtana on varmistaa terveyden ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen jätehuolto kaikissa tilanteissa. Jätehuolto myös palauttaa luonnonvaroja tuotannon ja kulutuksen tarpeisiin, esimerkiksi kierrätysmateriaaleja ja energialähteitä.

Varautumissuunnittelussa on tärkeää eri osapuolien (kunnat, jätelaitokset, ympäristöyritykset, viranomaiset) tiivis yhteistyö niin, että kokonaisuus hallitaan ja varmistetaan koko jätehuoltoketjun logistinen toimivuus myös reuna-alueilla.

Jos kunta antaa jätehuollon lakisääteiset järjestämistehtävät joko omistamalleen jätelaitokselle tai kilpailut-tamalla muun toimijan hoidettavaksi suositellaan, että sopimuksessa edellytetään sopimuskuoppaanilta suun-nitelmaa häiriöiden ja niistä toipumisen varalle. Varautumissuunnittelua tulee tehdä yhteistyötä kuntien kanssa.

Jätehuollossa yksityisen sektorin osuus julkisessa palvelutuotannossa on merkittävä. Häiriötilanteisiin varau-tuminen edellyttää sopimista yksityisten palveluntuottajien kanssa jätehuoltoketjun toimivuuden varmistami-ksi. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä turvataan kriittistä infrastruktuuria ja riittävä palvelutaso kaikissa turvallisuustilanteissa. Jätehuollossa toiminnot ovat kehittyneet toisistaan riippuvaisiksi, ja infra-struktuuri voi kuulua monille eri omistajille.

Toisella toimialalla ilmenevä häiriö voi nopeasti vaikuttaa jätehuoltoon. Myös teknologiariippuvuus on otet-tava aiempaa voimakkaammin huomioon. Esimerkiksi sähköiset tietojärjestelmät vaativat laajaa yli toimija-rajojen tapahtuvaa kehittämistä. Varautumista on kehitettävä aktiivisen sidosryhmäyhteistyön avulla.

Jätehuollon varautumissuunnittelun tavoitteet

- tunnistaa uhkia ja niiden vaikutuksia jätehuoltotoimintaan (esim. energian saannin häiriöt, ympäristövahingot, poikkeukselliset sääolot, tartuntataudit, lakot yms.)
- varmistaa jätehuollon toiminnallinen ja materiaallinen huoltovarmuus häiriötilanteissa paino-pisteen ollessa normaaliajan eriasteisissa häiriötilanteissa
 - elinympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden varmistaminen
 - raaka-aineiden palauttaminen tuotantoon ja kulutukseen
- varmistaa tehokas tiedotus ja viestintä
- nopeuttaa siirtymistä normaalioloista häiriötilanteiden hallintaan
- tukea alan toimijoiden jatkuvuussuunnittelua
- lisätä yhteistyötä
- selkeyttää toimivalta-, vastuu- ja yhteistyökysymyksiä häiriötilanteissa

Varautumissuunnittelu on osa jatkuvuussuunnittelua ja jätehuoltotoimijan mahdolliset ympäristö-, laatu- ja turvallisuusjärjestelmät tukevat varautumista ja sen suunnittelua. Varautumissuunnitelmalla toimija luo so-peutumiskykyä eri tilanteisiin.

B) Jätehuollon varautumissuunnitelman malli

Tässä osassa kuvataan jätehuoltotoimijan varautumissuunnitelman runkoa, sisältöä ja laatimisessa huomioitavia asioita. Malli pyrkii toimimaan apuvälineenä suunnitelman laatimisessa. Mallin ohjeita tulee soveltaa organisaation tarpeiden mukaan paikalliset ja alueelliset olosuhteet ja rakenteet huomioiden. Varautumissuunnittelu saattaa vaatia myös muiden kuin tässä kuvattujen asioiden huomiointia. Ohjeet on tarkoitettu erityisesti kuntien jätelaitoksille, mutta niitä voivat hyödyntää myös muut jätehuoltotoimijat varautumisensa suunnittelussa. Ohjeessa käytetään yleisnimitystä jätelaitos aina, kun tarkoitetaan toimijaa (kunta, kuntayhtymä, jätelaitos, jätehuoltoa hoitava kilpailutettu yritys jne.), joka hoitaa kunnan lakisääteistä jätehuollon järjestämistehtävää.

Varautumissuunnittelun kannalta on tärkeää, että se toteutetaan organisaation johdon ohjaamana ja tukemana. Varautumissuunnitelman laadintaa varten nimetään vastuuhenkilöt ja valitaan sopivat asiantuntijat. Työtä varten voi olla hyödyllistä perustaa työryhmä, jossa on edustettuna jätehuollon varautumisjärjestelyjen kannalta keskeisiä tahoja myös oman organisaation ulkopuolelta.

Varautumissuunnittelun lähtökohtana olevat asiakirjat on syytä koota. Tällaisia ovat muun muassa:

- varhaisempi jätehuollon valmius- tai varautumissuunnitelma
- aikaisemmat riskiarviot ja riskienhallintasuunnitelmat
- kunnan valmius- tai varautumissuunnitelma (yleinen osa)
- pelastussuunnitelmat (aikaisemmin turvallisuussuunnitelmat)
- öljyntorjunnan yhteistoimintasuunnitelmat
- sopimukset yritysten kanssa palvelutuotannosta
- aikaisemmista valmiusharjoituksista tehdyt arvioinnit ja kehittämissuosituks

Varautumissuunnitelma toimii todellisessa tilanteessa käsikirjana, jonka mukaan toimitaan.

1. Johdanto

Varautumissuunnitelman tarkoitus ja tavoitteet määritellään. Jätehuollon osalta tavoitteena on kriisinkestävyyden parantaminen sekä terveyden ja ympäristönsuojelun kannalta riittävän palvelutason turvaaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Häiriötilanteissa ensisijainen priorisointiperuste on terveyshaittojen minimointi. Ympäristön, erityisesti pohjavesien, suojeleminen sekä muu vedenhankinnan turvaaminen ovat tärkeällä sijalla.

Suunnitelman liittyminen kuntien kokonaisvarautumiseen tulee tunnistaa. Keskeisimmät asiat jätehuoltoalueen kuntien valmius- tai varautumissuunnitelmien yleisestä osasta ja alueellisista suunnitelmista huomioidaan. Kuntien suunnitelmiin tulee sisällyttää tarvittavat viittaukset jätehuollon varautumissuunnitelmaan.

Mainitaan myös muut toimijat, jotka osallistuvat alueella jätehuollon varautumissuunnitteluun ja tekevät omia varautumisjärjestelyjään. Nämä tulee ottaa huomioon kuntien varautumisessa ja sovittaa yhteen kunnalliseen valmius- tai varautumissuunnitelmaan.

Rajaamalla suunnittelukohteet selkeästi varmistetaan, ettei omaan vastuualueeseen kuuluvia toimintoja jää suunnittelun ulkopuolelle ja vältetään päällekkäinen suunnittelu.

2. Yleiskuvaus organisaation toiminnasta

Kuvataan lyhyesti jätelaitoksen vastuut, keskeiset tehtävät ja organisaatio normaaliajan tilanteessa. Lisäksi kuvataan toiminta-alue ja tärkeimmät toimintopaikat esimerkiksi jätteenkäsittelykeskukset, pienjäteasemat ja muut miehitetyt vastaanottopaikat (omat toiminnot ja infrastruktuuri).

Selostetaan sopimuksenvarainen yhteistyö tehtävien hoitamisessa, yhteistyötahot ja heidän kanssaan solmitut sopimukset.

Toiminnan kuvauksen yhteydessä voidaan viitata myös mahdolliseen toimintajärjestelmään (ympäristö-, laatu- ja turvallisuusjärjestelmät).

Liite: Toiminta-alueen kartta ja keskeiset toimintopaikat

Liite: Toimintopaikkakohtaiset kartat (esim. jätteenkäsittelykeskus, pienjäteasemat, muut miehitetyt vastaanottopaikat)

Liite: Organisaatiokaavio

Liite: Yhteistyötahojen yhteystiedot

Liite: Sopimukset jätehuoltotehtävien hoitamisesta (tai tieto siitä, mistä sopimukset löytyvät)

3. Uhkien tunnistaminen ja riskinarviointi

Uhkien tiedostaminen ja niiden synnyttämien riskien yksilöiminen ja arvioiminen on keskeinen varautumissuunnitelman laatimisen edellytys.

Riskien kartoittaminen eli riskianalyysi on systemaattisella tavalla suoritettua uhkien ja niihin sisältyvien riskien yksilöintiä ja arviointia. Riskianalyysillä selvitetään, millaisiin uhkiin omassa toiminnassa tulee varautua. Tämä antaa edellytyksiä sekä ehkäistä vahingollisia tapahtumia että valmiuksia tehokkaammin hallita tilanne ja toipua siitä. Tästä huolimatta voi syntyä tilanteita, joita ei riskianalyysillä ole tunnistettu.

Riskitaso voidaan ilmaista uhkan toteutumisen todennäköisyyden ja riskin vakavuuden (vaikutuksen) tulona. Riskille pyritään arvioimaan vahingon tai haitan suuruus ja mahdollisuus sen minimoimiseen. Riskienhallinta on tärkeä osa varautumissuunnittelua.

Taulukko 1. Riskitaso

		Vaikutus					
Todennäköisyys		Matala		Keskisuuri		Korkea	
		1	2	3	4	5	6
Matala	1	1	2	3	4	5	6
	2	2	4	6	8	10	12
Keskisuuri	3	3	6	9	12	15	18
	4	4	8	12	16	20	24
Korkea	5	5	10	15	20	25	30
	6	6	12	18	24	30	36

Riskiskaala: Erittäin korkea 25-36, korkea 15-24, keskisuuri 5-12, matala 1-4

Riskienhallintaoppaissa on annettu vinkkejä mm. riskin suuruuden arviointiin.

Suomen Kuntaliitto on tehnyt yleisohjeen kuntien riskienhallintatyöhön:

Enberg, M. 2002. *Kuntien riskinhallinta*. Suomen Kuntaliitto. 47 s.

<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p040206152543Q.pdf>

Jätehuoltoon vaikuttavien yleisten uhkien lisäksi on hyvä kartoittaa paikalliset ja aluekohtaiset riskitekijät. Paikallisia riskejä voi syntyä muun muassa tietäntyyppisen teollisuuden sijainnista paikkakunnalla, vilkkaiden kuljetusreittien läheisyydestä ja tulva-alttiudesta. Jätehuollossa on varauduttava sekä äkillisiin tilanteisiin ja onnettomuuksiin että hitaasti eteneviin prosesseihin, kuten ilmastonmuutokseen.

Uhkien yksilöimisessä on hyödyllistä lähteä kuntien ja alueen pelastustoimen tunnistamista ”yleisistä” uhkista omalla toiminta-alueellaan. Myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010 -asiakirjassa on esitelty uhkamalleja ja niihin liittyviä häiriötilanteita. Osa näistä tuo vaatimuksia myös jätehuololle. Pohjana voi myös käyttää aiempaa valmiussuunnitelmaa.

Keskeistä on tunnistaa tyypilliset häiriötilanteet, jotka vaikuttavat syntyvän jätteen määrään ja laatuun sekä kuljetus-, varastointi- ja käsittelykapasiteetin tarpeeseen. Myös ulkopuolisille toimijoille aiheutuvien häiriöiden vaikutusta omaan toimintaan tulisi arvioida (esim. vesihuoltolaitoksen häiriö).

Riskianalyysin tulosten perusteella on hyvä kuvata lyhyesti niitä uhkia ja riskejä, joihin varaudutaan. Uhkien kuvaus on yleensä pelkistettyä, koska uhkiin liittyy keskinäisriippuvuutta.

Normaaliaikaisia jätehuoltoon vaikuttavia häiriötilanteita voivat olla mm.

- sähkön, lämmön ja veden jakeluhäiriöt
- polttoaineen saannin vaikeudet
- tieto- ja tietoliikennejärjestelmien toimintahäiriöt
- ympäristövahingot ja -onnettomuudet (esim. öljyalusonnettomuus)
- säiden ääriolot (tuhoja aiheuttavat myrskyt, tulvat, kova pakkanen ja muut voimakkaat luonnonilmiöt)
- pandemia ja muu laaja-alainen vakava tartuntatautilanne, eläintautiepidemiat
- lakot
- jätehuollon oma sisäinen vakava häiriötila (esim. kaatopaikkapalo, päästö veteen)
- räjähdys, tulipalo tai muu vakava teko tai onnettomuus
- terrorismi, rikollisuus
- maineriskit

Tunnistettujen riskien vaikutusta jätehuoltojärjestelmään on hyvä arvioida toiminnoittain:

- keräys ja kuljetus
- vastaanotto ja varastointi
- käsittely- ja hyödyntäminen
- tukitoiminnot (hallinto, asiakaspalvelu, viestintä, kehittäminen)

Onnistunut riskianalyysi edellyttää yhteistyötä keskeisten toimijatahojen, esimerkiksi pelastustoimen, kanssa.

Normaaliaikaisten häiriöiden, normaaliajan vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa. Siksi varautumissuunnittelussa korostetaan normaaliaikaisen toiminnan järjestämistä niin, että portaattomasti kyetään hallitsemaan erilaisia kriisitilanteita ja jatkamaan toimintaa normaalisti mahdollisimman pitkään.

Normaaliajan häiriö voi kehittyä normaaliajan vakavaksi häiriötilanteeksi, jos häiriöt pitkittyvät ajallisesti tai ovat alueellisesti laajoja. Vakava normaaliajan häiriö on rinnastettavissa poikkeusolojen uhkiin, ja varautumisen on oltava sen mukaista.

Riskianalyysi tuo esille jätehuollon varautumisen haasteet. Varautumissuunnitelmassa (luku 4) kuvataan, miten varaudutaan oman toiminnan jatkamiseen häiriötilanteissa.

4. Toiminnan varmistaminen

Toiminnan varmistaminen perustuu tunnistettujen uhkien analysointiin sekä niistä konkretisoitujen tilanteiden hallinnan toimenpiteisiin. Normaaliolojen organisaatio ja vastuujako pyritään säilyttämään mahdollisimman muuttumattomina kaikissa häiriötilanteissa. Voimavarojen käyttö ja valmiuden taso mitoitetaan siten, että kyetään ennaltaehkäisemään ja torjumaan uhat, hallitsemaan niiden vaikutuksia sekä saavuttamaan toiminnan riittävä tehokkuus.

Jätehuollon toimijoiden ympäristöluvuissa on pääsääntöisesti määräys mahdollisiin häiriö- ja erityistilanteisiin varautumisesta. Muissa erityis- ja häiriötilanteissa, kuten laadullisesti tai määrällisesti normaalista poikkeavan jätteen käsittelyn osalta, valvontaviranomaisena toimiva ELY-keskus voi päätöksellään poiketa erityisistä syistä ympäristöluvan määräyksistä ympäristönsuojelulain 62§ - 64§ mukaisen ilmoituksen johdosta tehtävällä päätöksellä (Poikkeukselliset tilanteet). On syytä tarkistaa, onko toimintaa ohjaavissa johtosäännöissä ja muissa toimivaltuuden määrittelyä koskevissa asiakirjoissa annettu riittävät toimintavaltuudet laitoksen toimivalle johdolle.

Valmiudet häiriötilanteiden hallitsemiseen luodaan ennakkoon jo normaaliaikana. Häiriötilanne voi tuottaa runsaasti määrältään tai laadultaan poikkeavaa jätettä sekä vaikuttaa käytettävissä oleviin materiaalsiin ja immateriaalsiin resursseihin. Häiriötilanteiden vaikutuksia jätehuoltojärjestelmän kokonaisuuteen on tarpeen tarkastella toimintokohtaisesti. Lisäksi tärkeimmille häiriötilanteille voidaan laatia tilannekohtaisia toimintaohjeita.

4.1 Ennakointi, varautuminen

Normaaliolojen menettelyt ja järjestelmät kehitetään soveltuviksi sekä erityis- ja häiriötilanteisiin että poikkeusoloihin. Normaaliolojen vastuujako ja toimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään. Poikkeusoloissa voidaan tarvita voimakkaasti yksinkertaistettuja järjestelmiä ja menetelmiä.

Ulkoistettujen palvelujen osalta on tärkeä varmistaa, miten palvelut turvataan häiriötilanteissa. Menettelytavat näiden tilanteiden varalta tulee kirjata tehtäviin palvelusopimuksiin. Jotta tämä onnistuisi ongelmitta, asia on todettava jo tarjouspyynnöissä. Muun muassa seuraavat asiat on hyödyllistä selvittää sopimuksessa:

- mistä tehtävistä palvelun toteuttava yritys vastaa ja mistä vastaa tilaaja (jätelaitos)
- yrityksen ja jätelaitoksen välisestä neuvottelumenettelystä ja korvausmenettelyistä häiriötilanteissa
- millaisissa tilanteissa ja miten sopimuksesta voidaan poiketa
- tiedonvälitys häiriötilanteissa

Sopimusten laadinnassa on hyvä hyödyntää SOPIVA-hankkeen (sopimukseen perustuva varautuminen) suosituksia ja mallilausekkeita, koska sopimuksilla ohjaus on jätehuollossa merkittävässä asemassa:

- http://www.huoltovarmuus.fi/documents/3/SOPIVA_Suosituksset.pdf
- http://www.huoltovarmuus.fi/documents/3/SOPIVA_Mallilausekkeet.pdf

Myös omatoiminen varautuminen huomioidaan. Esimerkiksi sähkön saantia voidaan turvata omilla kaatopaikkakaasulaitoksilla ja varavoimalaitteilla. Myös valmiuksia energiansäästöön on hyvä miettiä esimerkiksi lämmityksen, valaistuksen ja polttoaineiden kulutuksen osalta.

Erlaisia uhkia pyritään ehkäisemään ja hallitsemaan tietoon perustuvalla toiminnalla. Luotettavan ja ajan tasaisen tilannekuvan avulla pystytään tekemään tärkeitä päätöksiä nopeasti. Olemassa olevien ja suunniteltavien tietojärjestelmien parempi yhteiskäyttö ja yhteiset tietoarkkitehtuurit ovat avainasemassa järjestelmällisessä tietojen kokoamisessa ja hyödyntämisessä. Tiedon saantia tuetaan kartoituksilla, erillisselvityksillä ja riskinarvioinneilla. Tietojärjestelmien toimivuuden varmistaminen uhkien asettamien vaatimusten mukaisesti on erittäin tärkeää.

Jätehuollon on kaikissa olosuhteissa turvattava keskeisten palvelujen ja toiminnan jatkuvuus. Palvelujen taso ja laajuus sopeutetaan käytössä oleviin voimavaroihin. Varautumissuunnitelmaa laadittaessa on selvítettävä, miten toimintojen jatkuvuuden turvaamiseksi resursseja voidaan eri tilanteissa kohdentaa uudelleen ja mistä voidaan saada lisää resursseja.

Resurssien varaamisessa huomioitavia asioita on selostettu luvussa 5.

4.2 Toimintokohtainen suunnittelu

Erilaisten häiriötilanteiden vaikutukset jätehuoltojärjestelmän toimintoihin ovat usein tilanteesta riippumatta samankaltaisia. Vaikutuksia onkin hyödyllistä tarkastella jätehuollossa toimintokohtaisesti. Tämä auttaa tunnistamaan yksittäisiin toimintoihin kohdistuvien häiriöiden vaikutusta kokonaisuuteen ja löytämään yleispäteviä hallintakeinoja sovellettavaksi eri tilanteissa.

Varautumisessa tulee myös ottaa huomioon mahdollisuus, että tilanne pitkittyy ja olosuhteet asteittain vaikeutuvat. Joitakin toimintoja saatetaan joutua voimakkaastikin laajentamaan ja sitä varten tulee suunnitella, mitä toimintoja voidaan pakottavissa tilanteissa supistaa. Riittävän palvelutason turvaamisen vaihtoehdot selvitetään ja valmistellaan tarvittavat sopimukset.

Häiriötilanteissa yleisesti huomioitavia asioita jätehuoltojärjestelmässä toiminnoittain:

- keräys
 - tärkeimmät kerättävät kohteet (priorisoinnit)
 - keräyksen keskittäminen (kiinteistökohtainen -> alueellinen)
 - merkittävien yritysten jätehuollon turvaaminen
 - erilliskeräilylisääminen/vähentäminen, jätelajien yhdistäminen (hyötymateriaalien, jätepolttoaineen tarve)
 - jätteiden omatoiminen toimittaminen jäteasemille
- kuljetus
 - tarvittavat tyhjennysvälit jätelajeittain
 - reittien muutokset keräilykohteiden muuttuessa
 - tarvittavan kuljetuskapasiteetin muutokset jätelajeittain
 - siirtokuormaus suurempiin yksiköihin (kuljetusmatkojen pidentyessä)
 - asuinkiinteistön haltijan järjestämässä eli ns. sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa kuljetusten varmistaminen tulee huomioida kuljetustavasta päättäneen kunnan varautumissuunnitelmassa
- vastaanotto
 - kuormien rekisteröinti: tunnistaminen, jäteluokittelu, kaatopaikkakelpoisuuden arviointi, punnitus, materiaalivirtatietojen hallinta
- varastointi
 - varastointikapasiteetti eri jätelajeille
 - varastointikapasiteetin lisäämismahdollisuudet
 - lähimmät varastointipaikat toimialueen ulkopuolella
 - vastuu jätteistä (esim. pelastusviranomaiset / onnettomuuskohteen omistaja)
- käsittely ja hyödyntäminen
 - käsittelykapasiteetit eri jätelajeille
 - käsittelykapasiteetin käyttäminen muille kuin suunnitelluille jätelajeille
 - mahdollisuus kaatopaikan käyttöön puskurikapasiteettina
 - ehdottomasti ylläpidettävät käsittelytoiminnot (esim. jätteen hautaus, välitön hautaus, ongelmajätteiden käsittely)
 - toiminnot, joita voidaan resurssien puuttuessa keskeyttää (esim. puun haketus, biojätteen käsittely)
 - mahdollisuus omatoimiseen käsittelyyn kiinteistöllä (biojätteen kompostointi, puhaiden jakeiden poltto)

- lähimmät käsittelypaikat toimialueen ulkopuolella
- ympäristönsuojelu
 - kaatopaikkakaasun keräys, kaasun hyödyntäminen vs. soihutupolto
 - jätteenkäsittelykeskusten vesien kokoaminen ja puhdistus
 - muiden haittojen torjunta, esim. haittaeläimet
- tukitoiminnot: hallinto, neuvonta, tiedotus, asiakaspalvelu, kehittäminen
 - toimintojen tärkeyden uudelleenarviointi eritystilanteissa, resurssien siirrot

Jätehuoltotoimintoja koskevissa ympäristöluvuissa ja kuntien jätehuoltomääräyksissä tulisi myös huomioida häiriötilanteissa käyttöön otettavat järjestelyt.

4.3 Tilannekohtainen suunnittelu

Riskitasoltaan merkittävien uhkien ja häiriötilanteiden varalle on tarpeen laatia erillisiä toimintaohjeita tai menettelytapakuvauskuksia. Tilannekohtaiset toimintaohjeet voivat olla varautumissuunnitelman liitteinä.

Ohjeita laadittaessa suunnitellaan, mitä tehtäviä kussakin tapauksessa voidaan supistaa tai lykätä, jos resurssien uudelleen kohdentaminen tätä edellyttää. Nämä tehtävät vaihtelevat tilanteittain. Ohjeissa on tarpeen määrittellä vastuuhenkilöt, tiedon siirto, tarvittavat toimenpiteet ja resurssit sekä yhteistoiminta muiden toimijoiden kanssa.

Tilannekohtaisessa suunnittelussa on tärkeää tunnistaa asioita, joissa kohdataan eriasteisia toimivallan laajentamis- tai ylittämistarpeita. Ympäristönsuojelulaisissa (86/2000, 62-64 §) on säädetty velvoitteista poikkeuksellisissa tilanteissa. Poikkeuksellisissa tilanteissa valvontaviranomainen voi määräämillään ehdoilla hyväksyä välttämättömän lyhytaikaisen poikkeamisen ympäristönsuojelulakiin ja jätelakiin perustuvan ympäristöluvan velvoitteista. Poikkeamisesta ei saa aiheutua terveyshaittaa tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Päätöksen poikkeamisesta tekee ELY-keskus, jos toiminnan lupa-asian käsittely kuuluu aluehallintoviraston (AVI) toimivaltaan. Valvontaviranomaisen tulee poikkeamisen jälkeen tarvittaessa saattaa asia vireille lupaviranomaisessa.

Yksityiskohtaiset toimintasuunnitelmat kuvataan liitteissä, esimerkiksi:

- Toimintaohje: Alusöljyvahinkojätteen varastointi ja käsittely
- Toimintaohje: Eläin- ja kasvitautiepidemian aikana
- Toimintaohje: Pitkäaikainen polttoaineen toimituskatkos
- Toimintaohje: Radioaktiivista ainetta sisältävä jäte
- Toimintaohje: Sähkökatkos jätteenkäsittelykeskuksessa X

5. Resurssien varaaminen / toiminnan edellytysten turvaaminen

Jätehuollon tavoitteiden mukaisen toiminnan edellytysten turvaamiseksi selvitetään sekä omat resurssit että sopimuksenvaraisen yhteistyön resurssit ja niiden varaamisen mahdollisuudet. Resurssien varaamisessa lähtökohtana on sopeuttaa olemassa olevat voimavarat muuttuviin tilanteisiin. Tilannekohtaisesti toteutettavilla priorisoinneilla pyritään varmistamaan voimavarojen riittävyys tärkeimpiin tehtäviin.

Tarvittavat voimavarat määritellään resurssianalyysillä. Resurssianalyysillä arvioidaan jätehuollon tarvitsemat resurssit, jotta riskianalyysin esiin nostamista haasteista voidaan selvittää, ja verrataan tarvetta käytettävissä oleviin resursseihin. Mahdolliset puutteet asettavat varautumissuunnittelulle resursseihin liittyvät tavoitteet. Tarvittavat voimavarat voidaan jakaa immateriaalisiin (henkilöresurssit) ja materiaalisiin (fyysisiin) resursseihin. Molempien osalta tulee määrittellä, millaisia resursseja tarvitaan (laatu) ja paljonko niitä tarvitaan (määrä).

Käytettävissä olevia resursseja kartoitettaessa on tarkistettava, ettei eri toimijoiden kesken ole suoritettu päällekkäisiä varauksia henkilöstön ja muiden resurssien osalta. Jätelaitoksen on hyödyllistä olla selvillä esimerkiksi kuljetuskaluston ja käsittelylaitosten varausjärjestelyistä omalla alueellaan.

Valmius materiaalien varastointiin ja nopeasti toteutettaviin hankintoihin on myös selvitettävä häiriötilanteiden vaatimusten mukaisesti. Siksi voi olla hyödyllistä liittää hankintasuunnitelma osaksi varautumissuunnitelmaa.

Kirjalliset sopimukset luovat hyvän pohjan yhteistoiminnalle todellisessa tilanteessa ja selkiyttävät työn- ja vastuunjakoja. Käytettävissä olevien resurssien osalta on syytä sopia miten, missä tilanteissa ja millä vasteajalla nämä saadaan käyttöön. Samoin on syytä määrittellä periaatteet korvauksista sopimiseksi.

Resurssitarvetta arvioitaessa tulee tarkastella sekä normaaliolojen että poikkeusolojen häiriötilanteita. Voimavaroja tarvitaan sekä häiriötilanteiden akuuttien ongelmien ratkaisemiseksi että normaaliin tilaan palaamiseksi.

5.1 Henkilöresurssit

Häiriötilanteissa jätehuollon tehtäviä pyritään hoitamaan ensisijassa henkilöillä, jotka hoitavat tehtäviä normaalistikin. Tarvittaessa henkilöresursseja täydennetään mahdollisesti supistuvista tehtävistä vapautuvilla.

Niille jätelaitosten henkilöille, joilla on oleellinen asema ja merkitys varautumisessa eri turvallisuus- ja häiriötilanteisiin, haetaan vapautusta aseellisesta palveluksesta (ns. VAP-päätös). Vapautusta hakee työnantaja puolustusvoimien aluetoimistolta. Varattujen henkilöiden tärkeys organisaatiolle tulee määrittellä. Samoin työnantajan tulee varmistaa, ettei samaa henkilöä ole varattu useaan kriisiajan tehtävään tai organisaatioon. Jos varaushakemus hyväksytään, se on voimassa viisi vuotta kerrallaan. Tehdyt varaukset on tarkistettava ja päivitettävä aluetoimistolle kolmen vuoden välein.

Liite: Organisaatiokaavio normaalioloissa

Liite: Organisaatiokaavio poikkeusoloissa / VAP-varaukset

5.2 Fyysiset resurssit

Luettelo (kuvaus) käytettävissä olevista materiaalisista resursseista (resurssianalyysin tulokset).

- tilat
 - o rakennukset ja maa-alueet
 - o omat tilat / vuokratilat
 - o sopimukset vuokratilojen hankinnassa (sopimusmallit)
- koneet, laitteet ja välineet
 - o työkoneet, kuljetus- ja siirtokalusto, keräysvälineet, atk- ja tiedonsiirtolaitteet
 - o oma / vuokrattu kalusto
 - o sopimukset vuokrakaluston hankinnassa (sopimusmallit)
- materiaalit ja energia
 - o materiaalit tiiviiden rakenteiden (altaiden) toteuttamiseksi
 - häiriötilanteissa voidaan joutua vastaanottamaan ja varastoimaan nestepitoisia, haitallisia aineita sisältäviä jätteitä odottamaan käsittelyä
 - o peittomaat, tukiaineet, kemikaalit
 - o sähkö, lämpö, kaasu, polttoaineet
 - o omavaraisuus / ostettavat

Liite: Tila- ja kalustoluettelot (vuokraajien yhteystiedot)

5.3 Yhteistyö

Luettelo (kuvaus) sekä sopimuksenvaraisen jätehuoltoyhteistyön resursseista että häiriötilanteissa tarvittavan muun yhteistyön resursseista (resurssianalyysin tulokset).

- jätelaitoksen toimialueen kuntien valmiuspäälliköt ja kuntien valmiusorganisaatiot
- varsinaisen jätehuoltotoiminnan sopimuksenvarainen yhteistyö
 - o kuljetusyrietykset, urakoitsijat, käsittelijät, kunnossapito- ja materiaalihuolto
 - o sopimukset palvelujen hankinnassa (sopimusmallit)
- muut keskeiset yhteistyötahot (rooli / yhteistyömuoto), mm.
 - o elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus)
 - o aluehallintovirasto (AVI)
 - o energialaitos
 - o vesihuoltolaitos
 - o pelastuslaitos
 - o terveyshuolto, sairaanhoitopiiri
 - o teleoperaattori
 - o tietojärjestelmäoperaattori
 - o turvallisuuspalvelu, vartiointi
 - o poliisilaitos
 - o Ilmatieteenlaitos / aluepalvelu
 - o Tiehallinto
 - o Yleisradio ja muut tiedotuskanavat
 - o Huoltovarmuuskeskus
 - o Säteilyturvakeskus
 - o ympäristölaboratorio

Liitteet: Yhteistyötahojen yhteystiedot (tai viittaukset rekistereihin, joista ajantasaiset yhteystiedot löytyvät)

5.4 Kustannusten kattaminen, rahoitus

Varautuminen on kuntien viranomaisten ja laitosten normaalia toimintaa, ja siitä aiheutuvat kustannukset tulee sisällyttää toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioiden toiminta- ja investointimenoihin.

Varautumissuunnitelmassa tulee arvioida varautumisen ja valmiuden ylläpidon kustannukset. Kustannuksia syntyy esimerkiksi välineiden hankinnasta, henkilöstön kouluttamisesta ja toiminnan harjoittelusta.

Häiriötilanteiden hallinnasta aiheutuvien kustannusten rahoitusjärjestelyjä voivat olla muun muassa

- pakolliset varaukset (esimerkiksi kaatopaikkojen jälkihoitovaraus)
- vakuutusurvat
- investointiohjelman karsiminen
- lainarahoitukset

Häiriötilanteissa voidaan joutua käsittelemään ns. isännättömiä jätteitä, joiden haltija tai jätehuollon maksaja eivät ole selvillä. Jätehuoltovastuu ja maksaja selvitetään näissä tapauksissa tapauskohtaisesti yhdessä kunnan ja ELY-keskuksen valvontaviranomaisten kanssa. Suunnitelmaan sisällytetään ohje siitä, miten jätteitä vastaanotettaessa toimitaan.

Pelastuslain 45§ antaa pelastusviranomaiselle varsin laajat toimivaltuudet mm. isännättömien erityisjätteiden "turvaan saamisen" osalta. Vastaavia toimivaltuuksia on myös öljyntorjuntalainsäädännön mukaisella öljyntorjuntajohtajalla.

Huoltovarmuuskeskus on rahoittanut eräitä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toiminnan kannalta keskeisten toimintojen turvaamiseksi toteutettuja järjestelyjä ja hankintoja.

Poikkeusoloissa toimitaan poikkeusoloja koskevien säädösten ja talouden puitteissa, joista valtioneuvosto tekee erikseen päätökset.

6. Tiedotus ja kriisiviestintä

Kriisiviestintä on tehostettua viestintää poikkeuksellisissa tilanteissa. Häiriötilanteissa on kyettävä vastaamaan nopeasti, selkeästi, luotettavasti ja mahdollisimman avoimesti lisääntyneeseen tiedontarpeeseen.

Kriisiviestinnän onnistumisen kannalta on oleellista, että asiasta on laadittu etukäteen kriisiviestintäsuunnitelma. Suunnitelman keskeisiä osia ovat viestinnästä vastaavien henkilöiden määrittely, näiden henkilöiden informointi sekä toimintatavat kriisitilanteessa. Kriisin havaittuaan henkilökunta osaa toimia oikein, tieto kulkee organisaation sisällä ja kriisiviestinnästä vastuulliset henkilöt saavat välittömästi tiedon tapahtuneesta.

Viestintä on oleellinen osa kriisitilanteen johtamista. Vastuu tiedottamisessa on aina tilannetta johtavalla toimijalla tai viranomaisella. Jätelaitoksen johtaja vastaa organisaationsa viestinnän sisällöstä. Kriisiviestintään on varattava riittävästi koulutettua henkilöstöä. Tarvittaessa otetaan käyttöön viestintähenkilöstön päivistys- ja varallaolojärjestelmät.

Hyvin hoidetun kriisiviestinnän perustana ovat normaaliaikana luodut viestinnän hyvät käytännöt ja välineet.

6.1 Häiriötilanteesta ilmoittaminen ja sisäinen viestintä

Sisäinen viestintä koskee kaikkia jätehuolto-organisaatiossa työskenteleviä henkilöitä. Kriisitilanteen havaitsevan henkilön vastuulla on tiedottaa tilanteesta viipymättä esimiehelleen, jonka tehtävänä on analysoida tilanne ja ottaa yhteyttä tarvittaviin tahoihin.

Häiriötilanteesta johtovastuun ottava henkilö sekä viestinnästä vastaava on hyvä määritellä kriisiviestintäsuunnitelmassa. Samoin on tärkeää määritellä se, kuka asiassa antaa lausuntoja. Oman henkilökunnan pitäminen tilanteen tasalla on tärkeää, sillä jokainen työntekijä on tärkeä tietolähde toimintojensa osalta. Tilanteen jatkuessa esimiesten tulee huolehtia, että alaiset tietävät vähintään sen, mitä laitokselta kerrotaan ulospäin. Kriisiviestinnän peruslähtökohtana kuitenkin on, että vain kriisiviestintäsuunnitelmassa mainitut tahot tiedottavat asioista ulospäin.

Kriisiviestintäsuunnitelmassa määritellään, kuka ja kuinka omalle henkilöstölle kerrotaan tilanteesta.

6.2 Sidosryhmien informointi ja ulkoinen viestintä

Kriisiviestintäsuunnitelmassa määritellään etukäteen, mitkä sidosryhmät on huomioitava erikseen. Näitä ovat muun muassa kuntien terveys-, ympäristö- ja työsuojeluviranomaiset, ELY-keskukset, pelastustoimi, yhteistyökuntien johto ja viestintäyksiköt, kuljetusyritykset ja urakoitsijat sekä jätteen tuottajat eli asukkaat ja asiakasyritykset.

Viranomaisille suunnatun viestinnän tavoitteena on turvata häiriötilanteen hoitamiseen tarvittava yhteistyö ja saada ulkopuolisia resursseja tilanteen hallintaan. Laajoissa kriisitilanteissa viestinnän päävastuu siirtyy usein jätelaitoksen ulkopuolelle. Viranomaisilla on roolinsa mukainen viestintävastuu. Jätehuoltotoimijan tulee olla keskusteluyhteydessä viranomaisiin heti, kun on aihetta epäillä häiriötilannetta.

Sidosryhmien lisäksi oleellinen osa kriisiviestintäsuunnitelmaa on määritellä, kuinka tapahtuneesta kerrotaan medialle, suurelle yleisölle ja asiakkaille. Suositeltava tapa on kertoa kriisistä välittömästi esimerkiksi mediatiedotteella ja täydentää tietoa myöhemmin. Kriisiviestintäsuunnitelmassa määritellään, kuka päättää tiedotuksen aloittamisesta ja laajuudesta sekä kuka toimii lausuntojen antaja. Medialle haastatteluja antaa joko laitoksen johtaja ja/tai suunnitelmassa erikseen määritelty asiantuntija. Mediatiedotteiden pohjia voi olla kriisiviestintäsuunnitelman liitteenä.

Kriisiviestinnässä verkolla on keskeinen rooli. Lisäksi on tärkeää sopia puhelinkeskuksen ja asiakaspalvelun roolista.

Vakavissa häiriötilanteissa tiedotustilaisuuden järjestäminen helpottaa mediasuhteiden hallintaa ja usein myös säästää avaintoimijoiden aikaa. Useimmiten kyse on viranomaisten yhteistoiminnasta, jolloin tiedotustilaisuuden järjestelyvastuu on viranomaisella tai pelastustoimella.

Liite: Kriisiviestintäohje

Jätehuoltotoimija voi hyödyntää esimerkiksi vesihuoltolaitoksille laadittua kriisiviestintäohjetta oman suunnitelmansa laadinnassa: <http://www.vvy.fi/index.phtml?s=178>

Suomen Kuntaliitto on koonnut kriisiviestinnän käytännön ohjeita ja malleja verkkojulkaisuun: *Varaudu. Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa*. Suomen Kuntaliitto, 2009. 37 s. <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090902125816E.pdf>

7. Valmiuden ylläpito ja kehittäminen

Varautumissuunnitelman toimivuus kaikissa häiriötilanteissa edellyttää, että henkilöstöllä on valmiudet toimia suunnitelman edellyttämällä tavalla. Ilman suunnitelman pitoa ajan tasalla ja henkilöstön koulutusta tämä ehto ei täyty. Harjoituksissa tulee testatuksi varautumissuunnitelman toimivuus käytännön tilanteissa.

7.1 Organisointi

Jätelaitoksen johtajalla on vastuu varautumisesta ja sen suunnittelusta. Käytännössä varautumisen toteuttamisesta vastaavat henkilöt tulee määritellä. Jätelaitoksissa varautumis-, valmius- tai turvallisuuspäällikkö vastaa yleensä varautumissuunnitelmasta ja sen osien ylläpidosta Hän vastaa myös henkilöstön perehdyttämisestä tarvittavin osin varautumisjärjestelyihin.

Yhteistoiminta viranomaisten ja muiden yhteistyötahojen, esimerkiksi pelastustoimen, kanssa on keskeistä organisaation varautumisen arvioimiseksi ja edelleen kehittämiseksi.

7.2 Koulutus ja harjoitukset

Järjestelmien toimintavalmiuksia ylläpidetään säännöllisellä koulutus- ja harjoitustoiminnalla. Harjoituskokemukset antavat konkreettista tietoa toimintojen turvaamisesta ja siihen liittyvästä yhteistoiminnasta sekä tehtävien edellyttämistä kehittämistarpeista. Kokemukset tuottavat palautetta varautumissuunnitelman tarkistamiseksi.

Tärkeää on harjoitella omaa toimintaa, yhteistoimintaa, tilannekuvan muodostamista ja kriisiviestintää käytännössä. Varautumissuunnitelmassa käsiteltävät eri tilanteet edellyttävät koulutusta ja harjoittelua jo pelkästään senkin vuoksi, että henkilökuntaa vaihtuu. Koulutusta tulee järjestää kaikille, jotka voivat joutua käyttämään varautumissuunnitelmaa. On erikseen suunniteltava miten ja milloin järjestetään henkilöstölle koulutus- ja harjoitustilaisuuksia. Tämä voidaan liittää varautumissuunnitelmaan erillisenä koulutusohjelmana.

Esimerkiksi kerran vuodessa varataan aikaa jonkin valitun uhkakuvan käytännön harjoitteluun. Harjoitukseen on tärkeä saada mukaan myös avaintoimijat oman organisaation ulkopuolelta esimerkiksi pelastuslaitoksesta. Harjoituksissa saattaa tulla esille puutteita tai muuta korjattavaa itse suunnitelmassa. Harjoituksista laadittuja arviointiraportteja hyödynnetään varautumissuunnitelman kehittämisessä.

Liite: Koulutusohjelma

7.3 Varautumissuunnitelman ylläpito ja kehittäminen

Varautumiseen liittyvät suunnitelmat ja järjestelyt on tarkistettava säännöllisesti ja aina kun toimintaympäristössä tapahtuu olennaisia muutoksia. Varautumissuunnitelman ylläpidosta vastuullinen seuraa varautumislannetta ja käynnistää tarpeellisia ylläpito- ja kehittämistoimenpiteitä.

Seurannan ja kehittämisen on oltava pitkäjänteistä ja perustuttava mahdollisimman pitkälle normaalissa toiminnassa tuotettaviin asiakirjoihin. Jätelaitoksen ympäristö-, laatu- ja turvallisuusjärjestelmissä huomioidaan varautumisjärjestelyjen tarpeet ja järjestelmien tulee tukea varautumissuunnittelua.

Konkreettisia toimenpiteitä varautumisen ylläpidossa ovat:

- varautumissuunnitelmaan liittyvien yksityiskohtaisempien suunnitelmien ja ohjeiden päivittäminen
- häiriö- ja poikkeustilanteiden edellyttämien resurssivarausten tarkistaminen
- sopimusten tarkistus ja ylläpito sekä sopimusmallien kehittäminen
- häiriötilanteista tehtyjen raporttien ja saatujen kokemusten analysointi

Suosittelavaa on tarkistaa varautumissuunnitelma kokonaisuudessaan 3-4 vuoden välein. Suunnitelman sisältämät yhteys- ja henkilötiedot on pidettävä ajan tasalla. Yhteystietojen päivittäminen onnistuu esimerkiksi harjoitusten yhteydessä.

Varautumissuunnitelmaan tulee sisällyttää myös kuvaus siitä, miten eri kohteiden tai toimintayksiköiden pelastussuunnitelmien laatiminen ja päivitys on varmistettu.

Suositteluvia liitteitä

- Toiminta-alueen kartta ja keskeiset toimintopaikat
- Toimintopaikkakohtaiset kartat (esim. jätteenkäsittelykeskus, pienjäteasemat, muut määritetyt vastaanottopaikat)
- Organisaatiokaavio normaalioloissa
- Organisaatiokaavio poikkeusoloissa / VAP-varaukset
- Yhteistyötahojen yhteystiedot (tai viittaukset rekistereihin, joista ajantasaiset yhteystiedot löytyvät)
- Tila- ja kalustoluettelot (vuokraajien yhteystiedot)
- Yksityiskohtaiset toimintasuunnitelmat tilanteissa 1-N
- Kriisiviestintäsuunnitelma
- Koulutusohjelma
- Muita, esim. pelastussuunnitelmat, riskitarkastelut, suojeleusuunnitelmat

Tätä julkaisua
voi tilata osoitteista:



Huoltovarmuuskeskus
Pohjoinen Makasiinikatu 7A
00130 HELSINKI

JLY - Jätelaitosyhdistys ry
Salomonkatu 17 A, 3. krs
00100 HELSINKI