

7.1.2013

Ympäristöministeriölle



Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry:ltä (YSV) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoa on pyydetty 7.1.2013 mennessä. YSV ry on jo antanut lausunnot luonnoksesta ympäristönsuojelulain valvontaa koskeviksi luvuksi ja sen tausta-aineistona olleista selvityksistä sekä luontoarvojen huomioimisesta ympäristölupamenettelyssä. YSV ry kiittää sille annetusta mahdollisuudesta osallistua ympäristönsuojelulain kehittämiseen.

2 § Soveltamisala

On hyvä, että lakia uudistuksessa tuodaan selkeästi perustellen esiin lain alkuperäisenkin tarkoitus eli että sitä sovelletaan kaikkeen toimintaan, josta voi aiheutua lain ympäristön pilaantumista, eikä vain toimintaan, joka on lain mukaisten hyväksyntä- ja muiden menettelyiden kuten luvituksen kohteena. Perusteluissa mainitaan haja-asutuksen jätevedet ja puun pienpolton. Olisi ollut toivottavaa, että vesistöjen hajakuormituksen osalta olisi pohdittu soveltamisalaa syvällisemmin, jotta jatkossa päästäisiin laajimmin vesistöjen tilaan nykyisin vaikuttavaan ongelmakenttään kiinni. Tarpeen olisi ollut selkeästi linjata vesilain ojitussäännöksiin suhde hajakuormitukseen, ja kuinka ympäristön pilaamiseen liittyvät seikat tulisi riittävästi huomioitua riippumatta siitä sovelletaanko hankkeeseen ympäristönsuojelulakia vai vesilakia.

5 § Määritelmät

Esitetyn määritelmän mukaisesti jätevedeksi määriteltäisiin mm. pima-alueilta pois johdettava vesi tai tuotantolaitoksen piha-alueelta, johdettavat vedet. Epäselväksi jää kuitenkin, mitä määritelmä edellyttää tällaisten jätevesien käsittelyltä. Voitaisiko, niitä johtaa sadevesiviemäriin, jos niiden laatu todettaisiin esim. purkuvesistön laatua vastaavaksi, vai luettaisiko ne puhtaudestaan huolimatta aina jätevedeksi, ja tulisi siten johtaa sadevesiviemäriin sijaan jätevesiviemäriin. Lisäksi olisi ollut hyvä arvioida myös sitä, voiko esimerkiksi maa- ja metsätaloudessa tai turpeenottoalueella muodostua jäteveden määritelmän täyttäviä valumavesiä.

Myös puhdistetun jäteveden sijoittuminen määritelmiin jään epäselväksi. Lähtökohtaisesti puhdistetun jäteveden tai puhdistetun talousjäteveden tulisi määritelmän mukaisesti olla jätevettä, koska se mm. sisältämiensä mikro-organismien vuoksi edelleen voi aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Puhdistetun jäteveden määritelmälle on erityistä tarvetta, koska puhdistetun jäteveden johtamiseen sovellettava lainsäädäntö on riippuvaista siitä.

Luku 2 Yleiset velvollisuudet ja periaatteet

YSV ry pitää esitettyä muutosta ympäristönsuojelulain yleisten velvollisuuksien ja periaatteiden nostaminen omaksi luvukseen kannatettavana. Erityisesti 7 §:ssä esitetty vaatimus riittävästä asiantuntemuksesta ja 18 §:n kemikaalien käytölle ja säilytykselle esitetty erityinen huolehtimisvelvollisuus ovat tarpeellisia. Pykälään 18 lienee kuitenkin jäänyt väärä viittaus lukuun 13, vaikka pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta säädetään luonnoksen luvussa 14.

Pohjaveden pilaamiskielto on 16 §:ssä rajattu koskemaan vaan toisen kiinteistöllä olevaa pohjavettä. YSV katsoo, että myös oman kiinteistön pohjaveden pilaaminen pitäisi kieltää.

Epäselväksi jää onko jo pilaantuneen pohjaveden lisäpilaaminen kielletty. Täsmennystä tarvittaisiin siis siihen, onko haitta-aineita sisältävän veden imeyttäminen maaperään pohjaveden pilaamista, jos alueen pohjavedessä on ennestään todettu pohjaveden laatonormit ylittäviä pitoisuuksia haitta-aineita.

YSV katsoo, että 17 §:n merta koskevien erityisten kieltojen 3 momentissa olevaa lumen kaatamista koskevaa kohtaa tulee täydentää vaatimuksella, että mereen kaadettava lumi ei saa sisältää merkittävässä määrin roskaa, jätettä tai muuta vesiympäristölle haitallista ainetta.

Esityksessä luonnonarvojen asema paranee nykylakiin verrattuna. Ympäristölupaa ei tule myöntää kohteille, joilla on merkittäviä valtakunnallisia tai alueellisia luontoarvoja. Tämä ei kuitenkaan lopeta esimerkiksi turpeen käyttöä Suomessa. Nyt vain ohjataan turvetuotanto luontoarvoiltaan vähempiarvoisille soille valtioneuvoston elokuun lopussa 2012 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti. Tämän tavoitteen hyväksyivät aiemmin suostrategiassa myös turveteollisuus ja turvetuottajat sekä maanomistajien edunvalvontatahot.

Tarpeetonta joutokäyntiä koskeva määräys on tuotu asetuksesta 20 §:ään. Määräyksen antaminen ympäristönsuojelulaissa on omiaan lisäämään kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille tehtäviä ilmoituksia autojen ja työkoneiden joutokäynnistä piha-alueilla. Tämän pykälän valvonnasta olisi tarpeen antaa selkeä säännös.

Luku 4 Ympäristöluvan tarve ja lupaviranomaisten toimivalta

Yleistä luvanvaraisuutta koskeva 29 § on edelleen varsin vaikeaselkoinen. Pykälä sisältää vaikutusperusteisesti luvanvaraisia kohteita (vesistön pilaantuminen ja kohtuuton rasitus), joiden sisältö määräytyy osittain tai kokonaan viranomaisen harkinnan perusteella tai on todettavissa käytännössä usein vasta jälkivalvonnan yhteydessä. Vesistön pilaantumisen ja kohtuuttoman rasituksen tulkintaa olisi hyvä selkeyttää perusteluissa tai myöhemmin ohjeella. Erityisesti vesistön pilaantuminen tulisi määritellä nykyistä tarkemmin. Pintavesien suojelua tulisi tehostaa esim. asettamalla tyypillisimmille haitta-aineille ja ominaisuuksille esim. öljyille, kiintoaineelle, fosfori- ja typpipitoisuudelle, pH:lle ohjeellisia päästöraja-arvoja (pitoisuus, maksimikuorma), ja lisäämällä YSL:n yleisiin velvollisuuksiin tai muualle sopivaan kohtaan pykälä, jolla kielletään pintavesien pilaaminen, esim. pohjaveden pilaamiskielton tapaan. Viranomaisten pitäisi pystyä nykyistä paremmin kertomaan toiminnanharjoittajalle, millaista vettä saa vesistöihin ilman ympäristölupaa johtaa.

Ympäristönsuojelulaissa tulisi ottaa luvantarvetta määritettäessä huomioon myös tilanteet, joissa samalla pienellä vaikutusalueella on samanlaisia toimintoja, jotka yksinään eivät ole ympäristöluvanvaraisia, mutta yhdessä yhtenä yksikkönä olisivat. Esimerkkinä tällaisista ovat mm. hevostalliryppäät ja yrityspuistot, joissa samalla alueella on eri yritysten toimintoja, joista yksikään ei yksinään ole lupavelvollinen. Yhteenlaskettuina toimintakokonaisuus kuitenkin ylittäisi luvanvaraisuuden rajan. Näiden toimintojen ympäristövaikutukset kohdistuvat samalle alueelle ja saattavat olla samantapaisia (melua, pölyä tms.), joten samalla logiikalla kuin luvanvaraisten toimintojen osalta säädetään 46 ja 47 §:ssä, niihin tulisi voida kokonaisuutena soveltaa ympäristölupamenettelyä. Tällaisella säädöksellä pystyttäisiin tehokkaasti yleisimminkin estämään tarkoituksellinen luparajoilla ”kikkailu”.

Toimivallan siirto 40 § tarjoaa hyvän mahdollisuuden joustavasti käyttää kuntien ja valtion viranomaisten resursseja tehokkaasti ja järkevästi. Toimivallan siirtämismahdollisuus ei kuitenkaan saa tarkoittaa sitä, että valtion viranomaisten resursseja vähentämällä luodaan poliittinen paine kunnille hakea valtion laitoksia omalle toimivallalleen. Pykälässä pitäisi myös säätää siitä, millä edellytyksillä siirto olisi mahdollista perua kesken kauden. Perumissyynä voisi olla esimerkiksi kunnan valvontaresursseissa tapahtuneet pysyvät heikennykset.

Luku 5 Lupamenettely

Lupamenettelyyn on lisätty hakijalle velvollisuus toimittaa hakemusasiakirjat myös sähköisenä ja toisaalta viranomaiselle velvollisuus saattaa hakemusasiakirjat myös sähköisenä nähtäville. YSV katsoo, että tämä turvaa asianosaisille entistä helpommin mahdollisuuden vaikuttaa omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja on siten erinomainen uudistus.

Luku 6 Lupaharkinta

YSV katsoo, että 74 §:n mukainen mahdollisuus antaa lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys on riittävä, jotta säilytetään nykyisenlainen mahdollisuus tarkentaa annettuja lupamääräyksiä myöhemmin.

Luku 8 Lupapäätös, sen voimaantulo ja muuttaminen sekä toiminnan lopettaminen

Luvan muuttamista koskeva 92 § soveltuu sanamuodoltaan huonosti tilanteeseen kunnissa, joissa ympäristönsuojeluviranomainen on sekä lupa- että valvontaviranomainen. Vaikka käytännössä asiaan ei ongelmia liitykään, selvempää olisi lisätä pykälään myös sellainen vaihtoehto, että lupaviranomainen voisi myös omasta aloitteestaan muuttaa lupaa.

Pykälään 97 lienee jäänyt väärä viittaus lukuun 13, vaikka pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta säädetään luonnoksen luvussa 14.

Hallintomenettelyistä eräissä asioissa koskevassa 98 §:ssä on säädetty kevennetty hallintomenettely tilanteisiin, joissa nykyisin käytetään lupamenettelyä soveltuvien osien. Erillinen säädös on parempi tapa säännellä menettelyä. Tosin ensilukemalta menettelyohjelman viittauksineen lainsäädännön muihin pykäliin on hieman vaikeaselkoinen.

Luku 10 Ilmoitusmenettely

Ilmoitukset erityisesti koskien melua ja tärinää aiheuttavaa tilapäistä toimintaa tehdään melko usein vain muutama päivä ennen suunniteltua toimenpidettä. Ilmoitukset ovat myös erittäin usein puutteellisia. Usein ilmoituksen vireilläolosta ei ole pidetty tarpeellisenä kuuluttaa, koska ympäristönsuojelumääräyksillä asetetuilla tai ilmoituspäätöksissä annetuilla tiedottamisvelvoitteilla sekä valitusoikeudella on katsottu voitavan riittävästi turvata asianosaisten oikeuksia. Nykyinen, vireillä olosta tiedottamisen osalta riittävän joustava käytäntö on mahdollistanut ilmoitusten ratkaisemisen pääsääntöisesti alle 30 vuokaudessa.

Ilmoitusmenettelyä koskevassa 104 §:ssä ehdotetaan, että viranomaisen on tiedotettava vireillä olevista ilmoituksista verkkosivuillaan. Ehdotus tekisi ilmoitusmenettelystä nykyistä selvästi raskaamman ennakkovalvontamenettelyn, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista. Kun ilmoituksen vireillä olosta ryhdytään tiedottamaan ja kuulemaan ilmoituksen tekijää mahdollisista muistutuksista, lisääntyy todennäköisyys, ettei asiaa ehditä ratkaista ennen toiminnan aloittamista. Tällä saattaa olla haitallisia vaikutuksia asianosaisten etujen turvaamisen kannalta, sillä 101 §:n mukaisesti toiminnan saa aloittaa 30 vrk:n kuluessa ilmoituksen jättämisestä.

Luku 11 Korvausmenettely

107 §:n mukaisesti korvauksen määrää lupaviranomainen myöntäessään ympäristölupaa. Kaikissa muissa luvun pykälissä on kuitenkin viitattu valtion lupaviranomaiseen. YSV katsoo, että selkeyden vuoksi myös 107 §:ssä olisi hyvä viitata valtion lupaviranomaiseen.

Luku 14 Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen

Kiireellisissä ja vähäisissä pilaantuneen maaperän puhdistamistapauksissa (esim. rakentamisen yhteydessä maaperässä havaittu vähäinen öljymäärä, öljytynnyri rikkoutuminen, vanhan lämmitysöljysäiliön noston yhteydessä maaperässä todetaan vähäinen öljymäärä yms.) on voimassa olevan YSL:n ilmoitusmenettely todettu usein liian hitaaksi ja raskaaksi. Tällaisia tilanteita varten tarvittaisiin virallistettu menettely, esim. mahdollisuus ohjeiden antamiseen tarkastuksella ja tarkastuskertomuksella.

Luku 16 Jätevesien käsittely ja johtaminen viemäriverkostojen ulkopuoleisilla alueilla

Kuten aiemmin kohdassa 5 § määritelmät totesimme, olisi puhdistettu jätevesi tarpeen määritellä selkeästi edelleen jätevedeksi, jotta 156 §:n säädöksiä olisi mahdollista hyödyntää tilanteisiin, jossa kiinteistökohtaisen puhdistamon purkuputkesta joudutaan johtamaan puhdistettuja jätevesiä naapurin ojaan. 156 §:n säännökset ovat erittäin vaikeaselkoisia. Pykälän 3 momentissa todetaan, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi päättää jätevettä toisen ojaan johtavan velvoitteiden tarkemmasta sisällöstä. Epäselväksi jää voiko tällä päätöksellä muodostaa oikeutta johtaa puhdistettua jätevettä toisen ojaan ilman naapurin suostumusta. 156 §:n 4 momentin teksti viittaisi siihen, että oikeus johtaa puhdistettua jätevettä voitaisiin antaa vain 71 ja 72 §: nojalla eli ympäristöluvas-

sa. YSV katsoo, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on tarpeen jatkossakin olla päätöksellään mahdollisuus antaa oikeus johtaa puhdistettua jätevettä toisen ojaan, jos siitä ei aiheudu ympäristön pilaantumista tai kohtuutonta rasiutusta. Uuden vesilain ja uudistettavan ympäristönsuojelulain pykäliin on tätä päätöksentekoa varten kirjattava selkeät säännökset, joiden perusteella päätösvalta ja päätöksen sitovuus voidaan yksiselitteisesti osoittaa. Päätöksestä on voitava periä maksua.

Luku 18 Valvonta, ympäristötarkastukset ja hallintopakko

168 §:n mukaiseen velvollisuuteen ilmoittaa toimintaa koskevista muutoksista ja luvanhaltijan vaihtumisesta tulisi lisätä velvollisuus ilmoittaa yhteyshenkilössä tai yrityksen yhteystiedoissa tapahtuvista muutoksista.

169 §:n mukaiseen tarkkailuun toisen alueella saattaisi olla tarpeen joskus saada lupa myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen luvittamalla toimijalla. Nyt pykälä on esitetty koskevan vain valtion lupalaitoksia.

178 § Toiminnan keskeyttämisen haittakynnyksen tulisi olla esitettyä matalampi, jos laajojenkin ympäristöhaittojen aiheutumista todella aiotaan estää lailla. Miksi pilaaminen on kiellettyä, jos toimintaa ei voi pilaamisen tapahtuessa keskeyttää. Viranomaisen valvoessa lain rikkominen olisi siis sallittua, mutta ei muutoin. Nykyinen muotoilu mahdollistaa edelleen Talvivaaran kaltaisten pitkään jatkuvien ja paisuvien ympäristöonnettomuuksien kehittymisen. On aivan selvä, että keskeyttäminen on aina poikkeuksellinen toimi, mutta toistaiseksi se on liian poikkeuksellinen. Nykyinen tilanne osaltaan pönkitää ilmapiiriä, jossa ympäristölainsäädännön velvoitteita ei oteta todesta.

181 §:n mukaisesti ei kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi käyttää 177 §:n nojalla antamansa yksittäisen määräyksen tehosteena suoraan hallintopakkoa. Perustelut tälle ovat ymmärrettävät, mutta samalla menettelystä tulee raskas. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen työmäärä lisääntyy ja lisääntyvä valitusmahdollisuus omalta osaltaan hidastaa hallintomenettelyn toimivuutta entisestään. Määräystä annettaessa on jo yksilöity, millä tavalla pilaantumisen vaaraa aiheutetaan. Ennen 177 §:n nojalla annettava määräystä on hallintolain mukaan normaalisti kuultu toiminnanharjoittajaa, jolloin toiminnanharjoittaja on voinut valvoa omaa etuaan. Tätä ennen on todennäköisesti jo muutenkin neuvoteltu asiasta. Viimeistään kuulemisvaiheessa ovat ympäristönsuojelulain tavoitteita konkretisoivat velvoitteet tulleet selviksi toiminnanharjoittajalle. Ehdotuksen mukaan toiminnanharjoittajaa kuullaan uudelleen hallintopakon käytöstä mahdollisesta uhan täytäntöönpanosta. Tämä on omiaan venyttämään asian käsittelyä kohtuuttomasti ja vaarantaa haitankärsijän oikeusturvaa.

Ympäristönsuojeluviranomaiset tekevät Suomessa selvästi vähemmän tutkintapyyntöjä poliisille kuin muissa Pohjoismaissa. Tutkintapyyntöjen tekemisen tärkeyttä on viime aikoina erityisesti korostettu. YSV katsoo, että 185 §:n sanamuotoa tulisi muuttaa seuraavasti "... saadaan kuitenkin poikkeuksellisesti jättää tekemättä, jos ..." , näin korostettaisiin tutkintapyyntöjen tekemistä pääsääntönä tilanteissa, joissa ympäristönsuojelulakia on rikottu.

Kunnan alueella YSL:n rikkomisesta tehtyjen tutkintapyyntöjen esitutkinnasta, syyteharkinnasta ja tuomioistuimen ratkaisuksista tulee lähettää tieto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

200 § Käsittelymaksut

Käsittelymaksuja koskeva 200 §:n 1 momentti ja 4 momentti vaikuttavat olevan osin riskitilassa keskenään. Ensin mainitaan valvontaohjelman tarkastusten lisäksi maksullisiksi rikkomuksia koskevat valvonta-asiat, myöhemmin todetaan, etteivät viranomaisen tai haitankärsijän vireille panemat asiat olisi maksullisia. Ajatuksena on selvästi ollut säilyttää nykyinen käytäntö, jossa maksua ei voi periä vireille panijalta, ellei kyse ole selkeästi perusteettomasta vireillepanosta. Rikkomusta koskevat valvonta-asiat tulevat kuitenkin lähes aina vireille haitan kärsijän tai viranomaisen (valvontaviranomainen tai muu viranomaistaho) vireillepanon seurauksena. Valvonta-asia, jota ei saada korjaantumaan neuvotteluin ja kehotuksin, on lähtökohtaisesti riitainen ja valitusherkkä. Tällaisessa asiassa viranomaistoiminnan maksullisuutta koskevien säännösten tulee olla erittäin selkeitä. YSV katsoo, että tältä osin säännöstekstin selkeyttäminen olisi edelleen tarpeen.

Valvonnan kannalta ongelmalliseksi saattaa muodostua siirtyminen maksuttomasta maksulliseen valvontaan. Maksullisuuden alkaminen pitää olla yksiselitteinen eikä siihen saa liittyä tulkinnanvaraa. Esitetty perustelu sisältää jo melko selkeän kannanoton asiasta. Rikkomus- ja hallintopakkoasiassa tulisi ilmoittaa asiakkaalle, kun maksullinen valvonta alkaa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi kuulemiskirjeen yhteydessä, jossa kuullaan hallintopakon asettamisesta. Tärkeää olisi määritellä kirjallinen toimintatapa viranomaisille, jotta maksullisuuden alkaminen tapahtuisi yhtenäisellä tavalla eri kunnissa ja viranomaisissa. Toimintaohje olisi tarpeen asiakkaiden yhtenäisen kohtelun takaamiseksi.

Myös 177 §:n mukaisen yksittäisen määräyksen valvonnasta tulisi voida periä maksua. Tältä osin määräyksen kohteena oleva toiminta olisi selvästi rinnastettavissa luvanvaraiseen tai rekisteröitävään toimintaan. Tätä ajatusta tukee se tosiseikka, että usein viranomainen antaessaan 177 §:n mukaista määräystä, joutuu harkitsemaan myös toiminnan luvanvaraisuutta eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n perusteella.

203 § Mittausten ja tutkimusten laadun varmistus

Tämän pykälän säännökset tulisi laajentaa koskemaan myös lupahakemuksissa ja ilmoituksissa esitettyjä mittauksia, tutkimuksia ja selvityksiä. Koska tarkkailutulosten luotettavuuteen olennaisesti vaikuttaa, paitsi tutkimukset suorittava laboratorio myös näytteenottotilanne, tulisi näytteenottajilta edellyttää riippumattomuutta ja akkreditointia. Vain tuotannon tarkkailuun liittyvät näytteet voisi perustellusta syytä ottaa toiminnanharjoittajan osaava henkilökunta.

Ympäristönsuojelulain liitteet 1 ja 2

YSV katsoo, että muutoksia nykyiseen laitosluetteloon kannattaa miettiä huolellisesti. Käytännössä laitosluettelon tarkat ja nykyistä suuremmat lupakynnykset tuovat mukanaan todennäköisyyden, että joudumme jatkossa nykyistä useammin luvittamaan laitoksia esitetyn 29 §:n 2 momentin perusteella. Perusteluna pelkkä pieni lupalaitosten määrä ei ole YSV:n mielestä riittävä. Leipomoiden osalta jauhojen kulutus ei aina ole olennainen vaan esimerkiksi jäteveden laatuun vaikuttaa olennaisesti leipomossa esim. upporasvakeittimissä käytetyn rasvan määrä.

YSV katsoo, että kohta 13. Jätteiden ammattimainen tai laitospäinen käsittely ja jätevesien käsittely on epäonnistunut. Luparajoista ja luvanvaraisista toiminnoista on tämän perusteella liiki mahdotonta saada selvyyttä. Kaatopaikkojen luvanvaraisuudesta on pysyvän jätteen kaatopaikat rajattu kokonaan pois. YSV:lle jäi ainakin epäselväksi, ovatko jatkossa maakaatopaikat ja pysyvän jätteen kaatopaikat siten ei-luvanvaraisia vai sisältyvätkö ne johonkin alakohtaan.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat (YSV) ry:n puolesta,

Katariina Serenius
puheenjohtaja

Kirsi Järvinen
sihteeri

Tiedoksi: Suomen Kuntaliitto

Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry on perustettu 1981 ja toimii ympäristönsuojelussa eri hallinnonaloilla työskentelevien henkilöiden yhdyssiteenä järjestämällä kokous-, esitelmä- ja keskustelutilaisuuksia sekä kursseja. Yhdistyksen tavoitteena on edistää ympäristönsuojelualalla toimivien ammatillista osaamista sekä tehdä ympäristönsuojelualaa tunnetuksi. Tällä hetkellä yhdistyksessä on jäseniä noin 220.