



5.6.2026

VN/35657/2024

Lausuntoyhteenveto hallituksen esitykseksi laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (ilmanlaatudirektiivi)

Sisällys

1. Johdanto	2
2. Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat	2
3. Tiivistelmä	3
3.1. Ilmanlaadun turvaamista, seuranta, hallintaa, tiedottamista ja mittausten laadunvarmennusta koskevat ehdotukset	3
3.2. Ilmanlaadun parantamista koskeviin suunnitelmiin lausunnossa annetut ehdotukset	5
3.3. Raja-arvojen saavuttamisen määräaikojen pidentämistä ja päästöosuuksia koskeviin poikkeuksiin liittyvät ehdotukset	8
3.4. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevat ehdotukset	8
3.5. Valtioiden rajat ylittäviä epäpuhtauksia ja yhteistyötä koskevat ehdotukset	9
3.6. Muut huomiot esityksestä	10
4. Yksityiskohtainen palaute	11
4.1. Ilmanlaadun turvaaminen, seuranta, hallinta, tiedottaminen ja mittausten laadunvarmennus	11
4.1.1. Yleinen palaute	11
4.1.2. Pykäläkohtainen palaute	16
4.2. Ilmanlaadun parantamista koskevat suunnitelmat	22
4.2.1. Yleinen palaute	22
4.2.2. Ilmansuojelusuunnitelma	24
4.2.3. Ilmansuojelun etenemissuunnitelma	27
4.2.4. Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma	29
4.2.5. Suunnitelmien laatimisen määräaajoista, päivittämisestä, laatimismenettelystä, tiedottamisesta ja tietojen toimittamisesta	31
4.3. Raja-arvojen saavuttamisen määräaikojen pidentäminen, päästöosuuksia koskevat poikkeukset	32
4.3.1. Yleinen palaute	32
4.3.2. Pykäläkohtainen palaute	33
4.4. Vireillepano-oikeus, muutoksenhakuoikeus ja valitusoikeus	36
4.4.1. Yleinen palaute	36
4.4.2. Pykäläkohtainen palaute	37
4.5. Valtioiden rajat ylittävät epäpuhtaudet ja yhteistyö	41
4.6. Ehdotuksen vaikutukset (HE-luonnoksen luvut 4.2.1–4.2.3)	42
4.6.1. Taloudelliset vaikutukset	42
4.6.2. Ympäristövaikutukset	45
4.6.3. Viranomaisvaikutukset	45
4.7. Muut huomiot	47



1. Johdanto

Ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2008/50/EY) uudelleenlaadittu direktiivi (EU) 2024/2881 annettiin 23 päivänä lokakuuta 2024. Sen kansallinen täytäntöönpano edellyttää muutoksia ympäristönsuojelulakiin.

Keskeinen tavoite on parantaa ilmanlaatua EU:n alueella jo vuoteen 2030 mennessä. Ilmanlaadun turvaamiseksi lain nojalla säädetyt raja-arvoja ja muita ympäristönsuojeluvuorokäytöksiä ja -tavoitteita muutettaisiin tiukemmiksi uudistetun ilmanlaadudirektiivin mukaisesti. Lakiin lisättäisiin ilmanlaadun seurantaa koskevia uusia säännöksiä ja vastuita täsmennettäisiin. Lisäksi lakiin lisättäisiin uusia säännöksiä ilmanlaatuun liittyvästä tiedottamisesta, sekä uusia ja aikaisempaa tiukempia säännöksiä ilmanlaadun parantamiseksi laadittavista suunnitelmista.

Keskimääräisen altistumisen seurannan edustavuutta laajennettaisiin perustamalla nykyisen yhden alueyksikön lisäksi uusia alueyksiköitä. Ilmanlaadun seurantaa laajennettaisiin uusilla supermittausasemilla, joilla seurattaisiin myös sellaisia epäpuhtauksia, joille ei aseteta ympäristönsuojeluvuorokäytöksiä tai -tavoitteita. Ilmanlaadun seurantamenetelmiin ja mittauksen edustavuuden arviointiin lisättäisiin mahdollisuus käyttää mallintamisovelluksia.

Esityksessä olisi täysin uusia vaatimuksia muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Lakiin lisättäisiin uusia säännöksiä ilmanlaatuun liittyvästä tiedottamisesta. Uudistetun direktiivin täytäntöönpano edellyttää lukuisia muutoksia nykyiseen laki- ja asetustason sääntelyyn.

2. Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat

Ympäristöministeriö lähetti HE-luonnoksen lausunnon 8.4.2026. Lausuntokierros päättyi 7.5.2026. Ympäristöministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 354 eri taholta. Lausuntopyynnön vastaanottajiin kuului Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä, Helsingin yliopisto, Ilmatieteen laitos, Liikenne- ja viestintäministeriö, Luonnonvarakeskus, Lupa- ja valvontavirasto, Maa- ja metsätalousministeriö, Oikeusministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Työ- ja elinkeinoministeriö, Valtiovarainministeriö, Väylävirasto, Ålands landskapsregering, alueelliset elinvoimakeskukset, kunnat, Korkein hallinto-oikeus ja Manner-Suomen hallinto-oikeudet, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto ry, Dodo ry, Energiategollisuus ry, Greenpeace Pohjola ry, Hengitysliitto ry, Kemianteollisuus KT ry, Metsäteollisuus ry, Natur och Miljö rf, Nuohousalan Keskusliitto ry, Pyöräliitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Omakotiliitto ry, Suomen Saunaseura ry, Teknologiateollisuus ry sekä Tulisija- ja savupiippuyhdistys TSY ry. Myös muilla kuin lausuntopyynnön jakelussa mainituilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Lausuntopyyntöön vastasi yhteensä 43 tahoa. Lausuntonsa antoivat Vantaan kaupunki, Korkein hallinto-oikeus, Liikenne- ja viestintäministeriö, Valtiovarainministeriö, Natur och Miljö rf, Raahen kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen, Helsingin yliopisto, Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry Kirkkonummen kunnan nimissä, Valtiokonttori, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Väylävirasto, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto ry, Espoon kaupungin ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen, Luonnonvarakeskus, Nuohousalan Keskusliitto ry, Tulisija- ja



savupiippuyhdistys TSY ry, Porin kaupunki, Oikeusministeriö, Rautjärven kunta, Orimattilan kaupungin lupajaosto, Maa- ja metsätalousministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, Muuramen kunta, Suomen Omakotiliitto ry, Savukosken kunta, Kuopion kaupungin alueellinen ympäristönsuojelu, Ilmatieteen laitos, Tornion kaupunki, SSAB Europe Oy:n Raahen tehdas, Lohjan kaupunki ja Lohjan ympäristö- ja lupapalvelut, Lupa- ja valvontavirasto, Metallinjalostajat ry, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä, Hengitysliitto ry, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Tohmajärven ympäristölautakunta, Savonlinnan rakennus- ja ympäristölautakunta, Mynämäen tekninen lautakunta, Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä sekä kaksi yksityishenkilöä.

Seuraavat tahot ilmoittivat, etteivät anna lausuntoa: Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Ålands lanskapsregering sekä Luonnonvarakeskus. Keminmaan kunta ilmoitti, että sen puolesta lausunnon antaa ympäristönsuojelusta vastaava Meri-Lapin Ympäristöpalvelut.

Lausunnonantajista käytetään tässä lausuntoyhteenvedossa lyhyempiä ilmaisuja tai lyhenteitä seuraavasti:

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä	HSY
Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä	HSL
Ilmatieteen laitos	IL
Korkein hallinto-oikeus	KHO
Liikenne- ja viestintäministeriö	LVM
Lohjan kaupunki ja Lohjan ympäristö- ja lupapalvelut	Lohjan kaupunki
Lupa- ja valvontavirasto	LVV
Maa- ja metsätalousministeriö	MMM
Oikeusministeriö	OM
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos	THL
Valtiovarainministeriö	VM

3. Tiivistelmä

3.1. Ilmanlaadun turvaamista, seuranta, hallintaa, tiedottamista ja mittausten laadunvarmennusta koskevat ehdotukset

Lausunnoissa suhtauduttiin hallituksen esitykseen pääosin myönteisesti. Ehdotusta pidettiin perusteltuna erityisesti, koska se hyödyntää olemassa olevia mittaajajärjestelmiä, osaamista ja yhteistyörakenteita sekä tukee ilmanlaadun parantamista ja terveyshaittojen vähentämistä. Esitystä pidettiin kokonaisuutena kannatettavana ja tavoitteita tärkeinä. Terveysvaikutustiedon keskitetty ylläpito ja jakelu koettiin tärkeäksi. Keskeiset kehittämistarpeet liittyivät rahoituksen turvaamiseen, vastuunjaon täsmentämiseen sekä päästöjen yhteisvaikutustilanteet ja mallinnuksen epävarmuuksien parempaan huomiointiin (Tampereen ympäristönsuojeluviranomainen, Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen, Tornion kaupunki, HSY, THL, Hengitysliitto, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto, Suomen Omakotiliitto, Natur och Miljö).

Lähes kaikissa lausunnoissa korostettiin riittävän rahoituksen ja resurssien tarvetta. Pienillä kunnilla katsottiin olevan rajalliset mahdollisuudet vastata uusiin velvoitteisiin ilman lisärahoitusta. Kuntien uusia tehtäviä tulisi



kompensoida täysimääräisesti. Vaikka vastuita on selkeytetty, käytännön työnjako valtion, kuntien ja alueellisten toimijoiden välillä vaatii edelleen tarkentamista. Erityisesti tilanteet, joissa kunta ei voi vaikuttaa kaikkiin päästölähteisiin (esim. valtion väylät, luvanvarainen teollisuus), kaipaavat selkeytystä. Sääntelyn tulisi olla oikeasuhtaista kunnille suhteessa niiden vaikutusmahdollisuuksiin. Esitettiin huoli siitä, että velvoitteet ja kustannukset voivat kohdistua epätasaisesti eri kuntiin esimerkiksi mittaus- ja mallinnusratkaisujen vuoksi (HSY, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto, Muuramen kunta, Lohjan kaupunki, Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen).

Katupöly tunnistettiin merkittäväksi ilmanlaatuhaasteeksi Suomessa (HSY, Savukosken kunta). Mallinnukseen liittyvät epävarmuudet (erityisesti hiukkaspitoisuudet ja katupöly) tunnistettiin ongelmaksi. Mallinnuksen kehittämiseen tarvitaan lisää kansallista tai kansainvälistä panostusta (HSY). Mallinnus ei saisi korvata mittauksia korkean altistuksen alueilla. Todettiin tarve kohdentaa mittaukset paremmin väestön altistumisen kannalta keskeisiin paikkoihin, kuten esimerkiksi liikennealueet ja satamat (yksityinen lausunnonantaja).

Pykäläkohtaisessa palautteessa suhtauduttiin myönteisesti 142 a §:n mukaisena keskimääräisen altistumisen vähentämisen seurannan järjestämiseen, sillä edellytyksellä, että velvoitteesta aiheutuvat kustannukset korvataan asianomaisille kunnille ja tätä seurantaa koskevaa ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvoitetta ei aseteta kunnalle (Tampereen ympäristönsuojeluviranomainen, Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen, HSY, Kuntaliitto ja Helsingin kaupunki). Mallintamista koskevan vertailulaboratorion termi ehdotettiin muutettavaksi "mallintamisen vertailulaitokseksi" vastaamaan uudistetun ilmanlaatudirektiivin sanastoa ja selkeyttämään lainsäädännössä olevaa termistöä (IL). Supermittausasemien seurannasta vastaamisesta 142 b §:n mukaisesti kannatettiin hyödyntäen olemassa olevia tutkimusasemia sillä edellytyksellä, että kustannukset direktiivin mukaisesta seurannasta katetaan pitkäkestoisena valtion talousarvioista vastuutahoille (IL, HSY, Helsingin yliopisto, Kuntaliitto ja Helsingin kaupunki). 142 c §:n mukaista ilmanlaatatutietojen toimittamista Euroopan komissiolle kannatettiin (Kuntaliitto).

Ilmanlaadun hallintaa koskevan 144 § mukaista Lupa- ja valvontaviraston koordinoituvastuuta kannatettiin (LVV, Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen, Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen ja Vantaan kaupunki). Valtion ylläpitämien teiden ja elinvoimakeskusten huomioon ottamista esityksen mukaisesti kannatettiin lausunnoissa (Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen ja Raahen ympäristönsuojeluviranomainen).

Tiedottamista koskevaan 144 a §:n lausunnoissa kannatettiin esityksen mukaista THL:n vastuuta (THL, HSY) sekä myös elinvoimakeskusten tiedottamista koskevia vastuita (Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen). Esitystä esitettiin muutettavaksi kuitenkin niin, että valtio vastaisi ilmanlaatua koskevasta tiedottamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista (Kuntaliitto).

Ilmanlaadun turvaamiseksi 144 b §:n mukaisesti määräysten antaminen muihin kuin ilmansuojelua koskeviin suunnitelmiin liittyen sai sekä kannatusta että kritiikkiä. Laajennettu määräyksenantovaltuus tehostaa kunnan käytettävissä olevia keinoja (Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, yksityinen lausunnonantaja), mutta tiedottamista ja ohjeiden antoa pidettiin ensisijaisena keinona vaikuttaa esimerkiksi puun pienpolttoon (Suomen Omakotiliitto). Esityksen mukainen määräyksenantovaltuus ei kuitenkaan kata kaikkia oleellisia ilmanlaatuun vaikuttavia keinoja, kuten liikenteestä johtuvat vaikutukset (Helsingin kaupunki). Lisäksi lausunnoissa ehdotettiin selvennettävän muihin määräyksiin nähden



sekä menettelysäädoksin. (KHO, Kuntaliitto, THL, Vantaan kaupunki). Kuntien toimivallan laajentamista myös vastustettiin muuhun kuin suunnitelmaa koskeviin määräyksiin (MMM).

Kaavaillun 144 b §:n sääntelyn tarkoituksena pidettiin perusteiltaan ymmärrettävinä ja hyväksyttävinä. Todettiin, ettei esityksessä mainita, että (144 b §:n mukainen) kunnan määräyksenantovalta tarkoittaisi lainsäädäntövallan delegointia perustuslain 80 §:n 2 momentin merkityksessä. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Määräyksenantovaltuutta ei käsitellä esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (OM).

3.2. Ilmanlaadun parantamista koskeviin suunnitelmiin lausunnossa annetut ehdotukset

Monissa lausunnoissa suhtauduttiin positiivisesti ilmanlaadun hallinnan suunnitelmalliseen parantamiseen. Kriittisissä kommentteissa kaivattiin kohtuullisuutta ja suhteellisuutta, eli arveltiin ilmanlaadun hallintaan liittyvien velvoitteiden olevan ylivoimaisia suhteessa suunnitelmallisuudella saatavaan hyötyyn (Rautjärven kunta, Tornion kaupunki). Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen ehdotti velvoitteiden keventämistä ja yhdistämistä etenkin alueilla, joilla ilmanlaatuongelmat ovat vähäisiä.

Suunnitelmallisuus edellyttää resursseja. Kuntien rahoitus- ja resurssitarpeet ilmansuojelusuunnitelman ja ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimiseksi nostettiin esiin useissa lausunnoissa (Kuntaliitto, Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen, Savukosken kunta, Rautjärven kunta). Kuntaliitto ehdotti, että lisätyöstä aiheutuvat kustannukset tulisi korvata kunnille täysimääräisesti.

Lausunnoissa ehdotettiin, että osa tehtävistä tulisi olla keskitettyä valtion toimintaa ja että kunnilla tulisi olla tarvittavat tiedot ja mallinnukset maksutta käytettävissä (Mynämäen tekninen lautakunta, Tornion kaupunki).

Lausunnoissa korostettiin selkeyttämisen tarvetta tilanteissa, joissa ilmanlaadun heikkeneminen osin tai kokonaan johtuu ympäristöluvanvaraisesti toiminnasta (Tornion kaupunki, Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen, Porin kaupunki). Porin kaupunki ehdotti, että etenemissuunnitelman ja ilmansuojelusuunnitelman laatimisasia tulisi tällaisissa tilanteissa saattaa ympäristöluvan valvontaviranomaisen käsiteltäväksi.

Useissa lausunnoissa korostettiin puun pienpolton merkitystä osana Suomen energiajärjestelmää mm. kylmä ilmasto ja huoltovarmuus huomioiden (Suomen Omakotiliitto, Nuohousalan Keskusliitto, Tulisija- ja savupiippuyhdistys sekä Mynämäen tekninen lautakunta).

Ilmansuojelusuunnitelmaa (145 ja 145 a-c §) koskevassa palautteessa tuotiin esiin erilaisia toiveita ja huolia ilmansuojelusuunnitelman sisällöstä mm. koskien puun pienpoltoa ja liikenteen päästöjen vähentämistä (Suomen Omakotiliitto, HSL). Suomen Omakotiliitto ehdotti, että suunnitelmissa olisi välttämätöntä käsitellä pientaloalueet ja vapaa-ajan asuminen omina kokonaisuuksinaan, ei samoilla keinoilla kuin tiiviisti rakennetut kaupunkialueet. Muutamissa lausunnoissa esitettiin valtiolle erilaisia tehtäviä, kuten suunnitelmanlaatimisoikeuden laatimista (Tampereen ympäristönsuojeluviranomainen), taustadatan ja mallinnusten tarjoamista (Savukosken kunta) sekä nastarengasmaksun keräämisen mahdollistamisesta (HSY). SSAB Europe korosti lausunnossaan, että Raahen Lapaluodon mittausasema sijaitsee pientaloalueella ja teollisuusalueen alapuolella vallitseviin tuuliin nähden, jolloin mittaukset kuvaavat pahimman tapauksen yhdistelmää puun pienpolton ja terästehtaan päästöistä. Yksittäinen toimija ei voi täysin vaikuttaa mittaustuloksiin. Lisäksi kaupunki ei valvo direktiivilaitosta, joten on epäselvää, mitä toimia se voisi



vaatia ympäristöluvan alaisilta toimijoilta ilmansuojelusuunnitelmassa. SSAB Europe painotti myös, että bentso(a)pyreenin vuosikeskiarvo ei sovellu teollisuuden ohjausmittariksi, koska siihen vaikuttavat voimakkaasti sää ja vuodenaika. Teollisuuden päästöjä seurataan jo ympäristöluvan ja tarkkailusuunnitelmien mukaisesti.

Ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuutta (145 §) koskevassa palautteessa kannatettiin sitä, että LVV:llä on johtava rooli laadittaessa useaa viranomaista koskevaa ilmansuojelusuunnitelmaa (LVV, Hengitysliitto, HSY, Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen, Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus ja Vantaan kaupunki). Myös Elinvoimaketuksen nostettua roolia pidettiin hyvänä (HSY, Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen). Vastuutahojen tarkkaa määrittelyä korostettiin (Kuntaliitto, Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus, Helsingin kaupunki). Helsingin kaupunki ehdotti suunnitelman laatimisvastuun selkeyttämisen takia seuraavaa muutosta: ”Jos kyse on tilanteesta, jossa useiden viranomaisten on laadittava yhteinen ilmansuojelusuunnitelma, vastaa Lupa- ja valvontavirasto sen laatimisesta...”. KHO:n lausunnon taustamuistiossa huomautettiin, että LVV:n tehtävä ei vaikuta jäsenynteeltä ja päätöksentekotilanteisiin voi liittyä epäselvyyttä. Puutteena mainittiin, että pykälästä ei tule selkeästi ilmi, että valtio vastaisi ilmansuojelusuunnitelman laatimisesta tilanteesta, jossa keskimääräisen altistumisen vähentämistavoite ei toteudu (Helsingin kaupunki, Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen, HSY). Tämän ratkaisemiseksi Helsingin kaupunki ehdotti pykälään seuraavaa tekstiä: ” Jos kyse on tilanteesta, jossa keskimääräisen altistumisen vähentämisvelvoite ei toteudu, vastaa valtio/ympäristöministeriö ilmansuojelusuunnitelman laatimisesta...” Useat lausunnonantajat nostivat esiin haasteen siitä, että kunnan ilmansuojelusuunnitelmalla ei voida ohjata luvanvaraisia toimijoita. Raahen ympäristönsuojeluviranomainen ehdotti, että kun pääasiallinen päästölähde on puun pienpoltto, ilmansuojelusuunnitelman tulisi olla kansallinen.

Poikkeukset ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuudesta (145 a §) sai sekä kannattavaa (Kuntaliitto, Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen ja Rautjärven kunta) että kriittistä (Hengitysliitto, yksityinen lausunnonantaja) lausuntopalautetta. Raahen ympäristönsuojeluviranomainen ehdotti, että poikkeukseksi laatimisvelvollisuudesta tulisi lisätä tilanne, jossa päästöjen lähde on selvitetty ja jossa on todettu päästöjen pääasialliseksi lähteeksi ympäristöluvitettu toiminto.

Ilmansuojelusuunnitelman sisältövaatimuksia (145 b §) koskevaan pykälään ehdotettiin muutosta niin, että toimia herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi olisi aina sisällytettävä ilmansuojelusuunnitelmiin, ei ainoastaan tarpeen mukaan (Hengitysliitto, Natur och Miljö, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto).

Ilmansuojelun etenemissuunnitelmaa (145 d-e §) koskevassa palautteessa korostettiin toimien realistisuutta ja kuntien hallinnollisen taakan pitämistä kohtuullisena (Suomen Omakotiliitto, Savukosken kunta). Natur och Miljö huomautti, että on tärkeää toteuttaa päästöjä vähentäviä toimia ennen kuin rajajärvot ylittyvät. Tampereen ympäristönsuojeluviranomainen ehdotti, että valtion tulisi laatia ohje suunnitelman laatimiseksi. SSAB Europe viittaisi ilmansuojelusuunnitelmaa koskevaan palautteeseensa.

Ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimisvelvollisuutta ja sisältövaatimuksia (145 d §) koskevassa palautteessa kannatettiin sitä, että LVV:llä on johtava rooli laadittaessa useaa viranomaista koskevaa ilmansuojelusuunnitelmaa (Hengitysliitto ja Vantaan kaupunki). Porin kaupunki ehdotti, että tilanteissa, joissa korkeat pitoisuudet johtuvat ympäristöluvanvaraisen laitoksen toiminnasta, ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimisasia tulisi saattaa ympäristöluvan valvontaviranomaisen



käsiteltäväksi. Sisältövaatimuksia koskevaan pykälään ehdotettiin muutosta niin, että toimia herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi olisi aina sisällytettävä ilmansuojelun etenemissuunnitelmiin, ei ainoastaan tarpeen mukaan (Hengitysliitto, Natur och Miljö).

Poikkeukset ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimisvelvollisuudesta (145 e §) sai sekä kannattavaa (Kuntaliitto) että kriittistä (Hengitysliitto) lausuntopalautetta. Porin kaupunki ja Raahen ympäristönsuojeluviranomainen ehdottivat, että poikkeukseksi laatimisvelvollisuudesta tulisi lisätä tilanne, jossa ilmanlaatua heikentävät päästöt aiheutuvat ympäristöluvanvaraisesta toiminnasta.

Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma (146 ja 146 a §) sai lausunnoissa laajaa tukea, mutta jakolinja kulki sitovampien, päästöjä rajoittavien toimien ja kohtuullisuutta korostavan, enemmän suosituksiin nojaavan lähestymistavan välillä. Lisäksi erityistä huolta herättivät puun pienpolton päästöt sekä poikkeussäännösten vaikutus suunnitelmien tehokkuuteen. Suurin osa lausunnonantajista kannatti lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmien laatimisvelvoitetta ja tiedottamisen sekä neuvonnan vahvistamista. Velvoittavuutta pidettiin tärkeänä, jotta toimet siirtyvät käytäntöön. Useat toimijat (Hengitysliitto, Natur och Miljö, Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus) korostivat, että suunnitelmien tulee sisältää konkreettisia, nopeasti käyttöön otettavia toimia. Säännöksen tekstiä, joissa toimenpiteitä vain "harkitaan", pidettiin liian heikkoina – niiden sijaan esitettiin sitovampaa ilmaisua "on tehtävä" (Hengitysliitto). Suunnitelmiin toivottiin ennalta määriteltyjä toimia, jotka voidaan ottaa käyttöön viivytyksettä, kuten esimerkiksi liikenteen rajoitukset ja päästöjen vähentäminen (Natur och Miljö, Hengitysliitto).

Poikkeussäännöksiä pidettiin osin ongelmallisina, koska ne voivat heikentää suunnitelmien vaikuttavuutta. Kunnat ja etujärjestöt painottivat, että toimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia, ajallisesti rajattuja ja huomioida kotitalouksien mahdollisuudet. Erityisesti pakottaviin määräyksiin suhtauduttiin varauksellisesti (Mynämäen tekninen lautakunta, Suomen Omakotiliitto, Muuramen kunta, Savukosken kunta).

Puun pienpolto oli keskeisenä kysymyksenä myös lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmaa koskevassa palautteessa (Savukosken kunta, Hengitysliitto, Natur och Miljö, Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus, Suomen Omakotiliitto). Useat lausunnonantajat nostivat esiin puun pienpolton merkittävänä pienhiukkaspäästöjen lähteenä ja terveysriskinä erityisesti taajamissa. Pelkkiä suosituksia ei katsottu riittäviksi, vaan tarvitaan myös vaikuttavampia keinoja päästöjen vähentämiseksi. Toisaalta osa toimijoista (Savukosken kunta, Suomen Omakotiliitto) korosti, että puunpolto on monille välttämätön lämmitysmuoto, eikä rajoitusten tule aiheuttaa kohtuutonta haittaa.

Pykäläkohtaisina muutos- ja täsmennysehdotuksina ehdotettiin esimerkiksi etukäteen laadittujen suunnitelmien käyttöönottoa varoitustilanteissa sekä poikkeusten tarkoituksen ja laajuuden tarkentamista (Hengitysliitto, Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus). Pykälään 146 § ehdotettiin seuraavaa muutosta: Jos ilmanlaadun turvaamiseksi 141 §:n nojalla säädetty varoituskynnys on vaarassa ylittyä tai ylityy, on 2 momentin mukaisen vastuutahon otettava käyttöön jo ennakoon laadittu laadittava lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma ylityksen riskin vähentämiseksi ja ylityksen keston lyhentämiseksi. Määräaika lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman laatimiselle voisi olla vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Ehdotettiin, että 143 §:n 3 momentin lause kuuluisi seuraavasti: "Suunnitelmassa on oltava toimia väestön ja erityisesti herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi" (Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus).



3.3. Raja-arvojen saavuttamisen määräaikojen pidentämistä ja päästöosuuksia koskeviin poikkeuksiin liittyvät ehdotukset

Lausunnoissa korostui vahva tarve joustoihin määräajoissa sekä luonnollisten ja paikallisista olosuhteista johtuvien päästöjen huomioimiseen (Mynämäen tekninen lautakunta, Rautjärven kunta ja Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen). Samalla näkemykset jakautuivat sen suhteen, missä määrin poikkeuksia tulisi sallia: kuntatoimijat painottivat käytännön toteutettavuutta ja resursseja, kun taas Natur och Miljö korosti tiukkaa sääntelyä ja tehokkaiden toimien ensisijaisuutta.

Savukosken kunta piti ehdotettuja määräaikoja haastavina rajallisten resurssien ja lisääntyneiden velvoitteiden vuoksi. Määräaikojen pidennyksiä ja muita joustoja pidettiin tarpeellisina, ja niiden tulee olla selkeitä, ennakoitavia ja käytännössä toimivia myös pienissä kunnissa (Rautjärven kunta ja Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen). Toivottiin valtion tukea (erityisesti data ja mallinnukset), jotta tavoitteet ovat saavutettavissa ilman merkittäviä lisäkustannuksia (Savukosken kunta, Tornion kaupunki). Savukosken kunta katsoi, että pidennysten tarve tulee olemaan laajamittainen. Natur och Miljö puolestaan korosti, että pidennyksiä ja poikkeuksia tulisi käyttää vain poikkeuksellisesti, tiukoin ehdoin, eikä ne saa viivästyttää tehokkaita päästövähennystoimia.

Monien kuntien mielestä talvihiekoituksen ja suolauksen vaikutukset ilmanlaatuun tulee voida huomioida poikkeuksina erityisesti pohjoisissa ja itäisissä olosuhteissa (Rautjärven kunta ja Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen). Samalla tunnistettiin, että katupölyyn voidaan vaikuttaa kuntatasolla, mutta tämä edellyttää riittäviä resursseja (Savukosken kunta).

Useat lausunnonantajat painottivat, että luonnollisista lähteistä ja kaukokulkeumasta aiheutuvat päästöt tulee huomioida erityisesti Suomen sijainnin vuoksi. Näiden tekijöiden sisällyttäminen poikkeusmekanismeihin nähtiin tärkeänä, jotta kunnilta ei edellytetä kohtuuttomia toimia sellaisten päästöjen osalta, joihin ne eivät voi vaikuttaa (Rautjärven kunta, Mynämäen tekninen lautakunta).

Pykäläkohtaisessa palautteessa 147 b § mukaisia määräajan pidentämismahdollisuutta pidettiin tärkeänä etenkin pitkäjänteisiä toimia vaativissa tilanteissa (Suomen Omakotiliitto). Lisäksi esitettiin, että esitystä tulisi selventää määräajan pidentämistä koskevia tilanteiden osalta, erityisesti koskien pidennyksen jatkoa, kun määräajan pidennystä ei myönnetä tai määräajan jälkeen ei raja-arvoja saavuteta (IL, Suomen Omakotiliitto, Muuramen kunta, SSAB Europe).

Hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvan raja-arvon ylitystä koskevaan 148 §:n soveltaminen sai lausuntopalautteessa kritiikkiä, koska ensisijaisesti on pyrittävä ilmanlaatua parantaviin toimenpiteisiin (THL, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto, Hengityслиitto, yksityinen lausunnonantaja ja Natur och Miljö). Vastustettiin 148 § ja 148 a § mukaista kuntien tehtävää hakea poikkeusta raporttimalla siihen liittyvät tiedot EU-komissiolle suoraan, koska Ilmatieteen laitos voisi toimia kansallisena tietojen kokoavana ja tarvittavien selvityksiä tekevänä viranomaisena (Kuntaliitto ja yksityinen lausunnonantaja).

3.4. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevat ehdotukset

Useat lausunnonantajat pitivät oikeusturvan vahvistamista ilmanlaatuasioissa yleisesti tärkeänä (Mynämäen tekninen lautakunta, Hengityслиitto, Suomen Omakotiliitto, Natur och Miljö). Samalla esitettiin huoli perusteettomien valitusten lisääntymisestä sekä kuntien hallinnollisen taakan ja erityisesti pienten kuntien



resurssipaineiden kasvusta (Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen, Tornion kaupunki, Savukosken kunta, Mynämäen tekninen lautakunta). Lisäksi korostettiin selkeiden, oikeasuhtaisten ja ennakoitavien menettelyjen tarvetta sekä vastuiden ja valitusmahdollisuuksien ymmärrettävyyttä kuntien tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet huomioiden (Tornion kaupunki, Suomen Omakotiliitto, Mynämäen tekninen lautakunta, Savukosken kunta). KHO:n mukaan esityksessä ei ole riittävästi analysoitu ilmanlaatudirektiivin 27 artiklaa ja perustelut ovat osin ristiriitaisia.

Vireillepano-oikeutta eräissä ilmanlaatuun liittyvissä asioissa (186 a §) koskevaan pykälään Kuntaliitto suhtautui varauksellisesti, koska viranomaisen passiivisuustilanteissa kantelumenettelyä ja virkavastuuta on pidetty riittävinä oikeussuojakeinoina. KHO piti erillisen vireillepanoa koskevan pykälän tarpeellisuutta kyseenalaisena suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn (186 §), ja ehdotti nykyisten YSL-säännösten (YSL 175 § ja 186 §) hyödyntämistä sekä täsmennyksiä valvontaviranomaisesta. Muina huomioina Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus kannatti vireillepanon keskittämistä; KHO piti asianosaisten piirin määrittelyä ongelmallisena ja näki tarpeen tämentää perusteluja näiltä osin; OM kiinnitti huomiota viittausvirheisiin; yksityinen lausunnonantaja toi esiin vireillepanoon liittyvän väärinkäytön riskin.

Valitusoikeutta (191 §) koskevasta pykälästä esitettiin sekä teknisiä että sisällöllisiä huomioita. OM ja Itä-Suomen hallinto-oikeus havaitsivat viittaus- ja kirjoitusvirheitä. OM kritisoi 2 momentin poistamista ilman perusteluja sekä toivoi selvennystä 3 momentin (esityksen 2 mom.) suhteesta hallintolainkäyttölakiin. Kuntaliitto vastusti valitusoikeuden laajentamista kunnan taksapäätöksiin. Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus kannatti vireillepanoa LVV:ssä. KHO piti uutta vireillepanijaan rajattua valitusoikeutta (4 mom.) liian rajoittavana.

Muutoksenhakua eräissä ilmanlaatuun liittyvissä tapauksissa (194 a §) koskevaa pykälää KHO piti kyseenalaisena, koska voimassa oleva 190 § kattaa vastaavat tilanteet. KHO huomautti lisäksi, että säännös valitusten käsittelystä hallinto-oikeuksissa on ristiriidassa nykyisen sääntelyn kanssa, jossa muutoksenhaku ympäristöasioissa on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. VM esitti tarpeen perustella tarkemmin hallintovalituksen valintaa kunnallisvalituksen sijaan. KHO piti valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä koskevaa säännöstä tarpeettomana, mutta toisaalta myös viittaustapaan ehdotettiin teknistä tarkennusta (OM). KHO ehdotti, että säännös tiedoksiannosta viittaamalla hallintolain 62 a §:n mukaiseen julkiseen kuuluttamiseen tulisi siirtää 147 a §:ään. Lisäksi havaittiin viittaus- ja kirjoitusvirheitä (OM, Itä-Suomen hallinto-oikeus).

Valitusoikeutta eräissä ilmanlaatuun liittyvissä tapauksissa (194 b §) koskevan pykälän tarpeellisuutta KHO piti kyseenalaisena voimassa olevan sääntelyn (191 §) valossa, ja ehdotettuja valitusoikeuden rajauksia osin epäjohdonmukaisina; jos valitusoikeus perustuisi olemassa olevaan säännökseen, rajauksia ei tarvittaisi. Lisäksi vireillepanijaan rajattua valitusoikeutta pidettiin liian rajoittavana.

3.5. Valtioiden rajat ylittäviä epäpuhtauksia ja yhteistyötä koskevat ehdotukset

Lausunnoissa suhtauduttiin pääosin myönteisesti rajat ylittävien ilmansaasteiden vähentämiseen tähtäävään valtioiden väliseen yhteistyöhön. Useat toimijat korostivat, että merkittävä osa Suomen pienhiukkaspitoisuuksista on peräisin ulkomailta kaukokulkeumana, mukaan lukien maastopalot, joiden riski kasvaa ilmastonmuutoksen myötä. Siksi tarvitaan kunnianhimoista kansallista ja EU-tason ilmasto- ja ilmansuojelupolitiikkaa sekä ennaltaehkäiseviä toimia päästöjen vähentämiseksi (THL, Hengityслиitto, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto, Natur och Miljö ja Suomen Omakotiliitto).



Lisäksi korostettiin tehokasta viestintää ja kansalaisten ohjeistusta ilmanlaatuheikennysten aikana. Monissa lausunnoissa painotettiin kansainvälisen yhteistyön merkitystä, mutta samalla todettiin, ettei se korvaa kansallisia ja paikallisia päästövähennyksiä, vaan toimia tulee yhdistää kokonaisaltistuksen vähentämiseksi (THL, Hengitysliitto ja Natur och Miljö).

Toisaalta tuotiin esiin huolia vastuiden jakautumisesta: ulkomaisista päästöistä johtuvat ylitykset eivät saisi johtaa kohtuuttomiin velvoitteisiin yksittäisille kansalaisille, kunnille tai Suomelle. Vastuiden tulee olla oikeudenmukaisia ja selkeitä. Lisäksi yksittäisessä lausunnossa huomautettiin, että tarkastelua tulisi laajentaa koskemaan yleisesti rajat ylittäviä epäpuhtauksia, ei pelkästään kaukokulkeumaa. (Savukosken kunta ja Suomen Omakotiliitto)

3.6. Muut huomiot esityksestä

Yleisesti lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti ilmanlaadun parantamisen tavoitteisiin ja EU:n ilmanlaatudirektiivin toimeenpanoon, mutta esiin nostettiin merkittäviä huolia erityisesti kustannuksista, resurssien riittävydestä ja vastuunjaosta. Lausuntopalautteen keskeinen viesti on, että tavoitteet ovat kannatettavia, mutta toimeenpano vaatii riittävää ja varmistettua rahoitusta, selkeää vastuunjakoja valtion ja kuntien välillä, parempaa kustannus- ja vaikutusarviointia sekä käytännönläheisiä ja kustannustehokkaita keinoja päästöjen vähentämiseen. Ilman näitä riskinä on kuntien liiallinen kuormittuminen ja toimeenpanon tehottomuus (Kuntaliitto, Hengitysliitto).

Taloudellisista vaikutuksista todettiin, että kunnille kohdistuu merkittävästi uusia kustannuksia (mittaukset, raportointi, tiedotus, suunnitelmat). Useat lausunnonantajat vaativat täysimääräistä valtion korvausta uusista velvoitteista. Kustannuksia syntyy myös toiminnanharjoittajille päästöjen vähentämisestä. Vaikutusten arviointia pidettiin puutteellisena, erityisesti kuntien todellisten kustannusten osalta ja kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Kansallinen kustannus-hyötyanalyysi puuttuu (Kuntaliitto, Hengitysliitto, Suomen Omakotiliitto ja Savukosken kunta).

Ympäristö- ja terveysvaikutusten osalta nähtiin, että ilmanlaadun parantamisella on merkittäviä positiivisia vaikutuksia sairastavuuden ja kuolleisuuden vähentyessä sekä elämänlaadun paranemisessa. Useat lausunnonantajat korostivat, että terveyshyödyt tulee nostaa keskiöön. Tarvetta nähtiin myös tiukemmille raja-arvoille ja WHO-suositusten huomioimiselle (Natur och Miljö, Hengitysliitto, Allergia-, Iho- ja Astmaliitto).

Viranomaisvaikutusten ja vastuunjaon osalta korostettiin, että rahoitus uusille tehtäville puuttuu tai on epävarma, ja että vastuunjako on paikoin epäselvä. Useat kunnat katsoivat ilmanlaadun seurannan olevan luonteeltaan valtakunnallinen tehtävä, jonka päävastuun tulisi olla valtiolla. Tuotiin esiin pelko erityisesti pienten kuntien kohtuuttomasta kuormittumisesta ja tarve lisätä viranomaisten välistä yhteistyötä ja selkeyttää rooleja (LVM, Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen, Muuramen kunta). Kunnat toteuttaisivat tätä tarkentuvaa tehtävää nykyisten taloudellisten resurssiensa puitteissa. Asia tulisi kuitenkin todeta ja perustella selkeästi (VM).

Kuntaliitto kiinnitti huomiota siihen, että laaja vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus lisäisi viranomaisten velvollisuuksia sekä viranomaisten ja tuomioistuinten työmäärää, koska vireillepanojoita voi olla erittäin paljon ja vireillepanoja useita. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden laajentamisen arvioitiin lisäävän valituksia ja kuntien työtaakkaa, vaikka asiat eivät aina kohdistuisi suoraan niiden toimintaan (Helsingin kaupunki, Ympäristöviranhaltijat ry). Ehdotettujen säännösten arvioitiin tuovan hallinto-oikeuksille uusia tehtäviä ja



kasvattavan työmäärää sekä mahdollisesti pidentävän käsittelyaikoja, vaikka vaikutusten tarkka ennakointi on vaikeaa (Itä-Suomen hallinto-oikeus). Lisäksi todettiin, että vireillepanoja saatettaisiin tehdä myös tilanteissa, joissa lain soveltamiskynnys ei täyty (Itä-Suomen hallinto-oikeus).

Kuntaliitto totesi, että suunnitelmien laatiminen ja toimeenpano lisäävät hallinnollista työtä. Mittausvaatimusten kiristyminen voi edellyttää uusia mittauspisteitä. LVM korosti kustannustehokkaita ratkaisuja, kuten esimerkiksi olemassa olevien asemien hyödyntämistä. Tulisija- ja savupiippuyhdistys ja Nuohousalan Keskusliitto toivat esiin, että puun pienpolton päästöihin liittyen tarvitaan ohjausta, neuvontaa ja teknisiä ratkaisuja sekä rajoituksia tulee välttää, huomioiden huoltovarmuus ja kustannukset. Lisäksi kaivataan konkreettisempia keinoja päästöjen vähentämiseen, esimerkiksi tulisijojen nuohous ja modernisointi.

Valtiokonttorin mukaan korvausvastuun kohdentuminen viranomaisten välillä on epäselvä. Teollisuusalueilla kunnan vaikutusmahdollisuudet rajalliset, josta seuraa, että vastuita ja keinoja täsmennettävä. EU-maiden välinen tasapuolisuus mittaus- ja velvoitetasoissa on tärkeää. Tiedotuksen tulee olla selkeää ja kansalaislähtöistä.

4. Yksityiskohtainen palaute

4.1. Ilmanlaadun turvaaminen, seuranta, hallinta, tiedottaminen ja mittauksen laadunvarmennus

4.1.1. Yleinen palaute

Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen piti kannatettavana sitä, että hallituksen esitys hyödyntää kustannustehokkaasti olemassa olevia mittauksia ja osaamista sekä laajaalaista yhteistyötä uusien velvoitteiden toteuttamiseksi.

Mynämäen tekninen lautakunta kannatti mallintamisen ja muun teknisen seurannan hyödyntämistä ilmanlaadun arvioinnissa sekä tiedottamista ja neuvontaa koskevia velvoitteita. Myös Rautjärven kunnan mukaan tiedottamisvelvollisuus ei laajene kohtuuttomasti, ja se kannatti ilmanlaadun seurannan toteuttamista jatkossakin elinvoimakeskusten ja valtakunnallisten viranomaisten kanssa.

Tampereen ympäristönsuojeluviranomainen ja Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen kannattivat sitä, että ilmanlaadun seurantaa tehdään useammalla paikkakunnalla ja että kaupunkitausta-asemia sijoitetaan myös pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Tämä mahdollistaa kattavamman yleiskuvan saamisen ilmansaasteille altistumisesta Suomessa.

HSY piti myönteisenä, että esitysluonnoksessa ilmanlaadun seurannan, hallinnan ja tiedottamisen vastuut on täsmennetty ja että toimivaltaiset viranomaiset ja niiden tehtävät käyvät selkeästi ilmi sääntelystä.

HSY piti esitettyä kansallisen tason ilmanlaadun seurannan kokonaisuutta perusteltuna ja toteuttamiskelpoisena HSY:n mittausverkkoa hyödyntäen. Toteutus edellyttää sekä selkeää vastuunjakoja ilmanlaadun mittauksen järjestämisen, raportoinnin ja suunnitelmien laatimisvelvollisuuden osalta että seurannan pitkäjänteistä rahoitusta.

HSY:n mukaan esitys hyödyntää kustannustehokkaasti olemassa olevia mittauksia ja osaamista sekä laaja-alaista yhteistyötä uusien velvoitteiden toteuttamiseksi. On luontevaa, että uusien velvoitteiden mukainen



seuranta painottuu Suomessa pääkaupunkiin, jossa on suurin altistuva väestö ja kyseisistä mittauksista on aikaisempaa kokemusta.

THL kannatti ultrapienien hiukkasten seurantaan ilman saastumisen keskittymässä, jossa pitoisuudet ovat erityisen korkeita, sillä seurannalla saadaan tietoa altistumisen ja terveysvaikutusten arvioimiseksi sekä edelleen kaupunkisuunnittelun tueksi.

Hengityслиitto kannatti sitä, että ilmanlaadun seurannalle ja hallinnalle on nimetty kansalliset vastuutahot ja että niistä tulee tiedottaa yleisöä. Hallituksen esityksessä todetaan, että tarkoituksena on, että vastuutahot käyvät selvästi ilmi esitetyistä hallituksen esityksen säännöksistä. Tässä on onnistuttu hyvin. Ilmanlaadun seurannalle ja hallinnalle on myös osoitettava resursseja, jotta toimet tulevat käytäntöön.

Hengityслиitto kannatti myös selkeää vastuuttamista ja resursointia niin, että jatkossa THL huolehtisi siitä, että kunnilla olisi saatavilla ajantasaista tietoa terveysvaikutuksista. Tätä keskitetysti annettua tietoa voisivat myös järjestöt viestiä eteenpäin kohderyhmilleen omilla kanavissaan.

Allergia-, Iho- ja Astmaliitto kannatti ehdotusta nimetä kansalliset vastuutahot ilmanlaadun seurannalle ja hallinnalle. Seurannalle ja hallinnalle on varattava myös riittävästi resursseja. Järjestö korosti, että ilmanlaatu ja sen seuranta sekä siitä tiedottaminen on ensiarvoisen tärkeää sekä hengityselin- ja sydänsairauksia sairastaville sekä ilman epäpuhtauksille herkille väestöryhmille. Siksi ajantasaiseen ja selkokieliseen tiedottamiseen tulee panostaa.

Hengityслиitto kannatti yleisölle sekä ympäristö- ja terveysjärjestöille ja muille asian kannalta merkityksellisille tiedottamista ja piti sitä hyvin tärkeänä toimena ilmanlaadun heikkenemisen tilanteissa, jotta herkkää (pitkäaikaissairaat, iäkkäät ja lapset) väestöä voidaan suojella. Laaja-alainen, oikea-aikainen ja ennakoiva tiedottaminen antaa kansalaisille ja etenkin herkille väestöryhmille ja heistä huolehtiville mahdollisuuden tehdä myös omaehtoisia suojautumistoimenpiteitä.

Suomen Omakotiliitto piti tärkeänä, että ilmanlaadun seuranta, tiedottamista ja mittausten laadunvarmennusta kehitetään kansallisesti yhdenmukaiseksi ja luotettavaksi. Seurannan kehittäminen luo hyvän perustan oikeasuhteisille ja kohdennetuille toimille myös paikallisesti. Lausunnonantaja piti esitystä ilmanlaadun seurannan ja tiedottamisen kehittämisen osalta pääosin kannatettavana mutta totesi, että pientalo^[OB] ja vapaa-ajan asukkaiden asema näkyy esityksessä velvoitteiden kohteena selkeämmin kuin vaikutusten arvioinnissa.

Savukosken kunta piti ilmanlaadun seurannan kehittämistä ja teknisten ratkaisujen, kuten mallinnuksen, hyödyntämistä lähtökohtaisesti kannatettavana. Lausunnonantaja katsoi kuitenkin, että pienillä kunnilla ei ole taloudellisia eikä henkilöstöresursseja vastata laajenevista velvoitteista liittyen ilmanlaadun seurantaan, tietojen toimittamiseen, ympäristön tilan seurantaan sekä mittausjärjestelmien ja mallinnusten vaatimustenmukaisuuteen.

Tornion kaupunki piti EU:n ilmanlaatudirektiivin uudistusta ja sen terveysperusteisia tavoitteita lähtökohtaisesti myönteisinä.

Natur och Miljö piti myönteisenä ilmanlaadun seurannan ja hallinnan vastuunjaon selkeyttämistä ja laajempien seurantavaatimusten käyttöönottoa. Toimiva ja luotettava valvonta on perusedellytys sekä ihmisten terveyden että luonnon suojelemiseksi ilmansaasteilta. Natur och Miljö halusi kuitenkin samalla korostaa, että kasvavat vaatimukset vaativat riittävät resurssit mittauksiin, mallinnukseen ja tiedonhallintaan.



Ilman riittävää rahoitusta seuranta on vaarassa jäädä epätasaiseksi ja riittämättömäksi, mikä puolestaan vaikeuttaa tehokkaiden toimien toteuttamista. Mallinnus on tärkeä lisä, mutta se ei saa korvata todellisia mittauksia alueilla, joilla on suuri ilmansaastealtistus. Lisäksi yleisölle tiedottamista koskevat säännökset ovat keskeisiä terveyden ja ympäristön tehokkaan suojelun varmistamiseksi. Tietojen olisi oltava ajantasaisia, helposti saatavilla ja ne olisi suunniteltava siten, että ne mahdollistavat konkreettiset suojatoimet erityisesti herkkien ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta.

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen kannatti nimenomaisesti ehdotusta, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirastolle osoitetaan vastuu eri toimijoiden yhteistyön koordinoinnista tilanteissa, joissa kunnan omat toimivaltuudet eivät ole riittäviä ilmanlaadun parantamiseksi. Tämä selkeyttää vastuunjakoja ja tukee kuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa ilmanlaatuun erityisesti silloin, kun päästölähteet tai toimenpiteet eivät ole yksinomaan kunnan päätösvallassa. Esityksen lakitekstiä ja perusteluja tulisi kuitenkin tarkentaa valtioneuvoston asetuksella, jotta selkeytettäisiin konkreettinen vastuunjako ilmanlaadun seurannan järjestämisessä ja hallinnassa esim. kuntien, elinvoimakeskusten ja valtion viranomaisten välillä.

HSL suhtautui hallituksen esitysluonnokseen myönteisesti ja piti tärkeänä tavoitella ilmanlaadun parantamista ja huonosta ilmanlaadusta aiheutuvien terveyshaittojen vähentämistä.

HSY:n mukaan mallinnuksen rooli korostuu uudessa ilmansuojelutoimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa. Katupöly on Suomen kaupungeissa keskeinen ilmanlaatuhaaste, mutta katupölyn mallintamistarkkuus on vielä puutteellinen. Katupölymallinnusten kehittämiseen on kohdennettava kansallisesti riittävät resurssit, jotta mallintaminen olisi käyttökelpoinen ja hyvä työkalu ilmanlaadun seurantaan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin.

Helsingin kaupungin mukaan mallinnuksen rooli korostuu uudessa lainsäädännössä erityisesti mittausten edustavuuden arvioinnissa sekä ilmansuojelutoimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa. Kuitenkin tiedetään, että etenkin hengitettävien hiukkasten mallintamiseen liittyy huomattavia epävarmuuksia ja haasteita. Mallinnuksen kehittäminen vaatii voimakasta panostamista kansallisesti tai esimerkiksi pohjoismaisena yhteistyönä, jotta mallintaminen olisi käyttökelpoinen ja hyvä työkalu ilmanlaadun seurantaan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin. Tähän kehitystyöhön olisi erittäin tärkeä osoittaa myös resursseja ja työtä olisi tarkoitusmukaisinta tehdä valtion tutkimuslaitosvetoisesti.

Raahen ympäristönsuojeluviranomaisen mukaan on hyvä asia, että mallintamista tuodaan enemmän käyttöön mittauksia tukemaan. Mallintamisesta ei saa kuitenkaan aiheutua kunnille lisää kustannuksia.

Muuramen kunnan mukaan esityksessä tulee selkeämmin huomioida tilanteet, joissa ilmanlaadun raja-arvojen tai tavoitearvojen ylitykset johtuvat useiden päästölähteiden yhteisvaikutuksesta (esim. kotitalouksien pienpoltto, liikenne ja ympäristöluvanvarainen teollinen toiminta). Muuramen kunnassa on merkittävää teollisuutta, mutta se on suurelta osin häiriötöntä teollisuutta, eikä aiheuta merkittäviä päästöjä. Sen sijaan kunnan alueen läpi kulkeva vilkas vt 9 on merkittävä päästölähde, johon kunta ei toiminnallaan pysty juurikaan vaikuttamaan. Näin ollen Elinvoimakeskusten rooli Muuramen kunnassa on selkeimmin korostunut Lupa- ja valvontaviranomaisen kanssa alueella.

Muuramen kunta toi myös esiin, että perusteluissa on tunnistettu, että erityisesti pienpoltto voi aiheuttaa epäpuhtauksien kohoamista asuinalueilla ja että tarvitaan paikallisia sekä mahdollisesti valtakunnallisia toimia. Samalla on kuitenkin varmistettava, että sääntely kattaa myös yhteisvaikutustilanteet ja että toimenpiteet kohdistuvat todellisiin, tunnistettuihin lähteisiin oikealla toimijatasolla. Lakiluonnoksessa käytetty



lähestymistapa jättää epäselväksi vastuut, menettelyt ja kohtuulliset toimenpiteet silloin, kun kunnan toimivalta ei ulotu kaikkiin ylitystä aiheuttaviin lähteisiin. Tämä on merkittävä epäkohta lakiesityksen sisällöissä. Yhteisvaikutustilanteissa mittausaseman sijainti, paikalliset leviämisolosuhteet sekä säävaihtelu voivat korostaa tiettyjen lähteiden vaikutusta ja vaikeuttaa yksittäisen toimijan vaikutusmahdollisuuksien arviointia. Tämän vuoksi perusteluissa ja velvoitteissa tulisi erottaa: (1) päästöjen lähteet, (2) toimivalta ja valvonta sekä (3) toimenpiteiden kohdentaminen ja kustannusvastuut.

Lohjan kaupunki ehdotti, että ilmanlaadun seurantamenetelmiin ja mittausten edustavuuden arviointiin lisättäisiin mahdollisuus käyttää mallintamissovellutuksia. Lakiesityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa mallinnukseen liittyvään epävarmuuteen ja siihen, mitä ennustetta tai simulointia käytetään kuntakohtaisena seurantatuloksena, johon ilmanlaadun raja-arvoja mahdollisesti verrataan. Kuinka mallinnuksen luottamusväliä huomioidaan laintulkinnassa? Lakimuutos ei myöskään saisi johtaa tilanteeseen, missä seuranta-asemien sijoittelu (tarkemmat seurantatulokset vs. mallinnus) voisi johtaa kuntien epätasa-arvoiseen kohteluun lakivelvoitteiden ja kustannusten näkökulmasta. Yhteistarkkailun toteuttamisessa on kuntien lisäksi ollut aktiivisesti mukana sekä HSY että Uudenmaan ELY-keskus (nykyisin LVV). Lakimuutoksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston olisi jatkossa oltava selvillä ilmanlaadusta ja huolehdittava siitä, että tässä pykälässä tarkoitettu ilmanlaadun seuranta on sen toimialueella järjestetty seuranta koskevien vaatimusten mukaisesti. Lohjan ympäristö- ja lupapalvelut on huolissaan siitä, että pykälää tulkitaan myöhemmin siten, että Uudenmaan ELYn aiemmin hoitama alueellisen seurannan koordinointi häviää ja kuntien on otettava vastaavan yhteistarkkailun järjestämisestä aiempaa suurempia vastuu ja osoitettava siihen jostain lisäresursseja.

Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen toi esiin, että seurannan laajentaminen, uudet suunnitteluvälitteet (erityisesti ilmansuojelun etenemissuunnitelma) sekä raportointivaatimukset lisäävät hallinnollista ja taloudellista taakkaa. Pienillä kunnilla ei ole riittäviä henkilöstö- tai asiantuntijaresursseja ilman lisärahoitusta tai keskitettyjä ratkaisuja. Vastuunjako valtion, alueellisten toimijoiden ja kuntien välillä tulee säätää selkeästi. Erityisesti pienille kunnille tulisi mahdollistaa velvoitteiden hoitaminen yhteistyörakenteiden kautta.

Tornion kaupunki piti tärkeänä, että ilmanlaadun turvaamista koskeva sääntely tukee ennakoivaa ja vaikuttavaa ilmansuojelutyötä. Kuitenkin ilmanlaadun hallintaan liittyvien velvoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa kunnan tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Teollisuus-, raja- ja rannikkokaupungissa ilmanlaatuun vaikuttavat osin tekijät, jotka liittyvät valtion luvittamaan toimintaan tai rajat ylittävään kuormitukseen eikä kunnalla ole niihin välitöntä vaikutusmahdollisuutta. Vastuunjako kunnan ja valtion viranomaisten välillä tulee olla selkeää, erityisesti tilanteissa, joissa ilmanlaatuun liittyvät kysymykset kytkeytyvät ympäristöluvitukseen ja valtion valvontatehtäviin. Pääallekkäistä työtä tulee välttää.

SSAB Europe katsoi, että hallituksen esityksessä ja perusteluissa ei huomioida riittävästi tilanteita, joissa epäpuhtauksien raja-arvon ylittävät pitoisuudet aiheutuvat yhteisvaikutuksesta ympäristöluvallisen toimijan kanssa. "Yksittäinen teollinen lähde" mainitaan kyllä sanana "Ilman saastumisen keskittymän" määritelmässä, mutta määritelmää käytetään vain lakiesityksen § 142 ja ultrapienien hiukkasten yhteydessä. Lisäksi perusteluissa mainitaan ympäristölupavereiden toiminnanharjoittajien osallistumisesta ilmanlaadun seurannan kustannuksiin, sekä raja-arvojen ylittyessä tehtävien toimenpiteiden lisäkustannuksiin. Lakiesitys ja perustelut tunnistavat tilanteet, joissa esim. maantieliikenne voi aiheuttaa hiukkaspitoisuuksilla raja-arvot ylittäviä pitoisuuksia ja tällöin edellytetään viranomaisten välistä yhteistyötä. Mutta mitä tehdään tilanteessa,



jossa kaupunki ei ole teollisen toimijan pääasiallinen valvoja, eikä teollinen toimija voi vaikuttaa tavallisesta asumisesta aiheutuviin päästöihin?

Metallinjalostajat ry ehdotti, että lisätään lakiin/perusteluihin nimenomainen käsittely yhteisvaikutustilanteista (useita päästölähteitä, eri valvontaviranomaiset): vastuut, yhteistyö ja päätöksenteko. Metallinjalostajien näkemyksen mukaan esityksessä tulee selkeämmin huomioida tilanteet, joissa ilmanlaadun raja-arvojen tai tavoitearvojen ylitykset johtuvat useiden päästölähteiden yhteisvaikutuksesta (esim. kotitalouksien pienpoltto, liikenne ja ympäristöluvanvarainen teollinen toiminta). Nykyinen lähestymistapa jättää epäselväksi vastuut, menettelyt ja kohtuulliset toimenpiteet silloin, kun kunnan toimivalta ei ulotu kaikkiin ylitystä aiheuttaviin lähteisiin. Perusteluissa on tunnistettu, että erityisesti pienpoltto voi aiheuttaa bentso(a)pyreenin kaltaisten epäpuhtauksien kohoamista asuinalueilla ja että tarvitaan paikallisia sekä mahdollisesti valtakunnallisia toimia. Samalla on kuitenkin varmistettava, että sääntely kattaa myös yhteisvaikutustilanteet ja että toimenpiteet kohdistuvat todellisiin, tunnistettuihin lähteisiin oikealla toimijatasolla. Yhteisvaikutustilanteissa mittausaseman sijainti, paikalliset leviämisolosuhteet sekä säävaihtelu voivat korostaa tiettyjen lähteiden vaikutusta ja vaikeuttaa yksittäisen toimijan vaikutusmahdollisuuksien arviointia. Tämän vuoksi perusteluissa ja velvoitteissa tulisi erottaa: (1) päästöjen lähteet, (2) toimivalta ja valvonta sekä (3) toimenpiteiden kohdentaminen ja kustannusvastuut. Keskeinen haaste on, että eri päästölähteet kuuluvat eri toimijoiden ja valvontaviranomaisten toimivaltaan. Kunnan ilmansuojelusuunnitelmalla ei voida käytännössä ohjata ympäristöluvanvaraista toimintaa ohi lupaehtojen ja BAT-vaatimusten, eikä luvanvarainen toimija voi vaikuttaa kotitalouksien tavanomaiseen lämmityskäyttämiseen. Lainsäädännössä tulee siksi täsmentää yhteistyö-, kuulemis- ja koordinaatiomenettelyt sekä se, miten toimenpiteet jaetaan tilanteissa, joissa ylitys ei johdu yhdestä lähteestä.

Kuntaliitto esitti, että uusista ja tehtävistä ja velvoitteista aiheutuneet kustannukset on korvattava kunnille täysimääräisesti. Uusien mittausselvöitteiden lisäksi kunnilla aiheutuu kustannuksia tiedottamisesta, erilaisten suunnitelmien laatimisesta sekä ilmanlaatu-tietojen raportoinnista.

VM totesi, että hallitus on sitoutunut hallitusohjelmassaan kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Esitysluonnoksessa on todettu selkeästi Helsinkiä, Tamperetta ja Kuopiota koskevat erityisvelvoitteet ja niiden rahoittaminen, mutta muilta osin esitysluonnoksen lähtökohtana on ilmeisesti, että kyse olisi kunnan olemassa olevan tehtävän tarkentamisesta uusilla raja-arvoilla, ja kunnat toteuttaisivat tätä tarkentuvaa tehtävää nykyisten taloudellisten resurssiensa puitteissa. Asia tulisi kuitenkin todeta ja perustella selkeästi.

Tornion kaupunki piti tärkeänä, että seurannan laajentaminen ja uudet suunnitelmavelvoitteet sekä raportointivaatimukset tulee pitää kunnille kohtuullisena. Mallinnusten ja teknisen seurannan käyttö ilmanlaadun arvioinnissa on perusteltua, mutta tämä on valtakunnallinen tehtävä, jonka toteutusta ei tule siirtää kunnille.

Yksityisen lausunnonantajan mukaan ilmanlaadun mittauspisteet on sijoitettava niin, että ne myös tosiasiallisesti mittaavat väestön altistumista erilaisille päästöille. Erityisesti on direktiivin mukaan kiinnitettävä huomiota päästöjenkeskittymiin, kuten satamiin, lentokenttiin ja vilkkaiden teiden risteyskohtiin. Tällä hetkellä mittauksia ei ole toteutettu ainakaan pääkaupunkiseudulla kattavasti, minkä vuoksi se ei anna totuudenmukaista kuvaa esimerkiksi satamien merentäyttöjen, liikenteen ja puunpolton yhteisvaikutuksista



suurelle väestömäärälle. Kattavan mittausjärjestelmän rahoittaminen toisi pitkällä aikavälillä myös terveyskulujen säästöjä kaupungille.

4.1.2. Pykäläkohtainen palaute

Ilmanlaadun seurannan järjestäminen seuranta-alueilla ja keskimääräisen altistumisen alueyksiköissä (142 a §)

Kuntaliitto kannatti ehdotusta, jonka mukaan pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitetun ilmanlaadun seurannan kustannukset katetaan valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa.

IL esitti mallintamista koskevan vertailulaboratorion termin muuttamista "mallintamisen vertailulaitokseksi" vastaamaan uudistetun ilmanlaatudirektiivin sanastoa ja selkeyttämään lainsäädännössä olevaa termistöä.

LVV kannatti seurannan järjestämistä seuranta-alueella esityksen mukaisesti. Seuranta-alueiden määrää ei tule kasvattaa yli ilmanlaatudirektiivin vaatimustason. LVV piti perusteltuna, että keskimääräisen altistumisen alueyksiköt määriteltäisiin riittävän laajoiksi ja väestön altistumisen kannalta yhtenäisiksi, lukumäärältään selvästi rajatuksi, hallinnollisesti yksinkertaisiksi ja pysyviksi. Alueyksiköitä ei tule muodostaa enempää, kuin altistumisen arviointi ja EU- raportointi edellyttävät.

Tampereen ympäristönsuojeluviranomainen kannatti tarkoituksenmukaisena sitä, että kunnat toteuttavat vähennystavoitteen seurannan muiden mittauksen yhteydessä. Koska keskimääräisten vähennysvelvoitteiden seuranta on direktiivissä määrätty jäsenvaltioiden tehtäväksi, tulee valtion sitoutua kustantamaan seurantavelvoitteesta aiheutuvat kustannukset hallituksen esityksen mukaisesti.

Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen totesi sitoutuvansa esitettyihin mittauksiin, sillä edellytyksellä, että seurannan kustannukset katetaan ministeriölle aikaisemmin toimitetun kustannuslaskelman mukaisesti. Nämä kansalliset seurantavastuut eivät kuulu kunnille säädettyihin seurantavastuuihin, vaan ovat uudistetun ilmanlaatudirektiivin vähimmäisvaatimukset keskimääräisen altistumisen ja ultrapienten hiukkasten näytteenottoaikoista EU:n jäsenmaille. Täten kustannusten kattaminen kuuluu valtiolle. Toteutuksen kannalta ratkaisevaa on vastuunjaon selkeys sekä seurannan täysimääräinen ja pitkäaikainen rahoitus.

HSY huomautti, että esityksen mukaan keskimääräisten altistumisen vähennysvelvoitteiden toteutumista ja typpidioksidin osalta seurattaisiin Suomessa neljällä mittausasemalla. Tähän asti vastaavaa seurantaa on tehty Suomessa vain pienhiukkasille Helsingissä Kallion kaupunkitausta-asemalla. HSY:n mittausverkossa on Kallion kaupunkitausta-aseman lisäksi esikaupunkialueella Helsingin Vartiokylässä sijaitseva mittausasema. On luontevaa, että nämä kaksi mittausasemaa toimivat altistumisen vähennysvelvoitteiden seuranta-asemina sekä pienhiukkasten että typpidioksidin osalta.

HSY totesi sitoutuvansa toteuttamaan sille 142 a §:n esitetyt ilmanlaadun mittaukset sillä edellytyksellä, että seurannan kustannukset katetaan uudistetun direktiivin vaikutusarviossa esitetyn kustannuslaskelman mukaisesti. On välttämätöntä, että kansallisten seurantavelvoitteiden rahoitus varmistetaan täysimääräisesti ja pitkäjänteisesti, jotta esitetyt mittausvelvoitteet voidaan toteuttaa käytännössä.

HSY:n mukaan tulisi kuitenkin vielä selvittää, olisiko velvoitteesta kunnille ja siten HSY:lle tarkoituksenmukaisempaa säätää itse pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetussa laissa (829/2009) tai ainakin viitata tässä kyseiseen lakiin. Helsingin



ympäristönsuojeluviranomainen on tähän liittyvässä aiemmassa lausunnossaan ympäristöministeriölle suhtautunut myönteisesti näihin seurantavelvoitteisiin kahdella edellytyksellä:

- Valtio kattaa seurannan kustannukset HSY:n ympäristöministeriölle toimittaman kustannuslaskelman mukaisesti.
- Valtio laatii ilmansuojelusuunnitelman, mikäli keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoitetta ei saavuteta. Tätä suunnitelman laatimisvelvollisuutta ei tule asettaa kunnalle, jossa mittausasema sijaitsee.

Ilmanlaadun seurannan järjestäminen supermittausasemilla (142 b §)

Kuntaliitto kannatti ehdotusta, jonka mukaan pykälässä tarkoitetun ilmanlaadun seurannan kustannukset katetaan valtion talousarviossa tehtävään osoitetun määrärahan puitteissa.

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen piti kustannusten kannalta perusteltuna hyödyntää olemassa olevia tutkimusasemia supermittausasemia perustettaessa.

Helsingin yliopisto kannatti sitä, että supermittausasemien valinnassa hyödynnetään olemassa olevaa ilmanlaadun tutkimusasemaverkkoa ja resursseja sekä esityksen mukaisia mittauspaikkoja. Edelleen Helsingin yliopisto kannatti ilmanlaatuvaatimuksia ja -tavoitteita uusille monitoroitaville suureille, joilla on oleellisia terveys- ja ilmastovaikutuksia, joihin aiemmalla sääntelyllä ei ole pystytty vastaamaan.

HSY totesi sitoutuvansa toteuttamaan sen vastuulle esitetyt ilmanlaadun mittaukset sillä edellytyksellä, että kustannukset katetaan ministeriölle toimitetun kustannuslaskelman mukaisesti. HSY totesi sitoutuvansa myös mittautulosten raportointiin ja tiedottamiseen direktiivin vaatimusten mukaisesti. HSY painotta, että toteutuksen kannalta ratkaisevaa on vastuunjaon selkeys sekä seurannan täysimääräinen ja pitkäaikainen rahoitus.

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomaisen mukaan ilmanlaadun hallintaan liittyvien viranomaisten vastuuta tulisi selkeyttää valtioneuvoston asetuksella.

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen kehotti supermittausasemien sijoittamisessa ottamaan huomioon myös Itä-Suomen sekä koko Suomen ilmanlaadun edustavuuden.

Helsingin yliopisto vaati, että tehtävään tulee osoittaa riittävät taloudelliset resurssit, jotta uusiin vaatimuksiin voidaan vastata. Rahoituksen tulee olla pitkäkestoista ja jatkua myös vuoden 2030 jälkeen. Rahoitus on lisäksi sidottava kustannustason nousuun.

Tornion kaupungin mukaan kustannustehokkuussyistä on perusteltua, että hyödynnetään olemassa olevia tutkimus- ja mittausasemia. Ilmanlaadun mittausasemien sijoittelussa tulee kuitenkin huomioida alueellinen edustavuus. Mittausverkoston tulee kattaa myös teollisuus- ja rannikkoalueet sekä Pohjois-Suomen erityisolosuhteet.

Ilmanlaadun seurantatietojen toimittaminen Euroopan komissiolle (142 c §)

Kuntaliitto kannatti ehdotusta. Pykälän 1 momentti sisältäisi perussäännöksen lain 142 a §:n ja 142 b §:n mukaiseen seurantaan perustuvien ilmanlaadun seurantatietojen toimittamisesta Euroopan komissiolle. Momentti kytkettäisiin uudistettuun ilmanlaatudirektiivin 23 artiklaan ja yksityiskohtaiset vaatimukset momentin tarkoittamasta tietojen toimittamisesta säädettäisiin pykälän 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella.



Vastuu tietojen toimittamisesta säädettäisiin Ilmatieteen laitokselle. Tämä perustuisi nykyiseen käytäntöön. Momentti sisältäisi myös informatiivisen viittauksen ilmanlaadun tietovarantoon, johon kyseiset ilmanlaadun seurantatiedot kerätään ja jonka kautta ne myös julkaistaan.

Ilmanlaadun hallinta (144 §)

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen kannatti ilmanlaadun hallintaan liittyvää ehdotusta Lupa- ja valvontaviraston koordinoitivastuusta, kun kunnan toimivaltuudet eivät riitä toimenpiteisiin.

LVV kannatti sitä, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ilmanlaadun hallinnasta ja siihen liittyvistä vastuista.

Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen piti Lupa- ja valvontaviraston roolia ja viranomaisten yhteistyötä erittäin hyvänä asiana. Kuten esityksessä on tuotu esiin, elinvoimakeskusten ylläpitämällä liikenneväylillä on paikoin suuri merkitys kaupunkien ilmanlaatuun.

Vantaan kaupunki piti hyvänä sitä, että kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista toimista vastaa Lupa- ja valvontavirasto koordinoitivastuulla, yhdessä muiden asiaan vaikuttavien viranomaisten kanssa. Kunnalla on velvollisuus ilmoittaa LVV:lle tilanteesta, jossa kunnan toimivalta ei riitä.

Raahen ympäristönsuojeluviranomainen katsoi hyväksi muutokseksi sen, että yhteistyötä viranomaisten välillä edellytetään, etenkin liikenteen päästöihin liittyen. Pykälässä ei kuitenkaan millään tavalla huomioida luvanvaraisten toimintojen todellista vaikutusta ilmanlaatuun. Mikäli ilmanlaadun raja-arvojen ylittyminen johtuu ympäristöluvitetusta toiminnasta, on kunnalla olemattomat mahdollisuudet hallita ilmanlaatua. Nykyinen lähestymistapa jättää epäselväksi vastuut, menettelyt ja kohtuulliset toimenpiteet silloin, kun kunnan toimivalta ei ulotu kaikkiin ylitystä aiheuttaviin lähteisiin. Tahoa, jolla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa asiaan, ei tulisi velvoittaa yksinään laatimaan suunnitelmaa tilanteen parantamiseksi. Lisäksi eri päästölähteiden yhteisvaikutustilanteissa mittausaseman sijainti, paikalliset leviämisolosuhteet sekä säävaihtelu voivat korostaa eri lähteiden vaikutusta ja vaikeuttaa eri tahojen vaikutusmahdollisuuksien arviointia.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry esitti huolen siitä, että pienissä kunnissa ympäristönsuojelun työmäärä henkilöstöön nähden on nyt jo hyvin runsas eikä omaa välineistöä ole mahdollisuutta hankkia.

Ilmanlaatuun liittyvistä tiedoista tiedottaminen (144 a §)

THL kannatti uutta THL:n vastuuta ilmanlaadun terveysvaikutuksista tiedottamisesta. THL katsoi tärkeäksi olla mukana keskusteluissa, jos 144 a §:ssä mainitun Valtioneuvoston asetuksen mukaan tehdään tarkennuksia THL:n vastuulle suunnitellusta terveysvaikutuksiin liittyvästä tiedottamisesta.

HSY piti hyvänä, että ehdotuksen 144 a §:ssä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos vastaa sen toimialaan kuuluvasta terveysvaikutuksiin liittyvästä tiedottamisesta. Vastuuta kansallisen ilmanlaatuindeksin kehittämisestä ja ylläpidosta ei mainita lakitasolla. Jatkossa olisi tärkeää, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on mukana ilmanlaatuindeksin kehittämisessä yhdessä HSY:n ja Ilmatieteen laitoksen kanssa. Nykyinen indeksi on HSY:n ja THL:n yhdessä kehittämä. HSY kannatti myös 144 a §:n esitystä, että Elinvoimakeskus vastaa tiedottamisesta, joka liittyy sen ylläpitovastuulla oleviin valtion maanteihin kohdistuviin toimiin.



Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen piti tärkeänä ilmanlaadusta tiedottamista. Lausunnonantaja piti erittäin hyvänä, että vastuutahoja tarkennetaan ja elinvoimakeskusten roolia nostetaan esiin. Yleisölle on uudistetun ilmanlaatudirektiivin mukaan tiedotettava hyvin laajasti ilmanlaatuun liittyvistä tiedoista.

Kuntaliitto huomautti, että kuntien lisääntyneistä tehtävistä aiheutuneet kustannukset on korvattava täysimääräisesti myös tiedottamisvastuiden osalta. Yleisölle on uudistetun ilmanlaatudirektiivin 22 artiklan mukaan tiedotettava hyvin laajasti ilmanlaatuun liittyvistä tiedoista. Mukana on myös muita kuin ilmanlaadun seurantatietoja. Esimerkiksi 22 artiklaan liittyvässä liitteessä edellytetään tiedottamista myös ennalta ehkäisevistä toimista epäpuhtauksien ja/tai niille altistumisen vähentämiseksi; aloista, joilla päästöjä syntyy eniten; toimintasuosituksista päästöjen vähentämiseksi sekä mahdollisista mittauskampanjoista sekä niiden tuloksista.

Suomen Omakotiliitto muistutti myös, että vapaa-ajan asukkaiden tiedonsaanti on varmistettava yhdenvertaisesti, sillä he eivät välttämättä seuraa kunnan viestintää samalla tavoin kuin vakituiset asukkaat. Vapaa-ajan asuntojakin voi sijaita myös pientaloalueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä.

Ilmanlaadun turvaamiseksi annettavat määräykset (144 b §)

Kuntaliitto kannatti määräyksenantovaltuuden laajentamista myös muihin kuin suunnitelman toimeenpanoon liittyviin asioihin. Laajennettu määräyksenantovaltuus tehostaa kunnan käytettävissä olevia keinoja puuttua ilmanlaadun heikkenemiseen tilanteissa, joissa raja-arvo tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoite ylittyy. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi pientaloalueella tapahtuva puun pienpolton yhteydessä. Vastaavasti laajennus lisää kuntien velvollisuutta antaa kyseisiä määräyksiä.

Helsingin kaupunki kannatti esityksen muutosta, jossa kunta voisi antaa määräyksiä suoraan, jos joku lain 141 § nojalla säädetty raja-arvo tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoite ylittyy. Määräyksiä tosin voitaisiin käytännössä antaa lähinnä puun pienpoltoon liittyen, koska ehdotuksessa todetaan, että ”Liikenteestä aiheutuvien päästöjen vähentämisestä säädetään muualla lainsäädännössä”. Katupölyn vähentämisessä kitkarenkaiden käytön edistäminen on oleellisen tärkeää, koska tutkimusten perusteella tiedetään, että jopa puolet katupölystä aiheutuu nastarenkaiden käytöstä. Tähän lainsäädäntöesitys ei tarjoa ratkaisua.

Yksityinen lausunnonantaja piti oikeana sitä, että kunnalla olisi oikeus antaa määräyksiä, jotka koskevat muiden kuin luvanvaraisten, ilmoitustenvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen rajoittamista ja keskeyttämistä päästöjen vähentämiseksi. Huomioon pitäisi ottaa terveyshaitta asukkaille tai väestölle laajemmin. Lausunnonantaja korosti, että asukkaiden oikeus elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on perusoikeus EU:n perusoikeuskirjan ja Suomen perustuslain mukaan. Koska direktiivin tarkoituksena on ihmisten terveyden suojeleminen, voidaan kysyä, miksi esimerkiksi kieltomääräysten toimeenpanoa ei voitaisi esittää terveydensuojelulain yhteydessä. Jo nykyisellään lain 51 ja 52 §:n perusteella voitaisiin antaa tällaisia määräyksiä. Lakia ollaan parasta aikaa uudistamassa, joten tarvittavat viittaukset muuhun lainsäädäntöön voitaisiin toteuttaa tässä yhteydessä. Esimerkiksi voitaisiin harkita liikenteen rajoittamista koskevien määräysten antamista terveydensuojelulain perusteella, koska kyseessä voisi olla sekä valtakunnallisten että kunnan katujen liikenteen rajoittaminen erityisesti katupölykautena.

Kuntaliitto toivoi, että kuntien resurssit ja osaaminen määräysten antamiseen varmistettaisiin toimeenpanon yhteydessä. Kuntaliitto piti kannatettavana myös selventää kyseisten määräysten suhdetta muihin



ympäristönsuojelulain mukaisiin määräyksiin. Pykälää olisi voinut vielä selventää menettelysäännöksillä tai viittauksilla niihin.

LVM kiinnitti huomiota siihen, että esityksen 144 b §:ssä, jossa säädettäisiin kunnan mahdollisuuksista antaa määräyksiä ilmanlaadun turvaamiseksi, mainittiin, että liikenteessä aiheutuvien päästöjen vähentämisestä säädetään muualla lainsäädännössä. Pykälän perusteluissa viitataan määräyksiin, joita voitaisiin antaa liikennejärjestelmistä ja maanteistä annetun lain (503/2005) perusteella väylien puhtaanapidosta sekä tieliikennelain (729/2018) perusteella liikenteen rajoittamisesta. Erityisesti liikennejärjestelmistä ja maanteistä annetun lain kohdalta jää epäselväksi mihin määräyksiin viitataan. Kuntien kohdalla voisi myös olla aiheellista viitata kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossapidosta annettuun lakiin (669/1978).

MMM vastusti ehdotettua kunnan toimivallan laajentamista, jossa kunta voisi kieltää puun polttamisen, jos tällainen toimenpide ei sisälly ilmanlaadun parantamista koskevaan suunnitelmaan. MMM katsoi, että ei ole asianmukaista laajentaa kunnan toimivaltaa kieltää laillista lämmitysmuotoa tilanteessa, jossa kunta ei edes ole laatinut asiaa koskevaa suunnitelmaa. MMM:n näkemyksen mukaan ehdotus heikentää myös kiinteistön omistajan omaisuudensuojaa ilman asianmukaisia perusteita.

Suomen Omakotiliitto korosti, että puun pienpolttoa ei tule kieltää. Ilmanlaadun parantaminen tulee toteuttaa suomalaisen asumisen erityispiirteet tunnistaen ja huoltovarmuus huomioiden. Neuvonta ja osaamisen lisääminen oikeisiin toimintatapoihin ovat tehokkaampia ja hyväksyttävämpiä keinoja kuin rajoituksiin perustuva sääntely. Puun pienpolttoa tulee ohjata siten, että ilmanlaatu paranee ilman kohtuuttomia seurauksia kotitalouksille. Pientalo- ja vapaa-ajan asukkaiden näkökulmasta keskeistä on, että ensinnäkin seurantatieto johtaa ensisijaisesti ohjaukseen, neuvontaan ja tiedottamiseen, ei automaattisiin rajoituksiin. Erityisesti pykälässä 144 b § on kirjattu, että kunnalle annettaisiin mahdollisuus antaa suoria ilmanlaadun turvaavia määräyksiä. Tämä on merkittävä uusi toimivaltuus ja lausunnonantaja korosti, että määräyksiä tulee käyttää vain viimesijaisina ja tilapäisinä keinoina aina ennakoivasti neuvoen.

THL huomautti, että ilmanlaadun turvaamiseksi annettavat määräykset jättävät avoimeksi, tarkoitetaanko pykälässä lyhytaikaisia vuorokausikeskiarvojen ylityksiä vai pidempiaikaisia vuosikeskiarvojen ylityksiä. Vuosikeskiarvon ylittyessä ei lyhytkestoisella rajoituksella välttämättä pystytä vaikuttamaan pitkän aikavälin keskiarvopitoisuuden vähenemiseen riittävästi.

THL esitti, että rajoituksia ja keskeytyksiä määrättäessä tulisi varmistaa, etteivät toimenpiteet johda asukkaiden epätasa-arvoiseen kohteluun. Erityisesti olisi selkeytettävä, koskevatko mahdolliset rajoitukset ainoastaan mittausaseman välitöntä lähiympäristöä vai kaikkia niitä aluetyyppejä, joita kyseinen mittausasema edustaa. Mikäli rajoituksia asetetaan vain mittausaseman lähiympäristöön, on muilla vastaavilla alueilla raja-arvojen ylittyminen ja väestön altistuminen korkeille pitoisuuksille edelleen mahdollista, mikä voi heikentää sääntelyn vaikuttavuutta ja yhdenvertaisuutta.

THL näki tärkeäksi, että kunnalla on mahdollisuus hyödyntää kaikkia vaikuttavia keinoja ilmanlaadun parantamista koskevan suunnitelman toimeenpanemiseksi. Tässä yhteydessä tulisi varmistaa, että myös liikenteestä aiheutuvien päästöjen vähentäminen on tosiasiallisesti käytettävissä oleva keino osana suunnitelman toteutusta, sillä liikenne on keskeinen ilmanlaatuun vaikuttava päästölähde erityisesti kaupunkialueilla.

Vantaan kaupunki esitti selkeytettäväksi ehdotettua 144 b §:ä, joka osittain laajentaisi kunnan toimivaltaa ilmanlaadun turvaamiseksi verrattuna voimassa olevan lain 144 §:n 2 momenttiin ja mahdollistaisi nopean



reagoinnin tilanteissa, joissa ilmanlaadun raja-arvot tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoite ovat vaarassa ylittyä, esimerkiksi puun pienpolttoon kohdistuvilla määräyksillä. Säännöksessä ei kuitenkaan ole täsmennetty sitä hallinnollista menettelyä, jolla tällaiset määräykset annettaisiin, eikä myöskään kuulemisen toteuttamista. Koska pykälän nojalla annettavat määräykset voivat merkittävästi vaikuttaa tietyn alueen asukkaiden toimintaan ja elinolosuhteisiin, on oikeusvarmuuden ja nopeamman päätöksenteon kannalta välttämätöntä, että määräysten antamiseen sovellettava hallintomenettely kuulemisineen täsmennetään selkeästi joko säännöksessä tai sen perusteluissa.

KHO kiinnitti huomiota esityksen 144 b §:ään, jonka mukaan kunta voisi antaa määräyksiä raja-arvon ylittymisen ehkäisemiseksi suoraan ilman, että ne perustuisivat ilmanlaatusuunnitelmien toimeenpanoon. Esimerkkinä on puun pienpolton kielto jollakin alueella ilmanlaadun episodin aikana. Luontevalta tuntuisi, että myös tällaiset tilanteet voitaisiin ennakoida suunnittelussa ja ne sisältyisivät suunnitelmien keinovalikoimaan. Koska tällainen määräys olisi aina kiireellinen, olisi perusteltua, että määräys voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Määräysten antamisen kriteerinä kohtuullisuuden huomioon ottaminen vaikuttaa ongelmalliselta, koska kysymys on väestön terveyden suojaamisesta. Säännöksen viittaus liikenteen päästöjen vähentämisestä muun lainsäädännön mukaan vaikuttaa osin epäselvältä, koska kunnan toimivaltaan kuuluu luontevasti esimerkiksi liikenteen ohjaaminen alueellisilla kielloilla tms. Ehdotetun 144 b §:n nojalla annettaviin määräyksiin ei liittyisi uutta vireillepano- ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä, vaan niihin sovellettaisiin ympäristönsuojelulain yleisiä säännöksiä.

OM kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei mainita, että kyseinen kunnan määräyksenantovalta tarkoittaisi lainsäädäntövallan delegointia perustuslain 80 §:n 2 momentin merkityksessä. Kaavaillussa kunnan määräyksenantovallassa vaikuttaisi käytetyn terminologian kannalta asiallisesti (kunta voi antaa määräyksen) olevan kyse lainsäädäntövallan delegoinnista perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin, jolloin viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tätä olettaen kunnan määräyksenantovallasta perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisena delegointina on omiaan tukemaan voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 214/2013 vp, s. 199–200) oleva perustelu, jossa kunnan ympäristönsuojelumääräysten todetaan olevan säädösvallan käyttämistä perustuslain 80 §:n 2 momentin merkityksessä.

OM piti kaavaillon 144 b §:n sääntelyn tarkoituksena perusteiltaan ymmärrettävinä ja hyväksyttävinä, kun pyritään vaikuttamaan siihen, että ilmanlaatu ei merkittävästi heikentyisi. Pykälässä olisi rajauksia sen osalta, ettei kyseinen määräyksenantovalta voisi koskea luvanvaraisia, ilmoituksenvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja. Määräyksenantovaltuutta olisi luonnoksen mukaan mahdollisuus käyttää vasta sitten, kun raja-arvo ylittyy tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoite ylittyy. Kyseisen määräyksenantovaltan piiriin ei kuuluisi myöskään se, mistä säädetään ympäristönsuojelulain 180 §:ssä. Lisäksi rajauksena olisi, että liikenteestä aiheutuvien päästöjen vähentämisestä säädetään muualla lainsäädännössä.

OM kiinnitti huomiota siihen, että pykäläluonnoksen perusteluissa mainittu ainut konkreettinen esimerkki on puun pienpolton rajoittaminen. Epäselväksi jää pykälässä olevien rajausten jälkeen, mikä muu voisi puun pienpolton lisäksi aiheuttaa sellaista merkittävää ilmanlaadun heikkenemistä, jolloin kunnan olisi perusteltua käyttää kaavaillua määräyksenantovaltuutta. Esityksessä tulisi mahdollisimman kattavasti pyrkiä kuvaamaan ne syyt, joiden perusteella kyseistä kunnan määräyksenantovaltuutta voitaisiin käyttää. Mikäli mainitut syyt



kyetään päättämään tyhjentävästi ennalta, olisi perusteltua mainita ne säännöksessä, jotta kunnan määräyksenantovalta olisi siltäkin osin rajattavissa ja perusteltavissa perustuslain 80 §:n kannalta.

Edelleen OM huomautti, että pykälän perusteluissa todetaan, että pykälän nojalla annettavat määräykset ilmanlaadun turvaamiseksi muistuttaisivat hallintopakon käyttöä. Tätä seikkaa olisi vielä aiheellista enemmän avata esityksen perusteluissa. Määräykset olisivat valituskelpoisia, mutta ne voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Perusteluissa viitataan aiemman ympäristönsuojelulain perusteluihin (HE 84/1999 vp). Kunnan ympäristönsuojelumääräykset vaikuttavat olevan niin kutsuttuja normipäätöksiä, jotka tässä suhteessa eroavat suhteessa muihin perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla annettuihin viranomaismääräyksiin, joista tyypillisesti ei ole valitusoikeutta.

OM totesi, ettei 144 b §:ssä säädettäväksi kaavailtua kunnan määräyksenantovaltuutta käsitellä esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa. Jos määräyksenantovaltuutta ehdotetaan, kyseisessä jaksossa on välttämätöntä arvioida sen perusteltavuutta 80 §:n 2 momentin mukaisena lainsäädäntövallan delegointina (vrt. HE 214/2013 vp, s. 199–200). Arviointiin liittyy nähtävästi myös kysymys siitä, voisiko kyseisen määräyksenantovaltuuden käyttäminen johtaa käytännössä perusoikeuksien rajoittamiseen, ja jos voi, täytyvätkö perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta määräyksenantovallan käyttöön liittyy mm. välttämättömyysvaatimus, jolloin esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida välttämättömyyskriteerin sisällyttämistä määräyksenantovallan käyttämisestä koskevaan säännökseen.

4.2. Ilmanlaadun parantamista koskevat suunnitelmat

4.2.1. Yleinen palaute

Helsingin kaupunki piti hyvänä, että vastuuta ilmanlaadun hallinnasta ja ilmansuojelu- ja etenemissuunnitelmien tekemisestä on jaettu kuntien lisäksi myös valtion toimijoille: elinvoimakeskuksille, Lupa- ja valvontavirastolle sekä ympäristöministeriölle. Tornion kaupunki piti tärkeänä, että ilmanlaadun turvaamista koskeva sääntely tukee ennakoivaa ja vaikuttavaa ilmansuojelutyötä.

Valtiovarainministeriö katsoi, että esityksessä on tunnistettu hyvin kuntien rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa alueensa ilmanlaatuun, ja pitää kuntien ja valtion aluehallinnon yhteistyötä kannatettavana.

Rautjärven kunta piti tärkeänä, että sääntelyn toimeenpanossa noudatetaan riskiperusteisuutta ja suhteellisuusperiaatetta. Tornion kaupunki huomautti, että ilmanlaadun hallintaan liittyvien velvoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa kunnan tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin ja että uudet suunnitelmavelvoitteet tulee pitää kunnille kohtuullisena. Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomaisen lausunnon mukaan velvoitteita tulisi keventää tai yhdistää erityisesti alueilla, joilla ilmanlaatuongelmat ovat vähäisiä.

Helsingin kaupunki totesi, että etenemissuunnitelmien laatimisvelvollisuus tulee lainsäädäntöön uutena velvoitteena. Aiempien vuosien mittausten perusteella sen laatiminen tulee todennäköisesti konkretisoitumaan usean kunnan kohdalla. Ilmansuojelu- ja etenemissuunnitelmien laatiminen aiheuttaa kunnille merkittäviä kustannuksia. Suunnitelmien laatimisen lisäksi tulee kustannusvaikutuksia toimenpiteistä ilmanlaadun parantamiseksi. Hallituksen esityksen luonnoksessa on mainittu katujen kunnossapidon menetelmät ja niiden kehittäminen, jotka ovatkin keskeisessä roolissa katupölyn vähentämiseksi. Ne eivät kuitenkaan ole ainoa toimenpide katupölyn vähentämiseksi, vaan kunnan on tehtävä raja-arvojen alla



pysymiseksi erilaisia ilmanlaatua parantavia toimenpiteitä hyvin laajalla rintamalla eri toimialojen yhteistyönä. Kuntien rahoitus- ja resurssitarpeet olisikin turvattava tämän osalta. Kunnille aiheutuvat kustannukset suunnitelmien laatimisesta ja toimien toteuttamisesta, kasvavan resurssitarpeen ja hallinnollisen taakan nosti esiin moni muukin taho lausunnoissaan (Kuntaliitto, Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen, Savukosken kunta, Rautjärven kunta). Kuntaliitto edellytti lausunnoissaan, että lisätyöstä aiheutuvat kustannukset olisi korvattava kunnille täysimääräisesti. Tornion kaupunki huomautti, että rajallisten resurssien vuoksi on varmistettava, että kunnilla on helposti ja maksutta käytössä tarvittavat tiedot ja mallinnukset vaadittujen tehtävien hoitamiseksi.

Vantaan kaupunki korosti vastuiden selkeän määrittelyn tärkeyttä. Lakimuutos ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kunta joutuu oikeudellisesti vastaamaan etenemissuunnitelmien tai ilmanlaatusuunnitelmien toimista tai laiminlyönneistä, jotka koskevat valtion tieverkkoa, vaikka alueen kunnalla ei ole tosiasiallista toimivaltaa tieverkolla tehtäviin toimenpiteisiin.

Mynämäen tekninen lautakunta ja Tornion kaupunki ehdottivat, että osa tehtävistä tulisi olla keskitettyä valtion toimintaa. Kuntaliitto huomautti, että ilmanlaadun parantamista koskeviin suunnitelmiin sisältyvien toimien tarkempi suunnittelu ja toteuttaminen aiheuttaa kustannuksia mahdollisesti myös valtakunnan tasolla.

Muuramen kunta ehdotti, että ilmansuojelusuunnitelman rakenne ja sisältö sekä laatimisprosessi tulisi pitää mahdollisimman kevyenä. Rautjärven kunta piti tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistetaan kunnille riittävä ohjeistus ja tuki, jotta velvoitteet voidaan toteuttaa käytännössä sujuvasti ja yhdenmukaisesti koko maassa. Kuntaliitto huomautti, että suunnitelmien laatiminen edellyttää vastuuviranomaiselta perehtymistä ja kouluttautumista.

Tornion kaupunki huomautti, että teollisuus-, raja- ja rannikkokaupungissa ilmanlaatuun vaikuttavat osin tekijät, jotka liittyvät valtion luvittamaan toimintaan tai rajat ylittävään kuormitukseen eikä kunnalla ole niihin välitöntä vaikutusmahdollisuutta. Vastuunjako kunnan ja valtion viranomaisten välillä tulee olla selkeää erityisesti tilanteissa, joissa ilmanlaatuun liittyvät kysymykset kytkeytyvät ympäristöluvitukseseen ja valtion valvontatehtäviin. Myös Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen korosti lausunnossaan, että vastuunjako valtion, alueellisten toimijoiden ja kuntien välillä tulee säätää selkeästi. Porin kaupunki ehdotti, että etenemissuunnitelman ja ilmansuojelusuunnitelman laatimisasiä tulisi tilanteissa, joissa raja-arvojen ylittävien päästöjen aiheuttaja on ympäristöluvallinen laitos, saattaa ympäristöluvan valvontaviranomaisen käsiteltäväksi.

Suomen Omakotiliitto, Nuohousalan Keskusliitto, Tulisija- ja savupiippuyhdistys sekä Mynämäen tekninen lautakunta toivat lausunnoissaan esiin puun pienpolton merkitystä osana Suomen energiajärjestelmää mm. kylmä ilmasto ja huoltovarmuus huomioiden. Neuvonta ja osaamisen lisääminen kohti parempia puunpolttotapoja samoin kuin vähäpäästöisen teknologian yleistymisen tukeminen olisivat parhaita tapoja päästöjen vähentämiseksi. Mynämäen kunta korosti, että puunpolton rajoittaminen ei saa johtaa asukkaiden lämmityskustannusten nousuun.

Nuohousalan Keskusliitto ja Tulisija- ja savupiippuyhdistys mainitsivat lausunnoissaan monia keinoja pienpolton päästöjen vähentämiseksi, kuten kuntien ja nuohousalan yhteistyön kehittäminen, tulisijakannan kuntokartoitukset ja modernisointiohjelmat sekä päästöjä vähentävät palo- ja piipputekniset ratkaisut. Tulisija- ja savupiippuyhdistys korosti lisäksi, että puunpolton rajoittamisen sijasta sääntely ja ohjaus kohdistuisivat myös muihin ratkaisuvaihtoehtoihin.



Muuramen kunta huomautti, että valtioneuvoston asetuksella säädettäviä toteutuksia on kohtuullisen paljon. Tulevien asetusten todennäköisiä sisältöjä ei avata juurikaan, mikä ei ole lain valmistelun näkökulmasta hyvä asia.

4.2.2. Ilmansuojelusuunnitelma

Yleinen palaute ilmansuojelusuunnitelmasta

Allergia-, Iho- ja Astmaliitto piti ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvoitetta kannatettavana, sillä se tukee ilmanlaadun parantamiseen tähtäävien toimien käytännön toteutumista ja sairauksien ehkäisyä. Savukosken kunta piti suunnitelmallisuutta tärkeänä.

Suomen Omakotiliitto totesi, että ilmansuojelusuunnitelmien laatiminen on perusteltua, mutta painottaa, että suunnitelmissa on välttämätöntä käsitellä pientaloalueet ja vapaa-ajan asuminen omana kokonaisuutenaan, ei samoilla keinoilla kuin tiiviisti rakennetut kaupunkialueet. Suomen Omakotiliitto totesi edelleen, että puun pienpolttua koskevissa toimissa tulee välttää yleisluonteisia rajoituksia, jotka eivät huomioi alueellisia ja ajallisia eroja. Suunnitelmien tulee painottaa oikeanlaisen puunpolton opastusta, teknisiä ohjeita ja viestintää sekä paikallisten olosuhteiden ja sääolosuhteiden huomioon ottamista.

HSL katsoi, että ilmansuojelusuunnitelmien ja ilmansuojelun etenemissuunnitelmien valmistelussa olisi hyvä tunnistaa, että joukkoliikenteen kulkutapaosuuden sekä kävelyn ja pyöräilyn osuuksien määrätietoinen kasvattaminen on yksi tärkeä keino vaikuttaa myönteisesti kaupunkiseutujen ilmanlaatuun. Lisäksi HSL muistutti, että liikennettä ja liikennejärjestelmää koskevissa toimissa Helsingin seudulla tehdään jo nyt ja on syytä tehdä myös tulevaisuudessa ja kaupunkiseutujen ilmalaadun osalta tiivistä yhteistyötä kuntien, valtion, HSY:n ja HSL:n välillä.

Allergia-, Iho- ja Astmaliitto korosti, että kunnille on turvattava riittävät resurssit suunnitelmien laadintaan ja toimeenpanoon, ja että valmistelussa tulee hyödyntää laajasti asiantuntemusta. Lisäksi liitto piti tärkeänä, että kunnilla ja muilla toimijoilla on velvoite tehdä tarvittaessa yhteistyötä, jotta ilmanlaadun parantamiseen tähtäävät toimet ovat vaikuttavia ja kattavia. Myös Savukosken kunta oli huolissaan siitä, että ilmansuojelusuunnitelma voi aiheuttaa pienissä kunnissa merkittävää hallinnollista ja taloudellista kuormitusta ja että se voi jopa muodostua kohtuuttomaksi velvoitteeksi.

Muutamissa lausunnoissa esitettiin valtiolle erilaisia tehtäviä.

Tampereen ympäristönsuojeluviranomainen totesi, että ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatiminen on varsin suuritöistä, joten valtion tulisi laatia suunnitelmanlaatimisohe. Savukosken kunta katsoi, että valtion tulee tuottaa suunnitelmien perustaksi tarvittava taustadata, mallinnukset ja asiantuntija-arviot sekä osallistua kustannusten kattamiseen. HSY ehdotti, että valtio ottaisi vastuuta nastarenkaiden käytön vähentämisestä esimerkiksi edistämällä lainsäädäntöä nastarengasmaksun keräämisen mahdollistamiseksi.

Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus huomautti, että ilmansuojelusuunnitelman laatiminen on erittäin kallista. Keskus ehdotti, että sen sijaan, että vuoden ajan tehtäisiin suunnitelmaa ja mallinnettaisiin sen vaikutuksia, tehtäisiin erilaisia toimenpiteitä välittömästi ja mitattaisiin todelliset vaikutukset ilmanlaatuun.

SSAB Europe nosti esiin HE:n perusteluihin liittyen, että Raahen Lapaluodon mittausaseman sijainti on keskellä pientalovaltaista asuinalueita ja läheiseen tehdasalueeseen nähden vallitsevien tuulen suuntien



alapuolella, jolloin mitattavat pitoisuudet edustavat ns. worst case -tilannetta puun pienpolton ja terästehtaan päästöjen yhteisvaikutuksesta. Kumpikaan toimija ei pysty täysin vaikuttamaan siihen, miten toisen päästöt ja toimenpiteet päästöjen vähentämiseksi näkyvät pitoisuustasossa mittausasemalla. Kaupunki ei ole direktiivilaitoksen vastuuvaikeus, ja vaikka paikallisella viranomaisella onkin vaikutusvaltaa myös direktiivilaitoksen toimintaan, millaisia toimenpiteitä kaupunki voisi ilmansuojelusuunnitelma edellyttää toimijalta, jonka toimintaa säädellään ympäristöluvalla?

SSAB Europe huomautti lisäksi, että asuinalueella mitatta bentso(a)pyreenin vuosikeskiarvo ei voi olla teollista toimintaa ohjaava suure, sillä bentso(a)pyreenin vuosikeskiarvoon vaikuttavat merkittävästi vuodenaika ja sääolosuhteet, joihin teollinen toimija ei pysty vaikuttamaan. Ympäristöluvallisen toimijan päästöjä seurataan BAT-päätelmien, ympäristöluvan ja tarkkailusuunnitelman mukaisesti.

Laatimisvelvollisuus (145 §)

Hengitysliitto, Natur och Miljö ja Mynämäen tekninen lautakunta pitivät tärkeänä ilmansuojelusuunnitelman laatimista. LVV, Hengitysliitto, HSY, Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen, Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus ja Vantaan kaupunki kannattivat LVV:n johtavaa roolia ilmansuojelusuunnitelman laatimisessa tilanteissa, joissa vastuu koskee useaa viranomaista.

Hengitysliitto piti hyvänä, että LVV: johdolla harkitaan, tuleeko myös muiden tahojen kuin kunnan osallistua suunnitelman laatimiseen. HSY piti tärkeänä, että ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuus voi olla myös Elinvoimakeskuksesta, kun vaaditaan valtion ylläpitovastuulla olevaan tiehen liittyviä toimenpiteitä. Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen piti erittäin hyvänä LVV:n ja Elinvoimakeskusten nostettua roolia. Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus kannatti, että raja-arvon ylittyessä kunta arvioi, tarvitaanko ilmansuojelusuunnitelman laatimiseksi yhteistyötä muiden kuntien tai viranomaisten kesken, ja ilmoittaa Lupa- ja valvontavirastolle, jos yhteistyö on tarpeen.

Kuntaliitto huomautti, että vastuutahojen määrittely lainsäädännössä on ensiarvoisen tärkeää. Lain toimeenpanossa viranomaisten saumaton yhteistyö sekä yhdessä suunnitellut toimenpiteet säästävät resursseja kaikilta.

Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus totesi, että LVV:n, Väyläviraston ja Elinvoimakeskuksen roolit toimenpiteiden koordinoijana ja osapuolina on hyvä kirjata lakiin.

Helsingin kaupunki ehdotti suunnitelman laatimisvastuun selkeyttämisen takia seuraavaa muotoilua pykälän tekstiin: "Jos kyse on tilanteesta, jossa useiden viranomaisten on laadittava yhteinen ilmansuojelusuunnitelma, vastaa Lupa- ja valvontavirasto sen laatimisesta...".

KHO:n lausunnon taustamuistossa huomautettiin, että LVV:n tehtävä ei vaikuta erityisen jäsentyneeltä, kun se toimii osin itse seurantaan ja suunnitteluun osallistuvana sekä myös valvontaviranomaisena. Valtioneuvoston toimivalta ilmansuojelusuunnitelman hyväksymisessä ehdotetun 194 §:n 3 momentin mukaan vaikuttaa osin teoreettiselta. Säännöksen mukaan valtioneuvosto hyväksyisi suunnitelman, joka edellyttää lainsäädäntötoimia. Lisäksi taustamuistiossa KHO huomautti, että HE-luonnokseen sisältyy useita erilaisia päätöksentekotilanteita, joihin voi liittyä epäselvyyttä. Esimerkiksi epäselvää on, tekeekö Lupa- ja valvontavirasto varsinaisen päätöksen 145 §:n 3 momentin mukaan yhteisten suunnitelmien osalta ja 147 b §:n 2 momentin mukaan raja-arvojen saavuttamisen määräajan osalta.



Helsingin kaupunki, Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen ja HSY huomauttivat, että pykälässä ei tule selkeästi ilmi, että valtio vastaisi mahdollisen ilmansuojelusuunnitelman tekemisestä tilanteessa, jossa keskimääräisen altistumisen vähentämistavoite ei toteudu. Yksittäinen kunta ei voi olla vastuussa suunnitelman laatimisesta, vaikka mittaus tapahtuisi kyseisen kunnan alueella. Mainitut tahot ehdottavat, että pykälään tehtäisiin lisäys siitä, että laatimisvastuu näissä tilanteissa on valtiolla. Helsingin kaupunki ehdottaa seuraavaa muotoilua: ”Jos kyse on tilanteesta, jossa keskimääräisen altistumisen vähentämisvelvoite ei toteudu, vastaa valtio/ympäristöministeriö ilmansuojelusuunnitelman laatimisesta...”

Muuramen kunta, Metallinjalostajat ry ja Porin kaupunki nostivat esiin, että valvonnan ja toimivaltuuksien osalta merkittävä haaste on, että eri päästölähteet kuuluvat eri toimijoiden ja valvontaviranomaisten toimivaltaan. Kunnan ilmansuojelusuunnitelmalla ei voida ohjata luvanvaraisia toimijoita. Porin kaupunki lisäksi huomauttivat, että suunnitelmien laatimiskustannukset lisäävät kuntien maksutaakkaa. Raahen ympäristönsuojeluviranomainen katsoi, että ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvoite tuntuu kohtuuttomalta, kun huomioidaan saavutettavissa oleva hyöty tällaisissa tilanteissa. Muuramen kunta ja Metallinjalostajat ry edellyttivät, että lainsäädännössä tulisi täsmentää yhteistyö-, kuulemis- ja koordinaatiomenettelyt sekä se, miten toimenpiteet jaetaan tilanteissa, joissa ylitys ei johdu yhdestä lähteestä. Metallinjalostajat ry korosti lisäksi, että toimenpiteiden tulisi kohdistua todellisiin, tunnistettuihin lähteisiin oikealla toimijatasolla.

Muutamissa lausunnoissa esitettiin valtiolle erilaisia tehtäviä. Mynämäen tekninen lautakunta ehdotti, että valtion tulisi tuottaa suunnitelmien perustaksi tarvittava taustadata, mallinnukset ja asiantuntija-arviot maksutta. Kuntien roolin tulisi rajoittua paikallisten toimenpiteiden koordinointiin ja toteuttamiseen, ei laajojen asiantuntijaselvitysten rahoittamiseen. Hengitysliitto huomautti, että osa kunnista voi tarvita lisäresursseja ja valtion tukea ilmansuojelusuunnitelman laatimiseen. Raahen ympäristönsuojeluviranomainen ehdotti, että kun pääasiallinen päästölähde on puun pienpoltto, ilmansuojelusuunnitelman tulisi olla kansallinen.

Raahen ympäristönsuojeluviranomainen nosti esiin, että Lapaluodon mittauspiste sijaitsee keskellä pientaloaluetta ja lisäksi vallitseva tuulen suunta on SSAB:n terästehtaalta päin. Näin ollen mittauspiste edustaa worst case -tilannetta, jossa päästölähteitä on mahdotonta erotella tarkasti toisistaan. Raahen ympäristönsuojeluviranomaisen mukaan tällaisessa tilanteessa teollisen toiminnan päästöjen alentaminen tulisi ratkaista ympäristölupamenettelyn kautta, ei ilmansuojelusuunnitelman kautta. Pientaloalueen pienpolton päästöihin voidaan vaikuttaa pääasiassa tiedottamalla ja tukemalla pienipäästöisten tulisijojen kehittämistä. Tulisijojen vaihtuvuus on kuitenkin hidasta ja mikäli sitä haluttaisiin nopeuttaa, vaatisi tämä esimerkiksi valtiolta tukea tulisijan uusimiseen. Lisäksi puun poltolla on merkittävä rooli varalämmityslähteenä, eikä puun polttoa voida lähteä määräyksillä kieltämään. Näiden syiden vuoksi bentso(a)pyreenin osalta kunnalla on erittäin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa asutuksen päästöihin vanhoilla asuinalueilla.

Poikkeukset laatimisvelvollisuudesta (145 a §)

Kuntaliitto, Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen ja Rautjärven kunta kannattivat ehdotettuja poikkeuksia suunnitelman laatimisvelvollisuuteen.

Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen huomautti lisäksi, että poikkeusten soveltamisen tulee olla käytännössä toimivaa myös pienissä kunnissa.

Hengitysliitto suhtautui kriittisesti siihen, että hiekoituspoikkeusta käytettäisiin.



Yksityinen lausunnonantaja ei pitänyt direktiivin hiekoitusta ja suolausta koskevien poikkeusmääräysten ottamista Suomen lakiin suositeltavana. On olemassa joukko keinoja, millä katupölyä voidaan vähentää, jos näin vain halutaan.

Raahen ympäristönsuojeluviranomainen ehdotti, että mahdolliseksi poikkeukseksi laatimisvelvollisuudesta tulisi lisätä tilanne, jossa päästöjen lähde on selvitetty ja jossa on todettu päästöjen pääasialliseksi lähteeksi ympäristöluvitettu toiminto. Tällaisessa tilanteessa suunnitelmaa toteutettavista toimista tulisi vaatia kyseiseltä ympäristöluvitetulta toiminnolta.

Sisältövaatimukset (145 b §)

Lausunnoilla olleen luonnostekstin mukaan ilmansuojelusuunnitelmaan on sisällytettävä tarpeen mukaan toimia herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi. Hengityслиitto, Natur och Miljö sekä Allergia-, Iho ja Astmaliitto ehdottivat, että tällaisia toimia olisi aina sisällytettävä ilmansuojelusuunnitelmiin, ei ainoastaan tarpeen mukaan. THL piti tärkeänä, että ilmansuojelusuunnitelmissa huomioidaan erityisesti herkäät ja haavoittuvat väestöryhmät. Näiden ryhmien suojeleminen on keskeistä ja heidän mahdollisuutensa välttää tai vähentää altistumista voivat olla rajalliset. Samalla herkkien ryhmien huomioiminen edistää koko väestön terveyden suojelemista, koska heitä turvaavat toimenpiteet edellyttävät riittävän kattavia ja tehokkaita päästöjen vähennyksiä ja alentavat ilmansaastepitoisuuksia kaikille.

Lisäksi Natur och Miljö nosti esiin, että suunnitelmien tulisi sisältää konkreettisia, ajallisesti määriteltyjä ja seurattavia toimenpiteitä, jotka johtavat todellisiin parannuksiin ilmanlaadussa. Natur och Miljö korosti myös, että ilmansuojelusuunnitelmat tulisi sovittaa yhteen ilmastopolitiikan, liikennesuunnittelun ja energiapolitiikan kanssa.

Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus huomautti, että hengitettävien hiukkasten mallintaminen on haastavaa Suomen sääolosuhteissa eivätkä nykyiset mallit ole riittävän hyviä. Parempien leviämismallien kehittämiseksi tulisi osoittaa valtion rahoitusta.

Yhdenmukaisuus muihin kansallisiin suunnitelmiin (145 c §)

Tätä pykälää koskien ei tullut yksityiskohtaista palautetta.

4.2.3. Ilmansuojelun etenemissuunnitelma

Yleinen palaute ilmansuojelun etenemissuunnitelmista

Suomen Omakotiliitto, Hengityслиitto, Savukosken kunta, Mynämäen tekninen lautakunta ja Natur och Miljö kannattivat ilmansuojelun etenemissuunnitelmia. Suomen Omakotiliitto korosti, että ilmansuojelun etenemissuunnitelmien tulee rakentua realistisille aikatauluille ja kotitalouksien näkökulmasta todellisille mahdollisuuksille. Suomen Omakotiliitto huomautti, että etenemissuunnitelmien tulee nojata asteittaiseen parantamiseen, ei kieltoihin tai pakottaviin lyhyen aikavälin vaatimuksiin. Erityisen tärkeää Suomen Omakotiliiton käsityksen mukaan on, että puun pienpolton päästöjä koskevat toimet perustuvat osaamisen ja käytäntöjen parantamiseen, eivät lämmitysmuodon leimaamiseen ongelmälähteeksi. Savukosken kunta huomautti lisäksi, kuntien hallinnollinen taakka on pidettävä kohtuullisena. Usean kunnan yhteiset etenemissuunnitelmat voivat olla tarkoituksenmukaisia, mutta käytännössä yhteistyöhön voi liittyä haasteita. Pienten kuntien yhdyskuntarakenne, olosuhteet ja päästölähteet voivat poiketa merkittävästi toisistaan. Natur och Miljö totesi lisäksi, että on tärkeää toteuttaa



päästöjä vähentäviä toimia ennen kuin raja-arvot ylittävät, sillä pitkäaikainen altistuminen ilmansaasteille aiheuttaa merkittävää haittaa terveydelle ja luonnolle.

Tampereen ympäristönsuojeluviranomainen totesi, että ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatiminen on varsin suuritöistä, joten valtion tulisi laatia ohje suunnitelman laatimiseksi.

SSAB Europe viittasi ilmansuojelusuunnitelmaa koskevaan palautteeseensa.

Laatimisvelvollisuus ja sisältövaatimukset (145 d §)

Hengitysliitto ja Vantaan kaupunki pitivät hyvänä sitä, että tapauskohtaisesti LVV:n johdolla harkitaan, tuleeko myös muiden tahojen kuin kunnan osallistua suunnitelman laatimiseen. Lisäksi Vantaan kaupunki piti tärkeänä, että vastuut on selkeästi määritelty myös niissä tilanteissa, joissa vastuu siirtyy taholta toiselle. Lakimuutos ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kunta joutuu oikeudellisesti vastaamaan etenemissuunnitelman toimista tai laiminlyönneistä, jotka koskevat valtion tieverkkoa.

Porin kaupunki huomautti, että tilanteessa, jossa korkeat pitoisuudet aiheutuvat ympäristöluvanvaraisen laitoksen toiminnasta, kunnan realistiset mahdollisuudet vaikuttaa päästöjen vähentämiseen ovat olemattomat ja lisäksi suunnitelmien laatimiskustannukset lisäävät entisestään kuntien maksutaakkaa. Tällaisissa tilanteissa etenemissuunnitelman laatimisasi tulisi saattaa valvontaviranomaisen (kuten LVV:n) käsiteltäväksi.

Mynämäen tekninen lautakunta huomautti, että hallinnollinen taakka on pidettävä kohtuullisena. Pienten kuntien kohdalla tulee ensisijaisesti suosia alueellisia, usean kunnan yhteisiä etenemissuunnitelmia valtion ohjauksessa ja tuella. Hengitysliitto totesi, että osa kunnista voi tarvita lisäresursseja ja valtion tukea suunnitelman laatimiseen.

Lausunnoilla olleen luonnostekstin mukaan ilmansuojelun etenemissuunnitelmaan on sisällytettävä tarpeen mukaan toimia herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi. Hengitysliitto ja Natur och Miljö ehdottivat, että tällaisia toimia olisi aina sisällytettävä etenemissuunnitelmiin, ei ainoastaan tarpeen mukaan. THL piti perusteltuna, että ilmansuojelun etenemissuunnitelmissa kiinnitetään erityistä huomiota herkkiin ja haavoittuviin väestöryhmiin. Herkkien ja haavoittuvien ryhmien suojeleminen edellyttää riittävän vaikuttavia ja kattavia päästövähennystoimia, jotka samalla parantavat ilmanlaatua ja terveyden suojelua koko väestössä sekä tukevat väestön yhdenvertaista kohtelua. Natur och Miljö huomautti lisäksi, että suunnitelmien tulisi perustua parhaaseen saatavilla olevaan tieteelliseen tietoon ja edistää ilmanlaadun kehittymistä kohti kansainvälisiä suosituksia.

Poikkeukset laatimisvelvollisuudesta (145 e §)

Kuntaliitto kannatti ehdotettuja poikkeuksia suunnitelman laatimisvelvollisuuteen.

Hengitysliitto suhtautui kriittisesti siihen, että hiekoituspoikkeusta käytettäisiin.

Porin kaupunki ja Raahen ympäristönsuojeluviranomainen ehdottivat, pykälässä tulisi mahdollistaa poikkeus laatimisvelvollisuudesta tilanteessa, jossa ilmanlaatua heikentävät päästöt aiheutuvat ympäristöluvanvaraisesta toiminnasta. Tällaisissa tilanteissa kunnalla ei ole todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa päästöihin. Lisäksi Porin kaupunki ehdotti, että tällaisissa tilanteissa suunnitelman laatimisvastuu tulisi osoittaa toiminnanharjoittajalle ja asia käsitellä ympäristölupaviranomaisessa.



4.2.4. Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma

Hengitysliitto kannatti esitystä lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman laatimisesta, mutta halusi kiinnittää huomion toimintasuunnitelmasta annettuihin poikkeuksiin. Lausunnonantaja totesi, että ylipäättään velvoittavuus suunnitelmassa edesauttaa terveydensuojelun toimien siirtymistä käytäntöön. Hengitysliitto esitti, että sanaparin "on harkittava" sijaan käytetään "on tehtävä" sanaparia: "Suunnitelmaa valmisteltaessa on tehtävä toimia herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi".

Hengitysliitto totesi, että lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmasta annettuihin poikkeuksiin (esimerkiksi kotitalouksien lämmitysjärjestelmien erityispiirteet) perustuen vaikuttaa siltä, ettei toimintasuunnitelma anna merkittäviä eväitä pientalotaajamien talven puun pienpoltolle altistumisen välttämiseen. Puun pienpoltto on suurin pienhiukkasten päästölähde Suomessa, aiheuttaen noin puolet kotimaisista PM_{2,5} -päästöistä. Lisäksi puun pienpoltton arvioidaan tulevaisuudessa pysyvän nykyisellä tasolla. Puun pienpoltto on tämän vuoksi ennustettu olevan suurin yksittäinen tekijä pienhiukkasten aiheuttamaan tautitaakkaan ja ennenaikaisiin kuolemiin. Puunpoltton savuista aiheutuu haittaa sekä terveydelle että asuinympäristön viihtyisyydelle. Vaikutus ilmanlaatuun on sitä suurempi, mitä enemmän puuta poltetaan. Puunpoltossa syntyy aina pienhiukkasia sekä soluille myrkyllisiä ja syöpävaarallisia PAH-yhdisteitä ja muita yhdisteitä, jotka vaikuttavat hengitys- ja sydänsairauksien kehittymiseen ja oireisiin. Lausunnonantaja esitti huolen herkkistä väestöryhmistä, jotka altistuvat naapuruston puun pienpoltton savuille omassa kotonaan. Esityksessä todetaan, että näissä tapauksissa lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman tulee sisältää vain sellaisia toimia, joilla pyritään suojelemaan sekä koko väestöä että herkkiä ja haavoittuvia väestöryhmiä, sekä antamaan helposti ymmärrettävän tiedotuksen avulla suositeltavia toimintatapoja, joilla mitatulle tai ennustetulle ylitykselle altistumista voidaan vähentää. Tällaiset ohjeet tulee olla ensi tilassa ja viimeistään hyvissä ajoin ennen lämmityskautta valmiina kuntalaisten luettavana ja käytäntöön laitettavana. Pelkät ohjeet ilman vaatimusta vähentää puun pienpolttoa eivät todennäköisesti tule riittämään, jos puun pienpoltto tiheillä asutusalueilla jatkuu entiseen malliin.

Natur och Miljö kannatti lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmien vaatimusta, mutta halusivat kiinnittää huomiota muotoiluun ja poikkeuksiin, jotka uhkaavat rajoittaa niiden tehokkuutta. On tärkeää, että suunnitelmiin sisältyy konkreettisia toimenpiteitä, joilla voidaan nopeasti vähentää ilmanlaadun raja-arvojen ylittymistä. Lausunnonantaja katsoi, että ilmaisut, joiden mukaan toimenpiteitä tulisi harkita vain, tulisi korvata vaatimuksilla, joiden mukaan toimenpiteisiin on todella ryhdyttävä. Toimintasuunnitelmissa tulisi lisäksi olla ennalta määritellyt toimenpiteet, jotka voidaan ottaa käyttöön viipymättä, kuten liikenteen ja muiden päästölähteiden rajoitukset. Lausunnonantaja halusi nostaa esille, kuten Hengitysliitto lausunnossaan, pienpuunpoltton merkittäväksi pienhiukkaspäästöjen lähteeksi. Puunpoltton päästöt vaikuttavat sekä ihmisten terveyteen että lähiympäristöön, erityisesti taajamissa. Suositukset eivät yksin riitä vähentämään altistumista, vaan tarvitaan tehokkaampia toimia.

Savukosken kunta kannatti ilmanlaatuun liittyvää tiedottamista ja neuvontaa koskevia velvoitteita.

Savukosken kunta suhtautui kielteisesti pakottaviin paikallisiin rajoitustoimiin. Toimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia eikä niistä saa aiheutua kohtuutonta haittaa kuntien asukkaille. Erityisesti kotitalouksien lämmitykseen liittyvien rajoitusten osalta on huomioitava, että puun poltto on monilla alueilla välttämätön ja keskeinen lämmitysmuoto.



Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus ehdotti kohtaan 146 § muutosta, jonka mukaan jos ilmanlaadun turvaamiseksi 141 §:n nojalla säädetty varoituskynnys on vaarassa ylittyä tai ylittyy, on 2 momentin mukaisen vastuutahon otettava käyttöön jo ennakoon laadittu laadittava lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma ylityksen riskin vähentämiseksi ja ylityksen keston lyhentämiseksi. Määräaika lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman laatimiselle voisi olla vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus ehdotti, että 3 momentin lause kuuluisi seuraavasti: "Suunnitelmassa on oltava toimia väestön ja erityisesti herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi." Laki kiertele ja kaartelee, kun loppujen lopuksi vaatimus on selkeä: Kunnan on tehtävä etukäteen valmiiksi toimintasuunnitelma tilanteisiin, jolloin taajamissa puun pienpoltto aiheuttaa ilman huononemista. Sen tulee sisältää sekä altistujia suojelevia että päästöjä vähentäviä toimia.

Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus kyseenalaisti poikkeuksia sallivan 146 a § 2 momentin tarpeellisuuden. Pykälän tarkoittamissa poikkeuksen sallivissa olosuhteissa voidaan kuitenkin kohtuullisena toimena vaatia myös päästöjä vähentäviä toimia, muun muassa kuivia polttopuita, kitupolton kieltoa ja rajoituksia ajankohtiin, jolloin puuta saa polttaa.

Edelleen Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus esitti selkeytettäväksi, onko poikkeuksia salliva 146 a §:n 2 momentti tarkoitettu tilanteisiin, jolloin puunpoltto on kodin ainoa lämmitysjärjestelmä ja tämän vuoksi päästöjä "ei voi" rajoittaa vaan voidaan ainoastaan suojella altistujia. Lausunnonantaja toivoi lain ottavan kantaa siihen, kumpi on ensisijainen tavoite, oman kodin lämmittäminen puulla keskeytyksettä vai toisen kodin sisäilman savuttomuus. On maantieteellisiä ja meteorologisia tilanteita, jolloin puulla lämmittäjän savu painuu alas ja ympäröi naapurin/naapuruston, jolloin heillä savu tulee väistämättä sisäilmaan. Tilanne kestää harvoin pitkään, kenties joitakin tunteja tai puoli päivää. Puulla lämmittäjälle ei olisi suuri uhraus lopettaa lämmittäminen kyseiseksi ajaksi. Heillä sisäilman lämpötila kenties laskisi yhden asteen. Naapuri voisi sen ajan hengittää kotonaan savutonta ilmaa.

Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus kiinnitti huomiota esityksen 146 §:n 3 momentin luonnokseen, jossa esitetään että "Suunnitelmaa valmisteltaessa on harkittava toimia herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi." Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus katsoi, ettei tässä tilanteessa tarvita harkintaa vaan toimia on tehtävä joka tapauksessa ilman harkintaa ja tavallista väestöä ei ole syytä rajata tästä pois. Lausunnonantaja ehdotti, että kyseinen lause kuuluisi seuraavasti: "Suunnitelmassa on oltava toimia väestön ja erityisesti herkkien ja haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi."

Mynämäen tekninen lautakunta totesi, että pakottaviin paikallisiin rajoitustoimiin, kuten liikenteen tai lämmityksen rajoittamiseen, tulee suhtautua erittäin varovaisesti. Toimien tulee olla suhteellisia, eikä niistä saa aiheutua asukkaille kohtuutonta haittaa tai taloudellista rasitetta.

Suomen Omakotiliitto piti tärkeänä, että esityksessä tunnistetaan kotitalouksien lämmitysjärjestelmien hidas uusiutumisenopeus ja että kaikkiin päästöihin ei voida vaikuttaa nopeasti lyhyen aikavälin toimilla. Lyhyen aikavälin toimissa tulee varmistaa, etteivät toimenpiteet muodostu kohtuuttomiksi kotitalouksille, joilla ei ole lyhyellä aikavälillä mahdollisuutta muuttaa lämmitystapaa tai luopua varalämmitysjärjestelmästä. Toimien painopisteiden tulee keskittyä suosituksiin varoituksiin ja terveysviestintään, ei rajoittaviin määräyksiin, jotka voivat vaarantaa asumisen turvallisuuden varsinkin talviaikaan. Lisäksi tulee rajata, että mahdolliset toimenpiteet puun pienpolttoon liittyen poikkeuksellisiin tilanteisiin, ajallisesti lyhyiksi ja tarkasti perustelluiksi.



Muuramen kunnan mukaan kunnan tiedottamiseen ja neuvontaan liittyvät velvoitteet ovat ymmärrettäviä. Sen sijaan pakottavien paikallisten rajoitustoimien osalta tulee ehdotusta tarkastella monipuolisemmin esim. liikenteen tai lämmityksen rajoittaminen talvikuukausina voi olla kohtuuton ja ylimitoitettu toimenpide. Rajoittamistehtävää ei tule määritellä kunnan tehtäväksi.

HSL piti lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmien osalta tärkeänä, että ilmanlaadun äkilliseen heikkenemisen tilanteissa, jos kunnan tai Elinvoimakeskusten pitää turvautua liikenteen ohjaamiseen toimiin, joukkoliikennettä koskevat toimet suunnitellaan tiiviissä yhteistyössä HSL:n kanssa niin, että toimet eivät heikennä joukkoliikenteen toimintaa eivätkä sen luotettavuutta. Joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn priorisointi tukee sekä pitkäjänteisesti että äkillisissä ilmanlaadun huononemisen tilanteissa kaupunkiseudun ilmanlaadun paranemista

4.2.5. Suunnitelmien laatimisen määräajoista, päivittämisestä, laatimismenettelystä, tiedottamisesta ja tietojen toimittamisesta

Yleinen palaute

Allergia-, Iho- ja Astmaliitto kannatti esitettyä suunnitelma- tai päivitysluonnosten vähintään 30 vuorokauden kestävästä kommentointimahdollisuudesta laaja-alaisesti sekä yleisölle että herkkiä ryhmiä edustaville järjestöille.

Hengitysliitto kannatti sitä, että esityksessä esitetään vähintään 30 vuorokauden kestävästä laadittujen suunnitelma- tai päivitysluonnosten kommentointimahdollisuudesta laaja-alaisesti yleisölle sekä herkkiä ryhmiä edustaville järjestöille.

Natur och Miljö kannatti sitä, että yleisölle annetaan mahdollisuus kommentoida suunnitelmia vähintään 30 päivän ajan. Lausunnonantaja katsoi, että osallistumista tulee aktiivisesti edistää ja prosessin tulee olla läpinäkyvä, jotta käy ilmi, miten saadut näkemykset otetaan huomioon päätöksenteossa.

Suomen Omakotiliitto totesi, että suunnitelmien valmisteluun ja päivittämiseen liittyvät määräajat ja menettelyt ovat pääosin tarkoituksenmukaisia. Suomen Omakotiliitto korosti muutoksista tiedottamisen merkitystä erityisesti pientalo- ja vapaa-ajan asukkaiden näkökulmasta. Tiedottamisen tulee olla selkeää ja ymmärrettävää, helposti saavutettavaa myös vapaa-ajan asukkaille sekä käytännönläheistä ja ohjaavaa. Pelkkä digitaalinen kuuleminen tai yleinen verkkokuulutus ei välttämättä tavoita kaikkia asianosaisia.

Mynämäen tekninen lautakunta koki määräajat kunnille haastaviksi ja niiden saavuttamiseksi valtion tulisi varmistaa, että kunnilla on tiedot ja mallinnukset saatavilla viipymättä ja maksutta.

Muuramen kunta toi esiin, että ehdotetut määräajat ovat kunnille haasteellisia niiden rajallisten resurssien takia. Kovinkaan monessa Suomen kunnassa ei ole ko. aihealueeseen perehtynyttä ja siitä vastaavaa viranhaltijaa, vaan se kuuluu osaksi laajempaa ympäristöterveydenhuollon tai ympäristönsuojelun tehtäväkenttää. Jos uusia velvoitteita kunnille annetaan, tulee niiden aiheuttama kustannus korvata täysimääräisesti.

Metallinjalostajat ry ehdotti, että ilmansuojelusuunnitelmaa koskevaan pykälään lisättäisiin velvoite kuulla niitä toiminnanharjoittajia ja viranomaisia, joiden toimintaan suunnitelman toimenpiteet voivat kohdistua tai joiden toimivaltaa suunnitelma käytännössä edellyttää (esim. ympäristöluvanvarainen toiminta, tienpito, energiantuotanto).



Suomen Omakotiliitto piti tärkeänä, että ilmansuojelusuunnitelmien valmistelussa ja toimeenpanossa kuullaan pientalo- ja vapaa-ajan asukkaita edustavia tahoja sekä huolehditaan suunnitelmien ymmärrettävyydestä myös paikallisesti.

Raahen ympäristönsuojeluviranomainen toi esiin, että etenemissuunnitelman ja ilmansuojelusuunnitelman laatimisten ajankohdat saattavat osua lähelle toisiaan riippuen raja-arvon ylistysvuosista. Suunnitelmien laatiminen aiheuttaa kunnille uusia kustannuksia ja tämän vuoksi pitäisi olla mahdollista jättää etenemissuunnitelman laatiminen väliin ja laatia suoraan ilmansuojelusuunnitelma. Viiden vuoden päivitysväli suunnitelmalle on lyhyt. Toimenpiteiden toteutukselle ja niiden vaikutusten seurannalle tulisi varata enemmän kuin kolme vuotta aikaa.

Yksityinen lausunnonantaja totesi, että Ilmanlaatudirektiivin liitteen VII B on lista komission ohjeellisista toimenpiteistä. Kyseisessä listassa olevat toimenpiteet osalta on kyseenalaista, voidaanko niitä sivuuttaa asetuksenantovaltaan viittaamalla. Liitteen VII B e,g,h,i kohta rajoittavat kunnan perustuslain 121§ mukaista tulevaa budjettivaltaa sekä h kohta asettaa kaavoitukselle tuntuja ja kunnan erityisen tehtävän harkintavallan merkityksettömäksi tekeviä rajoitteita, josta nähdäkseni pitää säätää lailla. Lisäksi tulee muistaa komission säätäneen teleologisen listan, komission aikanaan kyllästyttyä jatkuviin etelä-Euroopan ikuisiin riittämättömistä suunnitelmista johtuviin rikkomisiin, joka korostaa kunnan rahoitusperusteelle ja kaavoitukselle syntyviä riskejä.

Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatimiseen ja päivittämiseen liittyvät määräajat ja päivittämistä koskevat sisältövaatimukset (147 §)

Kuntaliitto kiinnitti huomiota siihen, että Ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimisvelvollisuus olisi rajattu hallituksen esityksessä 145 d § mukaisesti ilmanlaadun seurantatietoihin ennen vuotta 2030, jonka jälkeen raportoitavien seurantatietojen perusteella ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimisvelvoitetta ei enää olisi. Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma on laadittava viipymättä 2 momentissa mainittujen edellytysten täytyessä. Voimassa olevan 147 § mukainen säännös, joka mukaan lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma tulisi laatia viipymättä sen jälkeen, kun varoituskynnys on ylittynyt tai sen ylittymisen vaara on havaittu, ei perustuisi uudistettuun ilmanlaatudirektiiviin.

Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatimismenettely, suunnitelmista tiedottaminen ja tietojen toimittaminen (147 a §)

SSAB Europe esitti korjattavaksi sen, ettei lakiesityksessä 147 a § koskien ilmansuojelusuunnitelmasta esitetä edellytettäväksi lausuntopyyntöä (ympäristöluvalliselta) toimijalta, jonka toimintaan toimenpiteet voivat vaikuttavat, mikä on toimijan näkökulmasta selvä puute.

Kuntaliitto huomautti, että erilaisten suunnitelmien laatiminen, yleisön ja muiden viranomaisten kuuleminen ym. hallinnolliset kustannukset on korvattava kunnille täysimääräisesti.

4.3. Raja-arvojen saavuttamisen määräaikojen pidentäminen, päästöosuuksia koskevat poikkeukset

4.3.1. Yleinen palaute

Mynämäen tekninen lautakunta kannatti Suomen olosuhteiden ja sijainnin vuoksi esityksessä olevaa mahdollisuutta hakea määräaikaa ja ottaa huomioon päästöosuuksia koskevat poikkeukset. Tohmajärven



ympäristönsuojeluviranomainen piti esitettyjä joustoja (esim. määräaikojen pidennykset ja luonnonolosuhteisiin liittyvät poikkeukset) tärkeinä ja totesi, että niiden soveltamisen tulee olla käytännössä toimivaa myös pienissä kunnissa. Rautjärven kunta piti tärkeänä, että itäisessä ja pohjoisessa Suomessa voidaan ottaa huomioon talvihiekoitusta ja luonnollisista lähteistä oleva kaukokulkeuma.

Savukosken kunta katsoi, että esitettyt määräajat ovat kunnille haastavia ottaen huomioon kuntien rajalliset resurssit sekä jo ennestään tiukentuneet ilmasto- ja ympäristövelvoitteet. Kunta piti tärkeänä, että valtion toimesta varmistetaan kunnille maksutta saatavilla oleva riittävä taustadata ja mallinnukset, jotta määräaikojen saavuttaminen on realistista ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Kunta piti todennäköisenä, että määräaikojen pidentämiselle on tarvetta useissa kunnissa. Kunta totesi myös samalla, että esimerkiksi hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuviin ilmanlaadun haasteisiin voidaan vaikuttaa kuntatasolla, mutta tämä edellyttää riittäviä resursseja.

Tornion kaupunki totesi, että ilmanlaadun raja-arvojen saavuttamisessa on tärkeää hyödyntää direktiivin sallimaa joustoa määräaikojen pidentämisen ja poikkeusten osalta, kun paikalliset olosuhteet sitä edellyttävät. Poikkeusmenettelyjen tulee olla selkeitä, ennakoitavia sekä toimivia ja niiden kohdalla tulee huomioida alueen sijainti ja erityisolosuhteet. Poikkeusperusteiden laskentaan tarvittavan datan tuottaminen kuuluu valtiolle, eikä saa aiheuttaa lisätyötä- tai kuluja kunnalle.

Natur och Miljö oli huolissaan ehdotetuista poikkeusmahdollisuuksista ja määräaikojen pidentämisestä, koska ne uhkaavat heikentää ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanoa ja viivästyttää terveyden ja luonnon suojelemiseksi tarvittavia toimia. Pidennykset olisi siksi hyväksyttävä vain hyvin tiukoin edellytyksin. Natur och Miljö katsoi, että poikkeuksia tulisi soveltaa vain todella poikkeuksellisissa tilanteissa ja että niihin tulisi aina yhdistää vaatimukset konkreettisista ja tehokkaista toimista päästöjen ja altistumisen vähentämiseksi. Poikkeukset eivät saa toimia aktiivisten toimenpiteiden korvikkeena tai johtaa toimenpiteiden lykkäämiseen.

Raahen ympäristönsuojeluviranomaisen mukaan määräajan pidennysmenettelyä koskevissa säännöksissä ja perusteluissa tulisi selvittää, miten pidennystä voidaan soveltaa yhteisvaikutustilanteissa. Onko kunnalla edellytyksiä hakea määräajan pidentämistä, jos pitoisuudet ovat yhteisvaikutusta kotitalouksien lämmitysjärjestelmistä ja teollisesta toiminnasta? Entä mitä tapahtuu tilanteessa, jos määräajan pidennykselle ei ole edellytyksiä, määräajan pidennystä ei myönnetä ja/tai raja-arvoja ei saavuteta vielä määräajan jälkeenkään?

4.3.2. Pykäläkohtainen palaute

Raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentäminen (147 b §)

IL kehotti tarkistamaan, onko 147 b §:n 3 momentin ensimmäisen lauseen ilmanlaatudirektiivin mukainen. Määräajan pidennysmahdollisuus koskee vain tilannetta, että määräaika on pidennetty ensimmäisellä kerralla viisi vuotta, ja se ei ole mahdollinen 10 vuoden määräajan pidennyksen yhteydessä, kuten momentista voi ymmärtää.

Suomen Omakotiliitto piti tärkeänä, että määräaikojen pidentämismahdollisuus on aidosti käytettävissä tilanteissa, joissa päästöjen vähentäminen edellyttää pitkäjänteisiä toimia. Erityisesti kotitalouksien lämmitykseen liittyvien päästöjen osalta on huomioitava järjestelmien käyttöikä, kustannukset kotitalouksille sekä alueelliset erot ja ilmasto-olosuhteet. Määräaikojen pidentämistä koskevan harkinnan tulee tukea suunnitelmallista ja kohtuullista siirtymää, eikä aiheuttaa kuluttajille kohtuuttomia velvoitteita.



Muuramen kunnan mukaan määräajan pidennysmenettelyä koskevista säännöksissä ja perusteluissa tulisi selventää, miten pidennystä voidaan soveltaa yhteisvaikutustilanteissa, mitkä ovat hyväksyttävät perustelut. Lain valmistelussa on myös määriteltävä, mitä seuraa, jos pidennystä ei myönnetä tai raja-arvoja ei saavuteta pidennyksestä huolimatta. Lisäksi on tarpeen täsmentää toimijoiden vastuut (kunta, valtion valvontaviranomainen, muut viranomaiset) sekä se, millä välineillä kunkin lähdetyypin päästöihin voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa.

SSAB Europe ehdotti selkeytettäväksi lakiesityksen 147 b §:ää, jonka mukaisesti kunta voi hakea mm. bentso(a)pyreenin osalta määräajan pidennystä etenemissuunnitelmassa perustellulle ajanjaksolla enintään viideksi tai kymmeneksi vuodeksi ilmanlaatudirektiivin 18 artiklassa säädetyin edellytyksin. Hakemus toimitetaan ympäristöministeriölle, joka toimittaa sen Euroopan komissiolle, jos määräajan pidennyksen edellytykset täyttyvät. Määräaikaan voi hakea pidennystä kerran. Ilmanlaatudirektiivin kyseinen artiklakaan ei kuitenkaan ota huomioon teollista toimintaa, sillä direktiivikin mainitsee edellytyksenä vain kotitalouksien lämmitysjärjestelmät, jotka ovat ylityksiä aiheuttavien epäpuhtauksien lähde. Näin ollen direktiivin ja hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, onko kunnalla edellytyksiä hakea määräajan pidentämistä, jos pitoisuudet ovat yhteisvaikutusta kotitalouksien lämmitysjärjestelmistä ja teollisesta toiminnasta ja mitkä ylipäänsä ovat määräajan myöntämisen perusteet. Lakiesityksestä ei myöskään selviä, mitä tapahtuu, jos määräajan pidennykselle ei ole edellytyksiä, määräajan pidennystä ei myönnetä ja/tai raja-arvoja ei saavuteta vielä määräajan jälkeenkään.

Metallinjalostajat ry:n mukaan määräajan pidennysmenettelyä koskevista säännöksissä ja perusteluissa tulee selventää, miten pidennystä voidaan soveltaa yhteisvaikutustilanteissa, mitkä ovat hyväksyttävät perustelut ja mitä seuraa, jos pidennystä ei myönnetä tai raja-arvoja ei saavuteta pidennyksestä huolimatta. Lisäksi on tarpeen täsmentää toimijoiden vastuut (kunta, valtion valvontaviranomainen, muut viranomaiset) sekä se, millä välineillä kunkin lähdetyypin päästöihin voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa.

Yksityinen lausunnonantaja huomautti, että määräajan pidentämiseen (147 b §) on viitattu ainoastaan direktiiviin 18 artiklaan, joka tekee vaikutustenarvioinnin hankalaksi, sillä direktiivin 18 artiklan mukaan lykkääminen on sallittu ainoastaan "Merkittävässä määrin olemassa oleville kotitalouksien lämmitysjärjestelmille". Tulee huomioida, että kaavoituksessa nykyään harkitaan esimerkiksi täydennysrakentamisen sallimista ja uusien asuinalueiden rakentamista. Tulkinnanvaraisuus siitä voidaanko täydennysrakentamista sallia ja missä määrin ennen kuin poikkeus lakkaa aiheuttaa epäselvyyttä mahdollisista vaikutuksista. Lisäksi rakennuslaissa on vapautettu pienet puusaunat ja puupaljut rakennusluvassa, joka tekee erityisen hankalaksi arvioida poikkeuksien edellytyksistä, kun kunnilla ei voi olla tietoa kyseisten rakennelmien olemassaolosta.

Hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvat raja-arvojen ylitykset (148 §)

THL katsoi, että raja-arvojen noudattamisen varmistaminen edellyttää ensisijaisesti aktiivisia toimia päästöjen vähentämiseksi ja altistumisen ehkäisemiseksi, kuitenkin liikenneturvallisuus huomioiden. Esityksessä mainitun ylityksiä koskevan selvityksen tulisi olla toissijainen ja käytössä lähinnä poikkeuksellisissa tilanteissa, eikä sen tulisi korvata varsinaisia ilmansuojelutoimia silloin, kun ylitykset ovat toistuvia tai ennakoitavissa,

THL kaipasi täsmennystä siihen, mitä tarkoitetaan alueilla, joilla PM10-hiukkasten raja-arvojen katsotaan ylittävän hiekoituksesta tai suolauksesta johtuvan hiukkaskuormituksen vuoksi. Lakitekstissä jää epäselväksi,



viitataan tällaisilla alueilla ainoastaan mittausaseman välittömään lähiympäristöön vai kaikkiin niihin aluetyyppeihin, joita kyseinen mittausasema edustaa. Selkeä raja on tärkeä, jotta raja-arvojen noudattamisen varmistaminen, väestön altistumisen arviointi ja tarvittavien toimien kohdentaminen toteutuvat yhdenvertaisesti ja vaikuttavasti.

Kuntaliitto vastusti ehdotusta, jonka mukaan kunnat raportoisivat tiedot suoraan Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmään. Ehdotuksen mukaisesta menettelytavasta ei Suomessa ole kokemusta. Kyseessä olisi kunnille uusi tehtävä. Kuntaliitto ehdotti, että Ilmatieteen laitos toimisi kansallisena tietojen kokoavana viranomaisena, ja toimittaisi kuntien tuottamat tiedot Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmään.

Allergia-, Iho- ja Astmaliitto suhtautui kielteisesti esitykseen, joka mahdollistaa poikkeamisen ilmanlaatusuunnitelmien laatimisesta tilanteissa, joissa hengitettävien hiukkasten (PM10) raja-arvot ylittyvät katujen talvikunnossapidon seurauksena. Poikkeusmenettely ei saa heikentää ilmanlaadun parantamistoimia. Ilmastomuutos tulee muokkaamaan tulevaisuuden talvia ja ilmastomuutoksen etenemisen myötä leudot ja vaihtelevat talviolosuhteet tulevat lisäämään liukkauden torjunnan tarvetta ja siten hiekoitusta. Tämän myötä katupölyn määrä tulee lisääntymään ja altistamaan väestöä hengityshaittoja aiheuttaville hiukkasille yhä useammin ja pidempään. Sen sijaan kuntia tulisi velvoittaa ja tukea kehittämään vähäpölyisempiä ja ilmaston kannalta kestäviä talvikunnossapidon ratkaisuja sekä tehostamaan katujen puhdistusta. Tämä on tärkeää erityisesti hengityselin- ja sydänsairaille sekä herkille väestöryhmille, joihin katupölyn terveysvaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin. Liitto painotti ennakoivia toimia ja pitkän aikavälin ratkaisuja, jotka samanaikaisesti tukevat ilmastomuutoksen hillintää ja väestön terveyden edistämistä. Raja-arvojen ylityksiä ei tule normalisoida poikkeuksilla, vaan ehkäistä niitä tehokkaasti ennalta.

Hengityслиitto esitti huolensa hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvien raja-arvojen ylitykseen liittyvien poikkeusten suhteen. 148 §:n mukaan kunta voi määrittää sellaiset alueet, joilla hengitettävälle hiukkasille (PM10) 141 §:n nojalla säädetty raja-arvot ylittyvät ilmanlaatudirektiivin 17 artiklan tarkoittamasta katujen ja teiden talvikunnossapitoon liittyvästä hiekoituksesta tai suolauksesta aiheutuvan hiukkaskuormituksen vuoksi. Näissä tilanteissa kunta voi ilmansuojelusuunnitelman sijasta tehdä selvityksen ylityksestä, sen syistä ja toimista pitoisuuksien pienentämiseksi. Ilmastomuutos etenee ja sen vaikutukset näkyvät jo Suomessa, jossa leudot talvet merkitsevät liukkaista kelejä, joita torjutaan pääsääntöisesti hiekoituksen avulla. Hiekoitus lisää katupölyn määrää ja hengitettävien hiukkasten pitoisuuksia useiden kuukausien ajan, mutta erityisesti keväisin. Katupöly lisää hengitysteiden tulehduksia ja keuhkokuumetta sekä lääkityksen tarvetta ja terveyspalvelujen käyttöä hengityssairailta. Lausunnonantaja oli huolissaan siitä, että pelkästään talvihiekoituksesta ja -suolauksesta johtuvat ilmanlaadun arvojen ylitykset eivät johda vaatimukseen laatia ilmanlaatusuunnitelmia. Erilliseen työlääseen poikkeus selvitykseen panostamisen sijaan kuntia on kannustettava kuntalaisten hengitysterveyden priorisointiin ja suojaamiseen kehittämällä vähemmän pölyäviä ja ekologisempia hiekoitustapoja sekä tiheämpään katujen puhdistukseen resursoimalla, jolloin raja-arvojen ylityksiä ei tulisi. Pienhiukkaset ja katupöly kulkeutuvat myös sisätiloihin. Tämä on hyvä muistaa kokonaisilmanlaatua parannettaessa. Kunnilla on mahdollisuus hakea määräjän pidentämistä PM2,5 ja PM10, NO2, bentso(a)pyreenin ja bentseenin raja-arvon saavuttamiselle. Lausunnon antaja kannusti pitkän tähtäimen ennakoiviin tekoihin puhtaan ilman puolesta. Mikäli ilmanlaadun puhtaudesta ei huolehdi ja raja-arvot ylittyvät, on edessä haittoja kokevien ihmisten hoitaminen terveydenhuollossa sekä joka tapauksessa kehittämistyö ilmanlaadun parantamiseksi ja sen lisäksi pahimmassa tapauksessa useiden viranomaistahojen resursseja vievien selvitysten ja velvoittavien suunnitelmien tekeminen.



Natur och Miljö halusi nostaa esiin, että ilmastonmuutos johtaa leudompiin ja vaihtelevampiin talviolosuhteisiin, mikä voi lisätä teiden hiekoituksen tai suolauksen tarvetta ja siten myös heikentää ilmanlaatua pienhiukkasten avulla. Hiekoituspoikkeusten mahdollistamisen sijaan tulisi keskittyä kehittämään liukkaudenestomenetelmiä, jotka ovat vähemmän haitallisia sekä terveydelle että luonnolle, sekä vähentämään liikenteen osuutta hiukkaspitoisuuksiin. Järjestö korosti, että pitkäaikaiset ja kestävät ratkaisut ovat ratkaisevia ilmanlaadun heikkenemiseen liittyvien ongelmien vähentämisessä.

Yksityinen lausunnonantaja ei pitänyt direktiivin hiekoitusta ja suolausta koskevien poikkeusmääräysten ottamista Suomen lakiin suositeltavana. Lausunnonantaja toi esiin, että on olemassa joukko keinoja, millä katupölyä voidaan vähentää, jos näin vain halutaan.

Päästöosuudet luonnollisista lähteistä (148 a §)

Kuntaliitto vastusti ehdotusta, jonka mukaan kunnat raportoisivat tiedot suoraan Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmään. Ehdotuksen mukaisesta menettelytavasta ei Suomessa ole kokemusta. Kyseessä olisi kunnille uusi tehtävä. Kuntaliitto ehdotti, että Ilmatieteen laitos toimisi kansallisena tietojä kokoavana viranomaisena, ja toimittaisi kuntien tuottamat tiedot Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmään.

Yksityinen lausunnonantaja kyseenalaisti, onko järkevää laittaa selvityksiä yksittäisen kunnan vastuulle, kun muut ilmiöt ovat harvinaisia ja metsäpalot sattuvat harvoin yksittäisen kunnan kohdalle. Tehtävä sopisi paremmin Ilmatieteen laitokselle.

4.4. Vireillepano-oikeus, muutoksenhakuoikeus ja valitusoikeus

4.4.1. Yleinen palaute

Tornion kaupunki piti vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksia tärkeinä mutta huomautti, että niihin liittyvien menettelyjen tulee olla selkeitä ja oikeasuhtaisia ja huomioida kuntien todelliset vaikutusmahdollisuudet, jotta ne eivät johda perusteettomien valitusten myötä kuntien kohtuuttomaan hallinnolliseen tai taloudelliseen kuormittumiseen.

Myös Savukosken kunta piti oikeusturvan vahvistamista tärkeänä, mutta korosti, että sääntelyn ei tule johtaa tilanteeseen, jossa kunnat joutuvat kohtuuttomasti perusteettomien valitusten kohteeksi. Menettelyjen tulee olla selkeitä ja niiden tulee huomioida kuntien tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ilmanlaatuun.

Suomen Omakotiliitto piti kuluttajan oikeussuojan vahvistamista ilmanlaatuasioissa EU-sääntelyn mukaisesti oikeasuuntaisena, mutta korosti, että vireillepano- ja muutoksenhakujärjestelmän laajentuminen ei saa johtaa epävarmuuteen pientalo- ja vapaa-ajan asukkaiden arjessa tai kunnallisten päätösten ennakoimattomuuteen. Lausunnonantaja korosti, että asukkailla tulee olla ymmärrettävä kokonaiskuva siitä, kuka päättää ja mistä voi valittaa, hallinnollinen prosessi ei korostu suhteettomasti suhteessa käytännön vaikutuksiin.

Hengitysliitto näki tärkeänä muun muassa ilmanlaatua koskevien suunnitelmien vireillepano-oikeuden, muutoksenhaun ja valitusoikeuden yleisölle, jota asia koskee, sekä kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävälle terveyden- ja ympäristönsuojelua edistävälle kansalaisjärjestöille. Lisäksi lausunnonantaja



näki tärkeänä, että menettelyn tulee olla oikeudenmukainen, tasapuolinen, oikea-aikainen, eikä se saa olla kohtuuttoman kallis.

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen toi esiin, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toimeenpano on Suomessa toteutettava oikeasuhtaisesti, selkeästi rajattuna ja sisällöltään ennakoitavana viranomaisille ja asianosaisille. Lausunnonantaja esitti huolensa siitä, että esitetty sääntely voi johtaa tilanteeseen, jossa viranomaiset joutuvat tekemään varmuuden vuoksi erillisiä päätöksiä pelkästään muutoksenhakumahdollisuuden avaamiseksi. Pienissä kaupungeissa ja kunnissa kamppaillaan jo nyt lisääntyvien tehtävien sekä vähenevien resurssien tasapainottamisen kanssa.

Mynämäen tekninen lautakunta piti myös oikeusturvan vahvistamista tärkeänä, mutta toi esiin, ettei vireillepano-oikeuden laajentaminen saa johtaa tilanteeseen, jossa kunnat joutuvat kohtuuttomasti perusteettomien valitusten kohteeksi. Menettelyjen tulee olla selkeitä ja niiden on huomioitava kuntien tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ilmanlaatuun, erityisesti kaukokulkeuman osalta.

Myös Natur och Miljö korosti muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksista säätämisen tärkeyttä oikeusturvan ja lainsäädännön toteutumisen kannalta ja painotti, että menettelyjen tulee olla saavutettavia, oikeudenmukaisia ja niiden ei tule aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia.

KHO totesi, että muutokset vireillepanoa ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin liittyvät ilmansuojelun suunnittelun oikeudellisen aseman muuttumiseen ilmanlaatudirektiivin ja osin unionin tuomioistuimen päätösten vuoksi. KHO:n mukaan esityksessä ei ole riittävällä tavalla analysoitu ilmanlaatudirektiivin muutoksenhakua koskevaa 27 artiklaa. Luonnoksen perustelut vaikuttavat osin ristiriitaisilta.

4.4.2. Pykäläkohtainen palaute

Vireillepano-oikeus eräissä ilmanlaatuun liittyvissä asioissa (186 a §)

KHO:n mukaan uusi 186 a § vireillepano-oikeudesta eräissä ilmanlaatuun liittyvissä asioissa näyttäisi perustavan osin erheelliseen käsitykseen vireillepanosta. Vireillepano on ympäristönsuojelulain (86/2000) säätämisen jälkeen ymmärretty vakiintuneesti tavaksi saattaa valvontaviranomaisessa vireille vaatimus jonkin tilanteen korjaamiseksi. Viranomaisen on annettava vireillepanon johdosta valituskelpoinen päätös, jossa joko määrätään tilanteen korjaamisesta hallintopakon uhalla tai todetaan, ettei kyseessä ole lainvastainen tila. Kummassakin tapauksessa päätökseen voidaan hakea muutosta hallintotuomioistuimessa. Perusteluiden viittaukset passiivisuusvalitukseen ovat siten myös perusteettomia. Edellä todettuun nähden on epäselvää, tarvitaanko ehdotettua 186 a §:ää lainkaan. Sääntelyssä voitaisiin hyödyntää YSL 175 §:ää ja muuta jo voimassa olevaa YSL sääntelyä valitusoikeuksineen siten, että ilmanlaadun seurantaan, suunnitteluun sekä mittaukseen liittyen tulisi kuitenkin 186 §:ään, tai oikeammin 21 a §:ään, mahdollisesti lisätä, että valvontaviranomainen on näiltä osin Lupa- ja valvontavirasto eikä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

KHO:n mukaan asianosaisten piirin määrittely voi ilmanlaadun turvaamista koskeviin suunnitelmiin liittyen olla ongelmallista. Lähtökohtaisesti kaikki, joiden terveyteen tai viihtyvyyteen päätöksellä voi olla vaikutusta, voivat olla asianosaisia. Sen sijaan epäselvää voi olla, onko esimerkiksi kuljetusyritys asianosainen, jos suunnitelma voisi vaikuttaa sen liiketoimintaan. Asianosaisuuden määrittelyä ei ole pohdittu esityksen perusteluissa.



Espoon ympäristö- ja rakennusvalvontakeskus kannatti sitä, että toimintaan tyytymättömät pyytävät vireillepanoa LVV:ltä, sillä on hyvä, että jokin virasto kerää kokemusta ja tietotaitoa harvoin esille tulevasta asiasta. Yksittäisen kunnan olisi vaikeaa muodostaa oikeudenmukaista linjaa, milloin pyynnöt ovat aiheellisia tai aiheettomia.

Kuntaliitto suhtautui varautuneesti ehdotukseen uuden valitusmenettelyn säätämisestä Suomeen. Viranomaisen passiivisuustilanteissa on kantelumenettely ja viranhaltijoiden virkavastuu perinteisesti katsottu riittäviksi asianosaisen oikeussuojakeinoksi. Passiivisuustilanteeseen liittyvässä laajassa vireillepano-oikeudessa luodaan viranomaiselle uusi velvoite tutkia ja tehdä päätös. Päätöksestä tehtävä valitus lisäisi viranomaisten ja tuomioistuinten työtä. Esityksen mukaan vireillepanon voisi tehdä muun muassa asianosaiset, joita voi olla yksittäisessä asiassa satoja tuhansia. Vireillepanoja voi olla lukuisia.

OM kiinnitti huomiota YSL 186 a §:n säännöskohtaisiin perusteluihin (s. 43, toinen kappale) puhutaan kirjallisen päätöksen tekemisestä ja viitataan pykälän 1 ja 2 momentteihin ja siihen, ovatko viittaukset tarkoitettu kohdistettavaksi pykälän 2 ja 3 momentteihin?

Yksityisen lausunnonantajan mukaan vireillepano-oikeuden väärinkäyttöä voidaan pitää riskinä, koska vireillepanojen määrää ei voida ennustaa asian muuttuessa kanteluasiasta vireillepanoasiaksi. Lisäksi bentso(a)pyreenin muuttuminen tavoitearvosta raja-arvosta, kasvattaa riskejä vireillepanon väärinkäytöstä.

Tähän liittyen yksityinen lausunnonantaja ehdotti seuraavaa muutosta vireillepanopykälään:

Lupa- ja valvontavirasto voi 142a perustuvaa vireillepanoa käsitellessään hylätä vireillepanohakemuksen varaamatta vireillepanijalle tilaisuutta täydentää vireillepanoa tai kuulematta hakijaa, jos vireillepanohakemuksesta vireillepanon katsotaan koskevan ilmanlaatua yksittäisen kiinteistön menettelyn taikka kotirauhan suojassa mitatulta alueelta.

Lupa- ja valvontavirasto voi 142a perustuvaa vireillepanoa käsitellessään hylätä vireillepanohakemuksen varaamatta vireillepanijalle tilaisuutta täydentää vireillepanoa tai kuulematta hakijaa kuntaa kuitenkin kuultuaan, jos vireillepanohakemuksesta mittausta on lähellä rakennusperintölain mukaan suojeltua kiinteistöä tai yksittäistä sekä erillistä asemakaavan mukaan purkamiselta suojeltua kiinteistöä.

Em. liittyen hän toi esiin seuraavat perustelut:

EU-oikeudellisesti riittävät perustelut tulevat ilmanlaatudirektiivin liitteen IV B 2 b kohdassa mainitusta vähintään 25mx25m edustavuusvaatimuksesta. Koska 25mx25m on kuitenkin kooltaan asemakaavoituksessakin hyvin pieni alue, edellyttää hylkäämisen käyttö Lupa- ja valvontavirastolla olevan harkintavaltaa velvoitteen käytön suhteen. Craynest-tuomiolla(C-723/17) ei ole merkitystä asiassa, koska tuomion 67 kohdassa edellytetään teknisten edustavuusvaatimusten täyttymistä vireillepanon hyväksymiseksi pakolla.

Ensimmäinen ehdotettu momentti olisi perusoikeusmyönteinen, koska ehkäisi yksittäisten takan päästöistä, jotka nykyisin kuuluvat naapurussuhdelain puolelle sekä ehkäisi yksittäisten asukkaiden luvattoman jätteiden- tai risujen poltosta kaikille kunnan asukkaille aiheutuvia seurauksia.

Toinen ehdotettu momentti liittyy ympäristönsuojelun ja kulttuuriympäristön suojelun väliseen suhteeseen. Rajaaminen joko rakennussuojelun mukaiseen tai yksittäiseen sekä erilliseen



kohteeseen olisi perusteltua, koska RKY-alueet tai alueellisesti asemakaavalla suojellut kokonaisuudet ovat liian laajoja edustavuuskriteerin perusteella hylättäväksi.

Kuitenkin se vähentäisi kunnan ja valtion kustannuksia vähentämällä takkaremontista johtuvia rakennussuojelun kohtuuttomuuteen perustuvia purkuvaatimuksia ja mahdollistamalla rakennusperintölain nojalla suojellun kohteen remonttien tekemistä kunnolla eikä perustuen ilmanlaatudirektiivin perustuviin vaatimuksiin.

Kuntaa kuitenkin kuultuaan varmistetaan, ettei vireillepanon hylätä aiheettomasti, jos asemakaavassa on useita suojeltuja kiinteistöjä.

Valitusoikeus (191 §)

Kuntaliitto vastusti Lupa- ja valvontaviraston valitusoikeuden laajentamista kunnan taksaa koskevaan päätökseen. Kunnan laatima taksa on olennainen osa kunnallista itsehallintoa ja perustuu suoraan ympäristönsuojelulakiin. Taksapäätöksestä voi tällä hetkellä valittaa kunnallisvalitukseen oikeutetut eikä valitusoikeutettujen joukkoa ole tarkoituksenmukaista laajentaa valtion viranomaisiin. Viranomaisten välisten valitusoikeuksien laajentaminen ei Kuntaliiton mukaan ole myöskään Orpon hallitusohjelman mukaista.

OM kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia muun muassa valitusoikeutta koskevaan YSL 191 §:ään. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 43) on todettu, että ”pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa 191 §:n 2 momenttia vastaavalla tavalla valitusoikeudesta sellaiseen päätökseen, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen”. Tällä viitattaneen voimassa olevan YSL 191 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirastolla ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

OM:n mukaan voimassa oleva YSL 191 §:n 3 momentti näyttää sisällöllisesti säädetyn jo nykyisen YSL:n (527/2014) säätämisen yhteydessä (silloinen YSL 191 §:n 2 momentti), eli ennen nykyisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä myös HOL) säätämistä. HOL 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Lisäksi mainitun pykälän 3 momentin mukaan viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Nykyisen YSL 191 §:n 3 momentin eli esitysluonnoksessa ehdotetun YSL 191 §:n 2 momentin sisältö vaikuttaisi pitkälti päällekkäiseltä edellä kerrotun HOL 109 §:n säännösten säännöksen kanssa, joskin YSL:ssä valitusoikeus on/olisi kiinnitetty HOL:sta poiketen yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseen tai muuhun perusteltuun syyhyn. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä vielä arvioida, onko asiasta perusteltua säätää YSL:ssä enää erikseen, ja mikäli näin on, esityksessä olisi hyvä tuoda tarkemmin ilmi perusteet tälle.

Lisäksi OM:n mukaan vaikuttaisi siltä, että voimassa olevan YSL 191 §:n 2 momentin sisältö (Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä on oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen Lupa- ja valvontaviraston valvottavaksi kuuluvan ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai vesiensuojelun painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi) katoaisi ehdotettujen muutosten myötä. Tätä ei ole käsitelty perusteluissa lainkaan. Herää kysymys, onko



kyseinen säännös osoittautunut turhaksi, vai perustaisiko muutos johonkin muuhun seikkaan, jota ei ole tuotu ehdotuksessa ilmi. Esitystä on syytä selkeyttää tältä osin jatkovalmistelussa.

KHO kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan voimassa olevaan 191 §:n 4 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan vireillepanijalla olisi oikeus hakea muutosta tehtyyn päätökseen. Vastaava säännös olisi uudessa ehdotetussa 194 b §:ssä, joka koskisi pelkästään ilmanlaatuun liittyvää päätöksentekoa. Säännös tarkoittaa kuitenkin ehdotuksen mukaan, että muilla tahoilla ei ole valitusoikeutta päätökseen. Tällainen lähtökohtainen rajausta vain vireillepanijaan on ollut vanhastaan sääntönä hallintopakkoasioissa. Ympäristöä koskeva päätöksenteko voi koskea useita eri tahoja, jolloin ei ole järkevää, että jokainen eri taho tekee erikseen vireillepanon. Tämän vuoksi on pidetty mahdollisena, että eräissä tapauksissa myös muilla, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös voi vaikuttaa, olisi valitusoikeus tällaisesta päätöksestä. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2013:163 katsottiin, että yksityisen vireille panemassa asiassa, Vaasan hallinto-oikeuden muutettua päätöstä, valitusoikeus oli myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, vaikka se ei ollut vireillepanija hallintoviranomaisessa. Kun ilmanlaadun suunnittelu voi koskea useita asianosaisia, voisi olla tarkoituksenmukaista, että myös muilla tahoilla olisi valitusoikeus kielteisiin päätöksiin vireillepanosta. Tällöin tilanne vastaisi voimassa olevaa lakia.

Yksityinen lausunnonantaja toi esiin, että pykälään ei ole tarvetta lisätä viranomaisia, koska katsoo 186 a § pykälää koskevien muutosten tullessa hyväksytyksi Museoviraston kuuluvan yleistä etua valvovien viranomaiseksi, jos näin ei ole tulisi Museovirasto kuitenkin pykälään lisätä. Lausunnonantaja yhtyi lisäksi Kuntaliiton lausuntoon siltä osin, kuin Kuntaliitto esittää viranomaisille valitusoikeutta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen taksasta.

Muutoksenhaku eräissä ilmanlaatuun liittyvissä tapauksissa (194 a §) ja valitusoikeus eräissä ilmanlaatuun liittyvissä tapauksissa (194 b §)

VM kiinnitti huomiota lakiin lisättäviin, direktiivin edellyttämiin uusiin säännöksiin muutoksenhausta ja vireillepano-oikeudesta. Hallintovalitus on [ehdotetun 194 a §:n perustelujen mukaan] nähty esityksessä tarkoituksenmukaisena muutoksenhaluratkaisuna ja päätöstä on perusteltu esityksen vaikutusarvioinnissa. Esitystä voisi kuitenkin täydentää siitä näkökulmasta, miksi hallintovalitus on katsottu paremmaksi vaihtoehdoksi kuin kunnallisvalitus ja mitä tämä valinta tarkoittaa kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta.

KHO kiinnitti huomiota ehdotetun 194 a §:ään, jonka mukaan muutosta voitaisiin hakea suunnitelmia koskeviin päätöksiin, minkä lisäksi muutosta voitaisiin luonnollisesti hakea myös vireillepanon johdosta annettuun päätökseen. KHO:n mukaan säännöksen tarpeellisuus on kyseenalainen, koska jo voimassa oleva 190 § kattaa vastaavat tilanteet.

KHO kiinnitti huomiota myös esityksen yleisperusteluihin, joissa todetaan, että "valtioneuvoston yleisistunnon hyväksymiin suunnitelmiin ja toimiin haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja muiden viranomaisten suunnitelmia ja toimia koskevat valitukset käsiteltäisiin hallinto-oikeuksissa". Ympäristönsuojelulain mukaisten päätösten muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, eikä tätä koskevaa säännöstä ole esitetty muutettavaksi. Voimassa olevassa ympäristönsuojelulain 190 §:ssä on säädetty yleisesti, että kaikkiin lain perusteella tehtäviin päätöksiin sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Poikkeuksena ovat vain kunnan ympäristönsuojelumääräykset ja kunnan hyväksymät takset, joista valitetaan kuntalain mukaan. Tarpeetonta on säätää ehdotetussa 194 a §:ssä muun muassa siitä, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun tästä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:ssä.



OM kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun YSL 194 a §:n 2 momentin mukaan tiettyihin momentissa tarkoitettuihin valtioneuvoston päätöksiin saisi hakea muutosta siten kuin YSL 190 §:n 2 momentissa säädetään. Kyseisessä momentissa puolestaan ilmaistaan, että valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:ssä säädetään. Jatkovalmistelussa voitaneen vielä harkita, olisiko 194 a §:n 2 momentissa suora viittaaminen HOL 8 §:ään YSL:n sisäisen viittauksen sijaan teknisesti selkeämpi sääntelytapa.

OM ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan ehdotetun 194 a §:n 5 momentin kieliopillista muotoilua olisi myös syytä selventää.

KHO:n mukaan lainsäädäntöteknisesti ei liene hyväksyttävää, että ilmanlaatusuunnitelmien tiedoksiannosta säädetään muutoksenhakua koskevassa 194 a §:ssä vaan se kuuluisi olla 147 a §:ssä. Säännös tiedoksiannosta viittaamalla hallintolain 62 a §:n mukaiseen julkiseen kuuluttamiseen on muutoin asianmukainen.

OM ja Itä-Suomen hallinto-oikeus totesivat, että esitysluonnoksen 194 b §:n 2 momentissa tulisi 194 a §:n 4 momentin sijaan oikeammin viitata 194 a §:n 5 momentissa tarkoitettuun Lupa- ja valvontaviraston päätökseen.

KHO:n mukaan ehdotettu 194 b §, jossa säädettäisiin valitusoikeudesta ilmanlaatuun liittyvissä tapauksissa, vaikuttaa valitusoikeuden rajausten osalta osin epäjohtonmukaisilta. Jos valitusoikeus perustuisi olemassa olevaan säännökseen ei tällaisia rajoituksia tarvittaisi.

Edelleen KHO kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan voimassa olevaan 191 §:n 4 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan vireillepanijalla olisi oikeus hakea muutosta tehtyyn päätökseen. Vastaava säännös olisi uudessa ehdotetussa 194 b §:ssä, joka koskisi pelkästään ilmanlaatuun liittyvää päätöksentekoa. Säännös tarkoittaa kuitenkin ehdotuksen mukaan, että muilla tahoilla ei ole valitusoikeutta päätökseen. Tällainen lähtökohtainen rajausta vain vireillepanijaan on ollut vanhastaan sääntönä hallintopakkoasioissa. Ympäristöä koskeva päätöksenteko voi koskea useita eri tahoja, jolloin ei ole järkevää, että jokainen eri taho tekee erikseen vireillepanon. Tämän vuoksi on pidetty mahdollisena, että eräissä tapauksissa myös muilla, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös voi vaikuttaa, olisi valitusoikeus tällaisesta päätöksestä. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2013:163 katsottiin, että yksityisen vireille panemassa asiassa, Vaasan hallinto-oikeuden muutettua päätöstä, valitusoikeus oli myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, vaikka se ei ollut vireillepanija hallintoviranomaisessa. Kun ilmanlaadun suunnittelu voi koskea useita asianosaisia, voisi olla tarkoituksenmukaista, että myös muilla tahoilla olisi valitusoikeus kielteisiin päätöksiin vireillepanosta. Tällöin tilanne vastaisi voimassa olevaa lakia.

4.5. Valtioiden rajat ylittävät epäpuhtaudet ja yhteistyö

211 a § Valtioiden rajat ylittävä ilman pilaantuminen

THL kannatti ehdotusta valtioiden välisestä yhteistyöstä ilmansaasteiden pitoisuuksien alentamiseksi tapauksissa, joissa naapurivaltiosta tuleva kaukokulkeuma aiheuttaa ympäristön laatuvaatimusten ylittymisen Suomessa. Näin pystytään myös vähentämään kaukokulkeuman aiheuttamia terveyshaittoja Suomessa.

Hengitysliitto piti tärkeänä, että kaukokulkeumiin ja niiden syihin pyritään vaikuttamaan jo ennen niiden syntymistä tekemällä kunnianhimoista kansallista ilmastopolitiikkaa ja vaikuttamalla EU:n ilmastopolitiikkaan.



Pääosa maamme pienhiukkasista on peräisin kaukokulkeumista Suomen rajojen ulkopuolelta kulkeutuvista ilmansaasteista ja maastopalojen päästöistä. Ilmastomuutos lisää maastopalojen todennäköisyyttä. Sen lisäksi akuuttien ilmansaaste-episodien aikana kansalaisia on tiedotettava tehokkaasti sekä annettava neuvontaa tarpeellisista terveydensuojelullisista toimenpiteistä.

Allergia-, Iho- ja Astmaliitto kannatti Hengitysliiton tapaan sitä, että ilmanlaatuun puututtaisiin kunnianhimoisemmalla kansallisella ja EU-tasoisella ilmastopolitiikalla. Iso osa ilmanlaatua heikentävistä pienhiukkasista on peräisin Suomen rajojen ulkopuolelta kulkeutuvista ilmansaasteista sekä maastopalojen päästöistä. Erityisesti maastopalojen riski tulee kasvamaan ilmastomuutoksen edetessä.

Natur och Miljö korosti, että merkittävä osa ilmansaasteista on rajat ylittäviä ja että kansainvälinen yhteistyö on siksi ratkaisevan tärkeää. Suomen tulee toimia aktiivisesti kunnianhimoisten toimien puolesta EU:ssa ilmanlaadun parantamiseksi. Lausunnonantaja korosti myös, että ilmastopolitiikka ja ilmansuojelupolitiikka liittyvät läheisesti toisiinsa. Fossiilisten polttoaineiden päästöjä vähentävät toimet edistävät usein samalla ilmanlaadun paranemista. Merkittävä osa ilmansaasteista, erityisesti pienhiukkasista, on peräisin valtioiden rajat ylittävistä päästöistä, jotka liittyvät esimerkiksi metsä- ja maapaloihin. Ilmastomuutos lisää tällaisten tulipalojen riskiä, mikä vahvistaa entisestään ongelmia. Edelleen lausunnonantaja korosti, että rajat ylittävä saastuminen ei vähennä kansallisten ja paikallisten toimien tarvetta. Päinvastoin kokonaisaltistusta olisi vähennettävä yhdistämällä kansainväliset ponnistelut ja johdonmukaiset kotimaiset päästövähennykset.

Suomen Omakotiliitto piti tärkeänä rajat ylittävän ilman saastumisen huomioon ottamista. Lausunnonantaja korosti, että ulkomaisesta kaukokulkeumasta johtuvat ylitykset eivät saa johtaa pientalo- tai vapaa-ajan asukkaisiin kohdistuviin kohtuuttomiin rajoituksiin, joihin kotitaloudet eivät voi vaikuttaa.

Savukosken kunta suhtautui kielteisesti ehdotukseen. Kansainväliseen yhteistyöhön liittyy riski siitä, että Suomi voi joutua kohtuuttomasti vastaamaan ulkomailla syntyneiden päästöjen vaikutuksista. Kunta katsoi, että vastuiden jakautumisen tulee olla selkeä ja oikeudenmukainen, eikä kunnille tule aiheutua lisävelvoitteita sellaisista päästöistä, joihin ne eivät voi vaikuttaa.

Yksityinen lausunnonantaja kiinnitti huomiota siihen, että perusteluissa viitataan ainoastaan kaukokulkeumasta aiheutuvaan tilanteen, asiassa olisi syytä tarkastella riskiä, jossa bentso(a)pyreenin raja-arvo ylittyisi, sillä direktiivin 21 artiklan 1 kohdassa viitataan rajat ylittävään ilman epäpuhtauksiin viittaamaan tilanteeseen, eikä siinä edellytetä sen tulevan nimenomaisesti kaukokulkeutumasta.

4.6. Ehdotuksen vaikutukset (HE-luonnoksen luvut 4.2.1–4.2.3)

4.6.1. Taloudelliset vaikutukset

Kuntaliitto korosti, että kunnille on korvattava uusista tehtävistä ja velvoitteista aiheutuneet kustannukset täysmääräisesti. Uusien mittausselvöitteiden lisäksi, kunnilla aiheutuu kustannuksia tiedottamisesta, erilaisten suunnitelmien laatimisesta sekä ilmanlaatatutietojen raportoinnista:

Suomessa ilmanlaadun seurannasta vastaavat pääosin kunnat. Esityksen mukaisesti vastuita täsmennetään ja lisäksi kunnille osoitetaan uusia vastuita nykyisten lisäksi. Kunnilla säilyisi edelleen vastuu ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatimisesta, mutta kuntien rajallisten vaikutusmahdollisuuksien tueksi myös muilta viranomaisilta edellytettäisiin yhteistyötä suunnitelmien laadintaan ja toteutukseen. Suunnitelmien edellyttämistä toimista aiheutuu



kunnalle lisätyötä riippuen alueen ilmanlaadusta ja lähtötilanteesta toimien toteuttamisessa. Suunnitelmalle uudistetussa ilmanlaadun direktiivissä asetettu kahden vuoden laatumisaika on otettava huomioon suunnitelman ja sen toimia koskevien päätösten aikataulussa. Kunnilla on mahdollisuus hakea määräjän pidentämistä PM_{2,5} ja PM₁₀, NO₂, bentso(a)pyreenin ja bentseenin raja-arvon saavuttamiselle.

Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatimistarve ja niistä koituvat kustannukset riippuvat tulevien vuosien ilmanlaadusta. Ilmanlaadun parantamista koskeviin suunnitelmiin sisältyvien toimien tarkempi suunnittelu ja toteuttaminen aiheuttaa kustannuksia kunnissa ja mahdollisesti myös valtakunnallisella tasolla. Lisäkustannukset kohdistuvat ilmanlaadun seurannasta vastaavalle taholle sekä sille toiminnanharjoittajalle, jonka tulee toteuttaa toimia päästöjen vähentämiseksi. Ilmanlaadun seurannan kustannuksiin osallistuvat kunnan lisäksi alueen ympäristölupavolliset toiminnanharjoittajat, joiden toiminta vaikuttaa ilmanlaatuun. Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatiminen edellyttää vastuuviranomaiselta perehtymistä ja kouluttautumista.

Uudistetun ilmanlaadudirektiivin vaatimukset lisäävät velvoitteita etenkin niille kunnille, joissa ilmanlaadun arviointikynnys ylittyy ja ilmanlaatua on seurattava mittauksin. Kunnilla säilyisi esityksen 142 a § mukaan edelleen ilmanlaadun seuranta-, raportointi ja tiedottamisvelvollisuus omalla alueellaan. Tiukemmat ympäristön laatuvaatimukset ja -tavoitteet, mittausten laadun dokumentointi ja ilmanlaadusta tiedottaminen lisäävät kunnille aiheutuvaa työtä riippuen kunnan ilmanlaatuutilanteesta. Uudet tiedotus- ja varoituskynnykset pienhiukkasille ja hengitettävälle hiukkasille lisäävät kuntien tiedotus- ja varoitusvelvoitteita. Nykyisen kahden arviointikynnyksen sijaan yksi tiukempi arviointikynnys voi edellyttää lisää näytteenottoaikoja. Uutena vastuuna osoitettaisiin erikseen nimettäville kunnille vastuu neljästä kansallisen keskimääräisen altistumisen arviointiin tarkoitettua seurannasta. Ehdotuksen mukaan nimettävät kunnat olisivat Helsinki, Tampere ja Kuopio.

Ilmansuojelusuunnitelmia on Suomessa viimeisen 15 vuoden aikana laadittu vain pääkaupunkiseudulla (Helsingin kaupungin ilmansuojelusuunnitelma 2017–2024) typenoksidien raja-arvon ylittymisen seurauksena ja myöhemmin suunnitelmaa on vapaaehtoisesti päivitetty vuosille 2024–2029. Suunnitelman laatimisesta aiheutuneet kustannukset Helsingin kaupungin arvion mukaan kustannukset muodostuivat 2–2,5 henkilötyövuodesta sekä viestintään käytetystä 20 000 eurosta. Suunnitelman laatimiseen kuuluu monia työvaiheita ja monien asiantuntijoiden työpanos.

Toimenpiteistä aiheutuvat lisäkustannukset syntyvät pääosin katujen puhtaanapidosta. Suomessa on lisäksi laadittu lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma Harjavallassa, jonka kustannuksiksi arvioitiin 10 000 euroa. Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma laadittiin Harjavallassa osana opinnäytetyötä. Harjavallan lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman päivitys on edellyttänyt muutaman päivän työpanoksen vuodessa. Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien sisältövaatimuksia on tullut lisää, mistä aiheutuu enemmän valmistelutyötä, mikäli suunnitelma pitää laatia.

Puun pienpoltosta aiheutuvan bentso(a)pyreenin vähentämiseksi tarvitaan paikallisia ja todennäköisesti myös valtakunnallisia toimia. Arseenin ja nikkelin uusien raja-arvojen



mahdollisista ylityksistä aiheutuu lisäkustannuksia. Lisäkustannukset kohdistuvat ilmanlaadun seurannasta vastaavalle taholle sekä sille toiminnanharjoittajalle, jonka tulee toteuttaa toimia päästöjen vähentämiseksi. Tarvittavan koulutuksen aiheuttamia kuluja ei ole arvioitu, sillä koulutusta voidaan antaa mm. organisaatioissa, ostopalveluna ja ilmanlaadun asiantuntijoiden tapaamisissa.

THL näki, että ehdotetulla sääntelyllä on jonkin verran vaikutuksia THL:n tehtäviin, lähinnä ilmansaastekomponenttien terveysvaikutuksia ja suojaumiskeinoja koskevan tiedon tuottamisessa ja jakamisessa. Resurssitarpeet kohdistuvat pääasiassa materiaalien tuottamiseen.

Hengityслиitto kannatti vaikutusarvioinnissa mainitun kansallisen kustannus/hyötyarvion laatimista. Hengityслиitto muistutti, että ilmanlaadunormien tiukennukset tehdään ihmisten terveyden suojaamiseksi. Terveysteen liittyvässä vaikutusten arviossa todetaan Hengityслиiton näkemyksen mukaan ilmanlaadudirektiivin ja sen Suomen toimeenpanon ydinasia, joka tulee olla kaiken viestinnän keskiössä: "Ilmanlaadun paraneminen Suomessa tuottaa merkittäviä kustannussäästöjä erityisesti terveydenhuollossa ja työelämässä. Muun muassa pienemmät pienhiukkas- ja typpidioksidipitoisuudet vähentävät ennenaikaisia kuolemia, sairaalahoitoja, kroonisten sairauksien hoitotarvetta sekä sairauspoissaoloja, mikä alentaa sekä julkisia terveydenhuoltomenoja että sosiaaliturvakustannuksia. Ilmatieteenlaitoksen laatimassa vaikutusten arviossa kuitenkin todetaan, että "kansallisella tasolla kattavaa kustannus–hyötyarviota ei ole toistaiseksi tehty, ja sen laatiminen olisi suositeltavaa päätöksenteon ja politiikkasuunnittelun tueksi". Esitysluonnoksessa todetaan, että ilmanlaadun paranemisesta aiheutuvien taloudellisten hyötyjen arvioidaan Suomessa olevan suuruusluokaltaan merkittäviä ja ylittävän selvästi direktiivin toimeenpanosta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Hengityслиitto näki, että ilmanlaadunormien tiukennus on edellytys väestön terveyden suojelemiseksi ja siihen on ohjattava resurssit, joita taloudellisessa vaikutusarviossa esitetään.

Suomen Omakotiliitto totesi, että vaikutusten arvioinnissa on tunnistettu yleisellä tasolla ilmanlaadun parantamisen hyödyt, mutta pientalo- ja vapaa-ajan asukkaisiin kohdistuvat käytännön vaikutukset jäävät osin yleisluonteisiksi. Suomen Omakotiliitto esitti jatkovalmistelussa tarkennettavaksi, mitkä ovat taloudelliset vaikutukset kotitalouksille, mitä vaikutuksia on suomalaisten kotien lämmitysturvallisuuteen ja huoltovarmuuteen, sekä miten alueelliset erot vaikuttavat kotitalouksien tilanteisiin.

Savukosken kunnan mukaan esityksessä ei ole riittävästi huomioitu toimenpiteistä kunnille aiheutuvia kustannuksia eikä esitetty keinoja niiden kattamiseksi. Kunta katsoi, että ilmanlaadun seuranta on luonteeltaan valtakunnallinen tehtävä, jonka keskeisestä toteutuksesta ja rahoituksesta tulee vastata valtion. Valtion tulee myös osallistua kuntien kustannusten kattamiseen sekä varmistaa riittävät resurssit velvoitteiden hoitamiseen.

Mynämäen tekninen lautakunta vastusti mallintamisen ja seurannan kustannusten siirtämistä etenkin pienille kunnille.

Valtiovarainministeriö totesi, että kevään kehyspäätöksessä ei ole varattu rahoitusta esityksessä esitettyihin taloudellisiin vaikutuksiin. Lähtökohtaisesti säädösmuutoksista aiheutuvat tarpeet tulee talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti kattaa olemassa olevilla määrärahoilla ja kunnille rahoitus tulee kohdentaa ympäristöministeriön hallinnonalan nykyisistä määrärahoista. Rahoituksesta päätetään valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Esitys on sisällöltään sovitettava yhteen talousarvioesityksen kanssa



siten, että siinä esitetty voidaan toteuttaa tarkoitukseen varatun rahoituksen ja kehysten puitteissa. Esitys tulee käsitellä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sen sisältämien kuntavaikutusten vuoksi.

4.6.2. Ympäristövaikutukset

Natur och Miljö katsoi, että ilmanlaadun parantamisen myönteisille vaikutuksille olisi annettava näkyvämpi rooli vaikutusten arvioinnissa. Ilmansaasteiden väheneminen tuo merkittäviä hyötyjä erityisesti puhtaamman elinympäristön, sairastuvuuden ja kuolleisuuden vähenemisen sekä elämänlaadun paranemisen myötä. Lausunnonantaja kannatti kansallisen analyysin tekemistä ilmanlaatutoimenpiteiden hyötyjen arvosta, jotta pitkän aikavälin myönteiset vaikutukset olisivat paremmin näkyvillä.

4.6.3. Viranomaisvaikutukset

Muutoksenhakuun ja vireillepanoon liittyvät ehdotukset

Kuntaliiton näkemyksen mukaan passiivisuustilanteeseen liittyvässä laajassa vireillepano-oikeudessa luodaan viranomaiselle uusi velvoite tutkia ja tehdä päätös. Päätöksestä tehtävä valitus lisäisi viranomaisten ja tuomioistuinten työtä. Esityksen mukaan vireillepanon voisi tehdä muun muassa asianosaiset, joita voi olla yksittäisessä asiassa satoja tuhansia. Vireillepanoja voi olla lukuisia.

Helsingin kaupungin mukaan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden laajentuminen (pykälät 186 ja 194) voi merkittävästi lisätä valituksia kuntien ilmanlaadun mittausjärjestelyistä sekä ilmansuojelutoimenpiteistä, mikä voi myös lisätä kuntien työmäärää.

Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry:n näkemyksen mukaan valitukset ja huomautukset lisäävät työtaakkaa kunnissa, sillä vaikka asia ei suoraan kohdistu kunnille ja niiden omiin ympäristönsuojeluihin, asia pitää joka tapauksessa tutkia.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan ympäristönsuojelulakiin sisällytettäisiin säännökset muutoksenhausta (194 a §) ja valitusoikeudesta (194 b §) päätöksiin, jolla kunta, Lupa- ja valvontavirasto ja Elinvoimakeskus hyväksyvät ilmanlaadun parantamiseksi laatimansa suunnitelman tai yhteiseen suunnitelmaan sisällytettävät niitä koskevat toimet taikka päivittävät edellä mainittua suunnitelmaa tai viranomaiskohtaisia toimia, sekä Lupa- ja valvontaviraston 186 a §:ssä tarkoitetun vireillepanon perusteella antamaan päätökseen. Muutosta haettaisiin valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Kyseisten päätösten muutoksenhakukelpoisuus merkitsisi alueellisille hallinto-oikeuksille uusia tehtäviä ja johtaisi niiden työmäärän kasvuun. Työmäärän lisäystä hallinto-oikeuksissa on kuitenkin vaikeaa arvioida, sillä ilmanlaadun parantamiseksi laadittavien suunnitelmien laatimiskynnyksen ylittyminen riippuu ilmanlaadun kehityksestä maassamme tulevana vuosina eikä suunnitelmia koskevien valitusten määrääkään voida tarkasti ennakoida. Asiamäärien kasvu samaan aikaan tuomioistuinlaitoksen mahdollisten säästötoimenpiteiden kanssa johtaa todennäköisesti hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen pidentymiseen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi, että hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen liittyvien ehdotusten viranomaisvaikutusten arvioinnin (luku 4.2.3) mukaan on arvioitavissa, että ehdotettuja vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä, jotka liittyvät tilanteisiin, joissa toimivaltainen viranomainen olisi jättänyt noudattamatta lakisääteisen velvollisuutensa laatia ilmanlaadun



parantamiseksi suunnitelma, ei käytännössä tarvitsisi soveltaa lainkaan. Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi, että on kuitenkin mahdollista, että vireillepanoja tehtäisiin sellaisissakin tilanteissa, joissa ilmanlaadun parantamiseksi laadittavien suunnitelmien laatimiskynnys ei ylittyisi.

Muut viranomaisvaikutukset

Esitysluonnos tuo Ilmatieteen laitokselle uusia tehtäviä ilmanlaadun seurannassa ja raportoinnissa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että sisällöllisesti nämä tehtävät sopivat Ilmatieteen laitoksen asiantuntijuuteen ja nykyisiin lakisääteisiin tehtäviin. LVM piti myös perusteltuna, että uudet kansalliset ilmanlaadun mittausvelvollisuudet toteutettaisiin kustannustehokkaasti pääosin laajentamalla jo olemassa olevien mittausasemien mittauksia uusilla epäpuhtauksilla sen sijaan, että perustettaisiin uusia asemia. Liikenne- ja viestintäministeriö huomautti, että uusien tehtävien hoitaminen edellyttää asianmukaisten määrärahojen varmistamista viraston käyttöön. Valtiontalouden kehys ei sisällä tällaisia rahoitusvarauksia.

IL nosti esille sille kohdistuvia uusia tehtäviä, joille ei ole varmistunut rahoitusta valtion budjettikehyksessä. Näitä uusia tehtäviä ovat erityisesti uusien supermittausasemien seurantavelvoitteet, uusi mallintamisen vertailulaitos ja sen vastuut, mittausten vertailulaboratorion uudet tehtävät sekä raportoinnin ja viestinnän muutokset (§ 142a-d, 209, osin myös 147a, 148 ja 148a). Nämä Ilmatieteen laitokselle määritetyt tehtävät kuuluvat laitoksen asiantuntija-alueeseen ja nykyisten lakisääteisten tehtävien kaltaisia. IL on valmis ottamaan ne vastaan vain, mikäli tehtäviin varmistuu riittävä ja oikea-aikainen rahoitus, myös vuoden 2030 jälkeen huomioiden kuluttajahintaindeksin kehitys.

Tohmajärven ympäristönsuojeluviranomainen piti esityksen tavoitteita kannatettavina, mutta toimeenpanossa on varmistettava, ettei sääntely aiheuta pienille kunnille kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista rasitetta. Tämä edellyttää riittävää valtion rahoitusta, selkeää vastuunjakoa sekä mahdollisuutta hyödyntää alueellisia ja valtakunnallisia yhteisratkaisuja.

THL huomautti, että perustelumuiotissa viitataan laajennukseen, joka koskisi myös pienhiukkasten näytteenottoa. Tarkoitetaanko tällä kuitenkin typpidioksidin eikä pienhiukkasten näytteenottoa?

Muuramen kunta vastusti sitä, että mallinnus- ja seurantakustannuksia siirrettäisiin esityksen mukaan aiempaa enemmän kunnille. Ilmanlaadun seuranta on valtakunnallisesti toteutettava tehtävä, jonka teknisen toteutuksen ja rahoituksen tulee jatkossakin kuulua valtiolle. Seurannan tulee kohdistua ilmanlaatuun liittyviä haasteita omaaville alueille ja valtion tulee vastata ilmanlaadun tarkkailusta

Tornion kaupungin mukaan kunnan rooli on erityisesti ohjauksessa ja neuvonnassa, eikä kunnille tule asettaa velvoitetta antaa yleisiä tai laajoja määräyksiä tilanteissa, missä rajoittaminen määräyksiin ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista tai toimivaa. Paikallisissa rajoitustoimissa tulee huomioida paikalliset olosuhteet, kustannusvaikutukset ja todellinen saavutettava hyöty. Ilmanlaatudirektiivin tavoitteet voidaan saavuttaa, kun kansallinen toimeenpano perustuu alueellisten erityispiirteiden tunnistamiseen, realistiseen ja selkeään vastuunjakoon sekä kuntien ja valtion tiiviiseen yhteistyöhön. Toimeenpanossa, valvonnassa ja seurannassa on varmistettava, ettei etenkin pienille kunnille aiheudu kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista rasitetta. Monet kunnat kamppailevat jo nyt lisääntyvien tehtävien ja resurssipulan kanssa.

Yksityinen lausunnonantaja piti hallituksen ehdotuksen vaikutuksia puutteellisina, koska ehdotuksen vaikutuksen kaavoitukseen ovat tuntuvat. Lausunnonantaja muistuttaa, että nykyisen kaavoituksen raja-arvoja on selvitetty yhdessä silloisen maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa Helsingin kaupunkibulevardien kohdalla.



Lisäksi bentso(a)pyreenin muuttuminen raja-arvosta tavoitearvoksi hankaloittaa täydennysrakentamista, kun poikkeus on sallittu ainoastaan olemassa olevissa lämmitysjärjestelmissä.

LVV lausui siitä, että virastolle esitetään johtavaa roolia eri viranomaisten välisen yhteistyön ja vastuiden koordinoinnissa silloin, kun toimenpanovaltuuksia on useammalla taholla sekä olemaan selvillä ilmanlaadusta Suomessa. LVV:n käsityksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston on tarpeen osallistua myös tarpeellisessa määrin ilmanlaadun seurantakokouksiin Suomessa ja antaa tarvittaessa lausuntoja ilmanlaadun tarkkailusta. Osallistuminen ilmanlaadun seurantakokouksiin on tarkoituksen mukaisinta keskittää alueisiin, joilla on haasteita ilmanlaadun seurannassa, esim. Suuret päästöt tai uusia toimijoita. Lupa- ja valvontaviraston tulevaa työmäärää on lisääntyvien tehtävien vuoksi vaikea arvioida ennalta. Resurssien riittävyys Lupa- ja valvontaviraston muutosten vuoksi tulisi varmistaa.

HSL kiinnitti huomiota siihen, että esityksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston vastuulla on huolehtia siitä, että ne osapuolet, jotka voivat vaikuttaa paikalliseen ilmanlaatuun, ryhtyvät yhteistyössä toimenpiteisiin. HSL muistutti, että liikennettä ja liikennejärjestelmää koskevissa toimissa Helsingin seudulla tehdään jo nyt ja on syytä tehdä myös tulevaisuudessa ja kaupunkiseutujen ilmalaadun osalta tiivistä yhteistyötä kuntien, valtion, HSY:n ja HSL:n välillä. HSL vastaa sekä joukkoliikenteen järjestämisestä että Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnittelusta Helsingin seudulla.

4.7. Muut huomiot

Valtiokonttori yhtyi esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan direktiivissä tarkoitettuun haitankärsijän ja viranomaisten väliseen vahingonkorvausasiaan sovelletaan vahingonkorvauslain säännöksiä julkisyhteisön korvausvastuusta. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan esitysluonnos kuitenkin jättää epäselväksi sen, mihin julkisyhteisöön tai viranomaiseen korvausvaatimus tulisi kohdistaa.

HSY suhtautui hallituksen esitysluonnokseen kokonaisuutena myönteisesti ja piti uudistetun ilmanlaatudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa tärkeänä terveyshaittojen vähentämiseksi.

Rautjäven kunta kannatti tavoitteita ilmanlaadun parantamiseksi ja terveyshaittojen vähentämiseksi.

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen kannatti sitä, että ilmanlaatudirektiivin keskeiset vaatimukset pannan täytäntöön ympäristönsuojelulaissa ja yksityiskohtaisempi sääntely asetustasolla.

Kuopion ympäristönsuojeluviranomainen suhtautui hallituksen esitysluonnokseen kokonaisuutena myönteisesti ja piti uudistetun ilmanlaatudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa tärkeänä terveyshaittojen vähentämiseksi.

Suomen Omakotiliitto piti ilmanlaadun parantamista tärkeänä tavoitteena.

Helsingin yliopisto kannatti esitettyä ympäristösuojelulain muutosta ja siinä esitettyjä uudistetun ilmanlaatudirektiivin edellyttämiä tavoitteita selkeinä ja hyvänä lähtökohtana kansalliselle ilmanlaatutyölle. Keskeinen tavoite kiristää ilmanlaadun raja-arvoja ja muita ympäristölaatuvaatimuksia ja -tavoitteita on oleellinen, jotta Suomen ja koko EU-alueen ilmanlaatua saadaan parannettua.

Allergia-, Iho- ja Astmaliitto kannatti ilmanlaadun sääntelyn tiukentamisesta ja piti tarpeellisena kansanterveyden ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Ilmanlaatu on ensiarvoisen tärkeää kohderyhmällemme ja siksi sääntelyn tavoitteena tulee olla väestön altistumisen selkeä vähentäminen erityisesti herkillä ryhmillä,



kuten lapsilla ja pitkäaikaissairaila. Raja-arvojen tiukentaminen on perusteltua, mutta niiden tulee ohjata kohti tasoa, joka aidosti ehkäisee sairastavuutta. Allergia-, Iho- ja Astmaliitto korosti, että pelkkä ilmanlaadun seurannan kehittäminen ei riitä, vaan sääntelyn tulee velvoittaa tehokkaisiin toimiin altistumisen vähentämiseksi erityisesti kaupunkiympäristöissä ja vilkkaasti liikennöidyillä alueilla. Lisäksi ilmanlaadusta tiedottamisen tulee olla selkokielistä, ajantasaista ja terveyden kannalta toimintaohjeita tarjoavaa. Lausunnonantaja piti tärkeänä, että ilmanlaadun terveysvaikutukset huomioidaan systemaattisesti osana terveydenhuoltoa ja ennaltaehkäisyä ja että sääntelyssä turvataan kansalaisten ja potilasjärjestöjen riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Hyvä ilmanlaatu on keskeinen osa väestön terveyttä, ja lainsäädännön tulee johdonmukaisesti suojella erityisesti niitä, joille ilman epäpuhtaudet aiheuttavat merkittävintä haittaa.

Hengityслиitto kannatti sitä, että esityksessä ehdotetaan uutena mustan hiilen, ultrapienien hiukkasten ja ammoniakkin seuranta. Ilmanlaatudirektiivin tiukennuksen myötä ollaan menossa oikeaan suuntaan ihmisten terveyden suojelemisessa, vaikka ottaen huomioon esimerkiksi pienhiukkasten haitalliset terveysvaikutukset, on kunnianhimoa nostettava edelleen tulevaisuudessa. Lisääntyneen ennenaikaisen kuolleisuuden lisäksi pienhiukkaset ovat riski monille terveyshaittoille, sillä ne pystyvät tunkeutumaan syvälle hengitysteihin. Pitkäaikainen, vuosia tai vuosikymmeniä kestänyt altistuminen on lyhytaikaista altistumista haitallisempaa. Sairastavuus jakautuu epätasaisesti ja haitat korostuvat erityisesti hengityselin- ja sydän- ja verenkiertoelimistön sairauksista kärsivillä. Pienhiukkaset voivat aiheuttaa yskää, nuhaa, hengenahdistusta, toimintakyvyn heikkenemistä, keskittymiskyvyttömyyttä sekä hengityselinten tulehdus- ja ärsytysoireita. Lisäksi pienhiukkaset aiheuttavat tai pahentavat kroonisia sydän-, verisuoni- ja hengityssairauksia, voivat aiheuttaa astma- ja sydänkohtauksia ja aivohalvauksia sekä lisäävät ennenaikaisia kuolemia. Pienhiukkasille altistuminen voi myös lisätä hengitysteiden herkkyyttä muille ärsykkeille, kuten pakkasilmalle tai siitepölyille.

Hengityслиitto kannusti Suomessa raja-arvojen päivittämiseen WHO:n suositusten mukaisiksi ja edelleen viimeisimpään tieteelliseen tietoon perustuen väestölle koituvien terveyshaittojen tehokkaaksi ennaltaehkäisemiseksi. Vaikka kuntien ilmastosuunnitelmavelvoite on poistettu ilmastolaista, kuntia tulee kannustaa laatimaan ilmastosuunnitelmia, joissa ne ottavat kantaa ilmastomuutoksen hillintään omassa toimintaympäristössään. Ilmastomuutoksen hillintätoimilla on myönteistä vaikutusta myös ilmanlaatuun, jolloin raskaisiin raportointivelvoitteisiin ei välttämättä jouduta.

Natur och Miljö piti lakiesitystä askeleena oikeaan suuntaan, mutta lisätiukennukset ovat perusteltuja ihmisten terveyden ja ympäristön riittävän suojelun varmistamiseksi. Lausunnonantaja korosti, että ilmanlaadun raja- ja tavoitearvojen tulisi lähentyä Maailman terveysjärjestön (WHO) suosituksia. Pidemmällä aikavälillä lainsäädäntöä tulisi kehittää vastaamaan paremmin näitä suuntaviivoja. Lausunnonantaja halusi myös korostaa, että ilmanlaatu olisi sisällytettävä kaikkiin asiaankuuluviin politiikkoihin, erityisesti ilmasto-, liikenne-, luonnonvara- ja energiapolitiikkaan sekä yhdyskuntasuunnitteluun, jotta ilmanlaatu olisi kestävä ja terveellistä.

Nuohousalan Keskusliitto piti tärkeänä, että Suomi toimeenpanee EU:n uudistetun ilmanlaatudirektiivin (EU 2024/2881) ja kehittää ilmanlaadun seuranta, tiedottamista sekä suunnitelmia. Esitysluonnos on perusteellinen ja kattaa laajasti direktiivin velvoitteet liittyen seurantaan, supermittausasemiin, altistumisen alueyksiköihin, ilmanlaatuindeksiin sekä muutoksenhakuoikeuteen. Lausunnonantaja piti erityisen merkittävänä, että esityksessä tunnistetaan pienhiukkasten ja bentso(a)pyreenin kohonneet pitoisuudet sekä se, että monilla alueilla joudutaan laatimaan ilmanlaadun parantamissuunnitelmia ja ilmansuojelun etenemissuunnitelmia. Keskeinen puute on kuitenkin tulisijojen ja savupiippujen kunnon, nuohouksen ja



polttotavan merkityksen puuttuminen esityksestä, vaikka nämä tekijät vaikuttavat olennaisesti pienhiukkas- ja PAH-päästöihin. Esityksen mukaan bentso(a)pyreenin raja-arvot ylittyvät monilla alueilla ja pienpoltto on tärkein päästölähde. Esityksessä ei kuitenkaan arvioida riittävästi niitä käytännön keinoja, joilla kotitalouksien päästöjä voidaan vähentää nopeasti ja kustannustehokkaasti, kuten tulisijojen kunnossapitoa, nuohousta ja oikeaa polttotapaa. Lisäksi huomio tulee kiinnittää polttoaineen oikeaan ja asianmukaiseen varastointiin. Lausunnonantaja ehdotti täsmennyksiksi seuraavia:

- Lisätään esitykseen maininta nuohouksen ja tulisijojen kunnon vaikutuksesta ilmanlaatuun.
- Suositellaan kunnille yhteistyötä nuohousalan kanssa.
- Tarkastellaan kuntokartoitusten, polttotapaohjeistuksien ja modernisointiohjelmien mahdollisuudet osana ilmansuojelusuunnitelmia.
- Hyödynnetään alan asiantuntemusta osana kuntien tiedotusvelvoitteita.
- Arvioidaan valtakunnallisen tulisijojen modernisointiohjelman tarve.

Tulisija- ja savupiippuyhdistys piti tärkeänä EU:n uudistetun ilmanlaatudirektiivin toimeenpanoa ja esityksen tavoitteita ilmanlaadun parantamiseksi sekä terveyshaittojen vähentämiseksi. Esitysluonnos täyttää pääosin direktiivin velvoitteet ja vahvistaa kuntien ja viranomaisten välineitä ilmanlaadun seurantaan, tiedottamiseen ja suunnitelmalliseen parantamiseen. Esityksessä tunnistetaan perustellusti puun pienpoltton merkitys pienhiukkas- ja bentso(a)pyreenipäästöjen lähteenä. Sen sijaan esitys ei riittävästi huomioi päästöjen syntyyn vaikuttavia teknisiä tekijöitä, kuten tulisijojen ja savupiippujen rakennetta, ikää ja paloteknisiä ominaisuuksia, eikä niiden merkitystä päästöjen vähentämisessä. Tämä on olennainen puute, sillä direktiivin tavoitteet edellyttävät nimenomaan lähdepäästöjen tehokasta vähentämistä. Lausunnonantaja esitti, että hallituksen esityksen perusteluissa ja toimeenpano-ohjeissa: tunnistetaan tulisijojen ja savupiippujen teknisten ratkaisujen merkitys pienhiukkas- ja PAH-päästöjen vähentämisessä, ohjataan kuntia arvioimaan ilmansuojelusuunnitelmissa myös laitetaso päästövähennyskeinoja, arvioidaan tarvetta valtakunnalliselle tulisijojen modernisointia edistävälle ohjelmalle päästöjen vähentämiseksi huomioiden huoltovarmuusverkoston säilyttäminen ja vahvistaminen.

MMM totesi yleisenä huomiona, että seurannan parantamiseksi esitetyt keinot, joilla mitattaisiin muun muassa ilman ammoniakkipitoisuuksia (NH₃), ovat yleisesti ottaen kannatettavia ja tukevat ihmisten ja eläinten terveyden ja viihtyvyyden sekä luonnon hyvinvoinnin kannalta tärkeää tavoitetta parantaa ilmanlaatua. Ammoniakkipäästöjen osalta Suomi on sitoutunut päästövähennysvelvoitteeseen, joka on vuodesta 2020 alkaen 20 prosenttia verrattuna vuoden 2005 päästöihin. Pääosa Suomen ammoniakkipäästöistä tulee maataloudesta, ja vuosille 2021–2027 laaditun toimintaohjelman monihyötyisin keinoin on pyritty edistämään ammoniakkipäästöjen vähentämistä ja sitä kautta parantamaan ilmanlaatua.

Mynämäen tekninen lautakunta totesi, että puun pienpoltto on olennainen osa Suomen energiajärjestelmää ja huoltovarmuutta. Sen rajoittaminen ei saa johtaa asukkaiden lämmityskustannusten nousuun.

Suomen Omakotiliitto korosti, että puun pienpolttoa ei tule kieltää. Ilmanlaadun parantaminen tulee toteuttaa suomalaisen asumisen erityispiirteet tunnistuen ja huoltovarmuus huomioiden. Neuvonta ja osaamisen lisääminen oikeisiin toimintatapoihin ovat tehokkaampia ja hyväksyttävämpiä keinoja kuin rajoituksiin perustuva sääntely. Puun pienpolttoa tulee ohjata siten, että ilmanlaatu paranee ilman kohtuuttomia seurauksia kotitalouksille.



Rautjärven kunta piti tärkeänä selkeää valtakunnallista ohjeistusta ja jatkovalmisteluissa tulee kunnille varmistaa riittävä ohjeistus ja tarpeen mukaan tukea. Mynämäen tekninen lautakunta korosti, että ensisijaisina keinoina tulee käyttää neuvontaa, ohjausta ja vähäpäästöisen teknologian kehittämistä, ei pakollisia kieltoja. Valvonnan ja seurannan tulee olla keskitettyä valtion toimintaa, jotta kuntien hallinnollinen ja taloudellinen taakka ei kasva kohtuuttomaksi.

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomaisen mukaan sääntely tai perustelut jäävät epäselväksi esimerkiksi kunnallisen toimeenpanon ja alueellisen kattavuuden näkökulmasta.

SSAB Europe toi esille, että SSAB Europe Oy:n Raahen tehdas on direktiivilaitos, jonka toimintaa valvoo valtion valvontaviranomainen (LVV). Tehtaan toiminta on I&S BAT-päätelmien mukaista ja suurin osa tehtaan ympäristölupamääräyksistä perustuu BAT-päätelmiin. Teräksen valmistus Raahessa on kivihiilipohjaista ja kivihiilen käsittelyn koksaamoilla tiedetään aiheuttavan PAH-päästöjä. Koksaamo on Raahessa kiinteä osa integroidun terästehtaan prosessia, sillä sen tuottamaa koksikaasua käytetään energianlähteenä tehdasalueen prosesseissa. Koksaamotoimintaa ei voi jatkuvatoimisena prosessina keskeyttää, tai pelkästään koksaamotoimintaa ei Raahessa voida lopettaa ilman, että se vaikuttaisi merkittävästi tehtaan muihin prosesseihin, tehtaan energiatalouteen ja sitä kautta myös ympäristövaikutuksiin heikentävästi.

SSAB Europe totesi, että Raahen tehtaan näkökulmasta mittausselvointeiden perusteella lainsäädännössä asetettavien toimenpiteiden tulisi EU-tasolla olla yhteneväiset. Sellaiselta toimijalta/paikkakunnalta ei saisi kohtuuttomasti edellyttää toimenpiteitä, jossa mittausulos ylittää raja-arvon seurauksena pitkäaikaisesta ja kattavasta mittaamisesta verrattuna toimijaan, jolla vastaavanlaisia velvoitteita tai mittausselvointia ei ole ollut. SSAB Europe myös esitti huolensa vapaaehtoisesta mittausselvoston laadukkaasta kehittämisestä ja laajentamisesta, jos lyhyellä aikavälillä on riski raja-arvon ylittymiseen tai vuosien-vuosikymmenten jälkeen riskinä, että jollekin tutkittavalle epäpuhtaudelle asetetaan lisävelvoitteita tai jopa raja-arvo.

Raahen ympäristönsuojeluviranomainen huomautti, ettei ehdotuksessa ei ole huomioitu, että ilmanlaatua mitataan pienillä paikkakunnilla nimenomaan teollisuuden vuoksi ja tällöin mittauspisteet sijaitsevat usein teollisuuden läheisyydessä. Teollisuuden ympäristöluvat on usein valtion viranomaisten myöntämiä, jolloin kunnalla ei ole tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia toimintoihin. On hyvä, että ilmanlaatua mitataan teollisuuden lähellä ja sen vaikutukset asuinalueille on tiedossa. Tällaisessa tilanteessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon eri toimintojen yhteisvaikutus ja ennen kaikkea se, millä tavoin eri toimintoihin voidaan vaikuttaa, jotta ilmanlaatua saataisiin paremmaksi. Ilmansuojelusuunnitelma ei välttämättä tällaisessa tilanteessa ole tehokas ohjauskeino. Esitykseen on tarpeen täsmentää eri toimijoiden vastuut (kunta, valtion valvontaviranomainen, muut viranomaiset) sekä se, millä välineillä kunkin lähdetyypin päästöihin voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa. Nämä asiat huomioituna vältettäisiin päällekkäisen työn tekeminen eri tahoilla.

Raahen ympäristönsuojeluviranomainen ehdotti, että vertailun vuoksi tulisi tarkastella myös muiden EU-maiden mittauspaikkojen sijainteja. Esimerkiksi Ruotsissa Luulajassa on myös koksaamo, kuten Raahessa, mutta siellä ei edes mitata PAH-yhdisteitä lähistöllä. Itseasiassa Raahen Lapaluoto on Luulajan tehdasta lähin ilmanlaadun mittauspaikka, jossa bentso(a)pyreeniä mitataan. Kun kyseessä on EU-direktiiviin perustuva kansallinen lainsäädäntö, tulisi eri maita kohdella tasavertaisina ja vaatimusten tulisi olla yhteneväiset.

Raahen ympäristönsuojeluviranomainen huomautti, että esityksen mukaiset mallintamiset ja suunnitelmien laatimiset aiheuttavat kustannuksia tietyille kunnille, joissa ilmanlaatua mitataan. Kuitenkin on tunnistettu, että myös muualla pientalovaltaisilla alueilla, joissa on paljon puunpolttoa, bentso(a)pyreenin tuleva raja-arvo saattaa ylittyä. Esityksessä tulisi huomioida, ettei ilmanlaadun seurannasta vastaavalle kunnalle saa aiheutua



huomattavia lisäkustannuksia tai lisäresurssin tarvetta. Epäselvyyttä aiheuttaa myös mahdollisten lisäkustannusten jakaminen. Tuleeko kaikki lisäkustannukset pelkästään kunnalle velvoitteiden myötä, vai voidaanko ilmanlaadun seurantaan osallistuvia yrityksiä velvoittaa osallistumaan etenemissuunnitelman ja ilmansuojelusuunnitelman laatimisen kustannuksiin, vaikka suunnitelmilla ei voida ohjata ympäristöluvanvaraista toimintaa? Kunnille aiheutuvia lisäkustannuksia tulisi arvioida tarkemmin, kuin esityksessä on nyt tehty, koska lisäkustannuksia tulee aiheutumaan myös esimerkiksi tehostetusta katujen puhtaanapidosta, koska hengitettävien hiukkasten ja pienhiukkasten raja-arvot kiristyvät.

Yksityinen lausunnonantaja totesi, että esityksessä on käsitelty ainoastaan direktiivin muutoksista aiheutuvia muutoksentarpeita, vaikka muutoksentarpeita syntyy myös siitä, että Tampereen väkiluku ylittää pakollisen seuranta-alueeseen edellytetyn 250 000 asukasta, vaikka sitä rajaa ei ole esityksessä muutettu. Lisäksi asiassa olisi syytä tarkastella voidaanko takkojen rakentamista rajoittaa alueidenkäyttölain nojalla, kun huomioidaan omaisuudensuoja ja poikkeusten koskeminen ainoastaan olemassa olevia lämmitysjärjestelmiä.

Valtiokonttori katsoi, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa korvausvastuun jakautumista kuntien ja valtion viranomaisten välillä tulisi vielä tarkentaa.

Orimattilan ympäristönsuojeluviranomainen katsoi, että ympäristönsuojelulain muutosten tuleekin mahdollistaa yksittäiselle kaupungille nykyisen kaltainen, joustava, jatkuva ilmanlaadun seuranta vuosittain oman ilmasto-ohjelman/ilmansuojelusuunnitelman mukaisesti. Kunnille tulee muistaa taata taloudelliset edellytykset ilmanlaadun riittävään seurantaan. Pitkäaikainen, vertailukelpoinen seuranta mahdollistaa muutosten havaitsemisen.

Orimattilan ympäristönsuojeluviranomaisen mukaan pääpaino ympäristönsuojelulain muutoksissa tulee olla enemmän alueellisessa, maakunnallisessa ja valtakunnallisessa ilmanlaadun seurannan kehittämisessä ja sen taloudellisten edellytysten turvaamisessa. Lisäksi kuntien tiedotusvastuuta seurannasta tulee jakaa nykyistä enemmän alueellisille toimijoille. Alueellinen ilmansuojelusuunnitelma viestintäsuunnitelmineen ja keskitettyine kehittämiskampanjoinneen on hyvä työkalu tässä työssä. Ilmanlaadun seuranta ja parantaminen onnistuu parhaiten, kun ympäristönsuojelulain muutokset edellyttävät myös eri viranomaisten saumatonta yhteistyötä.

Yksityinen lausunnonantaja esitti, että direktiiviä sovellettaessa on otettava huomioon, että ilmanlaadun terveysvaikutukset ilmenevät alueellisesti hyvinkin pienellä alueella, joka voi kuitenkin olla väestöltään merkittävä esimerkiksi kaupunkiympäristössä. Viimeaikainen tutkimus näyttää selkeästi, että haitallisia terveysvaikutuksia voi syntyä hyvinkin pienillä pitoisuuksilla. Tämän vuoksi ehdotuksen taustaraporteissa esiteltäisiin ilmanlaatuindekseihin on suhtauduttava varauksella väestön tiedotuksen pohjana. Esimerkiksi mustalle hiilelle ja erittäin pienille verenkiertoon meneville hiukkasille turvallisia raja-arvoja ei edes ole olemassa.

Yksityisen lausunnonantajan mukaan puunpolton osalta on myös huomioitava, että puunpolton vakavat terveysvaikutukset painottuvat ohi kaiken mukavuus- ja viihdekäytön kaukolämmitysalueella. Tiheästi asutulla kaupunkialueella myös puunpoltoon perustuvia saunoja tulisi välttää. Bentso(a)pyreenin direktiivin mukaisia tasoja voi olla tulevaisuudessa vaikea saavuttaa ilman kattavaa mittausta ja sääntelyä, johon sisältyy tehokas seuraamusjärjestelmä.

Savonlinnan ympäristönsuojeluviranomainen korosti uusien käsitteiden määritelmien, kuten tausta-alue ja keskimääräisen altistumisen alueyksikkö, selkeyden tärkeyttä.



THL huomautti, että raja-arvon käsite jää määritelmässä (s. 54) osin epäselväksi. Esimerkiksi $PM_{2,5}$ -pitoisuuden osalta ei ole yksiselitteistä, viitataanko raja-arvolla pelkästään pitoisuustasoon ($25 \mu\text{g}/\text{m}^3$) vai sisältääkö raja-arvon käsite myös sallitun ylitysmäärän (18 vrk/vuosi). Selkeämpi terminologinen erottelu parantaisi sääntelyn ymmärrettävyyttä, sovellettavuutta ja viestittävyttä.