



Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Lausuntopyyntö 15.11.2012 YM16/400/2012

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus lausuu esityksistä seuraavaa.

5 § Määritelmät

Ympäristö

Pykälän kohdassa 1 ei ole määritelty ympäristö-käsitettä. Perusteluissa on syytä todeta, että ympäristön pilaantuminen sisältää myös rakenteiden ja rakennetun ympäristön pilaantumisen.

Laitoskokonaisuus

Pykälän kohdassa 2 määritetään laitos-käsite. Hallinto- ja oikeuskäytännössä vaikeuksia aiheuttaa laitoskokonaisuuden määrittelyn ahdas sanamuoto. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus (12.3.2009 09/0089/1) on katsonut, että jätteen käsittelylaitoksen oma 2,3 MW:n kattilalaitos ei ole laitoskokonaisuuteen kuuluva yksikkö, josta olisi voinut ympäristöluvassa antaa määräyksiä. Tulkintaa tulee tämän vuoksi säännöksen perusteluissa selkeyttää esimerkiksi seuraavasti.

Laitokseen luetaan kuuluvaksi tuohon laitokseen kiinteästi liittyvät toiminnot. Toiminnan tarkastelu ei rajoitu ahtaasti pelkästään luvanvaraisen toiminnan määrittelmän mukaiseen toimintaan, vaan myös erilaisiin osa- ja aputoimintoihin. Esimerkiksi ei-luvanvarainen energiantuotantoyksikkö, jakelupiste, varastointi tai lastaustoiminta on osa luvanvaraista laitoskokonaisuutta. Murskaamotoimintaan luetaan kuuluvaksi työmaa-

alueen pintamaiden poisto, louhinta ja murskaus työmaa-alueella, ki-
viaineksen välivarastointi, louheen ja murskeen siirto ja kuljetus työ-
maalla ja sieltä pois.

Osatoiminnoilta edellytetään kohtuullista läheisyyttä, joten esimerkiksi
useiden kilometrien päässä oleva tukkien lastausalue ei olisi osa sahan
toimintaa. Myöskään etäällä sijaitsevaa etälantavarastoa ei lueta osaksi
eläinsuojan toimintaa, jos se ei ole välttämätön vaadittavan lannan va-
rastointitilavuuden täyttymiseksi. Osatoimintojen omistussuhteilla ei ole
merkitystä laitoksen määrittelyn kannalta.

Päästö

Pykälän kohdassa 4 on määritelty päästö-käsitettä. Määrittely on puut-
teellinen. Päästämiseen tulee rinnastaa nykyiseen tapaan myös aineen
jättäminen tai hylkääminen. Päästömuotoina tulee kohdassa selvyiden
vuoksi mainita myös energia, säteily ja haju.

Lisäksi pykälän perusteluissa on tärkeää todeta, että päästöjä yleiseen
viemäriverkostoon pidettäisiin päästöinä ympäristöön. Esityksen pykä-
lissa 8 ja 9 käytetystä ilmaisusta ”päästöt ympäristöön ja viemäriverkos-
toon” tulee samalla luopua ja perusteluissa korostaa, että viemäriver-
kosto kuuluu ympäristöön. Täsmällisen määrittelyn tarvetta osoittaa, et-
tä Vaasan hallinto-oikeus on tuoreessa ratkaisussaan 29.10.2012
12/0318/1 tulkinnut, että vesihuoltolaitoksen valitus ympäristöluvan teol-
lisuusjätevesien esikäsittelymääräyksistä ei koskenut ympäristön pilaan-
tumista tai sen riskiä.

Jätevesi

Pykälän kohdassa määritellään nykyistä vastaavasti jätevesi-käsite.
Asian selkeyttämiseksi perusteluissa tulee todeta, että toimintaan käyte-
tyiltä alueilta johdettavalla vedellä tarkoitetaan hulevettä.

8 § Pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen

Ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen on keskeinen
toiminnanharjoittajan perusvelvollisuus. On erittäin hyvä, että säännös
on kirjoitettu yksityiskohtaisemmin kuin ennen. Tärkeä uudistus on
myös siksi, että pykälässä jätelain ohella viitataan Euroopan unionin
kemikaalisäännöksiin. Näin laitosten ympäristökysymykset tulee käsitel-
lyksi yhtenä kokonaisuutena. Teknisesti viittaus kemikaalilaissa mainit-
tuihin Euroopan unionin asetuksiin on toimiva ratkaisu.

9 § Valtioneuvoston asetus pilaantumisen ehkäisemiseksi

Asetuksenantovaltuutus pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisemiseksi on hyvin tarpeellinen. Esimerkiksi onnettomuuksien ja niiden vaaran ehkäisemiseksi on selkeä tarve antaa teknisiä vaatimuksia aineiden pakkaamisesta ja varastoinnista, vuotojen hallinnasta sekä muista turvajärjestelyistä. Pykälän luettelon kohdat 2 (tarkkailu) ja 4 (raportointi) voitaneen teknisesti yhdistää samaan kohtaan.

11 § Toiminnan sijoituspaikan luontoarvot

Sijoituspaikan luonnonarvon turmeltuminen tulee voida ottaa lupaharkinnassa huomioon. Säännös on hyvin kannatettava. Sen sijaan rajausta, jossa soveltamisen ulkopuolelle jätettäisiin kunnan viranomaisen toimivaltaan kuuluvat lupa-asiat, ei ole perusteltavissa. Soveltamisen rajausta tulee poistaa.

15 § Maaperän pilaamiskielto

Maaperän pilaamiskieltoa täydennetään kieltämällä myös jätteen ja muun aineen sijoittaminen maahan niin, että siitä seuraa maaperän pilaantuminen. Tämä korostaa nykyistä paremmin maaperänsuojelun huomioon ottamista, kun jätteitä sijoitetaan maahan hyötykäyttöön perustuen.

Vaara-käsitteen selkeyttämiseksi perusteluissa on syytä kuvata, että vaikka kemikaalia tai jätettä olisi astiassa, sen säilytys saattaisi aiheuttaa ilmeisen vaaran aineen pääsemisestä maaperään. Tilannetta kokonaisuudessaan voidaan pitää pilaantumisen vaaraa aiheuttavana.

16 § Pohjaveden pilaamiskielto

Pohjaveden pilaamiskielto vastaa sisällöltään aikaisempaa säännöstä ja siihen tehdyt tekniset muutokset ovat hyviä ja kannatettavia. Tulkinnan selkeyttämiseksi perusteluissa tulee todeta, että pilaamiskiellon vastainen seuraus on aina ympäristöluvan myöntämisen ehdoton este ja että kieltoa ei voida rajata koskemaan vain niin sanottua vapaata pohjavesikerrostumaa (vrt. KHO 2011:37).

18 § Kemikaalin käyttöä ja säilytystä koskevat huolehtimisvelvollisuudet

Pykälään on nyt kirjattu selkeä vaatimus kemikaalien huolellisesta käsittelystä. Uudistus on hyvin tarpeellinen ja muotoilu onnistunut. Säännös

on vastaavanlainen kuin jätelain jätettä koskeva huolehtimisvelvollisuus. Perusteluihin on syytä tarkentaa kemikaali-käsitettä niin, että sillä tarkoitetaan aineita, valmisteita ja kemikaalia sisältäviä tuotteita.

23 § Valtion viranomaiset

Ehdotetussa pykälässä ja voimassa olevassa säännöksessä todetaan, että ELY muun muassa valvoo näiden (YSL) säädösten noudattamista. ELY-keskuksen asemaa kuvaavaa ilmaisua tulee selkeyttää tai ainakin asiaa perusteluissa kuvata. Ilmaisun voidaan tulkita tarkoittavan myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toiminnan laillisuuden noudattamisen valvontaa eli hallintokanteluiden käsittelyä. Tulkintakäytännöt ovat kuitenkin ELY-keskuksissa erilaisia. YLVA-työryhmä esitti, että lainsäädäntöä on syytä tarkentaa kuntien ympäristönsuojelutehtävien hoitoa koskevien kanteluiden käsittelyn osalta siten, että ELY käsittelee ne.

26 § Muut valvontaviranomaiset

Pykälässä ehdotetaan, että Turvatekniikan keskus vastaa tuote-VOC –asetuksen valvonnasta. Esitys vastaa YLVA- ja VALSU -työryhmien esitystä ja sen on hyvin kannatettava.

29 § Yleinen luvanvaraisuus

Ehdotuksen mukaan ympäristölupalaitokset nimettäisiin kahteen eri ryhmään: suuret laitokset ja kansalliset laitokset. Suuri laitos –ilmaisuus on harhaanjohtava ja siksi epäonnistunut. Suuri laitos -ilmaisuus on syytä korvata uudella ilmaisulla. Kansallinen laitos –ryhmään kuuluva toiminta voi olla mittakaavaltaan paljon suurempi kuin suuri laitos –ryhmään kuuluva toiminta. Kuvaavampia ovat esimerkiksi päästödirektiivilaitos, TPD-laitos tai vertailuasiakirjalaitos.

Yleisen luvanvaraisuuden perusteissa ei mainita nykyisen ympäristönsuojeluasetuksen 3 §:n mukaista ainepäästöjen luvanvaraisuutta. Haitallisten aineiden merkityksen korostuessa tätä luvanvaraisuusperustetta ei tule poistaa.

42 § Lausunnot

Lupaharkinnan lausuntomenettelyä ei ehdoteta muutettavaksi. Lupa-prosessia voitaisiin ainakin kunnilta pyydettävien lausuntojen osalta keventää pyytämällä pakollinen lausunto kunnasta vain ympäristönsuojeluviranomaiselta. Pienissä asioissa myös viranhaltijan lausunto olisi riittävä. Muutetaan pykälän alkua niin, että valtion lupaviranomaisen on

pyydettyä lausunto valvontaviranomaisilta ja tarvittaessa vaikutusalueen kunnilta.

53 § Eräiden suunnitelmien ja ohjelmien vaikutus

Pykälän mukaan eräät suunnitelmat ja selvitykset tulee ottaa huomioon lupaharkinnassa. Lupaharkintaa koskevassa kohdassa ei mainita Euroopan kemikaalisäädösten huomioon ottamista. Tämä puute on korjattava. Ympäristölupaharkinnassa tulee ottaa huomioon kemikaalien käyttöä koskevat rajoitukset. Niitä voidaan asettaa ainakin REACH-asetuksen ja biosidiasetuksen perusteella. Näin tehden ympäristöviranomaisten käsittelemät kemikaaliksiymykset kokonaisuutena integroituisivat selkeämmin osaksi YSL:n mukaista ennakovalvontaa.

65 § Seuranta- ja tarkkailumääräykset

Ympäristölupapäätöksessä on perinteisesti puhuttu veloitettarkkailusta ja tarkkailumääräyksistä. Pykälän otsikossa käytetään myös sanaa seurantamääräys. Viranomaisten ympäristötilan tarkkailua on perinteisesti kutsuttu seurannaksi erotuksena toiminnanharjoittajien maksamasta tarkkailusta. Jatkossa ympäristönsuojelulaissa on syytä puhua tarkkailusta, kun tarkoitetaan toiminnanharjoittajien veloitettarkkailua.

Pykälässä tarkkailuksi määritellään vain päästöjen ja niihin liittyvän toiminnan tarkkailu, vaikutusten tarkkailu ja ympäristön tilan tarkkailu. Erikseen mainitaan jätehuollon seuranta ja tarkkailu. Tässä yhteydessä tulee mainita myös käyttötarkkailu. Perusteluihin on syytä kuvata, että siihen sisältyy prosessien ja prosessien turvajärjestelyjen kuten vuotohälyttimien tai vuotoaltaiden tarkkailu sekä raaka-aine- ja kemikaalivirtojen seuraaminen.

67 § Suunnitelma seurannasta ja tarkkailusta

Pykälän otsikkoa ja terminologiaa on syytä yksinkertaistaa. Otsikoksi ehdotetaan käytettäväksi nykyisin hallintokäytännössä vakiintunutta termiä tarkkailusuunnitelma. Tarkkailusuunnitelman hyväksymispäätöksissä riittää, että päätös annetaan julkipanon jälkeen ja päätös annetaan tiedoksi vain niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee.

68 § Tarkkailumääräysten muuttaminen

Nykyisessä ympäristölupien valvontaohjeessa (7.11.2012) viranomaisen hyväksymää tarkkailusuunnitelmaa kutsutaan tarkkailuohjelmaksi. Vähintäänkin pykälän perusteluissa tulee käyttää tätä samaa termiä.

Tarkkailuohjelman teknistä muuttamista tulee edelleen keventää ja helpottaa. Myös YLVA- ja VALSU -työryhmät ovat esittänyt menettelyn keventämistä. Ehdotetun säännöksen mukaan myös näissä teknisissä muutostilanteissa noudatettaisiin 98 §:n menettelyä. Näissä muutostilanteissa ei ole kuitenkaan tarpeellista aina pyytää lausuntoa valvontaviranomaiselta. Myös korjatun päätöksen toimittaminen pelkästään toiminnanharjoittajalle tulee olla riittävä toimenpide.

70 § Määräykset päästöistä viemäriin

Nykyisen ja ehdotetun säännöksen mukaan viemäriverkkoon johdettavalle jätevedelle voidaan edellyttää esikäsittelyä. Toisinaan luvassa edellytetyt esikäsittelyvaatimukset ovat tiukempia kuin laitoksen ja viemärilaitoksen teollisuusjätevesisopimuksen ehdot. Aikaisemmin vaatimuksena oli, että teollisuusjätevesisopimuksen tulee täyttää valtioneuvoston päätöksen (VNp 365/1994) mukaiset vaatimukset ja sopimusta on valvontaviranomaisen kehotuksesta tarkistettava (7 §). Kyseinen valtioneuvoston päätös on myöhemmin kumottu. Edelleen teollisuusjätevesisopimusten päivittämisen tarve ympäristöluvan mukaisiksi on olemassa. Siksi säännöstä on hyvä täydentää. Ehdotetaan pykälään lisättäväksi, että teollisuusjätevesien johtamista yleiseen viemäriin koskevan liittymissopimuksen tulee täyttää ympäristöluvan esikäsittelyä koskevat vaatimukset ja sitä on valvontaviranomaisen kehotuksesta tarkistettava.

71 § Oikeus jäteveden johtamiseen toisen alueelle

Ympäristöluvassa voidaan myöntää oikeus jäteveden johtamiseen toisen maalla olevaan ojaan tai noroon. Hulevesien johtamisessa käytännössä voi tulla kyseeseen myös maahan imeyttäminen. Tämä on hallintokäytännössä rinnastettu noroon johtamiseen. Mutta säännöstä on syytä täsmentää tältä osin.

74 § Määräys lupamääräysten tarkistamiseksi.

Säännöksen mukaan ns. suurten lupalaitosten lupamääräysten tarkistamiseen sovelletaan vain 81 §:n erityissäännöstä. Sen mukaisesti tarkistaminen sidottaisiin vain komission uusien BAT -päätelmien julkaisemiseen. Ehdotettu menettely ei ole lainkaan kannatettava. Se ei myöskään vastaa teollisuuspäästädirektiivin 21 artiklan kohdan 1 vaati-

musta. Lupamääräysten tarkistamismenettely on keskeinen osa ympäristönsuojelun jatkuvan parantamisen varmistamista, eikä sitä tule rajoittaa vain mahdollisten BAT -päätelmien valmistumiseen. Säännöksen kolmas momentti tulee muuttaa niin, että suurten lupalaitosten tarkistamisessa on lisäksi voimassa mitä 81 §:ssä säädetään.

83 § Lupapäätöksen sisältö

Säännöksessä edellytetään, että lupapäätöksessä eri toiminnanharjoittajien vastuu on täsmennettävä. Vaatimus on kuitenkin rajattu koskemaan tilanteita, jossa lupaa on haettu yhteisellä hakemuksella. Tätä vaatimusta on syytä laajentaa koskemaan myös tilanteita, jossa eri toiminnanharjoittajat ovat hakeneet lupaa samanaikaisesti erillisillä hakemuksilla, mutta hakemuksia on käsitelty lupaviranomaisessa yhtenä laitoskokonaisuutena. Tällöin voi olla perusteltua antaa ratkaisusta yksi lupapäätös, jossa eri hakijoiden velvollisuudet on eritelty.

90 § Asetuksen noudattaminen

Valtioneuvoston asetuksen vahvasta noudattamisesta säädetään voimassa olevan ympäristönsuojelulain mukaisesti. Säännöksen perusteluihin on tarpeellista myös informatiivisesti todeta, että luvan määräystä ankarampia unionin kemikaalisäännöksiä on luvan estämättä myös noudatettava.

93 § Määräajan pidentäminen

Määräajan pidentämistä koskevaan pykälään ei ole esitetty muutoksia. Korkein hallinto-oikeus on ottanut vuosikirjaratkaisussaan (2012:96) kantaa nykyisen säännöksen tulkintaan. Sen mukaan lainkohdan sanamuoto ei ole esteenä tulkinnalle, että hakemus määräajan pidentämisestä voidaan tehdä useammin kuin kerran. Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnasta johtuen sanamuotoa on tarkennettava.

94 § Luvan vähäinen muutos

Luvan vähäisen muutoksen tekemistä koskeva säännös on uusi ja tarpeellinen. Säännöksessä käytetään ilmaisua vanhentuneet tiedot. Ilmaisua on syytä laajentaa myös puutteellisiin tietoihin.

96 § Toiminnan lopettaminen

Säännöstä konkurssitilanteiden varalta tulee tarkentaa niin, että konkurssipesä vastaisi keskeisistä ympäristölupavelvoitteista. Nykyisessä laissa ei ole mitään mainintaa, miten toiminnan konkurssitapauksissa tai maksukyvyttömyystapauksissa ympäristöluvan mukaiset vastuut jakautuvat. Korkein hallinto-oikeus on antanut asiasta yhden vuosikirjaratkaisun 2003:51. Sen mukaan konkurssipesä oli aikaisemman jätelain kannalta yhtiön toiminnassa syntyneen jätteen haltija. Keskeisten ympäristövastuiden asema tulee lailla rinnastaa ns. massavelkaan, joka maksetaan konkurssipesän varoista ennen muita velkoja. Tämä edellyttää lain tasoista säännöstä. Esimerkiksi niin, että konkurssiin haetun toiminnan jätehuollon järjestämisestä ja ympäristötilan tarkkailusta vastaa konkurssipesä.

103 § Poikkeukselliset tilanteet

Ehdotetuissa säännöksissä valvovalla viranhaltijalla ei ole yksiselitteistä toimivaltaa määrätä poikkeuksellisissa tilanteissa toiminnanharjoittajaa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin vaaratilanteiden estämiseksi. Puute on syytä korjata. Säännöstä tulee täydentää niin, että 103 §:n mukaisessa kiireellisessä tapauksessa valvontaviranomaisen määräämä viranhaltija voi antaa määräyksiä päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä vaikutusten selvittämisestä.

134 § Selvitysvelvollisuus ja puhdistustarpeen arviointi

Uudistettu pykälä korostaa nykyistä paremmin sitä, että ilmeisesti pilaantuneen alueen pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen selvittäminen ja selvityksen antaminen ELY-keskukselle on puhdistamisesta vastuussa olevan lakisääteinen velvollisuus. Tämä antaa valvontaviranomaiselle nykyistä vahvemman valvontatyökalun sekä tehostaa alueiden puhdistustarpeen arviointiin ryhtymistä. Puhdistamisesta vastaavan huolehtimisvelvollisuus selvittää on ensisijaista, ja ellei tätä velvollisuutta noudateta, voi ELY-keskus määrätä selvitykseen.

138 § Päätös pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta

Säännöksen laajentaminen maa-aineksen hyödyntämiseen tulee selkeästi rajata vain puhdistamisen vuoksi kohteesta poiskaivetun maa-aineksen hyödyntämiseen pilaantuneen maan kaivualueella. Ilmoitusmenettelyn käytön edellytyksenä tulee lisäksi olla, että poiskaivettu maa-aines tosiasiallisesti hyödynnetään, ja hyödyntämiseen kohteessa tulee olla tarve, eikä kyse ole jätteen käsittelyn kiertämisestä.

165 § Valvonnan järjestäminen

Ehdotuksessa ei säädellä mitenkään ympäristövalvonnan riippumattomuudesta. Riippumattomuus tai puolueettomuus esimerkiksi ELY-keskuksissa ei ole itsestään selvyyttä, koska eri vastuualueiden näkökulmat ja intressit voivat poiketa toisistaan ja vastuualueiden välille syntyy intressiristiriitoja.

Kumotussa laissa ympäristöhallinnosta (55/1995) säädettiin (4 §), että lakisääteisten lupa- ja valvonta-asioiden sekä näihin rinnastettavien hoito on alueellisessa ympäristökeskuksessa järjestettävä niin, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

Ehdotettua säännöstä tulee täydentää niin, että ympäristövalvonnalta edellytetään itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Pykälään tulee lisätä, että ympäristövalvontaa hoitava toimintayksikkö on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Yksikön toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus valvontatehtävässä on turvattu. Yksikölle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa valvonta-asioiden käsittelyn tai yleisen ympäristönsuojelun edun puhevalan käyttämisen riippumattomuuden.

172 § Tarkastusmenettely

Ehdotuksen mukaan myös valvontatarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolaissa tarkastuksesta säädetään. Tämä kytkentä hallintolakiin on syytä poistaa, koska se sopii huonosti ympäristötarkastuksen luonteeseen. Useinkaan ei ole tarkoituksenmukaista kutsua kaikkia välittömiä asianosaisia toteamaan ympäristössä vallitsevaa tilannetta. Ehdotettu säännös kangistaa tarkastusmenettelyä.

173 § Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Ehdotuksessa mainitaan, että hallintopakkoa voidaan käyttää esim. silloin, kun määrätään palauttamaan ympäristö ennalleen. Ympäristönsuojelulaissa tulisi olla viittaus myös pilaantuneiden rakenteiden puhdistamiseen. Siksi hallintopakkosäännöksen perusteluissa tulee mainita, että ympäristön ennalleen palauttaminen sisältää myös pilaantuneiden rakenteiden poistamisen tai puhdistamisen.

177 § Määräys pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Pykälää on tarkennettu, mutta perustelujen mukaan tarkennuksella ei ole tarkoitus rajata määräyksen käyttöalaa nykyisestä. Voimassa olevan pykälän perusteluissa käyttöalasta on epätydyttävästi todettu, että säännöstä ei sovellettaisi jätevesiin. Toteamus on ollut hallintokäytäntöä

sekoittava, eikä se ole tarpeellinen. Ehdotetun pykälän perusteluissa asiaa tulee oikaista.

181 § Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka

Ehdotetun pykälän toinen momentti koskee itsekriminointisuoja. Sen mukaan sakon uhalla pyydettyjä tietoja ei saisi jatkossa käyttää rikosilmoituksen tekemisessä hyväksi. Ehdotettu säännös ei ole lainkaan kannatettava ja on siksi poistettava. Se vain rajoittaa valvontaviranomaisen toimintamahdollisuuksia. Perusteluissa on syytä myös selvytyden vuoksi todeta, että laittoman tilanteen johdosta voidaan hallintopakomenettelyä ja rikosoikeudellisia keinoja käyttää samanaikaisesti.

190 § Oikaisuvaatimus tarkistamista koskevasta menettelystä

Säännöksessä ehdotetaan, että toiminnanharjoittaja voi tehdä oikaisuvaatimuksen valvontaviranomaisen määräyksestä jättää tarkistamista koskeva hakemus. Ehdotettu oikaisuvaatimusmenettely on tarpeeton. Sen sijaan säännöksessä tulee määrätä valituskiellosta. Säännöstä tulee korjata siten, että päätökseen, jolla on veloitettu hakemaan lupamääräysten tarkistamista, ei saa hakea erikseen muutosta. Tällöin säännös vastaisi nykyisen voimaanpanolain 7 §:n menettelyä.

185 § Toiminta rikosasioissa

Pykälää ei ole ehdotettu muutettavaksi, mutta sen perustelut kaipaavat täsmennystä. Siinä on hyvä todeta kirjallisen huomautuksen antamisen mahdollisuus lievissä rikkomuksissa, joka ei edellytä asian ilmoittamista poliisille. Esimerkiksi EU:lle raportoidaan annettujen kirjallisten huomautusten määrää. Asian selkeyttämiseksi perusteluihin tulee lisätä, että mikäli ilmoitus poliisille saadaan jättää tekemättä, valvontaviranomainen voi antaa teosta tai laiminlyönnistä huomautuksen.

186 § Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevaa menettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että valitukset toimitetaan lupaviranomaisen sijaan suoraan Vaasan hallinto-oikeuteen. Muutos on kannatettava.

196 § Täytäntöönpanoasian käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa

Ehdotuksessa ei ole muutettu täytäntöönpanomääräykseen liittyvää käytäntöä. Nykyisen lain mukaan ei ole mahdollista määrätä, että laa-

jennettu toiminta voitaisiin muutoksenhausta huolimatta aloittaa noudattamalla vain osaa sitä koskevan ympäristöluvan lupamääräyksiä. Myöskään olemassa olevan toiminnan täytäntöönpanomääräystä hallinto-oikeus ei voi antaa ilman luvansaajan pyyntöä tai suostumusta. Säännöstä tulee kehittää niin, että Vaasan hallinto-oikeus voi myös valvontaviranomaisen vaatimuksesta määrätä, että päätöstä on kokonaan tai osittain noudatettava, jollei KHO toisin määrää.

197 § Kunnan ympäristönsuojelumääräykset

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten asemaa on syytä muuttaa tasa-vertaisuuden parantamiseksi. Ympäristönsuojelumääräyksiä tulee soveltaa lähtökohtaisesti kaikkiin kunnan alueen toimintoihin (luvanvaraisiin ja ei-luvanvaraisiin) minimitasona. Ympäristönsuojelumääräykset antavat tällöin kaikkia koskevan yleistason ja näin yhdenvertaisuus toteutuisi paremmin.

Luvassa voitaisiin tarvittaessa antaa yleisistä määräyksistä poikkeavia määräyksiä. Ympäristönsuojelumääräyksiä tulisi automaattisesti soveltaa rekisteröitäviin toimintoihin, niiltä osin kun ko. asetuksessa ei ole asiasta säädetty. Pykälästä tulee poistaa viittaukset luvanvaraisuuteen tai rekisteröitävään toimintaan ja samalla pykälää tulee muuttaa niin, että jos lupapäätöksessä on kunnan ympäristönsuojelumääräyksistä poikkeavia määräyksiä, niitä sovelletaan kunnan ympäristönsuojelumääräysten asemasta.

200 § Käsittelymaksut

Pykälässä ehdotettu ympäristövalvonnan osittainen maksullisuus on kannatettavaa. Tärkeää on samalla huolehtia, että maksutulot voidaan kohdentaa valvontaresursseihin. Säännöksen 4. momentin mukaan maksua ei perittäisi viranomaisen tai haittaa kärsivän aloitteesta vireille pannun asian käsittelystä. Tämän lausuman suhde 1. momentin hallintopakkomenettelyn tarkastuksiin on syytä selkeyttää.

204 § Salassapitovelvollisuus

Säännöksessä todetaan, että toiminnan päästö-, tarkkailu- ja ympäristön laatutiedot ovat julkisia. Perusteluissa on tarpeen avata erityisesti tarkkailutietojen ulottuvuutta. Tarkkailu sisältää käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailun. Lähtökohtana tulee olla ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (ympäristötiedodirektiivi) mukaisesti, että ympäristötieto on julkista. Direktiivin määritelmän mukaan ympäristötiedolla tarkoitetaan muun muassa tietoa eri-

laisista tekijöistä, kuten aineista, energiasta, melusta, säteilystä tai jätteistä.

213 § Rangaistusmääräykset

Rangaistussäännösten kirjoittamisen systematiikka laissa tulee uudistaa. Siksi rangaistussäännökset tulee jakaa kahteen eri pykälään vesilain esimerkin mukaisesti, jolloin luettavuus, rakenne ja liittyminen rikoslain termeihin on selkeämpää. Ympäristölupaan liittyvien tekojen tulee olla omana pykälänään ja muut omanaan niin, että rangaistavina tekemuotoina ovat ympäristöluvan luparikkomus ja ympäristönsuojelulain rikkominen.

Perusteluissa todetaan, että ympäristönsuojelulaissa ei edelleenkään säädettäisi ympäristöluvan hakemisen laiminlyönnistä, koska sitä koskeva rangaistussäännös on rikoslaissa. Perustelu on harhaanjohtava, koska rikoslain 48 luvun 3 §:n 3 momentin säännös edellyttää laiminlyönniltä tahallisuutta. Ympäristörikkomuksen kahdessa ensimmäisessä sekä neljännessä tekemuodossa menettelyltä edellytetään tahallisuutta tai törkeätä huolimattomuutta. Tämän vuoksi ympäristönsuojelulaissa on hyvin tärkeää säätää täydentävästi rangaistavaksi tuottamuksellinen luvan hakemisen laiminlyönti. Myös lupamääräysten tarkistamisen laiminlyönti tulee olla rangaistavaa. Lisäksi rangaistavaksi tulee ehdottomasti säätää, jos toiminnassa rikotaan 194 §:n mukaista täytöntöönpanokieltoa.

Perusteluissa todetaan lisäksi, että hallintopakkomääräysten rikkomista ei säädettäisi rangaistavaksi. Esitetty linjaus on epätydyttävä ja nykyistä oikeuskäytäntöä kaventava. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa (KKO 2011:17) todetaan, että ympäristönsuojelulain 84 §:n mukainen kieltomääräys oli sellainen yksittäistapausta koskeva määräys, jota tarkoitetaan rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Myös uuden jätelain mukaan valvonnallisten määräysten rikkominen on rangaistavaa. Tämän vuoksi ympäristönsuojelulain säännöksiä on muutettava niin, että yksittäisten valvonnallisten määräysten rikkominen on rangaistavaa. Tällöinhän on kysymys aina siitä, että tietoisesti toimitaan vastoin määräystä.

Kriminalisoidut tekemuodot eivät muodosta ehdotetussa muodossa loogista kokonaisuutta. Rangaistavien tekemuotojen luettelosta puuttuu keskeisiä yksittäisiä asioita. Luetteloa tulee siksi täydentää edellä mainittujen lisäksi muun muassa seuraavasti. Lisätään kohtaan 1, jos laiminlyö 168 tai 176 §:n ilmoitusvelvollisuuden. Lisätään kohtaan 2, jos toimii ympäristöluvan vastaisesti (ainoastaan lupamääräyksen noudattamisen laiminlyönnin sanktiointi ei ole riittävää), laiminlyö erillisen tarkailusuunnitelman noudattamisen tai toimii vastoin viranomaiselle antamaansa ilmoitusta tai esittämänsä suunnitelmaa. Lisätään kohtaan 3, jos rikkoo 18.1 §:n kieltoa. Lisätään kohtaan 8, jos rikkoo elohopean vientikieltoasetuksen 1 tai 2 artiklan mukaisen velvollisuuden.

216 § Aikaisemmat päätökset ja määräykset

Pykälän mukaan toiminnan lopettamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös kumottavan lain nojalla annettuihin ympäristölupapäätöksiin ja toiminnan lopettamiseen. Kohtaa on syytä tarkentaa, että myös ennen ympäristönsuojelulain säätämistä lopettaneisiin toimintoihin (esim. monet vanhat kaatopaikat) voidaan soveltaa tarkkailun aloittamista ja muuttamista koskevia säännöksiä. Osa vanhoista kaatopaikoista on voinut aikanaan toimia ilmaan mitään ympäristöllistä lupaa ja myös näissä tapauksissa olisi selvintä, jos yksilöity hoitovelvoite voidaan antaa nykyisen lainsäädännön perusteella.

Rikoslain ympäristörikossäännösten uudistaminen

Rikoslain ympäristörikossäännöksiin on esitetty vain teknisiä muutoksia. Kuitenkin tarve säännösten sisällölliseen uudistamiseen on suuri. Ensiksikin suuri puute on, että törkeän ympäristön turmelemisen kuvauksen tunnusmerkistöstä puuttuu kokonaan taloudellisen hyödyn ulottuvuus. Kuitenkin melkein aina vakavimmassa ympäristörikoksissa on kyse taloudellisen hyödyn tavoittelusta.

Toinen ongelma nykyisissä säännöksissä on, että tuottamuksellisen ympäristön turmelemisen kriteerit ovat asetettu liian kireäksi eli rangaistavuuskynnys on nostettu aivan liian korkealle. Nykyisessä muodossa harvoin tunnusmerkistö täyttyy. Hankala on säännöksen toteutus, että aiheutettu vahinko tulee olla erityisen suuri. Sana ”erityisen” on aivan liian rajaava. Jotta säännös toimisi tavoitellulla tavalla, sana ”erityinen” pitäisi saada säännöksestä poistettua. Etenkin tämä lieventäminen olisi tarpeen, kun rikoksen rangaistusasteikko on kuitenkin lievä (sakko tai enintään 1 vuotta vankeutta). Rikoslain ympäristösäännösten muuttaminen tulee ottaa mukaan YSL-uudistamisen toiseen vaiheeseen.

Lakiehdotuksen yleisperustelut – kohta 2.2.3 Valvonta

Hallituksen esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa kohdassa 2.2.3 valvonta on esitetty määräaikaistarkastusten määriä ELY-keskuksissa (kuva 8). Tilastotiedot tehdyistä määräaikaistarkastuksista ovat kauttaaltaan virheelliset. Esimerksi Hämeen ELY-keskuksessa määräaikaistarkastuksia vuonna 2011 tehtiin yhteensä 79 kappaletta.

Vastuualueen johtaja Harri Kallio

Ylitarkastaja Kari Leinonen