



7.1.2013

Ympäristöministeriö

[kirjaamo.ym@ymparisto.fi](mailto:kirjaamo.ym@ymparisto.fi)

**Viite Lausuntopyyntönne luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, YM16/400/2012 15.11.2012**

Asia **Lausunto**

Ympäristöministeriö pyytää Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kaakkois-Suomen ELY-keskus lausuu asiasta seuraavaa.

#### *11 § Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot*

Toiminnan sijoituspaikan valtakunnallisesti ja alueellisesti tärkeät luonnonarvot huomioon otettava lakiehdotuksen 11 § on erittäin tervetullut uudistus. Toiminnanharjoittajien ja toimintojen tasapuolisen kohtelun vuoksi sekä myös siksi, että osa uhanalaisista luontotyypeistä tai lajien elinympäristöistä voi olla hyvin pienialaisia, ei kuntien käsittelemiä lupia tulisi rajata 11 §:n soveltamisalueen ulkopuolelle. Nykyisen lain puutteet ovat useimmin tulleet ilmi turvetuotantohankkeissa, mutta lakiuudistusta tehtäessä ei tule liikaa keskittyä yhteen toimialaan ja korostaa vain soiden luontotyyppien ja lajiston merkitystä. Jo YVA-lain 25 §:ssä säädetään kaikkien hankkeesta vastaavien yleisestä selvilläolovelvollisuudesta (oltava riittävästi selvillä hankkeen ympäristövaikutuksista siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää), joka tulisi myös luonnonarvojen osalta ulottaa tasapuolisesti koskemaan kaikkia ympäristölupaa vaativia hankkeita.

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin kohdassa 1 todetaan, että pykälää ei sovelleta, jos lupa-asia kuuluu 31 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi. Edellä Kaakkois-Suomen ELY-keskus esittää ko. kohdan poistamista lakiehdotuksesta, mutta jos sitä ei poisteta, tulee viittauspykälä korjata. Nykyisen ympäristönsuojelulain 31 §:n 2 momentti määrittelee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavat lupa-asiat, mutta lakiehdotuksessa ko. kohta on 36 §:n 2 momentissa.

#### *29 § Yleinen luvanvaraisuus*

Ensimmäisen momentin mukaan ympäristölupa on oltava tämän lain liitteiden 1 ja 2 mukaisilla toiminnoilla. Toinen momentti ja kaksi seuraavaa pykälää kuvaavat tilanteita, jotka myös vaativat ympäristöluvan. On kuitenkin tapauksia, missä luvan tarve ei ole päivänselvää. Valtion lupa- ja valvontaviranomaiset ovat keskenään sopineet lupatarveharkinnan kuuluvan valvontaviranomaiselle, mutta selvyiden vuoksi se olisi syytä mainita laissakin.

#### *40 § Lupatoimivallan siirto valtion ympäristölupaviranomaiselta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle*

Esityksen mukaan ” Ympäristöministeriö voi kunnan hakemuksesta ja kuultuaan valtion ympäristölupaviranomaista ja valtion valvontaviranomaista päättää, että liitteen 2 mukaisten toimintojen lupa-asioissa toimivaltaisena viranomaisena toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen”. – ” Edellytyksenä toimivallan siirtämiselle on, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on riittävä asiantuntemus tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi ja että toimivallan siirrolla voidaan parantaa toiminnan tehokkuutta tai aikaansaada tasapainoinen työnjako viranomaisten kesken”.

Asian siirto kunnalle saattaa vaarantaa toiminnanharjoittajien yhdenmukaisen kohtelun, vaikka kovin monella kunnalla tuskin on riittävästi asiantuntemusta ja resursseja päätösten tekoon. Täytyy myös muistaa, että päätöksenteon siirtyessä kuntaan, myös valvontavastuu siirtyy sinne vaatien oman lisän resursseihin.

#### 64 § Vakuuden asettaminen ja voimassaolo

Ensimmäisen momentin mukaan ” Vakuudeksi hyväksytään takaus, vakuutus tai pantattu talletus. Vakuuden antajan on oltava luotto-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa”. Joissakin tapauksissa vakuudeksi on tarjottu konsernitakausta. Ilmeisesti se ei uudenkaan lain myötä olisi hyväksyttävä vakuus.

#### 101 § Melua ja tärinää aiheuttava tilapäinen toiminta

Ilmoituksen käsittelyviranomaisiin ei olla esittämässä muutosta. ” Jos toimenpide tehdään tai tapahtuma järjestetään usean kunnan alueella, ilmoitus tehdään sille valtion valvontaviranomaiselle, jonka toimialueella melu tai tärinä pääasiallisesti ilmenee”. Meluilmoitusten käsittelyn voisi kokonaan siirtää kuntien vastuulle. Monet kunnat ovat keskittäneet ympäristönsuojelutehtävien hoidon alueellisten ympäristönsuojeluorganisaatioiden alle. Näissä tapauksissa tämä organisaatio voisi käsitellä meluilmoitukset toimialueensa kuntien alueella. Muissa tapauksissa sen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, minkä alueelle pääosa melua aiheuttamasta toiminnasta sijoittuu, voisi tehdä päätöksen muita asianosaisia kuntia kuunnellen.

#### 103 § Poikkeukselliset tilanteet

Etelä- ja Länsi-Suomen jätesuunnitelman yhtenä painopisteenä on Jätehuolto poikkeuksellisissa tilanteissa. Painopisteen yhteydessä selvitettiin mm. Merellä tapahtuvassa öljyalusonnnettomuudessa muodostuvien öljyvahinkojätteiden käsittelyä Suomessa lainsäädännön ja käsittelykapasiteetin puitteissa. Selvityksen yhteydessä todettiin, että silloin olemassa oleva lainsäädännössä ei ollut riittävästi otettu huomioon öljyalusonnnettomuuden kaltaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa muodostuvia jätteitä ja niiden käsittelyä.

Parannusta tilanteeseen on tullut mm. uuden jätelain myötä, jonka 2§:n 2 mom. täsmennettiin rajaa öljyntorjuntalain mukaisten toimien päättämisen ja jätelain mukaisten toimien välillä.

Öljyalusonnnettomuudessa öljyvahinkojätettä voi muodostua niin paljon, ettei maasamme olevalla soveltuvalla ja ympäristöluvitetulla jätteenkäsittelykapasiteetilla välttämättä pystytäkään käsittelemään jätettä sitä mukaan, kun sitä kertyy, vaan öljyvahinkojäte joudutaan välivarastoimaan kunnes se saadaan ympäristöluvan mukaiseen käsittelyyn.

Etelä- ja Länsi-Suomen jätesuunnitelmassa on tuotu esille ympäristönsuojelulain muutostarve Poikkeuksellisten tilanteiden osalta:

*Ympäristönsuojelulain 62–64 §:issä on määrätty toimintatavat poikkeuksellisissa tilanteissa. Poikkeuksellista tilannetta ei kuitenkaan ole varsinaisesti määritelty. Ympäristönsuojelulainsäädäntöä valmistellessa ko. pykälistöä on säädetty lähinnä ympäristöluvan omaavan toiminnan yhteydessä tapahtuvissa häiriötilanteissa syntyviä jätteitä varten. Tietyissä erityistilanteissa voi syntyä kuitenkin ns. isännättömiä laadullisesti ja määrällisesti poikkeuksellisia jätteitä. Tulkinnat ko. pykälien soveltamisesta muiden kuin ympäristöluvan omaavien toimintojen yhteydessä eivät ole yksiselitteisiä, joten jäte- ja ympäristönsuojelulainsäädäntöä on tarpeen täsmentää poikkeuksellisten tilanteiden ja niissä syntyvien jätteiden osalta. (ELSU, Suomen ympäristö 43/2009)*

Ympäristönsuojelulain lakiehdotuksessa on poikkeuksellisista tilanteista säädös 103§:ssä. Säädös on käytännössä sama kuin voimassa olevan ympäristönsuojelulain 62§. Kaakkois-Suomen ELY-keskus esittää, että ympäristöministeriö pohtisi tulisiko ympäristönsuojelulakiin ehdotettuja pykälä 103§ -105§ muuttaa siten, että niiden nojalla olisi mahdollista käsitellä hallinnollisesti öljyalusonnottomuudessa tai muissa vastaavissa poikkeuksellisissa tilanteissa muodostuneiden jätteiden välivastointi ja käsittely.

#### 165 § Valvonnan järjestäminen

Tässä uudessa pykälässä lainlaatija vaatisi valvontaviranomaisilta laatua, säännöllisyyttä ja tehokkuutta valvontatoimeen. Toisaalta tässä ja seuraavassa pykälässä annettaisiin valvontaviranomaisille mahdollisuus suhteuttaa valvontatoimet käytävissä oleviin resursseihin. Lainlaatija näyttää ymmärtäneen valvonnan niukkenevien resurssien haasteet ja vastuut todetessaan perusteluissa, että ”*Valvontatehtävien järjestäminen ja voimavarojen osoittaminen valvontaan on ennen kaikkea valvontajärjestelmän johdon tehtävä, välineinä ovat muun muassa valvontasuunnitelmat ja ohjelmat sekä hallinnon sisäiset ohjeet, resurssipäätökset ja työn organisointi. Pykälä ei oikeuttaisi jättämään valvontaviranomaiselle kuuluvia tehtäviä kokonaan hoitamatta, vaan ainoastaan asettamaan ne tarvittaessa tärkeysjärjestykseen*”.

#### 166 § Säännöllinen valvonta

Esitetty pykälä valvontasuunnitelman ja määräaikaistarkastusten osalta vastaa suurin piirtein nykyistä käytäntöä. Nykyiseen valvontaluokkajärjestelmään tulisi muutoksia ja määräaikaistarkastusten tiheys perustuisi riskiarviointiin. Tämän lisäksi mahdolliset muutokset nykyiseen käytäntöön tulisivat siitä, että muut kuin IED liite 1 – laitokset olisi mahdollista tarkastaa riittävällä satunnaisotannalla. Jotta tarkastustiheyden määrittely ja satunnaisotannan kohdistuminen oikein varmistettaisiin, tulee riskiarvioinnista järjestää koulutusta ja priorisoinnin valtakunnalliset päälinjaukset tehdä ministeriön valvontaohjeessa. IED liite 1 – laitokset eivät välttämättä ole ympäristölle aiheutuvien riskien kannalta kaikkein ongelmallisimpia. Liitteen ulkopuolelle jää esimerkiksi turvetuotanto, jonka päästöt saattavat aiheuttaa merkittäviä vesistövaikutuksia. Usein juuri liitteen ulkopuolelle jäävät toimialat tai liitteen mukaista pienemmän kapasiteetin omaavat laitokset saattavat olla erityisesti lähiympäristöä kuormittavia.

Eläinsuojien osalta olisi tarkoituksenmukaista lisätä tukijärjestelmän ehtoihin ympäristölupapäätöksen ja nitraattiasetuksen noudattaminen pakolliseksi tuen myöntämisen edellytykseksi, jolloin lupamääräysten noudattaminen ja näin ollen myös ympäristönsuojelun taso paranisivat ja se vähentäisi mahdollisesti myös määräaikaistarkastusten tarvetta kyseisellä toimialalla.

Lakiesityksen perusteluiden mukaan ”*Valvontasuunnitelman laajuus, esitystapa ja tarkempi sisältö olisivat viranomaisen harkittavissa. Tiiviimmillään suunnitelma voisi*

olla muutaman sivun mittainen kuvaus viranomaisen valvonnan lähtökohdista ja periaatteista”. Valvontasuunnitelma olisi tarkistettava säännöllisesti, mutta sitä ei tarvitsisi tehdä vuosittain.

Valvontasuunnitelmaa täydentämään täytyisi laatia valvontaohjelma, mikä ”olisi se dokumentti, johon kirjattaisiin laitoskohtaiset määräaikaistarkastukset ja muut säännölliset valvontatoimenpiteet. Lisäksi ohjelmassa olisi selostettava, miten siinä kuvattuun valvontakokonaisuuteen on päädytty sekä mitä perusteita kohteiden valinnassa ja valvonnan tason määrittelyssä on käytetty”. Eli valvontaohjelma kuvaisi ja perustelisi valvontaviranomaisen valvonnalle määrittelemän tason ja prioriteetit. Valvontaohjelma tulisi pitää jatkuvasti ajan tasalla. Valvontaohjelman painoarvo valvonnan käytännön työkaluna näyttäisi kasvavan valvontasuunnitelmaan nähden.

#### 168 § Ilmoitus toiminnan muutoksista ja luvanhaltijan vaihtumisesta

Pykälän ensimmäisen momentin mukaan toiminnanharjoittajan on viipymättä ilmoitettava valvontaviranomaiselle:

- 1) toiminnan pitkäaikaisesta keskeyttämisestä;
- 2) toiminnan lopettamisesta; ja
- 3) toimintaa koskevista muista muutoksista ja tapahtumista, joilla voi olla vaikutuksia ympäristön pilaantumiseen tai luvan noudattamiseen.

Konkurssien määrä on epäsuotuisan taloudellisen kehityksen myötä lisääntynyt viime aikoina. Konkurssit eivät aina kuitenkaan tule valvontaviranomaisen tietoon. Näissä tapauksissa ei ilmeisesti juridisesti enää ole toiminnanharjoittajaa, joka voisi viipymättä ilmoittaa valvontaviranomaiselle toiminnan pitkäaikaisesta keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Tieto konkurssiuhasta tulisi saada valvontaviranomaiselle aikaisemmin, jotta tämä voisi vaatia toiminnanharjoittajaa huolehtimaan mahdollisten lopettamiseen liittyvien velvoitteiden hoitamisesta.

#### 178 § Toiminnan keskeyttäminen

Pykälässä on määritelty valvontaviranomaisten ensisijainen toimivaltajako toiminnan keskeyttämiseksi, mutta epäselväksi jää toissijaisen valvontaviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet keskeyttää toiminta. Toissijaisuus tulee kysymykseen lähinnä silloin, jos ensisijaista valvontaviranomaista ei tavoiteta ja tilanne vaatii välittömiä toimenpiteitä. Epäselväksi tilanne voi tulla myös silloin, jos ensisijainen valvontaviranomainen ei ryhdy keskeyttämistoimenpiteeseen ja toissijainen valvontaviranomainen on asiasta eri mieltä.

#### 181 § Uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka sekä 185 § Toiminta rikosasiassa

181 pykälän toinen momentti olisi uusi ja se koskisi niin sanottua itsekriminointisuojaaja. Periaatteen mukaan kenelläkään ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen rikosprosessissa. Tämä yhdessä 185 pykälän ensimmäisen momentin lauseen ” Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista” kanssa voi joissakin tapauksissa johtaa entistä korkeampaan kynnykseen tutkintapyyntöjen tekemisessä poliisille. Tämä taas on selkeästi ristiriidassa poliisin ja syyttäjien vaatimukseen madaltaa esitutkintapyyntökynnystä.

*Lisäksi*

Nykyinen valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista (993/92) ja siinä annetut melutason ohjearvot perustuvat jo kumottuun Meluntorjuntalakiin. Päätöstä melutason ohjearvoista sovelletaan sen 2§:n nojalla meluhaitan ehkäisemiseksi ja ympäristön viihtyisyyden turvaamiseksi maankäytön liikenteen ja rakentamisen ohjauksessa sekä rakentamisen lupamenettelyssä. Valtioneuvoston päätöksessä ei ole mainittu ympäristölupakäsittelyä, mutta käytännössä ympäristönsuojelulain nojalla tehtävissä päätöksissä sovelletaan VnP:n mukaisia meluohjearvoja ympäristönsuojelulain voimaannpanosäädösten perusteella.

Olemassa olevat meluohjearvot ovat hyviä tavanomaisen melutason, kuten liikennemelun arviointiin, mutta ne eivät ole riittäviä ja soveltuvia kaikissa tapauksissa käytettäväksi, esimerkiksi matalataajuisten, impulssimaisen, suurenergisen ja satunnaisia korkeita melupiikkejä sisältävän melun häiritsevyyden arviointiin. Nykyisin ongelmia on mm. tuulivoimaloiden melun ja raskaiden aseiden melun aiheuttaman häiritsevyyden arvioinnissa. Tuulivoimalamelulle onkin ympäristöministeriö antanut suunnitteluohjearvot ja puolustusvoimat soveltaa raskaiden aseiden meluun itse laatimiaan ohjearvoja, jotka olisi järkevä saada asetustasoisiksi ohjearvoiksi. Em. kaltaisten melulähteiden aiheuttaman melun häiritsevyys tai ympäristön pilaantumisen arviointi on monille virkamiehille vaikeaa ilman ohjearvojen mukaista ohjeistusta. Käytännön ympäristöhallinnossa tarvitaan nykyistä monipuolisimpia melutason ohjearvoja ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Melutason ohjearvojen uudistaminen ja niistä säätäminen on siten tarpeen olla mahdollista uuden ympäristönsuojelulain nojalla.

Lausunto on valmisteltu ympäristö- ja luonnonvarat vastualueen ympäristövastuuyksikössä ja sen valmisteluun ovat osallistuneet yhdyskunnat ja luonnonvarat sekä luonto ja ympäristön tila yksiköt.

Ylijohtaja

Leena Gunnar

Ympäristönsuojelupäällikkö

Jaakko Vesivalo