

Ympäristökeskus

3.1.2013

4983/03.00.00/2012

Ympäristöministeriö
PL 35
00023 Valtioneuvosto

Espoon kaupungin lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Espoon kaupunki antaa ympäristöministeriölle seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi:

Luonnoksen perusteella ympäristönsuojelulakiin ei ole tulossa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaan vaikuttavia merkittäviä muutoksia. Espoon kaupunki pyytää ympäristöministeriötä kuitenkin kiinnittämään huomiota seuraaviin alla yksilöityihin kohtiin, joiden soveltaminen käytännössä voi olla epäselvää. Osa havainnoista koskee tällä hetkellä voimassa olevia säännöksiä, joihin luonnoksessa ei ole esitetty muutoksia tai tarkennuksia.

8 § Toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen ja
9 § Valtioneuvoston asetukset toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisemiseksi

Ilman tarkentavia valtioneuvoston asetuksia säännökset ovat melko yleisluonteisia ja tulkinnanvaraisia siihen nähden, että säännöksessä asetettuja velvoitteita laiminlyöneisiin voidaan kohdistaa hallintopakkotoimia.

29 § Yleinen luvanvaraisuus

Pykälän 1 momentin mukaan liitteessä 1 ja 2 säädettyyn ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava ympäristölupa. Liitteiden 13 f kohtien perusteella vaarallisen jätteen väliaikainen varastointi lukuun ottamatta väliaikaista varastointia keräilyä aikana paikassa, jossa jäte tuotetaan, edellyttää ympäristölupaa. Uuden jätelain myötä jätteen keräily ei yleensä ole enää ympäristöluvanvaraista vaan ainoastaan rekisteröitävää toimintaa. Jätelain 6 ja 100 §:n perustelujen mukaan keräilyyn luetaan nykyisin kuuluvaksi myös jätteen väliaikainen varastointi muuallakin kuin jätteen syntypaikalla. Näin ollen 13 f kohdan loppuosa ”paikassa, jossa jäte tuotetaan” näyttäisi olevan ristiriidassa jätelain tarkoituksen kanssa. Jätelaissa vaarallisen jätteen keräilyä ei ole käsitelty erillään muusta jätteen keräilystä. Esimerkiksi osa sähkö- ja elektroniikkajätteistä sisältää vaarallista jätettä ja keräyksen aikana näitä jätteitä varastoidaan väliaikaisesti muuallakin kuin jätteen syntypaikalla.

Ympäristökeskus

3.1.2013

On hyvä, että ympäristönsuojelulaissa säilyy edelleen ”kaatokohtana” muu kuin erikseen liitteessä mainittu jätelain soveltamisalaan kuuluvan jätteen hyödyntäminen tai loppukäsittely, joka on ammattimaista tai laitosmaista. Jätteen ammattimainen tai laitospäinen hyödyntäminen tai loppukäsittely lienee kuitenkin kaikkein vaikeimmin arvioitava luvanvaraisuusperuste. Ammattimaisuudesta tai laitospaisuudesta ei todennäköisesti ole mahdollista saada tarkempaa määrittelyä lainsäädäntöön. Olisi kuitenkin hyvä, jos tästä saataisiin ohjeistusta viranomaisen käyttöön, mitä ilmeisesti onkin jo tulossa maa-ainesjätteistä. Ohjeistusta kaivattaisiin myös esimerkiksi betonijätteen sijoittamisesta ja ylipäättänsä sivutuotekriteerien soveltamisesta.

Tässä yhteydessä voisi tuoda esille myös käytännön valvontatyössä ilmenneen tarpeen lievennyksistä lainsäädäntöön liittyen hevosen lannan polttamiseen. Puruun sekoittuneen hevosen lannan hyödyntämismahdollisuudet peltojen lannoitteena ovat huonot, mutta energianlähteenä se on käyttökelpoinen ja verrattavissa puun pienpolttoon. Jätteenpolttoasetuksen vaatimusten noudattaminen ympäristölupamenettelyineen saattaa toiminnasta aiheutuviin ympäristöhaittoihin nähden vaikuttaa turhan raskaalta ja ylimitoitetulta menettelyltä ja rajoittaa näin lannan paikallisia käyttömahdollisuuksia pienillä talleilla.

44 § Lupahakemuksesta tiedottaminen

Ehdotuksen mukaan lupahakemus on julkaistava yleisessä tietoverkossa lupaviranomaisen tietoverkkosivuilla. Hakemukset voivat olla melko laajoja, joten olisi hyvä, jos julkaisuvelvollisuus koskisi vain toiminnan ja ympäristön kannalta keskeisiä osia, jolloin tarvittaessa hakemuksen muihin osiin olisi mahdollista tutustua lupaviranomaisessa.

Ehdotuksessa myös esitetään, että mahdolliset henkilötiedot on poistettava hakemuksesta ennen sen julkaisemista tietoverkossa siten kuin laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetään. Tietoverkossa julkaistava hakemus voi kuitenkin sisältää sellaiset henkilötiedot, jotka on julkaistu yritys- ja yhteisötunnusrekisteristä yleisen tietoverkon kautta. Henkilölle, joka pääasiallisesti soveltaa tiettyä ympäristölainsäädäntöä, viittaukset muuhun lainsäädäntöön aiheuttavat usein epätietoisuutta säännöksen soveltamisesta, joten säännöstä olisi hyvä avata ainakin sen perusteluissa.

45 § Sähköinen tiedottaminen pyynnöstä

Säännöksen mukaan asianosaisilla ja muilla on oikeus pyynnöstä saada tieto tietyllä alueella vireille tulleista ympäristölupahakemuksista sähköpostiviestillä, tekstiviestillä tai muulla vastaavalla sähköisellä viestillä sen mukaan kuin viranomaisen tietojärjestelmästä on mahdollista lähettää tällaisia viestejä automatisoidusti.

Perustelujen mukaan järjestely olisi mahdollinen uuden lupatietojärjestelmän käyttöönoton myötä. Ehdotuksesta on vaikea tässä vaiheessa lausua, koska uuden lupatietojärjestelmän mahdollisuuksista ja sen toimivuudesta ei ole vielä tietoa. Ainakaan tässä vaiheessa erillinen sähköinen tiedottaminen ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, koska asianosaisia on joka tapauksessa tiedotettava vireille tulleista lupahakemuksista.

Ympäristökeskus

3.1.2013

Lisäksi jokaisella on julkisuuslain nojalla oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja pääsääntöisesti pyytämällään tavalla.

Perusteluista ei ilmene esimerkkejä automatisoidun viestin lähettämiskeinoista, joten perehtymättömyys asiaan herättää kysymyksiä säännöksen soveltamisesta käytännössä. Jos säännöksellä tarkoitetaan sitä, että viestiä pyytäneelle lähetetään tulevaisuudessa aina automaattisesti tieto uusista lupahakemuksista, on hyvä muistaa, että tietyille alueelle lupahakemuksia tulee suhteellisen harvoin ja tänä aikana sähköistä viestiä pyytäneen yhteystiedot ovat voineet muuttua. Menettelyn hyödyt jäävät tällöin melko vähäisiksi.

85 § Lupapäätöksestä tiedottaminen

Kuten edellä on 44 §:stä lausuttu toiminnanharjoittajan henkilötietojen osalta.

86 § Sähköinen tiedottaminen pyynnöstä

Kuten edellä on 45 §:stä lausuttu.

101 § Melua ja tärinää aiheuttava tilapäinen toiminta

Maininta siitä, että toimenpiteeseen ei saa ryhtyä tai toimintaa aloittaa, ennen kuin ilmoituksen jättämisestä on kulunut 30 vuorokautta, on aiheellinen lisäys lakiin. Toisaalta lakiehdotuksessa on annettu mahdollisuus ilmoituksen käsittelevälle viranomaiselle erikseen sallia aloittaminen ennen kyseisen ajankohdan kulumista. Sana ”erikseen” ilman tarkentavia määreitä voi synnyttää käsityksen erillisestä päätöksestä, mikä ei luultavasti ole ollut lainvalmistelijan tarkoitus. Yksinkertaisinta olisi, että viranomainen voisi samassa meluilmoitukseen annettavassa päätöksessään samalla päättää myös siitä, saako toimenpiteeseen ryhtyä aikaisemmin. Sanamuotoilu voisi olla silloin esimerkiksi ”ellei ilmoituksen käsittelevä viranomainen meluilmoitukseen antamassaan päätöksessä myönnä toiminnalle aikaisempaa aloitusoikeutta”.

Toiminnan aloittaminen ennen 30 vrk kulumista ilmoituksen jättämisestä voi joissakin tilanteissa olla perusteltua ja tällöin on hyvä, että viranomaisella on mahdollisuus sallia toiminnan aloittaminen aikaisemmin. Tällä on kuitenkin myös se kääntöpuoli, että lain tarkoitus ilmoitusten ajoissa toimittamisen tehostamiseksi voi vesittyä. Viranomaisiin saattaa kohdistua jonkinlaista ”painostusta” toiminnanharjoittajien puolelta ja käytännössä toiminta ilmeisesti sallittaisiin aina sen jälkeen, kun meluilmoitus on ehditty käsitellä. Menettelystä saattaa muodostua tapa, eikä meluilmoituksia edelleenkaan toimiteta laissa edellytetyssä aikataulussa.

105 § Ilmoituksen käsittely

Kuten nykyisessäkin laissa, säännöksessä mainitaan, että viranomainen voi kieltää tai keskeyttää muun kuin luvan nojalla harjoitetun toiminnan, jos yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvia huomattavia haittoja ei voida määräyksillä riittävästi vähentää.

Keskeyttämisen edellytyksiä ja ylipäätänsä sitä, mitä keskeyttämisellä tässä yhteydessä tarkoitetaan, olisi syytä tarkentaa. Keskeyttämistoimien käyttöönotto voi vastaisuudessa tulla useammin harkittavaksi, kun lakiin esitetään selkeästi kiellettäväksi meluilmoitusta

Ympäristökeskus

3.1.2013

vaativaan toimenpiteeseen ryhtyminen ennen kuin 30 vuorokautta on kulunut ilmoituksen jättämisestä.

Keskeyttäminen on ilmaistu samassa momentissa, missä kerrotaan päätöksen antamisesta. Tästä voi saada sen käsityksen, että päätöksessä annetaan määräys, jotta toiminnanharjoittaja itse keskeyttää jo aloittamansa toiminnan. Lakitekstissä ei kuitenkaan mainita, että viranomaisen voi määrätä keskeyttämään toiminnan ja sananmukaisesti tulkiten keskeyttämisellä ilmeisesti tarkoitetaan viranomaisen tosiasiallisia keskeyttämistoimia. Tällöinkin keskeyttämisen voi tulkita kahdella eri tavalla.

Kyseessä saattaa olla informatiivinen viittaus muihin ympäristönsuojelulain säännöksiin. Näin on tulkittu esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen julkaisemassa ympäristöoppaassa (nro 96, 2002) Ympäristönsuojelulain mukainen ilmoitusmenettely, jonka sivulla 25 on todettu näin: ”Jos yleiselle tai yksityiselle aiheutuvia huomattavia haittoja ei voida määräyksin riittävästi vähentää, viranomaisen voi kieltää (YSL 84 §) tai keskeyttää (YSL 86 §) toiminnan.” Jos kyseessä on informatiivinen lakiviittaus, olisi selkeämpää, jos keskeyttämisen kohdalla viitattaisiin asianomaiseen pykälään eli ympäristönsuojelulain 86 §:ään (lakiehdotuksessa 178 §). Keskeyttämisen edellytykset 105 §:ssä ja 178 §:ssä eivät kuitenkaan ole täysin yhteneväiset. Ehdotuksen 105 §:ssä (kuten myös voimassa olevassa laissa) edellytyksenä keskeyttämiselle on, että yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvia huomattavia haittoja ei voida määräyksillä riittävästi vähentää. 178 §:ssä puolestaan edellytyksenä toiminnan keskeyttämiselle on, että toiminnasta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisen terveydelle tai siitä uhkaa aiheutua välittömiä ja huomattavia haittavaikutuksia ympäristölle.

Toisaalta on mahdollista tulkita myös niin, että voimassa olevan lain 64 §:ssä (ehdotuksen 105 §) keskeyttämiselle on annettu oma itsenäinen merkityksensä, koska se on kirjoitettu erilleen varsinaisia valvontatoimia koskevasta luvusta ilmoituksen käsittelyä koskevaan säännökseen. Säännöksen soveltajan tulisi kuitenkin tällöin muistaa, että keskeyttäminen on välitöntä hallintopakkoa, eikä hallintopakotoimivaltaa voi siirtää viranhaltijalle ilman siihen oikeuttavaa säännöstä. Voimassa olevan lain 64 §:n mukaista keskeyttämistoimivaltaa ei voi siirtää viranhaltijalle. Kiireellisissä tilanteissa se viranhaltija, jolle toimivalta on annettu, voi antaa väliaikaisen määräyksen ja keskeyttää toiminnan nykyisen 86 §:n (ehdotuksen 179 §) nojalla. Toimivalta meluilmoituspäätösten antamiseen lienee yleensä siirretty viranhaltijalle, ja hallintopakkoon perehtymätön voi saada sen käsityksen, että meluilmoituspäätöksiä käsittelevä viranhaltija voi delegoinneista riippumatta ryhtyä säännöksen nojalla tosiasiallisiin keskeyttämistoimiin.

Edellä lausuttu huomioon ottaen säännöstä olisi syytä tarkentaa, jotta mahdollisilta väärinkäsityksiltä vältyttäisiin.

186 § Muutoksenhaku

Neljännän momentin mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä ympäristölupahakemuksen käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa koskevaan päätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaisissa (365/1995) säädetään.

4983/03.00.00/2012

Ympäristökeskus

3.1.2013

Viittaus ympäristölupahakemuksen käsittelymaksua tarkoittavaan taksaan olisi hyvä muuttaa esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaiseksi maksutaksaksi, koska maksu on mahdollista periä myös muun asian kuin ympäristölupahakemuksen käsittelystä.

Sana ”valittamalla” olisi hyvä poistaa, jolloin muutosta taksan ja ympäristönsuojelumääräysten hyväksymispäätöksiin haettaisiin kuntalain normaalimenettelyjen mukaisesti. Taksan käsittely on saatettu siirtää valtuustolta muulle toimielimelle, jolloin taksapäätökseen haettaisiin ensin oikaisua eikä valitettaisi suoraan asianomaiselle hallinto-oikeudelle. Myös ympäristönsuojelumääräysten hyväksyminen olisi mahdollista jatkossa siirtää toimielimen käsiteltäväksi.

Kunnissa ympäristönsuojeluviranomaisen taksaan sisältyy usein ainakin jätelain ja vesilain mukaiset maksut. Muutoksenhakukeinojen olisi tällöin tarkoituksenmukaista olla yhteneväiset. Tällä hetkellä jätelaissa ja vesilaissa ei ole erikseen mainittu muutoksenhausta taksoa koskevaan päätökseen.

192 § Kuuleminen ympäristölupapäätöstä koskevan valituksen johdosta

Lakiehdotuksen 186 §:n mukaan valitus toimitettaisiin suoraan Vaasan hallinto-oikeudelle eikä lupaviranomaiselle kuten voimassa olevan lain mukaan. Lisäksi 192 §:n mukaan kuulemisesta huolehtisi jatkossa Vaasan hallinto-oikeus, mikä ilmenee selkeämmin säännöksen perusteluista kuin itse lakitekstistä. Säännöksessä (kuten myös 193.2 §:ssä) olisi hyvä mainita selkeästi, että tehtävät kuuluvat muutoksenhakuviranomaiselle. Tällä hetkellä muutoksenhakuviranomainen ei huolehdi valitukseen annettavien päätöstenkään tiedottamisesta voimassa olevan lain 99 §:n mukaisesti vaan se on lupaviranomaisen tehtävänä.

Viittaus hallintolakiin lienee virheellinen, jos tarkoituksena on, että tuomioistuin pyytää jatkossa vastineet valituksista.

Muutos on sinänsä kannatettava ainakin ympäristölupaviranomaisen näkökulmasta ja se voisi tehostaa hyvin puutteellisten valitusten käsittelyä. Tuomioistuin voisi valituksen saatuaan heti todeta valituksen mahdollisen puutteellisuuden ja pyytää tarvittaessa täydennystä ennen kuin asiakirjat lähetetään kuntiin nähtäviksi vastineita ja lausuntoja varten. Vaikka ympäristölupaviranomainen huolehtii voimassa olevan lain mukaan kuulemisesta, ympäristölupaviranomaisella ei kuitenkaan liene harkintavaltaa täydennyksen pyytämiseksi, vaan se kuulunee tuomioistuimen toimivaltaan.

197 § Kunnan ympäristönsuojelumääräykset

Ehdotuksen toisen momentin 4 kohta vastaa voimassa olevan ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 4 kohtaa. Kohdan mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräykset voivat koskea sellaisten alueiden määrittelyä, joilla ympäristön erityisen pilaantumisvaaran vuoksi on kielletty jäteveden johtaminen maahan, vesistöön taikka ojaan, lähteeseen, tekolammikkoon tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiseen noroon. Jätevesillä 197 §:ssä tarkoitettaneen kaikenlaisia käsittelemättömiä jätevesiä.

Säännös ei tarkkaan lukien näyttäisi olevan enää täysin ajan tasalla ympäristönsuojelulakiehdotuksen 16 luvun ja 15.3.2011 voimaan tulleen talousjätevesien

Ympäristökeskus

3.1.2013

käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annetun valtioneuvoston asetuksen (209/2011) kanssa. Ehdotuksen 16 luku koskee nyt kaikkien jätevesien johtamista, ei vain talousjätevesiä. Ehdotuksen 153 §:n mukaisen jätevesien yleisen puhdistamisvelvollisuuden mukaan jätevedet on johdettava ja käsiteltävä siten, ettei niistä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa, jos kiinteistöä ei ole liitetty viemäriverkoston eikä toimintaan tarvita tämän lain mukaista lupaa. Talousjätevedet on käsiteltävä ennen niiden johtamista maahan, vesistöön taikka ojaan, tekolammikkoon tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiseen noroon. Muut kuin vesikäymälän jätevedet voidaan johtaa puhdistamatta maahan, jos niiden määrä on vähäinen eikä niistä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa. Tämän mukaan jätevesiä ei saisi johtaa ympäristöön missään ilman asianmukaista käsittelyä, jos niistä voi aiheutua pilaantumisen vaaraa, riippumatta siitä, onko kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä määriteltä pilaantumisherkkiä alueita.

Ehdotuksen 154 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksessa annettua ympäristönsuojelulain 154 §:n 2 momentissa tarkoitettua puhdistustasoa ei sovelleta alueella, jota koskevat 197 §:n nojalla annetut, ympäristöolosuhteista johtuvat puhdistustasoa koskevat kunnan ympäristönsuojelumääräykset. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ohjeellisesta puhdistustasosta, joka talousjätevesien puhdistuksella tulisi saavuttaa, jos kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä asetetaan 2 momentissa tarkoitettua ankarampia vaatimuksia. Ehdotuksen 154 §:n mukaisesti kunnan ympäristönsuojelumääräykset voisivat koskea siis alueita, joilla edellytetään normaalia puhdistustasoa ankarampia puhdistusvaatimuksia talousjätevesille eikä siis alueita, joilla jätevesien johtaminen on kielletty.

Kohtaa olisi ehkä aiheellista tarkistaa ja mahdollisesti tehdä ainakin lisäys ”tai joilla edellytetään talousjätevesille 154 §:n 2 momentissa tarkoitettua puhdistustasoa ankarampia vaatimuksia”, jotta kohta olisi yhdenmukaisempi 154 §:n ja valtioneuvoston asetuksen (209/2011) kanssa.

Valmistelija/lisätiedot:
Erja Tiihonen
Hallintolakimies
(09) 816 24852
erja.tiihonen@espoo.fi

Tuula Hämäläinen-Tyynilä
Ympäristönsuojelupäällikkö
(09) 816 24837
tuula.hamalainen-tyynila@espoo.fi

Liitteet

-

Tiedoksi

-