



7.1.2013

Ympäristöministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntopyyntöön on ehdotus hallituksen esityksen yleisperusteluiksi, ehdotus ympäristönsuojelulakia koskeviksi pykäliksi ja niiden yksityiskohtaisiksi perusteluiksi, ehdotus muita lakeja koskeviksi muutoksiksi ja niiden perusteluiksi sekä ehdotus ympäristönsuojelulain luvanvaraisia ja rekisteröitäviä toimintoja koskeviksi liitteiksi ja perusteluiksi ja ehdotukseen liittyvät eriävät mielipiteet.

Ympäristönsuojelulakia ja siihen liittyviä lakeja koskevaa uudistusta on valmisteltu varsin laajapohjaisesti ja perusteellisesti. Lausunnonantajia on pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota ympäristönsuojelulakiehdotuksen tiettyihin lukuihin ja säännöksiin sekä yksilöimään lausuntokommenttinsa pykäläkohtaisesti.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tuo lausuntonaan esille tiettyjä asioita seuraavasti.

Yleistä

Ehdotuksen tarkoituksena on säätää uusi ympäristönsuojelulaki. Lailla toteutetaan teollisuuspäästödirektiivin voimaansaattaminen, uudistetaan lupamenettelyä, tehostetaan valvontaa, otetaan perustuslaki paremmin huomioon, kehitetään lain rakenteita ja turvataan luonnonarvojen huomioon ottaminen lupamenettelyssä. Kysymyksessä on varsin mittava uudistus.

ELY-keskuksen osalta uusi ympäristönsuojelulaki lisää toteutuessaan valvonnan työmäärää teollisuuspäästödirektiivin piiriin kuuluvien laitosten ympäristölupien ennako- ja jälkivalvonnassa sekä ehdotettujen uusien ympäristöluvanvaraisten laitosten ennako- ja jälkivalvonnassa. Ehdotus ei sisällä lupakynnyksen nostamista tai uusien toimialojen siirtämistä rekisteröintimenettelyyn vaikka se käytettävissä olevien lupa- ja valvontaresurssien johdosta olisi tarpeellista. Koska rekisteröintimenettelystä saadut kokemukset ovat olleet pääasiassa myönteisiä, ympäristölainsäädännön jatkovalmistelussa rekisteröintimenettelyä tulisi laajentaa koskemaan ainakin niitä toimialoja, joissa on paljon toimijoita.

Esityksen yleisperusteluista käy hyvin ilmi, että vuodesta 2000 voimassa oleva nykyinen ympäristönsuojelulaki on useiden muutosten johdosta sekava ja sirpaleinen eivätkä lupa- ja muut hyväksymismenettelyt muodosta selkeää kokonaisuutta. Uusi jätelaki ja vesilaki ovat osaltaan myös tuoneet edelleen sekavuutta ympäristönsuojelulain soveltamiseen. Lain nykytilan arvioinnissa on tuotu esille, että lähinnä 2010 käyttöön tulleen rekisteröintimenettelyn toimivuus ja vaikuttavuus ovat selvityksen kohteena. Esitys muutoinkaan ei paneudu lupa- ja muiden menettelyjen keventämiseen liittyviin muutoksiin. Nykytilan arvioinnissa on todettu ympäristönsuojelulain toimeenpanon valvonta puutteelliseksi mm. voimavarojen puutteen ja valvontatoiminnan suunnitelmallisuudessa olevien ongelmien vuoksi. Nykytilan arvioinnissa ei ilmene aluehallintouudistuksen merkitys esim. ELY-keskusten valvontatoiminnassa; valvontatoiminnan suunnitelmallinen eteneminen on uudistuneen hallinnon myötä alkuun hakenut muotojaan, mutta lähtenyt kuitenkin resurssien puitteissa kohtuullisen hyvin toimimaan. Tämä ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kuitenkaan merkitse sitä, että valvonnan resurssointi ja keinot olisivat riittävän tehokkaita. Luonnonarvojen selkeämpi huomioon ottaminen lupaharkinnassa on luontoympäristön osalta tarpeellinen uudistuksen osa-alue. Lain rakennetta koskevat muutokset selkeyttävät sääntelyä ja edesauttavat lain sisällön ymmärtämistä.

Esityksen sisältämät ehdotukset

Määritelmät ja yleiset velvollisuudet

Teollisuuspäästödirektiivin myötä lakiehdotuksessa on käytössä ”suuri laitos”, mm. luvussa 6 (49 §: liitteessä 1 tarkoitettu suuri laitos) ja luvussa 7 (suuren laitoksen lupaharkinta). Tämä puuttuu 5 §:n määritelmistä. Samoin mm. 96 §:ssä mainittu ”toiminta-alueen haltija” puuttuu määritelmistä.

Yleisistä velvollisuuksista säädettäisiin 2 luvussa. Sääntely olisi täsmällisempää kuin nykyisessä laissa.

Pykälässä 10 oleva sijoituspaikan valinta täsmentyy merkittävästi, vaikka onkin edelleen luonteeltaan tavoitteellinen, joskin luvan myöntämisedellytyksiä koskeva 50 § määrää, että ”on lisäksi noudatettava, mitä 10 -11 §:ssä on säädetty”. 10 §:n sijoituspaikan valinnassa tulisi selkeämmin todeta ja ottaa huomioon myös muu alueella jo sijaitseva toiminta ja niiden yhteisvaikutus.

Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoja koskeva 11 § on perusteltu. Sen soveltamisalan rajaamisessa ei voi kuitenkaan olla perusteena se, kuuluuko lupa-asia valtion vai kunnan lupaviranomaisen toimivaltaan. Sijoituspaikan luonnonarvot ja niiden merkittävyys on sidoksissa paikkaan, ei siihen, mikä viranomainen on toimivaltainen lupa-asia. On myös huomattava, että kunnan lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia toimintoja ei ole rajattu pinta-alan suhteen, jolloin ne voivat käsittää varsin laajoja alueita. 11 §:n 2 mom kohta 1) tulee poistaa sekä luvusta 4 asiaan liittyvä 38 §:n 2 momentti ja 39 §:n 4 momentti. Myös 40 §:n 4 momentti tulee tarpeettomaksi.

Ennaltavarausvelvollisuutta koskevassa 13 §:ä olisi hyvä tarkentaa, että riskiarvioinnissa on kyse ympäristöriskien riskinarviosta, jotta sitä ei sekoiteta muiden viranomaisten vaatimiin riskienarvioiteihin.

Maa- ja metsätaloudessa syntyvän ympäristölle ja terveydelle haitattomista luonnonaineksista koostuvan jätteen käyttöön liittyen olisi hyvä tarkentaa 35 §:n 1 mom kohtaa 1) lisäyksellä, että ympäristöluvan yhteydessä voidaan kuitenkin säädellä lannanlevitystä ajankohtien, paikkojen ja peltoalan osalta.

Lupamenettely ja teollisuuspäästödirektiivin toimeenpano

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan sääntely täsmentyisi ja vertailuasiakirjojen keskeiset tulokset, parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmät olisivat päästötasoiltaan sitovia. Tämä vaikuttaisi mm. lupaharkintaa ja valvontaa koskeviin säännöksiin.

Laitosten luvanvaraisuudesta säädettäisiin nykyisen asetuksen sijasta lakiin liitteeksi otettavilla luetteloilla luvanvaraisista ja rekisteröitävistä laitoksista. Lupavelvollisuus kokonaisuutena ei uudistuksen myötä nykytilanteeseen verrattuna sanottavasti muutu.

102 §:n mukaan koeluonteisesta toiminnasta tehtävä kirjallinen ilmoitus on ehdotettu tehtäväksi kuten tähänkin saakka ympäristölupaviranomaiselle. Tämä ei ole kuitenkaan nykyisten valtion lupa- ja valvontaresurssien kannalta resurssien tehokkaan käytön ja aikataulullisten seikkojen takia perusteltua. Koetoiminta on lyhyellä aikajänteellä tapahtuvaa ohimenevää toimintaa, jonka tekemisestä päätetään usein nopealla aikataululla. Koetoiminta liittyy toiminnan kehittämiseen ja sen seuraamiseen lupaviranomaisella - toisin kuin valvontaviranomaisella - ei ole mahdollisuutta. Ilmoituksen tekemiseen ja sen käsittelyyn liittyy luvanvaraisuuden harkintaa, jonka tekee ensisijaisesti valvontaviranomainen. Tähän perustuen koetoimintailmoituksen käsittely sopisi paremmin valvontaviranomaisen käsiteltäväksi, jolloin lupaviranomaiset voisivat keskittyä etenkin kiireellisten ja pitkään vireillä olleiden lupahakemusten käsittelyyn.

Lupaviranomaisena teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvissa laitoksissa olisi aluehallintovirasto, mitä on pidettävä perusteltuna. Lupaviranomaisen toimivalta määräytyisi nykyisen kaltaisella tavalla 36 §:n mukaisesti. Asetuksella on tarkoitus määritellä toimivalta laitoskohtaisesti nykyiseen tapaan.

Kuntien toimivalta lupa-asioissa säilyisi entisellään. Kunnilla olisi 40 §:n mukaan mahdollisuus hakea lupa-asioiden käsittelyn siirtoa itselleen muissa kuin teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, mikä olisi laajennus kunnan lupatoimivaltaan tiettyjen asiantuntemusta omaavien kuntien osalta. Tämä on valtion viranomaisten kannalta jossain määrin työtilannetta helpottava tekijä, mutta aiheuttaa kuitenkin sekavuutta mm. neuvonnassa ja ohjauksessa, kun otetaan huomioon 40 §:n 2 momentin mahdollistama sekä aikaan että toimialaan liittyvä rajausmahdollisuus ja aluehallintovirastojen toimialueella olevien monien eri kunnallisten ympäristönsuojeluviranomaisten asiantuntemus, toiminta-alue sekä mahdolliset keskinäiset yhteistyösopimukset ja -muodot.

Lupaharkinta täsmentyy mm. olennaisen muutoksen suhteen harkinnan laajuutta selkeyttävällä tavalla.

Energia- ja materiaalitehokkuus otetaan nykyistä paremmin huomioon osana lupaharkintaa. Em. tekijöiden osalta on todettava, etteivät ne sellaisenaan kuuluisi pilaantumista säätelevään lakiin, mutta välillisesti niillä on kuitenkin merkittävä osuus pilaantumisen ehkäisyssä, mm. jätteiden määrässä ja laadussa, ilmastonmuutoksen torjunnassa sekä luonnonmateriaalien kuluttamisessa. Energia- ja materiaali-tehokkuuden toteutumiseksi olisi tärkeää, että seuranta- ja tarkkailumääräyksiä

koskevaan 65 §:ään lisättäisiin, että luvassa on annettava tarpeelliset määräykset myös energia- ja materiaalitehokkuuden tarkkailusta, jotta valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus valvoa niitä.

Lupa- ja muuhun asiaan liittyvästä päätöksenteosta tulisi uusi säännös 98 §:n mukaisesti koskemaan hallintomenettelyjä eräissä asioissa. Säännöksessä on minimivaatimukset valmistelun ja päätöksenteon osalta. Tämä selkeyttää ja tukee asioiden johdonmukaista käsittelyä.

Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyen 135 §:n tarkoittamassa päätöksessä tulisi antaa tarvittavat määräykset puhdistamisen lopputuloksesta, puhdistustyön yhteydessä syntyvien jätteiden hyödyntämisestä ja puhdistustyön tarkkailusta. ELY-keskus näkee tärkeänä, että puhdistamisen lopputulos määriteltäisiin selkeästi päätöksessä. Tähän liittyen olisi tarpeen luopua luonnoksen mainitsemasta puhdistamisen tavoitteista ja korvata puhdistamisen lopputuloksella. Päätöksessä tulisi siis selkeästi antaa määräys siitä, millaisella lopputuloksella maaperä on puhdas.

Valvonta

Teollisuuspäästödirektiivin valvontasäännökset tuovat valvontaviranomaisille uusia velvoitteita ja jäntevöttävät valvontatoimintaa. Valvontamaksu tulisi käyttöön. Siitä säädettäisiin valtion viranomaisten osalta asetuksessa ja kuntien viranomaisten osalta valtuuston hyväksymässä taksassa samoin kuin lupamaksuista.

Lain 18 lukuun tulisi voimassa olevan lain tapaan valvontaa, ympäristötarkastuksia ja hallintopakkoa koskevat säännökset. Valvonnan järjestämisen periaatteita ja säännöllistä valvontaa koskevat 165 ja 166 §:t olisivat uusia. ELY-keskuksen toiminnassa valvonta on nykyisen lain mukaisesti perustunut valvontasuunnitelmiin. Valvontatoiminnan säännöllisyys ja tarkastusten oikea ajoittaminen tulee ehdotuksen mukaan toteuttaa käytössä olevin voimavaroin.

Valvonnan laatua ja tehokkuutta sekä säännöllisyyttä on mahdollisuus ohjata mm. asetuksella. Mutta jo tässä vaiheessa on selvää, että teollisuuspäästödirektiivin piiriin kuuluvien laitosten määräaikaistarkastuksille asetettujen aikavälien toteuttaminen ei valvonnasta saatujen kokemusten mukaan tule onnistumaan nykyisin käytävissä olevilla valvontaresursseilla. Tästä syystä on välttämätöntä, että valvontamaksut kohdennetaan suoraan valvontaresurssien parantamiseen niin kuin se lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu.

173 § selkeyttää valvontaviranomaisen toimivaltaa tilanteessa, jossa toiminta laajenee ja lupaviranomainen vaihtuu. Tilanteissa valvontaviranomaisen toimivalta pitäytyy toiminnassa toteutetuissa tilanteissa.

Rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaiseminen 173 §:ssä sekä niihin liittyvät uhat 181 §:ssä vastaavat nykyistä lakia. Lain yleisperustelujen nykytilan arvioinnista tulee esille käsitys, että käytössä olevia valvonta- ja pakkokeinoja käytetä täysimääräisesti lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi. Tähän käsitykseen liittyen on todettava, että mm. hallintopakkomennettely, sen kaksivaiheisuus ja oikeusturvapäätöksien liittyen tarkka menettelyn sääntely siihen muutoksenhakuineen kuluva aika huomioon ottaen, on varsin hidas ja työläs menettely. Se ei mahdollista nopeaa ja tehokasta tilanteen oikaisemista. Eri tapauksissa määrättyjen ja muutoksenhaussa pysyneiden uhkasakkojen euromäärät ovat pääsääntöisesti pienehköjä eivätkä kannusta veloitteen toteuttamiseen. Teettämisen käytämissä viranomaisen

tällaisiin tilanteisiin käytettävissä olevien varojen vähäisyys ja perintätoimet rajoittavat käytännössä ko. uhan käyttöä.

Valvonnan tehostamiseksi olisi tarpeen selkeissä mutta ympäristön kannalta vähäisissä rikkomus- ja laiminlyöntitapauksissa ottaa käyttöön rikemaksu. Rikemaksu soveltuisi erityisen hyvin esim. valvonnan kannalta tarpeellisen luvassa määrätyn raportointivelvollisuuden rikkomisen oikaisemiseen. Rikemaksua ei ole lausunnolla olevaan esitykseen sisällytetty. Sen valmisteluun tulisi ryhtyä pikaisesti. Vaikka rikemaksuun liittyy oma ongelmakenttänsä, maksun käyttöönotto tehostaisi valvontaa ja toimisi myös ennalta ehkäisevästi. Rikemaksun tulisi olla tuntuva ja uskottavan kokoinen. Myös muita valvontaan kytkeytyviä taloudellisia ohjaukeinoja tulisi harkita.

181 §:n itsekriminointisuoja on valvonnan kannalta ongelmallinen. ELY-keskuksia on moitittu siitä, että tutkintapyyntöjä tehdään nihkeästi. Toiminnanharjoittajan suojaaminen estää tehokkaasti tutkintapyyntöjen tekemisen, jos suojaa tulkitaan siten, että kun viranomaisella on saanut tiedot hallintopakkomenettelyssä, niitä ei voida tutkintapyyntöön käyttää. Olisi tarpeen tarkentaa tätä säännöstä siten, että tutkintapyyntö voidaan kuitenkin tehdä, jos tieto on myös muutoin ollut tai olisi pitänyt olla valvontaviranomaisen käytössä, esim. jos tarkkailutulokset viittaavat merkittävään lupamääräysten rikkomiseen. Luvassa määrätyn tarkkailun tulokset tulee toimittaa valvontaviranomaiselle päätöksen mukaisesti ja olisi nurinkurista, jos velvollisuutta tällä tavoin laiminlyömällä voisi välttyä rikostutkinnalta. Huomioon on myös otettava, että hallintopakolla lainvastaisen tilanteen korjaamiseen velvoittaminen ja rangaistuksen määrääminen kohdistuvat ensimmäinen nykytilaan ja tulevaisuuteen, jälkimmäinen jo tapahtuneeseen toimintaan ja nämä etenevät rinnakkain. Myös lain 185 §:n velvoite tulee ottaa huomioon.

Ehdotuksen 213 §:ssä on rangaistussäännökset. Täsmällisyyden kannalta on hyvä, että luetellaan nimenomaisesti pykälät, joissa mainittujen velvollisuuksien rikkomista rangaistusuhka koskee. Toisaalta säännöksen kirjoittaminen näin vaatii suurta tarkkuutta vastaisuudessa muutoksia tehtäessä.

Ehdotuksen 200 §:n käsittelymaksun osalta on huomattava, että valvontasuunnitelma voidaan laatia maksutuottojen kannalta eri tavoin. Tästä tulisi olla tarkat valtakunnalliset ohjeet, että valvontamaksuja edellyttävä toiminta olisi tasa-arvoista ja oikeudenmukaista yrityksiä kohtaan eri puolilla maata. Joissain tapauksissa saattaa olla vaikeaa ja riidanalaista, onko käynti maksullista ja riittävän poikkeuksellista normaaliin toimintaan verrattuna.

Ehdotuksen 185 §:n tekstissä on ilmeisesti virheellinen viittaus 211 §:ään, pitäisi olla 213 §.

Liitteet 1 ja 2, luvanvaraiset toiminnot

Jätteen käsittelyä koskevissa kohdissa 13 a ja c mainittu fysikaalis-kemiallinen käsittely on tulkittu fysikaaliseksi tai kemialliseksi käsittelyksi. Fysikaalinen ja kemiallinen käsittely olisi syytä erottaa omiksi käsittelyikseen tai muuttaa sanamuotoon fysikaalinen tai kemiallinen käsittely. Nykyinen tulkinta, jossa mm. murskaaminen on luettu fysikaalis-kemialliseksi käsittelyksi, on aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta eikä tunnu olevan johdonmukainen suomen kielellä, jos tarkoitetaan joko toista tai molempia menettelyjä.

Kohdissa 13 d ja h tulisi ilmoittaa päiväkapasiteetin lisäksi myös vuosi-kapasiteetti kuten kohdassa e. Päiväkapasiteetin ilmoittaminen aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta

tilanteissa, joissa laitteiden todellinen kapasiteetti ylittää huomattavasti liitteen päiväkapasiteetin, kun ympäristölupaa haetaan niin vähäiselle tonnimäärälle, että se jaettuna mahdollisilla työpäivillä ei ylitä liitteen päivätonnimäärää.

Jätteiden ammattimaisen tai laitospäiväisen käsittelyn osalta ELY-keskus kiinnittää huomiota romuajoneuvojen käsittelytoiminnan luvanvaraisuuteen. Autoromujen keräilijät ja romuja keräilytoiminnan yhteydessä pienimuotoisesti käsittelevät toimijat tulisi vapauttaa luvanvaraisuudesta. Nykyisellään keräilyä ja käsittelyä pidetään luvanvaraisena, jos toimintaan liittyy yhdestäkin keräilijälle tuodusta romuautosta poistettavan jäteöljyn ja akkujen käsittelyä. Käytännössä kuitenkin kysymys on useimmiten vaarallisen jätteen siirrosta ko. autoista öljytynnyreihin ja lavoille odottamaan kuljetusta muualle. Mikäli luvanvaraisuus säilytetään, lupaviranomaisena tällaisissa toiminnoissa tulisi olla kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, koska paikallistuntemus korostuu romuautojen keräilytoiminnan valvonnassa.

Luvanvaraisiin toimintoihin tulisi lisätä raskaiden aseiden ampuma-alueet.

Vastuualueen johtaja

Risto Timonen

Ylitarkastaja

Seija Savo