



Lausunto
18.1.2013

TEM/2596/03.01.08/2012

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite Lausuntopyyntö 15.11.2012 YM16/400/2012

Asia LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotuksella päivitetäisiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan EU:n lainsäädäntöä ja Suomen nykyisen perustuslain vaatimuksia. Ehdotuksella on tavoitteena myös mahdollistaa luonnonarvojen entistä parempi ja kokonaisvaltaisempi huomioonottaminen ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Yleistä

Ympäristönsuojelulain uudistuksessa yhtenä tavoitteena on ollut saattaa teollisuuden päästödirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samalla on valmisteltu ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus, mikä on erittäin haasteellista näin lyhyellä valmisteluajalla. Ympäristönsuojelulakiehdotuksessa, etenkin sen kokonaisuudistusosiossa, on useita kohtia, jotka voivat osoittaa Suomen elinkeinopolitiikan ja kilpailukyvyn kannalta haasteellisiksi, minkä vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että ympäristönsuojelulakiehdotuksen jatkovalmistelussa kiinnitetään näihin asioihin erityistä huomiota.

Samalla työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että ympäristönsuojelulain kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys jatkovalmisteltaisiin ja annettaisiin eduskunnalle kaksivaiheisesti: ensin annettaisiin kiireisesti ne ympäristönsuojelulakiin tulevat muutosehdotukset, jotka johtuvat suoraan teollisuuden päästödirektiivistä, ja toisessa vaiheessa myöhemmin muut muutosehdotukset. Lisäksi eri tahoille on syytä antaa uusi lausunnonantomahdollisuus ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Yksi uudistuksen tavoitteista on ympäristölupamenettelyn selkeyttäminen. Menettelyjen selkeyttäminen ja ennakoitavuuden lisääminen ovat kannatettavia tavoitteita elinkeinopolitiikan näkökulmasta. Lupajärjestelmän pitäisi olla selkeä, läpinäkyvä ja yksiselitteinen, ja käsittelyaikojen pitäisi olla kohtuullisia toiminnanharjoittajan näkökulmasta. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi tämä ei täysin toteudu.

2. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto lyhyesti

Pykälät 11 §, 59 § ja 141 § tulee poistaa lakiehdotuksesta

- Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot – pykälää ei tule sisällyttää ympäristönsuojelulakiin, vaan luonnonarvoihin liittyvä yleinen arviointi ja suojelu tulee jatkossakin toteuttaa ensisijaisesti luonnonsuojelulain kautta ja kaavoituksen avulla. (11 §)
- Energia- ja materiaalitehokkuutta koskevaa pykälää ei tule sisällyttää ympäristönsuojelulakiin. Energian käytön tehokkuus on säännelty riittävästi ja hyvin jo nykyisessä ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi on tarkoituksenmukaista, että energiatehokkuusmenetelyt otetaan käyttöön hallitusti energiatehokkuusdirektiivin kansallisessa toimeenpanossa. Materiaalitehokkuuteen ympäristölupa ei ole tehokas ja toimiva ohjaustapa. Ei ole myöskään mielekästä säätää säädöksiä materiaalitehokkuudesta jo samanaikaisesti kansallisen materiaalitehokkuusohjelman valmistelun kanssa. (59 §)
- Ääniympäristön laatua ja laatutavoitteita koskevaa pykälää ei tule sisällyttää ympäristönsuojelulakiin. Ehdotetun 141 §:n ja sen mukaisen asetuksenantovaltuuden suhde 8 §:ään ja 9 §:n mukaiseen asetuksenantovaltuuteen on epäselvä ja saattaa johtaa päällekkäiseen ja ristiriitaiseen sääntelyyn. Myös ääniympäristökäsitys jää epäselväksi. (141 §)

Pykälää 8 §, 15 §, 16 § ja 217 § tulee muokata

- Hallitusohjelman mukainen tuulivoimarakentaminen tulee ympäristönsuojelulaissa sovitaa paremmin yhteen terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisyn kanssa. Nyt ehdotetut säännökset vaikeuttaisivat merkittävästi tuulivoimaloiden rakentamista. (8 §)
- Maaperän pilaamiskielto -pykälään lisättyä 'sijoittaa'-sanaa ei tulisi lisätä lakiehdotukseen, koska lisäyksen tarpeellisuutta ei ole riittävästi perusteltu, ja lisäys saattaa vaikeuttaa mm. maarakennusasetuksen mukaista jätteen hyötykäyttöä (15 §)
- Pohjaveden pilaamiskielto -pykälää tulisi tarkentaa, jotta se ei johtaisi tilanteeseen, jossa lähes kaikki toiminta pohjavesialueella voidaan kieltää (16 §)
- Vireillä olevat asiat -pykälän momentti 2 tulisi poistaa, koska vireillä olevissa asioissa ei kesken prosessin voi muuttaa sovellettavia säännöksiä, vaan hakijalla tulee olla tieto sovellettavista säännöksistä hakemusta jättäessään. (217 §)

Muita huomioita lakiehdotuksesta

- Ennaltavarausvelvollisuus -pykälän perusteluissa tulee olla viittaus kaivoslakiin, samalla tavoin kuin siinä on muihinkin relevantteihin lakeihin (13 §)
- Ympäristölupien valvontamaksu on tervetullut, mutta niiden taso ei saa heikentää Suomen elinkeinoelämän kilpailukykyä kansainvälisessä vertailussa. Pohdinta lupavalvonnan vaikutuksista viranomaisten toimintaan, esim. työllistävyyteen, on sen sijaan lakiehdotuksen perusteluissa heikkoa. (200 §)
- Ympäristönsuojelulain suhde kaivoslakiin tulisi huomioida lakiluonnoksen perusteluissa
- On tärkeää, että ympäristönsuojelulakiehdotuksen jatkovalmistelussa varmistetaan yhdenmukaisuus palveludirektiivin kanssa

3. Pykäläkohtaiset kommentit

Toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen (8 §)

Hallitusohjelmassa on linjattu:

- ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen tavoitteena on muun ohella torjua ilmastomuutosta;
- päästöjen vähentämisessä ja samalla energiansaannin turvaavassa työssä energiatehokkuus, toimitusvarmuus, energian kohtuuhintaisuus sekä omavaraisuuden lisääminen muodostavat yhteen sovitettavien tavoitteiden kokonaisuuden;
- uusiutuvien energianlähteiden osuutta lisätään aiemmin asetetun EU-tavoitteen mukaisesti määrätietoisesti ja kustannustehokkaasti;
- uusiutuvan energian kansallisesta tavoitteesta pidetään kiinni.

Ympäristönsuojelulakiehdotus sisältää meluun liittyviä säännöksiä, joita on hyvin vaikea sovittaa yhteen hallitusohjelman edellä mainittujen tavoitteiden kanssa. Ehdotettu 8 § edellyttäisi tuulivoimaloiden rakentamista siten, että niistä ei aiheudu sellaista melua, joka olisi terveyshaitta, vähentäisi ympäristön yleistä viihtyisyyttä tai ympäristön soveltuvuutta yleiseen virkistyskäyttöön tai loukkaisi muutoin yleistä tai yksityistä etua. Ehdotettua 8 §:ää tarkennettaisiin 9 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetuilla säännöksillä on merkitystä myös ehdotetun 49 §:n mukaisessa lupaharkinnassa. Ehdotetut säännökset vaikeuttaisivat merkittävästi tuulivoimaloiden rakentamista. Sääntelyssä on tarpeen sovittaa yhteen toisaalta terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisy sekä toisaalta hallitusohjelman mukainen ja EU:n uusiutuvan energian tavoitteeseen perustuva tuulivoimarakentaminen. Sääntelyn tulee myös olla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen tuulivoimaan investoivien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten kannalta.

Ympäristönsuojelulakiin ehdotettua 8 §:n 1 momenttia on muutettava siten, että erilaiset intressit voidaan sovittaa yhteen:

Toiminnanharjoittajan on ehkäistävä ennakoita ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan terveyshaitat tai, milloin terveyshaittojen syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, rajoitettava ne mahdollisimman vähäisiksi. Lisäksi toiminnanharjoittajan on ehkäistävä ennakoita toiminnasta aiheutuva muu ympäristön pilaantuminen siltä osin kuin tästä ei aiheudu toiminnanharjoittajalle kohtuutonta haittaa verrattuna toiminnasta aiheutuvaan muuhun ympäristön pilaantumiseen tai rajoitettava se mahdollisimman vähäiseksi.

Vaihtoehtona 8 §:n 1 momentin muuttamiselle ehdotetaan tuulivoimaloiden melua koskevaa erityissäännöstä, jota sovellettaisiin ehdotetun 8 §:n 1 momentin sijasta tuulivoimaloihin:

Toiminnanharjoittajan on ehkäistävä ennakoita tuulivoimalan melusta aiheutuvat terveyshaitat tai, milloin terveyshaittojen syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, rajoitettava ne mahdollisimman vähäisiksi. Lisäksi toiminnanharjoittajan on ehkäistävä ennakoita tuulivoimalan melusta aiheutuva muu ympäristön pilaantuminen siltä osin kuin tästä ei aiheudu toiminnanharjoittajalle kohtuutonta haittaa verrattuna toiminnasta aiheutuvaan muuhun ympäristön pilaantumiseen tai rajoitettava se mahdollisimman vähäiseksi.

Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot (11 §)

Ympäristönsuojelulakiehdotukseen on lisätty uusi pykälä 11 §, jonka mukaisesti ympäristölupaa edellyttävä toiminta on sijoitettava siten, ettei siitä aiheudu toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Arvioitaessa luonnonarvon merkittävyyttä otetaan huomioon sijoituspaikalla esiintyvien lajien ja luontotyyppien uhanalaisuus, sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus. Pykälässä määritellään, mitä luonnonarvon merkittävyyttä tai sijoituspaikan soveltuvuutta arvioidessa on mahdollista ottaa huomioon.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää pykälän poistamista lakiehdotuksesta, viitaten lausuntopyyntöaineistossa olevaan, jo lakiluonnoksen valmisteluvaiheessa jätettyyn, työ- ja elinkeinoministeriön edustajan eriävään mielipiteeseen.

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki. Näin ollen sen suhde muihin, siihen läheisessä kytköksessä oleviin lakeihin, tulisi olla selkeä. Nyt 11 §:ssä ehdotettu luonnonarvojen huomioonottaminen toiminnan sijoituspaikan valinnassa tekee esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain keskinäisen suhteen epäselväksi. Ympäristönsuojelulain tulisi jatkossakin säännellä vain toiminnan päästöjen takia aiheutuvaa pilaantumista. Toiminnan sijoittamisen johdosta aiheutuvaa ympäristön muuttumista tulisi jatkossa säännellä luonnonsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain ja myös kaivoslain mukaisissa menettelyissä. Ympäristönsuojelulakiehdotuksessa on myös päällekkäisyyksiä ja toisintoja muiden lakien säännöksistä. Luonnonarvoihin liittyvä yleinen arviointi ja suojelu tulee siis jatkossakin toteuttaa ensisijaisesti luonnonsuojelulain kautta ja kaavoituksen avulla.

Ehdotettu 11 § on kirjoitettu varsin ehdottomaan muotoon, ottaen huomioon käytettyjen käsitteiden tulkinnanvaraisuus. Yksityiskohtaisten perustelujen luvussa 4 (Suhde perustuslakiin) omaisuudensuojaa käsittelevässä osiossa todetaan, että luonnonarvon käsite on vakiintunut. Käsite ei kuitenkaan ole vakiintunut. Ja koska luonnonarvon käsitteen tyhjentävä kirjaaminen lain tasolle lienee vaikea, ellei mahdoton, tehtävä, niin ko. käsitettä arvioivaa pykälääkään ei ole perusteltua kirjoittaa ympäristönsuojelulakiin. Tulkintaan jää liikaa harkinnanvaraisuutta, varsinkin kun tulkinnan lähteitä on useita. Suojeltavia merkittäviä luonnonarvoja on luetteloitu ja arvioitu mm. uhanalaisuus selvityksin, jotka ovat melko kattavasti asetettu tai asetettavissa yleisön käyttöön. Sen sijaan kaikki tämän ehdotuksen mukaiset uudet, valtion ympäristölupaviranomaisen huomioon otettavaksi tulevat, valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävät luonnonarvot eivät ole yhtenäisesti ja ennakoivasti tarkasteltavissa, vaan jäävät tapauskohtaisen arvion varaan (verkotot, merkitys ulkopuoliselle luonnolle, maisematason kokonaisuudet, ekologiset yhteydet jne.).

Hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvoston teki 30.8.2012 periaatepäätöksen soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä sekä suojelusta. Periaatepäätös linjaa useita keinoja, kuten soidensuojelun ja ennallistamisen täydennysohjelman (n.100 000 ha) valmistelun ja toteuttamisen, soiden luonnontilaisuusluokituksen soveltamisen maakuntakaavojen laadinnassa sekä maanvaihtomenettelyn tai lunastuksen soveltamisen. Em. periaatepäätöksessä todetut soiden ja turvemaiden luonnonarvoja koskevat keinot tulisikin toteuttaa ensin, ja arvioida vasta sitten uudelleen, onko vielä tarvetta kehittää luonnonarvoihin liittyvää uutta lainsäädäntöä.

Ympäristönsuojelulakiehdotuksen esityksen tavoitteena on lisätä ympäristölupien ennakoitavuutta ja siten nopeuttaa lupaprosessia ja vähentää valituksia. On kuitenkin mahdollista ja hyvin todennäköistä, että luonnonarvojen suojelun lisääminen toiminnan sijoituspaikkaa koskevaan lupaharkintaan aiheuttaisi päinvastaisen lopputuloksen, koska luonnonarvoja ei ole kuitenkaan riittävästi määritelty.

Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen luku 4 (Perustuslaki, omaisuudensuoja) ja pykälän 11 § teksti eroavat toisistaan. Luvussa 4 esimerkiksi annetaan ymmärtää, että pykälä 11 § täyttää perustuslakivaliokunnan asettamat kriteerit perusoikeuksien rajoittamiselle, vaikka pykälä on todellisuudessa hyvin väljä.

Ennaltavaraumisvelvollisuus (13 §)

Lakiehdotuksen perusteluissa tarkastellaan kyseisen säännöksen suhdetta kemikaaliturvallisuuslakiin ja pelastuslakiin, muttei kaivoslakiin. Kaivoslain 11 luvussa säädetään kaivosturvallisuusvaatimuksista. Selkeyden vuoksi olisi tarpeen tarkastella ympäristönsuojelulain ennalta varautumisvelvollisuuden suhdetta em. kaivoslain säännöksiin, jotka edellyttävät kokonaisvaltaista toiminnan vaarojen ja uhkien selvittämistä, niihin varautumista sekä sisäistä pelastussuunnitel-

maa, jossa muun muassa selvitetään varautuminen onnettomuuksien jälkien korjaamiseen ja ympäristön puhdistamiseen. Nykyisissä perusteluissa viitataan vain kemikaaliturvallisuuslakiin ja pelastuslakiin, joiden nojalla tehty suunnittelu voidaan huomioida ympäristönsuojelulain 13 §:n mukaista ennalta varautumisvelvollisuutta toteutettaessa. Perusteluissa pitää olla viittaus kaivoslakiin samalla tavoin kuin muihinkin edellä mainittuihin lakeihin.

Yleisesti tulee varmistaa, ettei vaatimus ole päällekkäinen jo muiden varautumisvelvollisuuteen ja varautumissuunnitelmien laadintaan johtavien pykälien kanssa eri laeissa.

Ensimmäistä momenttia tulee myös muokata seuraavasti: "Luvanvaraisen tai rekisteröitävän toiminnanharjoittajan on ennakolta varauduttava toimiin onnettomuuksien ja muiden poikkeuksellisten tilanteiden estämiseksi ja niiden seurausten rajoittamiseksi, *jos onnettomuus tai poikkeustilanteet tai seuraamukset voivat aiheuttaa merkittävän terveys- tai ympäristöriskin*".

Maaperän pilaamiskielto (15 §)

Pykälässä kielletään jätteen, muun aineen, organismien ja mikro-organismien jättäminen, päättäminen tai sijoittaminen siten, että seurauksena olisi sellainen maaperän laadun huononeminen, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, viihtyisyyden melkoista vähentymistä tai muu niihin verrattava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

Pykälä on muutoin entinen, mutta uudessa ympäristönsuojelulakiehdotuksessa siihen ehdotetaan lisättäväksi sana 'sijoittaa' sanojen 'jättää' ja 'päästää' rinnalle. Pykäläperustelujen mukaan 'sijoittaa' -sana viittaa erityisesti jätteiden hyötykäyttöön Perustelujen mukaan lisäyksen ei ennakoida aiheuttavan muutoksia jätteestä huolehtimisen vastuusuhteissa eikä ns. vakiintuneissa käytännöissä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että 'sijoittaa'-sanaa ei lisättäisi lakiehdotukseen, koska lisäyksen tarpeellisuutta ei ole riittävästi perusteltu. Lisäys saattaa aiheuttaa mm. sen, että esim. maarakennusasetuksen (591/2006) mukaisessa menettelyssä tuhkien ym. täyteaineiden hyötykäyttö vaikeutuu nykyisestä, kun uuden 'sijoittaa'-sanan merkitystä toimijoiden välisiin vastuusuhteisiin aletaan tulkita.

Pohjaveden pilaamiskielto (16 §)

Ensimmäisen momentin 3 kohdassa on mainittu vaikutus pohjaveden laatuun joka "muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua". Tulisi tarkentaa mitä pykälässä ja perusteluissa tarkoitetaan "muutoin loukata yleistä tai yksityistä etua". Kokemuksen perusteella tämä on synnyttänyt paljon tulkinnanvaraa ja siten eriarvoisuutta alueellisten viranomaisten keskuudessa. Pykälän ei tulisi johtaa tilanteeseen, jossa lähes kaikki toiminta pohjavesialueella voidaan kieltää.

Luvan myöntämisen esteet saamelaiden kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella (52 §)

Kaivoslain mukaisten hankkeiden osalta pykälässä 52 § luetellut kohdat on arvioitu jo kaivoslain mukaisessa menettelyssä. Tämä tulee huomioida vähintään pykälän perusteluissa.

Energia- ja materiaalitehokkuus (59 §)

Pykälässä annettaisiin ympäristölupaviranomaiselle toimivalta antaa tarvittaessa lupamääräyksiä energia- materiaalitehokkuudesta ja tehokkuuden parantamisesta. Määräykset voisivat koskea energian ja materiaalien käytön tehokkuuden selvittämistä ja hallintaa, energian ja materiaalien käytön tehokkuutta kuvaavien tunnuslukujen määrittelyä ja käyttöä tehokkuuden seurannassa, energian ja materiaalien käytön tehokkuusvaatimuksia hankintamenettelyissä sekä energiatehokkuuden huomioonottamista laitoksen tai sen osien hankinnoissa. Lisäksi pykälässä säädettäisiin, että määräysten on oltava teknisesti, taloudellisesti ja tuotannollisesti toteutettavissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää pykälän poistamista lakiehdotuksesta viitaten lausuntopyyntöaineistossa olevaan, jo lakiesityksen valmisteluvaiheessa jätettyyn eriävään mielipiteeseen.

Energiatehokkuus

Teollisuuspäästädirektiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että ympäristölupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet 11 ja 18 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi. Toiminnanharjoittajan on 11 e artiklan mukaan käytettävä laitosta siten, että energiankäyttö on tehokasta.

Lisäksi energiatehokkuus on yhtenä tekijänä mukana BAT -tarkastelussa. Nämä muotoilut ovat asiasisällöllisesti samat kuin jo nykyisellä ympäristönsuojelulailla toimeenpannussa IPPC direktiivissä. Energiatehokkuuden toteuttaminen on nykyisin hoidettu pitkälti vapaaehtoisia energiatehokkuussopimuksia ja energiankäytön hallintajärjestelmiä käyttäen. Sopimus edellyttää mm. energiakatselmuksen tai -analyysin tekemistä ja sen pohjalta tehtyjen toimien vuosittaista raportointia. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan menettely on toiminut hyvin ja suomalaiset teollisuusyritykset ovat energian käytön tehokkuudessa monilla aloilla Euroopan kärkeä. EU:n komissio on hyväksynyt aikoinaan direktiivin toimeenpanon Suomessa tällä tavoin. Näin ollen energian käytön tehokkuus on säännelty riittävästi ja hyvin jo nykyisessä ympäristönsuojelulaissa, eikä tiukempaan sääntelyyn ole tässä vaiheessa tarvetta myöskään kansallisesta näkökulmasta. Sääntely on riittävää myös nyt toimeenpantavana olevan teollisuuspäästädirektiivin energiatehokkuutta koskevat artiklat huomioon ottaen,

Viime vuoden joulukuussa voimaan tullut energiatehokkuusdirektiivi edellyttää suurilta yrityksiltä (niiltä, jotka eivät kuulu pienten ja keskisuurten yritysten EU määritelmän piiriin) pakollista energiakatselmusta neljän vuoden välein. Lisäksi yli 20 MW:n teholla lämpöä käyttävien laitosten on selvittettävä mahdollisuutensa hyödyntää ylijäämälämpöä kaukolämmityksessä tai kaukojäähdytyksessä. Yli 20 MW:n teholla sähköä tai lämpöä tuottava tuotantolaitos joutuu myös tarkastelemaan sähkön- ja lämmön yhteistuotannon edellytykset. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut 26.11.2012 työryhmän, jonka tehtävänä on energiatehokkuusdirektiivin kansallinen toimeenpano Suomessa, mukaan lukien sen edellyttämä lainsäädäntö. Työryhmässä on myös ympäristöministeriön edustaja. Tässä yhteydessä joudutaan siis valmistelemaan energiatehokkuuteen liittyviä velvoitteita kaikille suurille yrityksille, joista monet kuuluvat myös ympäristölupamenettelyn piiriin. On sekä hallinnon toiminnan että toiminnanharjoittajien kannalta tarkoituksemukaista, että uudet energiatehokkuusmenettelyt otetaan käyttöön silloin hallitusti.

Materiaalitehokkuus

Materiaalitehokkuuden edistäminen ja siihen liittyvät toimet ovat pitkälti vielä kehittämissä vaiheissa, eikä kunnollisia käytännön työkaluja yritystasolla sovellettavaksi vielä ole. Materiaalitehokkuuden tarkempi määrittely ja politiikkaohjauksen tarve on myös EU:ssa vasta kehitteillä. Materiaalitehokkuutta koskevia säädöksiä ei sisälly myöskään itse direktiiviin, jonka implementoinnista nyt käsillä olevassa lakiehdotuksessa ensisijaisesti on kyse. Materiaalitehokkuudelle ei ole myöskään yksiselitteistä määritelmää EU:ssa. Tässäkin mielessä on ennen aikaista ottaa mate-

riaalitehokkuus uutena tekijänä jo ennestään liian monimutkaiseen ja pitkäkestoiseen ympäristölupaprosessiin mukaan.

Hallitusohjelmassa on kirjaus kansallisen ohjelman laatimisesta materiaalien ja luonnonvarojen käytön tehostamiseksi sekä materiaalitehokkuuden mittaamisen ja arvioinnin mahdollisuuksien selvittämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö ovatkin 11.12.2012 yhdessä asettaneet työryhmän valmistelemaan ehdotuksen Suomen kansalliseksi materiaalitehokkuusohjelmaksi ja selvittämään mahdollisuuksia mittaamisen ja arvioinnin kehittämiseksi. Työryhmän työ on yksi hallitusohjelman kärkihankkeista ja ryhmä tulee antamaan ehdotuksensa kansalliseksi ohjelmaksi syyskuun 2013 loppuun mennessä. Materiaalitehokkuus tulisi poistaa lakiehdotuksesta, koska ei ole mielekästä suunnitella näitä säädösmuutoksia päällekkäisesti.

Materiaaleja on hyvin monenlaisia ja niiden niukkuus vaihtelee, samoin vaihtelevat sekä kansalliset että globaalit ympäristövaikutukset erityyppisten luonnonvarojen jalostuksessa ja kaupassa. Tästä syytä laki jäisi erittäin käytännössä erittäin tulkinnanvaraiseksi, ja lupaviranomaisilta edellytettävä asiantuntemus todellisen ympäristöllisen parannuksen suhteen olisi merkittävää. Monien toimialojen keskinäisen vuorovaikutuksen osalta asiantuntemuksen tarve ulottuisi siten arvoketjujen tarkasteluun varsin monimutkaisesti eri toimipaikkojen välisen nk. teollisen symbioosin tyyppisesti, eikä tätä ole mahdollista ennakoita lupaprosessin yhteydessä. Materiaalien käyttö vaikuttaa myös mm. terveyteen ja turvallisuuteen tuotteissa, joille on jo oma säätelyjärjestelmänsä. Hallituksen aiemmat kannanotot resurssi- ja materiaalitehokkuudesta ovat kiinnittäneet huomiota mm. määrittely- ja mittausvaihtoehtojen ohjausvaikutuksiin mm. viennin ja tuonnin kannalta. Ja hallitusohjelma korostaa esimerkiksi vapaaehtoisten materiaalitehokkuussopimusten käyttöönoton edistämistä. Kokonaisuus on huomattavan monimutkainen, mikäli halutaan kestäviä talous- ja ympäristövaikutuksia.

Lakiesityksen perusteluissa on hyvin epätarkka viittaus hallitusohjelmaan siltä osin, mitä tulee materiaalien käytön tehostamiseen ja ympäristönsuojelulain määräysten rooliin tässä. Hallitusohjelman mukaan toteutetaan ympäristönsuojelulain ja –asetuksen kokonaisuudistus. Tämän uudistuksen tavoitteena hallitusohjelman mukaan on mm. turvata ympäristöarvot, torjua ilmastonmuutosta sekä edistää materiaalitehokkuutta ja jätteen synnyn ehkäisyä. Hallitusohjelmassa ei kuitenkaan mainita materiaalien käytön tehostamisen edistämistä ympäristönsuojelulain nimenomaisilla määräyksillä. Hallitusohjelmassa asetetaan myös tavoitteeksi ympäristönsuojelulain toimivuuden ja rakenteen selkeyttäminen. Hallitusohjelman materiaalitehokkuutta käsittelevässä osiossa on kiinnitetty huomiota erityisesti mm. vapaaehtoisten materiaalitehokkuussopimusten edistämiseen.

Myös materiaalien käytön määrän ja ympäristön pilaantumisen vaaran välinen korrelaatio on pieni. Ympäristön suojelun kannalta olennaisempaa on keskittyä haitallisten päästöjen ja ylijäämien hallintaan, kuin lähteä määrittämään materiaalien käytöstä yleensä. Nykyinen jätelaki, ja ympäristönsuojelulakiehdotuksen jätteiden vähentämistä ja hallintaa koskevat säännökset, antavat tähän riittävät mahdollisuudet. Lisäksi on epäselvää, miten ympäristölupaviranomainen voisi ohjata materiaalitehokkuutta luvan kautta, kun materiaalien käytön hallinnassa on usein kyseessä tuotekehitykseen liittyvä prosessi. Materiaalitehokkuus ja sen parantaminen on tärkeä asia, mutta ympäristölupa ei ole oikea tapa niiden ohjaamiseen.

Poikkeus päästötasoista (79 §)

Pykälän momentiksi tulisi lisätä tarkennuksia siitä, koska poikkeus lähtökohtaisesti on perusteltu. Kohtia on jo nostettu esiin lain perusteluissa, mutta ilman kirjauksia laissa niiden soveltaminen voi jäädä liian tapauskohtaiseksi. Kohtuuttomuuden määritelmä on myös liian avoin.

Ääniympäristön laatu ja laatutavoitteet (141 §)

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että ympäristönsuojelulakiin ehdotettu 141 § on poistettava.

Ehdotetun 141 §:n ja sen mukaisen asetuksenantovaltuuden suhde 8 §:ään ja 9 §:n mukaiseen asetuksenantovaltuuteen on epäselvä ja saattaa johtaa päällekkäiseen ja ristiriitaiseen sääntelyyn. Käsitettä ääniympäristö käytetään ainoastaan 141 §:ssä ja sen perusteluissa, ja pykäläehdotuksen perusteella jää epäselväksi, mitä ääniympäristöllä tarkoitetaan. Ympäristölle vaarallista tai haitallista melua ei ole määritelty. Lain 5 §:ssä on määritelty ainoastaan terveyshaitta. Ehdotetun 141 §:n perustelut eivät lisää pykälän ymmärrettävyyttä ja ohjaavat tulkintaan, jonka mukaan yksittäisen henkilön unen tai levon häiriintyminen edellyttäisi ääniympäristön melutason rajoittamista. Ehdotetusta 141 §:stä ei myöskään käy ilmi, mikä on ääniympäristön laatua koskeva perussäännös. Pykälän 1 momentissa säädetään ainoastaan tarpeesta rajoittaa ympäristön vaarallista tai haitallista ääntä, mutta säännöksestä ei ilmene, miten ympäristön vaarallista tai haitallista ääntä rajoitettaisiin. Pykälän 2 momentin nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ihmisen terveydelle ja ympäristölle vaarallisen tai haitallisen äänen laatuvaatimuksista ja laatutavoitteista, sekä niihin liittyviä poikkeussäännöksiä ja ääniympäristön ominaisuuksia koskevia säännöksiä. Asetuksenantovaltuus ei ole täsmällinen ja tarkkarajainen, vaan se perusteella jää päivittäin varsin avoimeksi, millainen olisi asetuksella annettavien säännösten sisältö.

Valvonnan järjestäminen (165 §)

Hallituksen esitysluonnos henkii sekä perusteluissa, että 165 §:ssä ajatusta siitä, että valvontaviranomainen ei voisi nykyisin mukaisesti lainkaan tehdä riskianalyysiä ja suunnata valvontaa. Tämä ajatus on outo, sillä erillinen valtuutus asioiden priorisoimiseenhan on osa normaalia johtamista ja päätöksentekoa.

Käsittelymaksut (200 §)

Ympäristölupien valvontamaksu on tervetullut ottaen huomioon, että valvontamaksu on ollut ympäristönsuojelulakiluonnoksen mukaan Ruotsissa käytössä jo 1980-luvulta alkaen, ja että ELY -keskuksissa on nyt vuodenvaihteessa otettu käyttöön joukkoliikennelupien vuosivalvontamaksu. Ympäristöpuolen lupavalvonta olisi näin ollen linjassa liikennepuolen vuosittaisen valvontatehtävän maksullisuuden kanssa. Kannatettavaa on myös ympäristölupien valvontamaksun käyttäminen lupavalvonnan resurssien turvaamiseen ELY -keskuksissa. Maksuja määritettäessä on otettava huomioon, että niiden taso ei heikennä elinkeinoelämämme kilpailukykyä kansainvälisessä vertailussa.

Ympäristönsuojelulakiehdotuksen yleisperusteluissa pohditaan valvonnan maksullisuuden työllistävyyttä ja laskuttamisen aiheuttamia kustannuksia. Nämä asiat eivät kuitenkaan nousseet millään tavoin esille kun joukko- ja tavaraliikenteen lupamaksut otettiin käyttöön. Eikä liikennepuoli arvioinut niiden aiheuttavan kustannuksia eikä esittänyt lisäresursseja työ- ja elinkeinoministeriölle. Elinkeinonharjoittaja (joukkoliikenteen tai ympäristöä pilaavan toiminnanharjoittajan) maksanee valvontamaksunsa kohtuullisen ajallaan, koska lupamaksun laiminlyöminen ja perintään joutuminen vaikeuttaa elinkeinonharjoittamista.

Yleisperusteluissa myös verrataan ympäristölupien valvonnan laskuttamisesta aiheutuvaa työ määrää, ja mm. perintätoimien todennäköisyyttä, Helsingin kaupungin terveyskeskusmaksuihin. Terveys- ja sairaanhoito on vapaaehtoista, sen sijaan ympäristölupa on lakisääteinen ja pakollinen edellytys ympäristön pilaantumisvaaraa aiheuttavalle toiminnalle. Lisäksi ympäristöministeriön hallinnonalalla on hyvä vertailukohta ELY -keskusten valvonnan maksullisuuden kustannuksista siinä työssä, mitä itse luvitus aiheuttaa AVI -virastoissa. Koska AVI -virastot pysty-

vät seuraamaan työajan käyttöä ja laskuttamaan, niin varmasti tämä onnistuu myös ELY -keskusten ympäristövastuualueilla.

Pohdinta koskien lupavalvonnan vaikutuksia viranomaisten toimintaan on jonkin verran hataraa. ELY -keskusten osalta väitetään, että valvontasuunnitelmien päivittäminen lakiehdotuksen mukaiseksi aiheuttaisi 3 – 20 henkilötyövuoden lisätyön kussakin ELY -keskuksessa, jossa on ympäristövastuualue. Laskelma antaa vaikutelman siitä, että nykyisin mukaiset valvontasuunnitelmat ovat täysin staattisia ja etteivät esim. elinkeinotoiminnan muutokset (uuden tuotannon aloittaminen/lopettaminen/laajentaminen), sademäärän muutokset jne. aiheuta minkäänlaista uudelleenarviointia valvontasuunnitelmissa. Kuntien osalta valvontasuunnitelman laatimisen työllistävyyttä sen sijaan ei korosteta, vaikka se on kunnille täysin uusi velvoite. Sinänsä valvontasuunnitelman tulisi olla itsestään selvä osa toiminnan suunnittelua mille tahansa valvontaviranomaiselle.

Vireillä olevat asiat (217 §)

Momentti 2 tulisi poistaa, koska vireillä olevissa asioissa ei kesken prosessin voi muuttaa sovellettavia säännöksiä. Hakijalla tulee olla tieto sovellettavista säännöksistä hakemusta jättaesään. Lisäksi kuuluttamisen ajankohta ei ole hakijan päätettävissä.

Velvollisuus hakea ympäristölupaa (220 §)

Voimaantulosäännösten mukaan, mikäli toiminta tulee uuden lain mukaisesti luvanvaraiseksi, on lupaa haettava vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Siirtymäaika jo mahdollisesti kauankin toimintaa harjoittaneelle voi muodostua lyhyeksi, mikäli lupa-arvioinnissa osoittautuisi, että lupaa ei voitaisi myöntää lainkaan (-> toiminnan lopettaminen/alasajo tai merkittävä muutos).

4. Yleisiä kommentteja

Ympäristönsuojelulain suhde muuhun lainsäädäntöön

Hallituksen esityksen luonnoksen yleisperusteluissa on kuvattu ympäristönsuojelulain suhdetta muihin keskeisiin lakeihin, kuten jätelakiin, lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, maankäyttö- ja rakennuslakiin, vesilakiin, maa-aineslakiin jne. mutta ei kaivoslakiin. Kaivoslaki huomioidaan puutteellisesti myös yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Koska ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki, olisi suhde muihin siihen läheisessä kytköksessä oleviin lakeihin oltava selkeä. Myös kaivoslaki tulisi siis huomioida yleisperusteluissa. Nyt 11 §:ssä ehdotettu luontoarvojen huomioiminen toiminnan sijoituspaikan valinnassa tekee esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain suhteen epäselväksi. Ympäristönsuojelulain tulisi jatkossakin säännellä toiminnan päästöjen takia aiheutuvaa pilaantumista. Ja toiminnan sijoittamisen johdosta aiheutuvaa ympäristön muuttumista tulisi jatkossakin säännellä mm. luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain ja kaivoslain mukaisissa menettelyissä. Lisäksi ympäristönsuojelulakiluonnoksessa on päällekkäisyyksiä ja toisintoja muiden lakien säännöksistä.

Ympäristönsuojelulaki ja palveludirektiivi (2006/123/EY)

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa varmistetaan ehdotukseen sisältyvien lupa-, ilmoitus- sekä rekisteröintimenettelyiden yhdenmukaisuus palveludirektiivin (2006/123/EY) vaatimusten kanssa. Vaikka tarve säätää toiminnan luvanvaraisuudesta (ml. ilmoitusvelvollisuus tai rekisteröintimenettely) perustuisikin EU-oikeuden säädök-

seen, on kansallisten lupasäännösten (ml. ilmoitusvelvollisuutta ja rekisteröintimenettelyä koskevat säännökset) oltava myös palveludirektiivin vaatimusten mukaisia jos lupavaatimuksia tai -menettelyjä säädettäessä on käytetty kansallista harkintavaltaa (liikkumavaraa). Tässä suhteessa erityisen merkittäviä ovat palveludirektiivin III-V -lukujen artiklat.

Ympäristönsuojelulaki ja teollisuuspäästödirektiivi (IE-direktiivi, 2010/75/EU)

Teollisuuspäästödirektiivi koskee suuria ja keskisuuria laitoksia. Ehdotetussa ympäristönsuojelulakiluonnoksessa direktiivin edellyttämiä määräyksiä on laajennettu koskemaan kaikkea ympäristöluvanvaraista toimintaa, myös pienempiä toiminnanharjoittajia. Suomen kilpailukyvyn kannalta teollisuutta koskevan sääntelyn ei pitäisi olla tiukempaa kuin muissa EU-maissa.

Lakiehdotuksen rakenteellisia ja teknisiä ongelmia

Luvussa 2 (yleiset velvollisuuden ja periaatteet) kuvataan yhtäältä viranomaista velvoittavia periaatteita ja toisaalta toiminnanharjoittajan yleisiä velvoitteita. Nämä olisi hyvä siirtää erillisiin lukiin, jotta kävisi selväksi, millaisten periaatteiden noudattamisesta eri toimijat (viranomainen ja toiminnanharjoittaja) ovat vastuussa. Toiminnanharjoittajan velvoitteita koskevien pykälien sanamuodot eivät myöskään ole keskenään yhdenmukaiset.

Lukujen otsikointi on ongelmallista. Lukujen 6 ja 7 otsikot viittaavat ainoastaan lupaharkintaan, vaikka lukujen sisältö on huomattavasti laajempi. Esim. luku 6 koskien lupaharkintaa sisältää luvan myöntämiskriteerien lisäksi mm. säännökset lupamääräysten sisällöstä (54 alkaen) sekä toiminnanharjoittajan seuranta- ja tarkkailumääräyksistä (65 §). Otsikointia olisi hyvä tarkistaa esim. muotoon ”Luvan myöntämisen edellytykset, lupamääräysten sisältö ja toiminnanharjoittajan velvoitteet”. Sama koskee lukua 7 ”Suuren laitoksen lupaharkinta”. ”Suurta laitosta” ei muuten määritellä 1 luvun 5 §:ssä (määritelmät) eikä edes suurten laitosten lupaharkintaa koskevassa 7 luvun 75 §:ssä, jossa on määritelmiä.

Turvatekniikan keskus on ollut v. 2011 lähtien Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).

Erkki Virtanen
Kansliapäällikkö

Aino Kokko
Ylitarkastaja