



Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntö 15.11.2012 Dnro YM16/400/2012

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt 15.11.2012 päivätyllä kirjeellä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus esittää luonnoksesta lausuntonaan seuraavan.

Yleistä luonnoksesta

Ympäristönsuojelulain uudistamisen taustalla on lain ajanmukaistaminen vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säännösten kehittyntä tulkintaa. Keskeisenä tavoitteena on teollisuuspäästädirektiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samalla pirstaleiseksi ja siten vaikealukaiseksi muodostunut, jo yli kymmenen vuotta voimassa ollut ympäristönsuojelulaki päätettiin uudistaa kokonaisuudessaan. Etelä-Savon ELY-keskus pitää lain kokonaisuudistusta kannatettavana verrattuna siihen, että voimassa olevaan lakiin olisi tehty ainoastaan direktiivien edellyttämät muutokset.

Yksityiskohtaisemmat kommentit luonnoksesta

1 § Lain tarkoitus

Nykyisen lain 1 §:n 1 momentin 7 kohta ”*tukea muuten kestävää kehitystä*” puuttuu ja sillä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia lainsäädännön soveltamisalaan. Perusteluissa ei ole kerrottu miksi ko. kohta on poistettu. Kestävä kehitys on tärkeä ja laaja-alainen periaate, joka tulisi mainita edelleen lain tavoitteissa. Jos kestävää kehitystä ei mainita, puuttuu lain tarkoituksesta sovellettava filosofinen viitekehys.

4 § Soveltaminen puolustusvoimissa

"Lakia ei myöskään sovellettaisi erityisesti sotilaskäyttöön tarkoitettuihin eikä muihin valtakunnan keskeisten turvallisuusetujen valvontaan liittyviin tuotteisiin."

Lain perusteluissa tulisi selkeästi määritellä, mitä "tuotteella" tarkalleen tarkoitetaan.

5 § Määritelmät

"4) Päästöllä tarkoitetaan laitoksesta yhdestä tai useammasta lähteestä suoraan tai epäsuoraan ilmaan, veteen tai maaperään päästettyjä aineita, tärinää, lämpöä, valoa tai melua."

Luettelosta puuttuu hajua, joka on yleinen ja merkittävä ympäristöpäästö.

7 § Selvilläolovelvollisuus ja asiantuntemus

Käytettävissä on oltava riittävä asiantuntemus. Vaatimus on sinänsä hyvä, mutta usein hakemuksen tekee asiantunteva konsultti. Erikois- tai erityistilanteissa on tuskin saatavilla vastaavaa osaamista. Saattaa syntyä erimielisyys osaamisen tasosta (esim. vaativassa valvontatilanteessa). Lain kohdassa voisi myös tarkentaa sen, miten määritetään "käytössä on oltava... riittävä asiantuntemus".

8 § Toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen

Pykälä perusteluineen on vaikeaselkoinen. Rekisteröitävän toiminnan osalta jatkuva BAT-ratkaisujen vaatimus ja erittäin vaikea selvilläolovelvollisuus on kohtuuton toimijalle. Termiä metsätalous tulisi täsmentää. Tarkoitetaanko tässä oikeastaan metsäteollisuutta metsätalouden sijaan?

11 § Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot

Pykälää sovellettaisiin useimmiten turvetuotantoalueiden sijoittamiseen, mutta muita ympäristöluvanvaraisia toimintoja, joiden lupaharkinta kuuluu aluehallintovirastolle, ei ole suljettu pois pykälän soveltamisalasta. Pykälässä tai sen perusteluissa ei ole selkeästi määritetty alueita, joilla rakentamisesta voisi aiheutua merkittävän luonnonarvon turmeleminen.

Maakuntakaavaan sijoitettu, ympäristölupaa vaativan toiminnan esihyväksyntä saattaa johtaa vaikeasti hallittavaan tilanteeseen. Kriteeristön sitominen maakuntakaavaan tuo ongelman silloin, kun kaavan tiedot vanhenevat (esimerkiksi luontoselvitysten osalta). Kokonaisuutena ko.

pykälää perusteluineen voidaan pitää vaikeaselkoisena ja liian tulkinnanvaraisena.

101 § Melua ja tärinää aiheuttava tilapäinen toiminta

Pykälässä olisi hyvä selvittää, miten toimitaan tapauksessa, jossa esim. ralli ajetaan usean kunnan alueella ja jokaisen kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä on määrätty eri aika ilmoituksen jättämiselle. Pykälässä voisi esim. tarkentaa, että tällaisissa tapauksissa aika on automaattisesti 30 vrk.

103 § Poikkeukselliset tilanteet

Pykälään voisi lisätä myös huoltoseisokit.

13 luku Suuret polttolaitokset

Luvussa viitataan useasti direktiiveihin. Ko. luku on todella vaikealukuisen, koska yhtä aikaa on luettava montaa direktiiviä lain rinnalla. Erityisesti 126 § on vaikea ymmärtää.

181 § Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka

Pykälään on tullut uutena ns. itsekriminointisuoja koskeva momentti. Se on kokonaisuudessaan vaikeaselkoinen ja hankala käytännön toteutuksessa. Vastaava pykälä on uudessa jätelaissa.

Perustelujen mukaan uusi momentti vaikuttaisi valvontaviranomaisen toimintaan vain vähän. Asian voi nähdä myös päinvastoin. Nykyisellään hallintopakko- ja esitutkintaprosessit käynnistyvät lähes yhtäaikaaisesti. Uusi momentti johtanee siihen, että prosessien rinnakkaisuus vaarantuu (rikosprosessi käytäneen ensin), mikä taas johtaa ympäristövahinkojen ennallistamisen viivästymiseen.

”Jos viranomainen määräisi sakon uhalla toiminnanharjoittajan antamaan tietoja valvonta-asiassa, näitä tietoja ei saisi yleensä käyttää hyväksi mahdollisen esitutkintapyynnön tekemisessä.”

Jätelain tulkinnassa vastaan tulleiden ongelmien vuoksi edellä olevaa perustelua tulisi täsmentää. Sana ”yleensä” jättää liian paljon valvovan viranomaisen tulkinnan varaan. Onko perusteluja luettava sanamuodonmukaisesti siten, ettei sakon uhalla saatua tietoa voi käyttää esitutkintapyynnön tekemisessä, mutta tieto tulee kuitenkin luovuttaa esitutkintaviranomaiselle, jos he sitä tutkinnan aikana pyytävät?

Ympäristönsuojelulakia valvovien viranomaisten vastuulle jää liian paljon rikoslain alaan kuuluvien käsitteiden tulkintaa ja harkintaa: ”jos toiminta näyttäisi täyttävän rikoksen tunnusmerkistön” ja ”tietoja luovutta-

neen henkilön asema syytettynä vaikuttaisi todennäköiseltä”. Vastuu edellä mainittujen seikkojen harkinnasta kuuluu esitutkintaviranomaiselle, syyttäjälle ja viime kädessä käräjäoikeudelle.

186 § Muutoksenhaku

Valitusten toimittaminen suoraan Vaasan hallinto-oikeuteen on kannattava muutos vanhaan lakiin verrattuna. Nykyisin osa valituksista toimitetaan suoraan hallinto-oikeudelle ja osa päätöksen tehneelle viranomaiselle mikä on aiheuttanut usein hämmennystä, vaikka viranomaisen päätöksessä olisikin täysin oikea valitusosoitus.

200 § Käsittelymaksut

”Edellytyksenä maksun perimiselle olisi, että valvontatoimenpide on mainittu valvontaohjelmassa.”

Käytännössä valvontaohjelmat saattavat muuttua vuodesta toiseen samankin toiminnanharjoittajan kohdalla. Valvontaohjelmat muotoutuvat osittain riskiperusteisesti vuosittain. Mikäli ongelmia jollakin toiminnanharjoittajalla esiintyy, nostetaan riskiluokkaa ja valvontatiheyttä. Tämä herättää kysymyksen, miten valvontasuunnitelmien lakisääteisyys perustellaan, jos ne muuttuvat vuosittain, vaikka kyseessä ei ole rikosasia tai hallintopakkoasia?

Käsittelymaksut tulisi rajata tarkemmin. Esimerkiksi kannattavuuden kanssa kamppailevan ja EU-tuen varassa toimivan elinkeinonharjoittajan kohdalla valvontamaksua tulisi voida kohtuullistaa. ELY-keskuksen valvottavana olevan kokoluokan metsä- ja metalliteollisuudella, energian tuotannolla, kemian teollisuudella, malmien ja mineraalien kaivamisella ja maaperän aineiden otolla, mineraalituotteiden valmistuksella ja liikenteellä voisi olla perusteltu tarve valvontamaksulle. Sen sijaan biotalouden (mm. kasvit, eläimet, viljat, raakapuu, biopolttoaineet), varusteiden, elintarviketuotannon, kierrätyksen ja jätehuollon valvontamaksut voivat pahimmillaan olla joko haitallisia tai toivottavaa toimintaa hidastavia. Kunnilla lienee vielä vähemmän näitä erittäin maksukykyisiä valvottavia.

Eläinsuojien valvontaa voisi hallinnollisesti keventää ja suunnitelluista valvontamaksuista mahdollisesti luopua. Kaikki ympäristöluvan saaneet eläintilat ovat käytännössä sitoutuneet maatalouden ympäristötuen perustoimenpiteisiin ja n. 6 % tuenhakijoista valvotaan vuosittain. Riskiotannassa suurilla eläintiloilla on lisäksi ollut suurempi todennäköisyys joutua valvontaan. Ympäristötukeen kohdistuvien tilalla tehtävien valvontojen lisäksi n. 10 % eläintiloilla tehdään nautapalkkio-, id,- EHT- tai kansallisten eläintukien valvonta, joissa voidaan todeta myös mahdollisia ympäristöasioihin liittyviä laiminlyöntejä. ELY-keskuksen tiloilla te-

kemien tukivalvontojen lisäksi aluehallintoviraston eläinlääkärit suorittavat eläinsuojissa täydentäviin ehtoihin liittyvää valvontaa.

”Muilta kuin haittaa kärsivältä, asianosaisen roolissa olevalta vireillepanijalta voitaisiin periä maksu, jos vireillepano olisi ilmeisen perustetonta. Voimassa olevan lain perusteluiden mukaan tällä tarkoitettaisiin lähinnä sellaisia tilanteita, joissa vireillepano ei johda toimenpiteisiin ja tämä on voitu havaita lähes välittömästi.”

Aikaa kuvaava määre ”välittömästi” johtaa spekulointiin siitä, kuinka pitkä aika tapahtuneen ja tutkinnan välillä voi olla.

213 § Rangaistussäännökset

”Uutena asiana momentin 5 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi melua ja ääntä aiheuttavan tilapäisen toiminnan aloittaminen ennen laissa säädettyä määräaika, ellei viranomainen ole sallinut toiminnan aloittamista tätä ennen 101 §:ssä säädetyllä tavalla.”

Miten on ajateltu meneteltävän usean kunnan alueella tapahtuvan meluavan toiminnan (esim. ralli) poikkeusluvan myöntämisen kanssa, jos eri kunnissa on omissa määräyksissä annettu erilaisia määräaikoja luvan hakemiselle?

221 § Ympäristöluvan raukeaminen

Rauettamispäätös tai jokin muu toimenpide olisi syytä tehdä kaikissa rauettamistilanteissa. Jos lupa raukeaa ilman viranomaispäätöstä tai vastaavaa toimenpidettä (lakimuutoksen voimaantulolla), saattaa jäädä huomaamatta jokin seikka, joka olisi kuitenkin edellyttänyt toiminnan luvittamista. Lupavelvollisuus on voinut tulla kierrätyspolttoaineen määrän perusteella tai naapuruussuhdelain perusteella ja tämä saattaa unohtua pelkkää toiminnan kokoa tarkastellessa.

Perusteluista ei käy ilmi, mitkä luvat tulevat raukeamaan ja onko selvitetty, kuinka muun muassa jälkihoitotoimet hoidetaan, jos lupa raukeaa pelkällä uuden lain voimaantulolla.

Muuta huomioitavaa

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn huomioiminen lupapäätöksessä on tehtävä luonnonarvojen turvaamiseksi. Luonnonvarojen käytön suunnittelu erityisesti uusiutumattomien luonnonvarojen tai hitaasti uusiutuvien osalta vaatii nykyistä napakampaa otetta. Maakuntakaavat tuovat siihen jämäkkyyttä, mutta luonnonvarastrategia tulisi myös laatia. Jossakin on sovittava yhteen ristiriitaiset luonnonvarojen käyttötarpeet ja luonnonarvot. Jos siihen ei saada lainsäädännön tukea, niin tarpeelli-

nen harkinta lupavaiheessa jää yksittäistapauksiksi, kun oikeastaan tarvitaan suuria linjauksia.

Lausunto on valmisteltu ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet ympäristönsuojelu ja vesien hoito yksiköstä yksikön päällikkö Marjukka Kilpeläinen, ympäristöinsinöörit Leena Mäkelä ja Teemu Tuovinen, ympäristösuunnittelija Pirjo Angervuori ja erikoissuunnittelija Anni Panula-Ontto-Suuronen. Lausunnon valmistelussa on kuultu elinkeinot, osaaminen, työvoima ja kulttuurit -vastuualueelta maaseutu ja energia yksikköä.

Ylijohtaja

Pekka Häkkinen

Ympäristölakimies

Kati Manu

JAKELU

Ympäristöministeriö, sähköpostilla