

Ympäristöministeriö
Kirjaamo

kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Lausuntopyyntö 15.11.2012, YM16/400/2012

FINAVIA OYJ:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa (lausuntopyyntö 15.11.2012, YM16/400/2012) mm. liikenne- ja viestintäministeriöltä luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Liikenne- ja viestintäministeriö on välittänyt lausuntopyynnön Finavia Oyj:lle. Lausunto pyydettiin jättämään viimeistään 7.1.2013. Finavia Oyj kiittää saamastaan lisäajasta ja lausuu asiassa seuraavaa.

Finavia Oyj on valtion kokonaan omistama yhtiö. Finavian omistajaohjaus on liikenne- ja viestintäministeriössä ja yleiset toiminta- ja tulostavoitteet Finavialle asettaa valtioneuvosto. Finavia ylläpitää Suomen lentoasemaverkostoa ja hoitaa koko maan kattavaa lennonvarmistusta. Finavia tuottaa ja kehittää turvallisia lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluja sekä niitä tukevia liiketoimintoja. Asiakkaita ovat kaikki lentoliikenteen toimijat ja lentomatkatustajat.

Suomen lentoasemat muodostavat kokonaisuuden, verkoston, jossa kaikilla lentoasemilla on oma roolinsa lentoliikennepalvelujen tai sotilasilmailun kannalta. Finavia Oyj:n ylläpitämään lentoasemaverkoston kuuluu 25 lentoasemaa.

Yleistä

Uudistuksella ajanmukaistettaisiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säädösten kehitynyttä tulkintaa. Esityksellä pantaisiin täytäntöön teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Lisäksi tavoitteena on ollut selkeyttää mm. lain rakennetta ja sanamuotoja.

Finavian näkemyksen mukaan kyseisen direktiivin edellyttämät muutokset on tuotu selkeästi esiin luonnoksessa ja erityisesti tämä tulee esiin liitteissä 1 ja 2, joissa on eroteltu direktiivin soveltamisalaan kuuluvat toiminnot ja muut kansallisesti luvanvaraiset toiminnot. Lisäksi lain rakenne on selkeytynyt ja sanamuodot ovat tarkentuneet.

Finavian näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulain uudistaminen ei kuitenkaan helpota tai vähennä lupaprosessien raskautta. Lainsäädännön

muutosten myötä lupahakemuksiin liittyvien selvitysten ja lupamääräyksiin sisältyvien muuttujien ja vaatimusten määrät edelleen kasvavat. Erityisesti tämä korostuu jo vuosikausia olemassa olleiden ns. vanhojen toimintojen luvituksessa. Lisäksi uudistus lisää myös valvovan viranomaisen työmäärää.

Valvonnasta ja valvonnan maksullisuudesta

Valvonnan yhdenmukaistaminen on tärkeää toiminnanharjoittajille, joilla on toimintaa ympäri Suomea eri alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien alueilla. Esimerkiksi Finavialla on 25 lentoasemaa eri puolella Suomea 12 ely-keskuksen alueella. Esimerkiksi Finavian raportitiedot ympäristöhallinnon Vahti-järjestelmään vaihtelevat ely-keskuksittain ely-keskusten edellytysten mukaisesti. Eri toiminnanharjoittajien valvonta on oltava tasavertaista sijaintikunnasta riippumatta.

Finavia vastustaa ympäristölupien valvonnan kustannusten perimistä toiminnanharjoittajilta. Toiminnanharjoittajien maksettaviksi ei tule säilyttää kustannuksia, jotka olisi tullut huomioida aluehallinnon uudistamisen yhteydessä.

Mikäli valvonta muuttuu maksulliseksi, pitää Finavia luonnoksessa esitettyjä linjauksia kuitenkin oikean suuntaisina. Maksujen määräytymisperusteista ja suuruuksista on kuitenkin käytävä laajempaa keskustelua myös eri alojen toiminnanharjoittajien kanssa asiaa koskevan asetuksen valmistelussa. Asian valmistelussa on myös huomioitava ely-keskusten ja kuntien suorittaman valvonnan päällekkäisyys ja mahdollinen yhteistyö. Esimerkiksi Finavian lentoasemilla pidettäviin määräaikaistarkastuksiin osallistuu sekä ely-keskusten että kuntien edustajat ja vuosittain laadittavat raportit toimitetaan molemmille tahoille. Valvontaan liittyviä maksuja ei voi määrätä maksettaviksi molemmille tahoille. Sekä ely-keskusten että kuntien valvontamaksujen tulee olla valtakunnallisesti vertailukelpoisia ja yhteneviä toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi eri puolilla maata.

Toimintojen/laitosten jakamisessa eri valvonta-/maksuluokkiin on huomioitava, että toiminnanharjoittajalla voi olla erikokoisia laitoksia, joiden ympäristövaikutukset ja -riskit ovat hyvinkin erilaisia. Esimerkiksi Finavian Helsinki-Vantaan lentoaseman ilma-alusten laskeutumismäärät vuonna 2011 olivat noin 97 000 ja Enontekiön lentoaseman noin 70. Samoin esimerkiksi kiitoteiden liukkaudentorjuntaan käytettyjen aineiden määrät vaihtelevat suuresti eri lentoasemilla (Helsinki-Vantaalla 1 180 t ja Enontekiöllä 4 t). Toiminnan tai laitoksen valvonta-/maksuluokasta on sovittava yhteisesti toiminnanharjoittajan kanssa ja maksut porrastettava laitoksen tosiasiallisen toimintalaajuuden ja valvonnan vaativuuden mukaan.

Laadittaessa uutta Valtioneuvoston asetusta aluehallintoviraston maksuisista, on tarkasteltava uudestaan mm. lentoaseman ympäristölupapäätöksestä perittävää maksua ja mahdollisuutta luokitella lentoasemia koon mukaan, esimerkiksi lentokoneiden laskeutumismäärien mukaan. Voimassa olevan asetuksen (1572/2011) mukaan lentoaseman ympäristölupapäätöksestä perittävä maksu on 24 660 €. Esimerkiksi sataman ympäristölupapäätöksestä perittävä maksu on 9 870 € ja ongelmajätteen kaatopaikan

14 620 €. Finavian näkemyksen mukaan eri toimintojen päätöksistä perittävät maksut eivät ole linjassa lupahakemuksen käsittelyn vaatimien työmäärien mukaan. Asetuksen mukaan lupamaksuja voidaan alentaa tai korottaa 35 % käsittelyn vaatiman työmäärän mukaisesti. Lentoasemien lupapäätöksistä on aina peritty vähintään maksutaulukon mukainen maksu lentoaseman koosta riippumatta, eikä lupamaksua perittäessä ole käytetty mahdollisuutta esimerkiksi alentaa maksua. Erityisesti pienten lentoasemien ympäristölupapäätöksistä perittävät maksut eivät ole kohtuullisia ja oikeita lupapäätöksen valmisteluun käytettävään työmäärään nähden. Enontekiön lentoaseman lupapäätöksestä peritty maksu oli 23 500 € (v. 2009 maksutaulukon mukainen) ja Helsinki-Vantaan lentoaseman lupapäätös-maksu oli 28 539 € (v. 2006 maksutaulukon mukainen maksu korotettuna 35 %).

Yksityiskohtaiset kommentit pykäliin

5 § Määritelmät

Pykälän 2 momentin kohdassa 13 on esitetty jäteveden määritelmä, jota Finavia näkemyksen mukaan on tarkennettava. Yksityiskohtaisissa perusteluissakaan ei ole jäteveden määritelmää avattu. Finavian näkemyksen mukaan hulevesien ei pidä sisältyä jätevesiin, koska ne ovat yleensä puhdaita eivätkä vaadi käsittelyä. Finavia pitää tärkeänä, että hulevedet määriteltäisiin erikseen.

Jätevedeksi määritellään myös pilaantuneelta maa-alueelta pois johdettava vesi. Myös pilaantuneelta maa-alueelta johdettava vesi voi olla puhdasta tai pitoisuuksiltaan ja ominaisuuksiltaan purkuvesistön laatua vastaavaa. Onko tällöinkin vedet johdettava jätevesiviemäriin? Finavia pitää tärkeänä, että tältäkin osin määritelmää tarkennetaan.

11 § Toiminnan sijoituspaikan luontoarvot

Luonnoksen mukaan valtakunnallisesti merkittävien luontoarvojen lisäksi olisi otettava huomioon alueellisesti merkittävät luontoarvot sekä erityiset kauneus- ja maisema-arvot toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa. Jo luontoarvojen inventointi ei ole ollut yksiselitteistä, joten voidaan olettaa, että myös alueellisesti merkittävien luontoarvojen sekä erityisten kauneus- ja maisema-arvojen arviointikriteerit ja –menettelyt tulevat vaihtelemaan hyvinkin paljon eri puolella Suomea. Toiminnanharjoittajien tasa-puolisen kohtelun ja yhtenäisen linjan varmistamiseksi tarvitaan selkeää ohjeistusta arviointien tekemiseen. Lisäksi pykälä olisi tarkennettava siten, että luontoarvot otetaan huomioon vain uuden toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa.

20 § Moottorikäyttöisten ajoneuvojen, työkoneiden ja laitteiden käyttöä koskevat yleiset ympäristönsuojeluvollisuudet

Finavia kokemuksen mukaan ympäristölupaan liittyvissä tarkastuksissa ei ole aikaisemmin valvottu työkoneiden ja laitteiden joutokäyntiä tai korjaus- ja huoltotoimintaa eikä pidä sitä tarpeellisena.

Perustelujen mukaan asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä lähinnä lyhyistä aikarajoista, jolloin joutokäynti olisi sallittua sekä niistä erityisajoneuvoista, joille niiden toiminnan luonteen vuoksi joutokäynti olisi sallittua. Finavia pyytää huomioimaan kyseistä asetusta laadittaessa, että lentoaseman toimintaan ja lentoliikenteen turvalliseen järjestämiseen liittyä ajoneuvoja, työkoneita ja laitteita, joille joutokäynti on sallittava työtehtävän yhteydessä.

29 § Yleinen luvanvaraisuus ja 31 § Luvanvaraisuus rekisteröinnin sijaan

Finavia pitää hyvänä uudistuksena siirtää luvanvaraisten toimintojen luettelo asetuksen sijaan lain liitteeseen. Lisäksi Finavia pitää selkeänä liitteissä 1 ja 2 esitettyä jakoa teollisuuspäästödirektiivin mukaisiin suuriin laitoksiin ja muihin, kansallisesti luvanvaraisiin toimintoihin. Selkeyden lisäämiseksi liitteen 1 ja 2 laitosluettelosta tulisi poistaa rekisteröitävät toiminnot. Lisäksi rekisteröinnin tulisi olla mahdollista vaikka samalla alueella olisi suuria tai pieniä ympäristöluvanvaraisia toimintoja.

Perustelumuistiossa ehdotuksesta ympäristönsuojelulain liitteiksi 1 ja 2 on avattu laitokseen kuuluvia toimintoja. Muistion mukaan toiminnan tarkastelu ei rajoitu ahtaasti pelkästään luvanvaraisen toiminnan määritelmän mukaiseen toimintaan, vaan myös erilaisiin osa- ja aputoimintoihin. Lisäksi muistion mukaan osatoimintojen omistussuhteilla ei ole merkitystä laitoksen määrittelyn kannalta. Finavian ehdottomana kantana on, että sen vastuulle ei kuulu hakea ympäristölupaa liiketoiminnalle, josta vastuu kuuluu toiselle toiminnanharjoittajalle. Esimerkiksi lentoasemilla sijaitsevien lentopolttonesteiden varastojen ja jakeluasemien ympäristölupien hakemisesta ja lupamääräysten noudattamisesta vastaa kyseinen öljy-yhtiö. Lentoasemien ympäristölupaan kuuluvia toimintoja on käsitelty Ympäristöministeriön monisteessa 118, Lentoasemien ympäristölupien erityispiirteet. Lentoasemille myönnettyissä ympäristöluvista on noudatettu monisteessa esitettyjä rajoituksia, eikä käytäntöä pidä muuttaa.

Lisäksi Finavia ehdottaa, että kuntien luvittamat lentopaikat siirretään rekisteröintimenettelyn piiriin tai kokonaan luvituksen ulkopuolelle. Kyseiset lentopaikat ovat yleensä pieniä, ja niillä on toimintaa vain kesäaikaan. Lentopaikoilla ei käytetä lentokoneiden jäänpoisto- ja jäänestokemikaaleja eikä kiitoteiden liukkaudentorjunta-aineita. Kyseisten pienten lentopaikkojen raskaat lupaprosessit rajoittavat tarpeettomasti yleisilmailun toimintamahdollisuuksia Suomessa.

41 § Lupahakemus

Finavia ehdottaa määräystä muutettavaksi siten, että lupahakemus on toimitettava kirjallisesti yhtenä kappaleena (ei kolmena kappaleena), koska samassa momentissa lupaviranomaiselle annetaan mahdollisuus pyytää tarvittaessa lisäkappaleita hakemuksesta tai sen liitteistä asian kuuluttamisen tai lausuntojen pyytämisen vuoksi. Finavia pitää parempana käytäntönä, että lupahakemus toimitetaan ensin yhtenä kappaleena viranomaiselle ja mahdollisten täydennysten jälkeen hakemuksesta ja sen liitteistä toimitetaan tarvittava kappalemäärä kuuluttamista ja lausuntopyyntöjä varten.

45 § Sähköinen tiedottaminen pyynnöstä

Finavia pitää asianomaisen ja muiden tahojen mahdollisuutta saada tieto tietyllä alueella vireille tulleista ympäristölupahakemuksista sähköisesti hyvänä uudistuksena. Finavia omistaa maa-alueita 25 lentoasemalla ja hoitaa koko maan kattavaa lennonvarmistusta. Lentoasemien läheisyyteen sijoittuu erilaisia ympäristöluvanvaraisia toimintoja, mm. kallion louhintaa ja murskausta. Myös toiminnalla, joka ei sijaitse lentoaseman välittömässä läheisyydessä, voi olla vaikutusta lentoliikenteeseen ja lennonvarmistuslaitteistojen toimintaan tai lentoliikenne voi asettaa rajoituksia laitoksen toiminnalle, joita toiminnanharjoittaja ei ole välttämättä tiennyt mm. lentoesterajoituspinna. Täten on tärkeää, että Finavia saa tiedon lentoasemien vaikutuspiiriin liittyvistä ympäristölupahakemuksista. Tällä hetkellä Finavian kuulemiskäytännöt vaihtelevat alueittain ja kunnittain suuresti. Mutta pykälässä tai perusteluissa on syytä tarkentaa, mitä tai keitä muilla tahoilla tarkoitetaan.

56 § Lupamääräys selvitysvelvollisuudesta

Finavia pitää pykälää hyvänä. Se tarkentaa voimassa olevan lain 43 § 1 momentin kohtaa 5 ja selkeyttää lupa- ja valvontaviranomaisten eri tulkinnoita voimassa olevasta kohdasta.

59 § Energian ja materiaalin käytön tehokkuutta koskevat määräykset

Finavia pitää pykälää vaikeaselkoisena ja pykälää olisikin syytä tarkentaa, mitä laitoksia tai toimintoja pykälä koskisi. Pykälä lisää huomattavasti useiden toimijoiden lupahakemuksen laatimiseen käytettävää työmäärää sekä lupaviranomaisen lupapäätöksen lupaharkintaan ja valvontaviranomaisen valvontaan käyttämää työmäärää.

74 § Määräys lupamääräysten tarkistamiseksi

Finavia esittää, että valvovalle viranomaiselle annettaisiin mahdollisuus pidentää tarvittaessa luvan määräaika. Esimerkiksi Finavian lentoasemille myönnettyissä ympäristöluvuissa on määrätty jättämään lupamääräysten tarkistamishakemus keskimäärin 7 vuoden kuluttua päätöksen antamisesta. Valvova viranomainen on hyvin perillä toiminnan luonteesta määräajan läheisyydessä ja voi arvioida lupamääräysten tarkistamistarpeen sen hetkisin tiedoilla paremmin kuin mitä lupaviranomainen lupapäätöstä antaessaan on harkinnut.

86 § Sähköinen tiedottaminen pyynnöstä

Finavia pitää myös asianomaisen ja muiden tahojen mahdollisuutta saada tieto tietyllä alueella annetuista ympäristölupapäätöksistä sähköisesti hyvänä uudistuksena. Mutta pykälässä tai perusteluissa on syytä tarkentaa, mitä tai keitä muilla tahoilla tarkoitetaan.

93 § Määräajan pidentäminen

Finavia esittää, että valvovalle viranomaiselle annettaisiin mahdollisuus pidentää määräyksen noudattamiselle annettua määräaikaä esimerkiksi yhdellä vuodella. Pidempiaikaisesta määräajan pidentämisestä määräisi edelleen lupaviranomainen. Asiasta voitaisiin tällöin sopia valvovan viranomaisen kanssa esim. neuvottelussa tai määräaikaistarkastuksella.

141 § Ääniympäristön laatu ja laatuavoitteet

Finavia katsoo, että melun kuvaamiseen liitetty äänen uusi määrittelytermi ”vaarallinen” ei vastaa totuttua käytäntöä, eikä sille ole vertailukohtaa myöskään kansainvälisissä säädöksissä tai kirjallisuudessa. Esimerkiksi ympäristömeludirektiivissä ympäristömelulle on vain kuvailutermin ”unwanted or harmful outdoor sound”. Määrittely ”harmful effects” sisältää vaikutukset ihmisen terveyteen.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että melun ”vaarallisuus” liittyy väestötason terveysriskiin, joka ilmenee erityisesti lisääntyneinä sydän- ja verisuonitautena, unihäiriöinä ja ympäristömelun kielteisyyden vaikutusvasteena. Mikäli ”ympäristömelun kielteisyyden vaikutusvaste” tarkoittaa melun kokemista kiusalliseksi, ei tällä voida perustella, että melu on ”vaarallista” saati että se aiheuttaa terveysriskin. Tämä johtuu siitä, että kiusallisuuden kokemisella ja terveysvaikutuksilla ei kirjallisuuden mukaan ole suoraa syy-seuraussuhdetta tavanomaisissa yhdyskuntamelun esiintymistapauksissa. Kyselytutkimuksin arvioitua kiusallisuutta selittävät valtaosassa havaintoja enemmän muut tekijät kuin melun taso.

Edellä esitettyjen seikkojen vuoksi luonnoksen 141 §:stä tulee poistaa termi ”vaarallinen melu”, koska se on määritelty virheellisesti, ja sen käyttö on lain soveltamisen ja tulkinnan kannalta harhaanjohtavaa sekä tarpeetonta. Termi ”haitallinen melu” on ympäristönsuojelulaissa riittävä kuvaamaan ääntä, joka voi aiheuttaa erilaisia kielteisiä vaikutuksia, joko terveyteen tai kokemuksiin (kiusallisuus). Lisäksi perusteluja on korjattava siten, että kiusallisuuden kokemista ei virheellisesti esitetä terveyshaittana. Termi ”vaarallinen melu” tulee varata käytettäväksi muissa yhteyksissä kuvaamaan ainoastaan tapauksia, joissa melutaso on niin suuri, että se voi aiheuttaa sellaisen välittömän kuulovaurion, tai pitkäaikaisessa altistuksessa sellaisen kuulon aleneman, josta on merkittävää haittaa jokapäiväisessä elämässä.

195 § Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Finavia esittää, että vaatimus vakuuden asettamisesta ei koskisi myöskään valtion omistamia yhtiöitä, kuten esimerkiksi Finaviaa ja Destiaa. Esimerkiksi Finavia on valtion kokonaan omistama yhtiö ja verrattavissa valtion laitokseen.

203 § Mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus

Finavia näkemyksen mukaan veden, sedimenttiin ja vesieliöihin liittyviä näytteitä tutkiva laboratorio pitää voida olla jokin muukin kuin Suomen ympäristökeskuksen hyväksymä. Luonnoksen mukaan kyseisiä näytteitä tutkivan laboratorion hyväksyy hakemuksesta Suomen ympäristökeskus. Tämä todennäköisesti rajaa toiminnanharjoittajan mahdollisuutta käyttää näytteiden tutkimuksiin ulkomaisia laboratorioita, jotka ovat erikoistuneet harvinaisempiin analyyseihin ja ovat oman maansa viranomaisten hyväksymiä. On kyseenalaista, onko ulkomaisilla laboratorioilla halukkuutta hyväksyttää toimintaansa Suomen ympäristökeskuksella, jos Suomesta toimitettavat näytemäärät ovat vähäisiä verrattuna koko laboratorion volyymiin. Lisäksi valvontaan liittyvät tutkimukset voivat viivästyä, jos käytettävissä ei ole Suomen ympäristökeskuksen hyväksymää laboratorioita ja joudutaan odottamaan Suomen ympäristökeskuksen hyväksymispäätöstä. Tarpeettoman jäykkä hyväksyntämenettely voi johtaa myös kilpailun vääristymiin ja toiminnanharjoittajilta perittävien laboratoriokulujen sietämättömään nousuun, mikäli harvinaisempia analyysejä ei voida teettää myös ulkomaisissa, oman maansa viranomaishyväksynnät omaavassa tutkimuslaitoksessa.

Tekstiä tulee muuttaa siten, että näytteitä tutkivan laboratorion pitäisi täyttää pykälässä esitetyt laatuvaatimukset.

Muita huomioita

Lausuntopyyntö sisältää myös ehdotuksen muita lakeja koskeviksi muutoksiksi ja niiden perusteluiksi. Lausuntopyyntöön liittyvissä asiakirjoissa ei ollut mainintaa ympäristönsuojeluasetuksen uudistamisesta ja sen aikataulusta, vaikka ympäristönsuojelulakiin ehdotetut muutokset muuttavat myös ympäristönsuojeluasetusta. Erityisesti Finavia pitää tärkeänä, että ympäristönsuojeluasetuksen 17 § mukaista lausetta: ”Lupaviranomaisen on lentotaseaman ympäristölupa-asiassa pyydettävä liikenne- ja viestintäministeriön lausunto.” ei muuteta asetuksen uusimisen yhteydessä. Lisäksi on säilytettävä kyseissä pykälässä esitetty lausuntopyyntövelvollisuus puolustusministeriöltä harkitessaan asetuksen 4 b § 2 momentin soveltamista sotilas-ilmailuun käytettävän lentopaikan ympäristölupa-asiassa. Finavia varaa itselleen mahdollisuuden antaa lausuntonsa ympäristönsuojeluasetuksen uusimisen yhteydessä.

LISÄTIEDOT

Lisätietoja asiassa antaa ympäristöpäällikkö Kirsi Pitkäranta, puhelin 020 708 2279, kirsi.pitkaranta@finavia.fi.

FINAVIA OYJ

Mikko Viinikainen
Kestävän kehityksen johtaja

TIEDOKSI

Toimitusjohtaja
Lakiasianjohtaja
Tekniikka ja ympäristö