



Ympäristöministeriö

kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite

Lausuntopyyntönnö 15.11.2012, dnro YM16/400/2012

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaeiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus esittää lausuntonaan luonnoksesta ympäristönsuojelulaiksi seuraavaa.

Yleistä lakiesityksestä

Lain uudistuksen yhtenä tavoitteena on selkeyttää lakia, joka ei kuitenkaan kaikilta osin toteudu, koska lakiin sisältyy runsaasti viittauksia direktiiveihin. On myös merkille pantavaa, että osa pykälistä on säädetty hyvin yksityiskohtaisesti ja osa aika yleispiirteisesti sekä osa sääntelystä, joka ELY-keskuksen käsityksen mukaan tulisi sisältyä pykäliin, on esitetty vain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

5 § Määritelmät

Viitaten 29 §:ään ELY-keskus esittää, että määritelmiin selvyiden vuoksi lisättäisiin myös määritelmät ”suuri laitos” ja ”kansallinen laitos”, koska näitä ei ole määriteltä, mutta niitä käytetään laissa yleisesti tunnettuihin käsitteinä.

8 § Toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen

Lainkohdassa on annettu yleisiä velvoitteita toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisemisestä, jotka koskevat kaikkia toimintoja. Lainkohdan 3 ja 4 momenteissa on säädetty tarkemmista velvoitteista eräille toimialoille, mutta kuitenkin samat velvoitteet koskevat muitakin toimintoja, esimerkiksi sijoittaminen asemakaavan vastaisesti on kielletty yleisissä ympäristöluvan myöntämisen edellytyksissä.

11 § Toiminnan sijoituspaikan luontoarvot

Lainkohdassa on säädetty luontoarvojen huomioonottamisesta valtion lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa ympäristöluvissa sellaisissa tilanteissa, joissa lainkohdassa tarkoitettuja luontoarvoja ei ole tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu tällaiselle alueelle.

ELY-keskus katsoo, että esityksen mukaisten luontoarvojen ja maisema-arvojen huomioon ottaminen on tärkeää ympäristölupamenettelyssä. ELY-keskus kuitenkin katsoo, että ympäristönsuojelulaki tulisi nykyiseen tapaan säilyttää ensisijaisesti päästöperusteisena lakina – ottaen huomioon myös mitä on säädetty lakiesityksen 1 ja 2 §:ssä – ja luontoarvojen suojelua ja maankäytön muutoksia koskeva sääntely esitettäi-

siin muussa lainsäädännössä. Luontevaa olisi, että luonnonsuojelullisten arvojen säilyttämisestä säädettäisiin luonnonsuojelulaissa ja maankäytön muutoksiin vaikuttavista seikoista maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL). Tällöin ympäristönsuojelulaissa riittäisi viittaus lupamenettelyssä huomioonotettaviin muihin lakeihin. Näin ollen luontoarvojen huomioon ottaminen maankäyttöä muuttavissa hankkeissa voitaisiin ottaa riittäväällä tavalla huomioon kaikessa ympäristölupamenettelyssä ja myös muissa maankäyttöä muuttavissa hankkeissa, jotka eivät edellytä ympäristölupaa.

ELY-keskus esittää näkemyksensä esityksestä myös, että maakunta-kaava on niin yleispiirteinen kaavamuoto, ettei siinä aina voida selvittää ja osoittaa ekologisia verkostoja riittävän tarkalla tasolla. Yleiskaavoja laaditaan vain harvoin koskemaan koko kunnan aluetta. Usein laaditaan tiettyjä suppeampia alueita koskevia osayleiskaavoja, joilla voidaan suojella vain kaava-alueella sijaitsevat luontoarvot. Niiden avulla ei kuitenkaan voida varmistaa laajempien ekologisten verkostojen säilymistä eikä eri kaava-alueilla sijaitsevien suojelualueiden välisten kytkentöjen säilymistä. Varsinkaan harvaan asutuille alueille tai rakentamiseen kelpaamattomille suoalueille ei yleensä laadita yleiskaavoja, koska siellä ei ole tarvetta rakentamista ohjaavalle kaavalle. Sen vuoksi on tärkeää varmistaa, ettei yksittäisillä lupapäätöksillä tuhota luonto- ja maisemiarvoja, jotka kuuluvat osina alueellisiin maisemallisiin kokonaisuuksiin tai jotka ovat osa arvokkaiden maisema-alueiden välisiä ekologisia yhteyksiä.

Valtioneuvoston päättämistä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on säädetty MRL 22 §:ssä. Niihin sisältyvät mm. kansallista kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevat tavoitteet. MRL 24 §:n mukaan valtion viranomaisen tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta. Valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet sekä valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt otetaan huomioon maakuntakaavoituksessa ja kuntien yleiskaavoituksessa ja pääsääntöisesti ne on osoitettu em. kaavoissa. Voi kuitenkin tulla esiin tilanne, jossa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyvät viranomaisten laatimat inventoinnit uusitaan eikä niitä ole vielä ehditty osoittaa maakuntai- tai yleiskaavoissa. Siinä tapauksessa on tärkeää, että valtion ympäristölupaviranomainen ottaa em. arvot huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen sanamuoto ”Lisäksi merkitystä olisi annettava valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaille maisema-alueille sekä valtakunnallisesti merkittävälle rakennetuille kulttuuriympäristöille ” ei vastaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöä.

13 § Ennaltavaraautumisvelvollisuus

Lainkohdassa säädettyssä ennaltavaraautumisvelvollisuudessa on päällekkäisyyttä voimassa olevan muun lainsäädännön, kuten esimerkiksi pelastuslain ja kemikaaliturvallisuuslainsäädännön kanssa. ELY-keskus katsoo, että eri lainsäädännön ja viranomaisten välillä olevien tehtävärajojen tulisi olla selkeitä ja päällekkäisyyksiä tulisi välttää.

26 § Muut valvontaviranomaiset

Lainkohdassa on lueteltu erityisvalvontaviranomaiset ja niiden ympäristönsuojelulain mukaiset tehtävät. Lainkohdan perusteluissa kuitenkin

korostetaan lain yleisvalvonnan kuuluvan ELY-keskuksille ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille (yleiset valvontaviranomaiset), joten jossain määrin jää epäselväksi, tarkoitetaanko erityisvalvontaviranomaisten valvontavelvollisuuteen kuuluvien tehtävien valvonnan kuuluvan myös yleisille valvontaviranomaisille.

31 § Luvanvaraisuus rekisteröinnin sijaan

Lainkohdassa on luettelma toiminnoista, jotka edellyttävät ympäristölupaa rekisteröinnin sijaan. ELY-keskus esittää, että luettelman 4-kohtaa tulisi täsmentää lainkohdan perustelutekstissä esitetyn mukaisesti eli luvanvaraista olisi sellainen osa suuren laitoksen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toimintaa, jolla on kiinteä tekninen tai toiminnallinen yhteys tämän laitoksen toimintaan. Perustelutekstissä myös voitaisiin esittää esimerkkejä tällaisista luvanvaraisista osatoiminnoista tai muutoin esittää täsmennystä sille, mitä tarkoitetaan kiinteällä teknisellä tai toiminnallisella yhteydellä.

32 § Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen

Lainkohdan 2 momentissa on säädetty suuren laitoksen olennaisesta muuttamisesta. ELY-keskus toteaa, että kynnys luvan muuttamiseksi on korkea. Säännös ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että suurten laitosten osalta säädettyä pienempiäkin muutoksia ei voitaisi pitää toiminnan olennaisina muutoksina.

36 § Toimivaltainen lupaviranomainen

Säännökseen on otettu voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 5 § 2 momentin säännös sotilaskäyttöön tarkoitettujen toimintojen ympäristölupien ratkaisutoimivallasta.

ELY-keskus esittää, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa määriteltäisiin tarkemmin, mitä nimenomaisesti tarkoitetaan sotilaskäyttöön tarkoitetuilla toiminnoilla. Lupa- ja valvontaviranomaisten välillä käydyissä keskusteluissa on erityisesti tuotu esiin kysymys rajavartiolaitoksen toimintojen (kuten esimerkiksi lentopaikat, polttoainevarastot, ampumaradat) toimivaltaisesta lupaviranomaisesta.

49 § Lupaharkinnan perusteet

Lainkohdan 4 momentissa on säädetty toiminnan olennaisen muuttamisen lupaharkintaa koskevat vaatimukset. ELY-keskus katsoo, että uusi 4 momentti on tarpeellinen lisäys. Lakiuudistuksen tavoitteeseen selkeyttää säännöksiä siten, että lupamääräysten tarkistamishakemusten käsittely yksinkertaistuisi, liittyy myös käsittelyä koskevat 88 § ja 98 §. ELY-keskus pitää tärkeänä, että käsittelyä voidaan tuntuvasti keventää nykyisestä. Samalla tulisi säätää myös päätösten sisältövaatimuksista siten, että päätöksissä on selkeästi yksilöitävä toiminnan muutosta koskevat lupamääräykset, koska toiminnan muutosten aikataulu voi vaikuttaa lupapäätöksen valvontaan viitaten myös 173 §:n perusteluissa tarkasteltuun valvontaviranomaisten toimivaltajakoon tilanteessa, jossa toiminnan muutos ei toteudukaan.

56 § Lupamääräys selvitysvelvollisuudesta

Säännöksen mukaan ympäristöluvassa voidaan määrätä, että toiminnanharjoittajan on selvitettävä lupamääräyksessä lähemmin yksilöitävä asia eikä asiasta ole voitu saada tarkkaa selkoa ennen luvan myöntämistä. ELY-keskus korostaa sitä, että vaikka säännös on sinänsä tarpeellinen, selvitysvelvoitteita tulisi käyttää vain erittäin perustelluissa ta-

pauksissa. Selvitysveloitteita ei tulisi antaa missään tapauksissa seikoista, jotka voivat olla osana luvan myöntämisen perusteita. Tämä vaatimus selvitysveloitteen määräämiselle tulisi ilmetä jo pykälätekstistä, eikä vain perusteluista. Selvitysveloitteiden runsas käyttö ja niiden aiheuttamat lupien muutokset valituksineen ovat myös käytännössä johtaneet pitkittyneisiin lupakäsittelyihin.

59 § Energian ja materiaalien käytön tehokkuutta koskevat vaatimukset

Lainkohdan mukaan ympäristöluvassa on tarvittaessa annettava määräykset toiminnan energian ja materiaalien käytön tehokkuudesta ja tehokkuuden parantamisesta lainkohdasta tarkemmin ilmenevällä tavalla. ELY-keskus katsoo, että energia- ja materiaalitehokkuuden tarkastelu lupakäsittelyn yhteydessä yleisellä tasolla on tarpeen, mutta yksityiskohtaiset lupamääräykset lisäävät valvonnan työtä kohtuuttomasti. Perinteisesti ympäristölupien valvonta on kohdistunut ensisijaisesti toiminnasta aiheutuviin ympäristöhaittoihin. Lainkohdan mukaiset määräykset kohdistuvat osittain jo laitoksen suunnittelu- ja rakentamisvaiheisiin, jossa valvontaviranomaisella ei ole tähän saakka ollut roolia. Yksittäisiä laitteita, joille esityksen mukaan voitaisiin antaa muun muassa energia- ja tehokkuutta koskevia määräyksiä, on teollisuuslaitoksissa paljon ja vähenevät valvontaresurssit eivät riitä yksittäisten koneiden ja laitteiden valvontaan.

64 § Vakuuden asettaminen ja voimassaolo

Lainkohdan 1 momentissa on mainittu hyväksyttävänä vakuuksina takaus, vakuutus tai pantattu talletus. ELY-keskus esittää, että säännöksessä tarkoitettua vakuutusta tulisi täsmentää siten, että vakuutuksella tarkoitetaan takausvakuutusta eli vakuutusyhtiön tarjoamaa vakuustuotetta. Tätä kysymystä on tarkasteltu myös Jätevakuusoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012).

65 § Seuranta- ja tarkkailumääräykset

Lainkohdassa säädetään toiminnan ja sen päästöjen tarkkailua sekä toiminnan jälkeisen ympäristön tilan tarkkailua koskevien määräysten antamisesta. ELY-keskus esittää, että selkeintä tarkkailujen hyväksymisessä olisi, että tarkkailusuunnitelma hyväksyttäisiin kaikilta osin lupapäätöksessä ja luvanhaltijaa veloitettaisiin toimittamaan suunnitelman mukainen tarkkailuohjelma valvontaviranomaiselle valvontaa varten. Tarkkailusuunnitelmalla tarkoitetaan tarkkailun sisältöä eli sitä, mitä on tarkkailtava, mistä ja mitä määritetään. Tarkkailusuunnitelmasta ilmenisi tarkkailun periaatteet ja mitä tietoa tarkkailulla selvitetään. Tarkkailuohjelmassa, joka laadittaisiin luvassa hyväksytyyn tarkkailusuunnitelman perusteella, esitettäisiin yksityiskohtaisemmin ja tarkemmin tarkkailun sisältö, sen aikataulu, tarvittavat ohjeet karttoineen ja muine tarkkailun toteuttamisessa tarvittavine tietoineen.

Lainkohdan 2 momentin mukaan tarkkailutulokset muut tarpeelliset tiedot on toimitettava valvontaviranomaiselle siten kuin ympäristöluvassa määrätään. ELY-keskus esittää säädettäväksi lisäksi, että tiedot tulisi toimittaa ensisijaisesti sähköisesti ja siten, että ne ovat helposti siirrettävissä valvontaviranomaisen käytössä oleviin rekistereihin.

66 § Määräys yhteistarkkailusta

Lainkohdassa on aikaisempaa selkeämmin annettu lupaviranomaiselle mahdollisuus määrätä luvanhaltija liittymään yhteistarkkailuun. ELY-keskus toteaa, että yhteistarkkailu vaatii kuitenkin yhteistyötä ja yhteis-

tarkkailujen toteuttaminen perustuu osapuolten keskinäisiin sopimuksiin. Jos halukkuutta yhteistyöhön ja yhteistarkkailun järjestämiseen osapuolten kesken ei ole, tulisi säätää tarkemmin, voidaanko lakiin vedoten vaatia muut yhteistarkkailun osapuolet ottamaan yhteistarkkailuun uusi toiminnanharjoittaja.

69 § Maaperän ja pohjaveden suojeluun liittyvä tarkkailu ja tarkkailumääräykset ja 82 § Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys

Mainituissa lainkohdissa käytetään maaperän ja pohjaveden pilaantumiseen liittyen käsitettä merkitykselliset vaaralliset aineet. Käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty tarkemmin, mikä on omiaan aiheuttamaan ongelmia lainkohtien soveltamisessa. Perustelutekstissä esitetty viittaus IE-direktiivin artikloihin ei avaa käsitettä riittävällä tavalla.

Perustelutekstin mukaan pohjaveden tilalla tarkoitetaan 82 §:n tarkoittamassa yhteydessä lähinnä vesipolitiikan puitedirektiivin (VPD) mukaista pohjaveden kemiallista tilaa, eikä perustilaselvityksessä oteta huomioon pohjaveden määrälliseen tilaan kohdistuvia vaikutuksia. Kuitenkin VPD:n määritelmän mukaan pohjaveden tilalla tarkoitetaan yleisilmausta, joka on määritelty pohjavesimuodostuman määrällisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan kumpi näistä on huonompi. Tältä osin lainkohta on ristiriidassa VPD:n kanssa.

74 § Määräys lupamääräysten tarkistamiseksi

Lainkohdan mukaan määräys lupamääräysten tarkistamiseksi ei olisi enää pääsääntö kuten voimassa olevassa laissa, vaan määräyksen antaminen perustuisi tapauskohtaiseen harkintaan. ELY-keskuksen mielestä lupamääräysten tarkistaminen on kuitenkin tarpeellista muillekin kuin suurille laitoksille.

81 § Menettely lupamääräysten tarkistamiseksi uusien päätelmien vuoksi

Lainkohdan mukaan valvontaviranomainen arvioi ympäristöluvan muuttamisen tarpeen uusien BAT-päätelmien julkaisemisen jälkeen. ELY-keskuksen mielestä kyseessä on arviointi, joka luonteensa puolesta kuuluisi lupaviranomaiselle eikä valvontaviranomaiselle. Lainkohdan perusteluissa on hakemusten jättöaikaa määrättäessä veloitettu ottamaan huomioon lupaviranomaisen työtilanne, mikä ei ELY-keskuksen käsityksen mukaan voi olla peruste lupahakemusten jättöajankohdan porrastamiselle. Sen sijaan säännöksen perusteluissa ei ole huomioitu mitenkään valvontaviranomaisen työtilannetta, vaikka suurimman työpanoksen arvioinnissa tekee valvontaviranomainen.

98 § Hallintomenettely eräissä asioissa

Lainkohdassa säädetään hallinnollisesta menettelystä eräissä asioissa. Sen 2 momentin mukaisesti asian vireilletulosta ja päätöksestä on lisäksi kuulutettava lupaviranomaisen tietoverkkosivulla, jos asia koskee mm. tarkkailumääräysten olennaista muutosta 68 §:n nojalla. Tarkkailumääräyksiä voi muuttaa 68 §:n mukaisesti myös valvontaviranomainen, joka on 67 §:n nojalla hyväksynyt suunnitelman. ELY-keskus esittää kyseistä lainkohtaa täsmennettäväksi siten, että siitä ilmenisi selkeästi onko myös valvontaviranomaisen 68 §:n nojalla tekemästä päätöksestä kuulutettava lupaviranomaisen tietoverkossa.

99 § Toiminnan rekisteröinti

Lainkohdassa on säädetty eräiden toimintojen rekisteröinnistä. ELY-keskus katsoo, että myös liitteessä 4 esitettyjen toimintojen rekisteröinti tulisi säätää kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväksi. Liitteessä 4 tarkoitetut toiminnot ovat VOC-yhdisteitä käyttäviä toimintoja ja VOC-asetuksen (435/2001) 14 §:n mukaan toimintaa koskevat tiedot on toimitettava vuosittain kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jonka vuoksi olisi luontevaa myös kyseisten toimintojen rekisteröinnin sisältyä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin.

118 § Suurten polttolaitosten päästöjen rajoittaminen

Lainkohdan 1 momentin mukaan suuren polttolaitoksen ympäristöluvassa on asetettava muun ohella tarvittaessa hiilimonoksidille raja-arvo. Perustelujen mukaan hiilimonoksidipäästöraja-arvo on asetettava vain kaasumaisia polttoaineita käyttäville laitoksille. ELY-keskus katsoo, että tämän säännöksen tulisi ilmetä jo pykälätekstistä.

172 § Tarkastusmenettely ja 173 § Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Mainituissa lainkohdissa on säädetty 25 §:ssä tarkoitettujen yleisten valvontaviranomaisten tehtäväjaosta. Tarkastuksen suorittamisesta on säädetty 172 §:ssä, jonka perustelujen mukaan ”luvanvaraista toimintaa koskevan tarkastuksen tekee se viranomainen, joka muutenkin valvoo kyseistä toimintaa”. Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta koskevan määräyksen antaa 173 § 3 momentin mukaisesti joko ELY-keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen riippuen siitä, mikä viranomainen on myöntänyt toimintaa koskevan ympäristöluvan. Lainkohdan perustelutekstin mukaan valvontatoimivalta kytkeytyy näin ollen luvan myöntäneeseen viranomaiseen. Toisaalta saman lainkohdan perusteluissa on tarkasteltu tilannetta, jossa toiminnan laajennuksen vuoksi myös toimivaltainen lupaviranomainen vaihtuu ja samalla myös valvontaviranomainen. Kuitenkin saattaa käydä niin, että laajennus ei toteudukaan ja toiminta voi jatkua pitkäänkin aiemman luvan laajuisena. Perustelujen mukaan tällöin kuitenkin on tarkoituksenmukaisinta, että valvontaviranomainen määräytyy sen mukaan, mitä lupaa tosiasiallisesti noudatetaan. Tällainen toimivaltajako ei kuitenkaan millään tavalla käy ilmi 173 § 3 momentista. On myös merkille pantavaa, että edellä sanottua perustelussa esiintuotua tilannetta toiminnan muutoksessa, ei ole tarkasteltu lainkaan luvan myöntämistä koskevissa säännöksissä. Pääsääntöisesti kuitenkin kun, toiminnan laajennukselle myönnetään ympäristölupa, samalla määrätään, että saatuaan lainvoiman uusi lupapäätös korvaa aiemman luvan. Päätös on myös pääsääntöisesti täytäntöönpanokelpoinen saatuaan lainvoiman. Näin ollen laajennusta koskevissa tilanteissa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus ja aiemman päätöksen voimassaolon pysyttäminen olisi huomioitava lupapäätöksessä. Toisaalta ratkaisuna voisi olla se, että laajennusta koskevassa lupapäätöksessä eriteltäisiin riittävällä tavalla jo olemassa olevaa toimintaa koskevat erityiset tiedot (kuten tarpeelliset mitoitustiedot) laajennusta koskevista vastaavista tiedoista, mikä mahdollistaisi luvassa tarkoitettun toiminnan valvonnan myös niissä tilanteissa, joissa suunniteltu laajennus ei välittömästi toteutuisikaan. Tällöinkin olisi tarkasteltava sitä seikkaa, minkä valvontaviranomaisen ensisijaiselle vastuulle toiminnan valvonta tällöin kuuluisi.

ELY-keskus esittää, että valvontaviranomaisten toimivaltajako ensisijaisen valvontavastuun osalta tulisi säätää erillisenä selkeyttävänä pykälänä ottaen huomioon mitä edellä on todettu myös 172 §:n perusteluissa tehtäväjaosta sekä ottaen huomioon 166 §:n vaatimukset valvontaviranomaisille. Samalla voitaisiin täsmentää valvontavastuuta 38 §:n ja 137 §:n mukaisissa tilanteissa.

173 § Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Mainitun lainkohdan perusteluissa todetaan mm. että ”toiminnalle asetetut vaatimukset voivat ilmetä myös yleisesti sitovista alakohtaisista säännöistä, kuten valtioneuvoston asetuksista, niin että sääntöihin vain viitataan luvassa”. ELY-keskus pitää huolestuttavana edellä esitettyä toteamusta, jos tämä tarkoittaa yleistä hyväksyntää sille, että lupamääräyksessä vain viitataan alakohtaiseen valtioneuvoston asetukseen. Vaikka periaatteessa ’kaikkien on tunnettava laki’, tällaisen käytännön omaksuminen voi aiheuttaa ainakin pienemmille toiminnanharjoittajille ja myös haitankärsijöille vaikeuksia ymmärtää lupamääräyksen sisältöä. Tähän asti yleisenä lähtökohtana on ollut, että säädösten sisältö on avattava riittävällä tavalla lupamääräyksissä.

187 § Valitusoikeus

ELY-keskus pitää tarpeellisena lainkohdassa esitettyä ELY-keskuksen valitusoikeutta myös muulla kuin yleisen ympäristönsuojelun edun perusteella sekä lisäystä valtion lupaviranomaisen valitusoikeudesta.

188 §:ssä ja 190 §:ssä tarkoitettut oikaisuvaatimukset

Mainituissa lainkohdissa on säädetty oikaisuvaatimuksen tekemisestä lainkohdissa ilmenevissä päätöksistä. ELY-keskus esittää, että yhtenäisen muotoilun vuoksi lainkohtia olisi yhtenäistettävä oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevan määräajan esittämisen osalta. 188 §:ssä on esitetty täsmällisesti, että oikaisua on haettava 30 pv kuluessa päätöksen antamisesta, kun puolestaan 190 §:ssä ei ole määräajasta mitään mainintaa, mutta lainkohtaa koskevassa perustelutekstissä on viittaus hallintolain oikaisuvaatimusta koskevaan säännökseen.

ELY-keskus esittää myös, että säädettäisiin selventävä säännös päätöksen suoritemaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemisestä niistä päätöksistä, joista voi tehdä oikaisuvaatimuksen ennen varsinaista muutoksenhakua.

200 § Käsittelymaksut

Lainkohdan mukaan valvontaviranomaisella on oikeus periä maksu 166 § 4 momentissa tarkoitetun valvontaohjelman mukaisen tarkastuksen ja muun siinä mainitun valvontatoimenpiteen suorittamisesta. Perustelujen mukaan maksullisia näin ollen olisivat valvontaviranomaisen valvontaohjelman mukaiset määräaikaistarkastukset ja lainsäädäntöön tai ympäristöluvan määräyksiin perustuvien määräaikaisraporttien tarkastaminen. Maksullista olisi myös rikkomuksia koskevat tarkastukset (hallintopakkomennettely). Muut valvontatoimet olisivat edelleen maksuttomia. ELY-keskus toteaa, että maksulliseksi säädettävä valvontatoiminta on vain osa valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluvaa valvontaa. Valvonnan maksullisuus todennäköisesti kuitenkin aiheuttaa hallinnollisen taakan kasvamista myös valvojien työssä, mikä osaltaan tulee viemään resursseja varsinaisesta valvontatyöstä, joten jokseenkin epäselväksi jää maksuista saatava hyöty valvonnan kannalta. Perusteluissa todetaan myös, että valvonnan maksullisuudella pyritään turvaamaan valvonnan

voimavaroja, mutta saatujen maksujen käyttäminen jää kuitenkin muun lainsäädännön varaan, eikä tällä lailla voida varmistaa maksujen suuntaamista välittömästi valvontaan. ELY-keskus pitää erityisen kyseenalaisena lakisääteisten tai ympäristöluvan velvoitteisiin perustuvien määräaikaisraporttien tarkastamisesta perittävää maksua. Nämä raportit ovat sellaisia, jotka toiminnanharjoittaja on veloitettu toimittamaan, ja on huomattava myös se, että raportit voidaan laiminlyöntitapauksissa määrätä toimittamaan hallintopakolla ja ympäristöluvan velvoitteiden laiminlyönti on sanktioitu myös 213 § 2 momentin 2 kohdan nojalla.

203 § Mittausten ja tutkimusten laadunvarmistus

ELY-keskus katsoo, että lainkohdan 2 momentin uusi säännös veden laatuun liittyvien näytteiden tutkimuksia tekevästä laboratorioista ja niiden hyväksymisestä on tarpeellinen lisäys lakiin. Suomen ympäristökeskus on oikea taho hyväksymään veteen, sedimenttiin ja vesieliöstöön liittyviä näytteitä tutkivan laboratorion sekä ylläpitämään julkiseen käyttöön tarkoitettua rekisteriä hyväksytyistä laboratorioista. Lainkohdan sanamuodon mukaan jää kuitenkin epäselväksi, voiko hyväksyttävänä näytteenottajana toimia ilman, että henkilö kuuluu hyväksytyyn laboratorion henkilökuntaan. Näytteenottajina toimii nykyisin jossain määrin koulutuksen ja sertifiointin suorittaneita näytteenottajia, jotka eivät kuitenkaan kuulu laboratorioiden henkilökuntaan. Tältä osin säännöstä tulisi täsmentää.

218 § Suuret laitokset

ELY-keskus huomauttaa, että 218 § poikkeaa siitä, mitä on säädetty 76 §:ssä siten, että 218 §:n mukaan lupaviranomainen voi myös omaaloitteisesti ottaa huomioon 7.1.2011 jälkeen annetut BAT-päätelmät, mutta 76 §:n mukaan lupahakemuksen vireille tulon jälkeen annetut BAT-päätelmät voidaan ottaa huomioon vain hakijan pyynnöstä. ELY-keskuksen käsityksen mukaan säännökset tulisi yhtenäistää siten, että myös 218 §:n tarkoittamassa tilanteessa tulisi edellyttää hakijan hyväksyntää.

220 § Velvollisuus hakea ympäristölupaa

Turvetuotannon lupavelvollisuuteen esitetään muutosta siten, että luparaja esitetään poistettavaksi kokonaan. ELY-keskus toteaa, että lupahakuvelvollisuutta koskeva säännös koskettaisi käytännössä lähes pelkästään alle 10 hehtaarin turvetuotantoalueita, jotka eivät ole voimassa olevan lain mukaan lupavelvollisia, mutta joiden tulisi hakea ympäristölupa viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Olemassa olevien toimintojen täsmällinen määrä ei ole tiedossa, mutta voidaan arvioida, että tällaisten toimintojen määrä Suomessa lähenee noin 200 kpl. Eniten pieniä hankkeita on Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella (yli 100). Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Suomen ELY-keskusten alueilla tiedossa olevia alle 10 hehtaarin turvetuotantoalueita on yhteensä useita kymmeniä. Esitetyn säännöksen myötä aluehallintovirastoihin tulisi ilmeisesti suuri määrä hakemuksia. Ruuhka näkyisi myös kuntiin ja ELY-keskuksiin tulevien lausuntopyyntöjen määrässä. Pääosa näistä alle 10 hehtaarin hankkeista tulisi käsiteltäväksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon.

Liitteet 1 ja 2

ELY-keskus esittää, että tuotanto-määritelmää tulisi tarkentaa esimerkiksi asettamalla jokin raja tuotantomäärälle, jonka mukainen toiminta edellyttäisi ympäristölupaa. Nykyisin esimerkiksi on luvitettu sinänsä tuotannollista toimintaa, joka kuitenkin tapahtuu lähinnä laboratoriomaisesti eikä toiminnasta aiheudu päästöjä.

Toimintojen kapasiteettirajat tulisi esittää ainakin samalla luvanvaraisella toiminnalla samassa aikayksikössä (ks. esimerkiksi liite 2 1 c-kohta).

Kuten edellä 220 §:ää koskevassa kommentissa on myös todettu, turvetuotannon luvanvaraisuuden laajentaminen lisää valvonnan työtaakkaa.

Yhdyskuntajätevesien johtamisen huomioon ottaminen jätevedenpuhdistamon lupa-asiassa on tarpeellinen lisäys, koska tähän saakka epäselvyyttä on joissain tilanteissa aiheuttanut jätevedenpuhdistamon luvan ulottuvuus jätevesiverkostossa johdettaviin vesiin. Toisaalta säännös saattaa aiheuttaa ongelmia lupamääräysten kohdentamisessa, sillä viemäriverkoston pitäjänä voi olla kunta ja jätevedenpuhdistamon toiminnanharjoittajana on erillinen yhtiö. Tällainen suuntaus on erityisesti viime vuosina kasvanut siirtoviemärien lisääntyessä. Säännöstä tulisi vielä tarkentaa niiden tilanteiden osalta, joissa jätevedenpuhdistamolla ja siihen liittyvällä viemäriverkostolla on erilliset toiminnanharjoittajat.

Muita jatkovalmistelussa huomioitavia seikkoja

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus esittää, että uudistuksen toinen vaihe tulee käynnistää välittömästi. Tätä varten olisi esiselvityksenä kartoitettava nykyisen ympäristönsuojelulain voimassaolon aikana esiin tulleita tulkintaongelmia ja mahdollisia puutteita laissa, jotta ne voidaan ottaa riittävällä tavalla huomioon lain uudistuksessa. Lain uudistuksessa on pienten toimintojen luvanvaraisuutta tarkasteltava kriittisesti ja harkittava lupakynnyksen nostoa. Samalla on tarkasteltava valtion ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen välistä toimivaltajakoa. Lainsäädännön uudistuksen yhteydessä on erityisesti tarkasteltava nykyistä perusteellisemmin resurssikysymyksiä. Valvontatehtäviä liittyy kaikkeen luvanvaraiseen toimintaan ja resurssien suuntaaminen vain suurten laitosten toimintaan ei ratkaise valvonnan resurssitarpeita.

Johtaja

Ympäristö ja luonnonvarat

Heikki Aronpää

Yksikön päällikön sijainen
Limnologi

Marjaana Eerola