

Ympäristöministeriö

Kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: 15.11.2012 päivätty lausuntopyyntö, Dnro YM16/400/2012

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Vesilaitosyhdistys (VVY) on vesihuoltolaitosten toimialajärjestö. Jäseninämme on noin 300 vesihuoltolaitosta kattava noin 90 % maamme vesihuollosta.

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

Vesilaitosyhdistys pitää tärkeänä sitä, että haitallisten aineiden päästöjä rajoitetaan mahdollisimman tehokkaasti päästön syntypaikalla. Lakiehdotuksessa tämä on otettu huomioon pykälän 8 ensimmäisessä momentissa, jossa todetaan seuraavaa: ”Toiminnanharjoittajan on rajoitettava toimintansa päästöt ympäristöön ja viemäriverkostoon mahdollisimman vähäisiksi.”

Valtioneuvoston asetukset toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisemiseksi (9 §)

Lakiluonnoksen pykälässä 9 säädetään asetuksenantovaltuuksista tietyille toimialoille. Uutena toimialana listaan on lisätty yhdyskuntajätevesien käsittely ja johtaminen. Perusteluisa ei selvennetä mistä syystä lisäys on tehty.

Säädettävistä asetuksista todetaan, että ne voivat koskea mm. *päästöjen ja niiden leviämisen ehkäisemiseksi, onnettomuuksien tai niiden vaaran ehkäisemiseksi ja energiatehokkuuden turvaamiseksi käytettäviä menetelmiä, laitteita, rakennuksia ja rakennelmia*. Tässä pykälässä annetaan hyvin laajat valtuudet antaa asetuksia, joissa voidaan säädellä hyvin tarkasti mm. teknisten järjestelmien yksityiskohtaista toteuttamista. Nykyisessä lainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisia tekniseen toteutustapaan liittyviä vaatimuksia yhdyskuntajätevesien käsittelylle tai johtamiselle. Jätevedenpuhdistamoiden puhdistustasoa koskevat vähimmäisvaatimukset on esitetty yhdyskuntajätevesiasetuksessa 888/2006. Viemäroinnin osalta tässä asetuksessa säädetään pykälässä 3 seuraavasti: ”*Jätevesiviemärien suunnittelussa, rakentamisessa ja ylläpidossa on otettava huomioon jäteveden käsittelyvaatimukset sekä käytettävä parasta käyttökelpoista tekniikkaa ja kiinnitettävä huomiota erityisesti: 1) yhdyskuntajätevesien määrään ja ominaisuuksiin; 2) vuotojen estämiseen; 3) ylivuotovesistä aiheutuvaan vesien pilaantumisen rajoittamiseen.*” Jätevedenpuhdistamoiden ympäristölupien ehtoissa verkostoylivuotoina syntyvä kuormitus lasketaan osaksi puhdistamon kuormitusta eli kuormituksen yhteismäärä on tällä tavoin rajoitettu. Lisäksi ympäristöluvuissa on usein esitetty viemäriverkostoa ja pumppaamoita koskevia vaatimuksia. Tavoitteiden saavuttamisessa käytetyt tekniset ratkaisut ovat olleet vesihuoltolaitosten päätettävissä. Teknisten rakenteiden toteuttamista ohjaavat alalla yleisesti käytössä olevat ohjeet sekä standardit. Vesihuoltolain uudistuksen yhteydessä vesihuoltolakiin on ehdotettu vesihuoltolaitokselle velvoitetta tarkkailla *laitteistonsa kuntoa sekä vuotovesien määrää laitoksen vesijohto- ja viemäriverkostossa*.

Verkostojen saneerauksen, kunnossapidon ja hallinnan kehittämisen tarve on vesihuoltosektorilla yleisesti tunnistettu ja useissa hankkeissa pyritään löytämään uusia ja nykyistä



tehokkaampia toimintatapoja. Viemäriverkostojen osalta vesihuoltolaitosten tilanteessa ja tietojen hallinnassa on tällä hetkellä suuria eroja.

Ehdotus asetuksenantovaltuutuksista on esitetty hyvin yleisellä tasolla, eikä ole tiedossa mikä olisi vesihuoltosektoria koskevien asetusten mahdollinen sisältö. Pykälässä yhdeksän listattuja seikkoja koskevilla asetuksilla, erityisesti teknisiä yksityiskohtia sisältävillä, voi olla hyvin merkittäviä vaikutuksia vesihuoltolaitosten toimintaan ja kustannuksiin. Säädökset ovat tältä osin hyvin väljästi muotoiltu, eikä perusteluissa ei ole esitetty erityisiä syitä jätevesien käsittelyn ja johtamisen lisäämiseksi niiden toimintojen listalle, joista säädetään tarkemmin asetuksella. Vesilaitosyhdistys on omassa toiminnassaan pyrkinyt edistämään hyviä käytäntöjä erityisesti kehitys- ja tutkimushankkeiden kautta. Viemäriverkostojen kestävä hallintaa voidaan parantaa luomalla tähän tarkoitukseen hyviä menettelytapoja ja tehokkaita työkaluja. Vesilaitosyhdistys ei näe nykyistä yhdyskuntajätevesiasetusta yksityiskohtaisempaa sääntelyä tarkoituksenmukaisimpana tapana ohjata yhdyskuntajätevesien käsittelyn ja johtamisen kehittämistä. Sääntelyn tulee antaa mahdollisuus tapauskohtaiselle harkinnalle ja mahdollistaa toiminnan kehittäminen myös innovatiivisten ratkaisujen käytön otolla.

Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoja koskeva pykälä (11 §)

Ns. luonnonarvopykälää on ehdotettu osaksi toiminnan sijoituspaikan arviointia. Yleiset perustelut, s. 60: ”Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen huomioon ottaminen koskisi vain valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia ympäristölupia, jolloin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvat ympäristöluvat jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Luonnonarvoja koskevaa säännöstä ei sovellettaisi, jos toiminnan sijoituspaikalla on voimassa asemakaava tai luonnonarvot on lupaharkinnan kannalta riittävästi tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Ehdotettavalla säännöksellä on tarkoitus käytännössä vaikuttaa sellaisten hankkeiden sijoituspaikan harkintaan, jotka sijoitetaan luonnonarvoiltaan arvokkaille alueille. Säännöksen mukainen harkinta ei käytännössä olisi tarpeen esimerkiksi sijoitettaessa toimintaa rakennetulle tai jo olemassa olevalle teollisuusalueelle.”

Säännöksessä tarkoitettulla suojelulla voi olla sen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan merkitystä myös pohja- ja pintavesien hyvän tilan kannalta. Ehdotus toiminnan luonnonarvojen suojelusta on merkitykseltään ja edellä sanotuista rajauksista huolimatta ongelmallinen sovitettuna ympäristönsuojelulakiin. Se on omiaan sekoittamaan eri lakien, mm. luonnonsuojelulain, vesilain ja ympäristönsuojelulain, välistä työnjakoa.

Sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa voitaisiin huomioon ottaa myös sijoituspaikan erityiset maisema- ja kauneusarvot. Erityisesti kauneus- ja maisema-arvojen arviointi kriteerit ja menettelyt olisivat lisäksi väljiä ja erilaisten näkökohtien painoarvo jäisi harkinnanvaraiseksi ympäristölupaharkinnassa.

On lisäksi epäselvää, mihin kaikkiin toimintoihin luonnonarvoja koskevaa säännöstä tul-tai-siin soveltamaan. Lain perusteluissa on erityisesti tuotu esiin turvetuotanto, mutta käytännössä vaatimus kohdistuu laajasti myös muihin ympäristölupaa vaativiin toimintoihin. Vesihuoltolaitosten toiminnassa luonnonarvoja koskeva säännös voi tulla tarkasteltavaksi mm. jätevedenpuhdistamoiden ja tekopohjavesilaitosten ympäristölupien hakuprosessin yhteydessä. Aluehallintovirastot myöntävät ympäristöluvat kaikille yli 100 asukasvastineluvun jätevedenpuhdistamoille eli säännöksen piiriin kuuluu siis kooltaan sangen pieniäkin laitoksia. Tällaisia puhdistamoita on Suomessa useita satoja. Tyypillisesti puhdistamot sijaitsevat taajama-alueen ulkopuolella tai sen laitamilla. Ainoastaan kaikkein isoimpien puhdistamoiden ympäristövaikutuksia selvitetään YVA-prosessissa. Tiedossamme ei ole missä määrin keskisuurten tai pienten puhdistamoiden sijoittamisen ja siihen liittyvän kaavoituksen yhtey-



dessä toistaiseksi on selvitetty luonnonarvoja. Tulisikin huolellisesti arvioida millaisia seurausvaikutuksia ehdotetulla pykälällä olisi eri sektoreiden lupaprosesseihin.

Ympäristölupaa haettaessa toiminnanharjoittaja on velvollinen tuottamaan tietoa toiminnan vaikutuksista, joten jatkossa ympäristölupahakemukseen tulisi ilmeisesti liittää selvitys toiminnan vaikutuksista sijoituspaikan luonnonarvoihin, ellei toiminto sijoitu momentin 2 mukaisesti määritetyille alueelle. Lain perusteluista ei esitetä millaisia kustannuksia tai työmäärää tällainen selvitys voi edellyttää, mutta perusteluista käy kuitenkin ilmi, että selvityksen tulisi olla sangen laaja-alainen. Säännös saattaisi pitkittää ja monimutkaistaa lupa-asioita eri toimialoilla, vaikka ilmeisesti ehdotuksen pääasiallisena kohteena ovat olleet turvetuotannon vaikutukset. Hallitusohjelmassa on kuitenkin asetettu uudistukselle tavoitteeksi selkeyttää ympäristölupajärjestelmää. Uudistuksessa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota ympäristölupapäätösten selkeyteen ja ennakoitavuuteen sekä pitkien valitusprosessien välttämiseen.

Vesilaitosyhdistys katsoo, että ympäristönsuojelulaki tulee pitää pilaamisen estoon tähtäävänä lakina, jonka tarkoituksena on suojella ympäristöä, luontoa ja ihmistä liiallisilta ja haitallisilta päästöiltä ja pilaantumiselta. Vesilaitosyhdistys katsoo, että ehdotettua pykälää ei tule sisällyttää ympäristönsuojelulakiin.

Ennaltavaraautumissuunnitelma (13 §)

Lakiehdotuksen pykälässä 13 säädetään uutena velvollisuus riskinarviointiin perustuvan varautumissuunnitelman laatimiseen.

Vesihuoltotoiminnassa järjestelmien varmatoimisuus ja riskien hallinta on järjestettävä korkeatasoisesti. Vesihuollossa lakisääteisiä suunnitelmia ovat mm. erityistilannesuunnitelma talousveden laadun turvaamiseksi erityistilanteissa ja kunnan valmiussuunnitelma, joka sisältää myös vesihuollon. Sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 2012 asettanut johtoryhmän laatimaan talousveden turvallisuussuunnitelman. Työryhmän tehtävänä on laatia sosiaali- ja terveysministeriön johdolla kansallinen talousveden turvallisuussuunnitelma, laatia talousvettä toimittaville laitoksille niin sanottu Water Safety Plan –järjestelmä sekä laatia jätevesien puhdistuslaitoksille vastaavanlainen jätevesien käsittelyn varmistava järjestelmä. Lisäksi vesihuoltolain uudistuksessa vesihuoltolakiin (15a §) on ehdotettu vesihuoltolaitoksille velvollisuutta laatia ja ylläpitää suunnitelmaa erityistilanteisiin varautumisesta. Vesilaitosyhdistys pitää riskienhallintaa ja varautumista ensiarvoisen tärkeänä asiana, johon vesihuoltosektorillakin tulee panostaa.

Toiminnanharjoittajan kannalta on mielekästä turvata toimintansa jatkuvuus huolellisesti tehdyn riskinarvioinnin, riskienhallinnan ja varautumisen keinoin. Ihanteellisessa tapauksessa riskienhallinta ja varautuminen kytkeytyvät saumattomasti muuhun toiminnan ohjaukseen. Vesihuoltolaitosten kannalta on kuitenkin hankalaa ja sekavaa, että useissa eri lainsäädännöissä osoitetaan velvoitteita riskienhallintaan ja varautumiseen, osin eri terminologiaa käyttäen. Tältä osin tarvitaan vähintäänkin selkeää ohjeistusta siitä, millä tavoin eri lainsäädännön velvoitteet liittyvät toisiinsa ja miten ne voidaan toteuttaa ilman tarpeetonta päällekkäisyyttä.

Pykäläehdotuksessa on lisäksi täsmennetty, että toiminnanharjoittajan on varattava tarpeelliset laitteet ja muut varusteet, laadittava toimintaohje, testattava laitteet ja varusteet sekä harjoitettava toimia onnettomuuksia ja muita poikkeuksellisia tilanteita varten. Huolellinen varautuminen ja harjoittelu on tärkeää. Ongelmaksi saattaa kuitenkin joissain tapauksissa muodostua se, miten tämä varsin yksityiskohtainen velvoite käytännössä täytetään riittävässä tasossa. Mikäli näin yksityiskohtaisia vaatimuksia esitetään lainsäädännössä, tulisi vaativasta selventää soveltamisohjeella.



Energian ja materiaalien käytön tehokkuutta koskevat määräykset (§ 59)

Lakiehdotuksen mukaan ympäristöluvassa voitaisiin tarvittaessa säätää energian ja materiaalin käytön tehokkuudesta. Kyseisellä pykälällä toimeenpannaan teollisuuspäästödirektiivin energian käytön tehokkuutta koskevia määräyksiä. Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamot eivät kuulu teollisuuspäästödirektiivin alaan, joten Suomessa puhdistamoista ei myöskään ole laadittu selvityksiä, joissa energian kulutusta ja sen tehokkuutta olisi laajalti tutkittu tai ohjeistettu. Eri aloilla lähtökohdat energiatehokkuuden huomioon ottamiseen vaihtelevat, joten pidämme hyvänä sitä, että energian ja materiaalin käyttöä koskevat määräykset ovat harkinnanvaraisia. Vaikka energiatehokkuus on hyvä tavoite, on toimintaa ja sille asetettavia määräyksiä syytä kuitenkin tarkastella kokonaisvaltaisesti. Esimerkiksi pienissä yksiköissä toimintavarmuuden turvaaminen tai korkeat puhdistusvaatimukset voivat johtaa ratkaisuihin, joissa energian käytön tehokkuus ei aina ole optimaalinen.

Ehdotetun harkinnanvaraisuuden ei tulisi johtaa siihen, että ympäristöluvan vaatimuksia on vaikea ennakoida tai että ne vaihtelevat alueellisesti. Energiatehokkuutta koskevien vaatimusten toteuttamisesta ympäristöluvassa onkin syytä laatia soveltamisohjeet, joissa otetaan huomioon eri sektoreiden ja eri kokoisten toimijoiden toiminnan erityispiirteet.

Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys (81 §)

Maaperän ja pohjaveden perustilaselvitys edistää pohjavesien suojelua, joten kannatamme ehdotusta.

Valvontamaksu

Ehdotuksen tavoitteena on ympäristönsuojelun valvonnan tehostaminen. Valvontaa kehitetään lisäämällä suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta. Riskinarvioinnin tavoitteena on valvonnan suuntaaminen sinne, missä se ympäristön pilaantumisen vaaran vuoksi olisi kulloinkin perustelluinta. Suunnitelmallisuuden tavoitteena on nykyistä tasalaatuisempi ja yhdenmukaisempi valvonta. Uudistuksessa on tavoitteena myös valvonnan voimavarojen nykyistä parempi turvaaminen sitä kautta, että osa valvonnasta säädettäisiin valvontamaksun piiriin. Valvontamaksun käyttöönottoa perustellaan sillä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä kunnissa voitaisiin parantaa ympäristönsuojelun valvonnan voimavaroja.

Valvontamaksujen kerääminen lisäisi hallinnollisia kuluja. Jos viranomaiset eivät saisi valvontamaksujen laskutusta varten uusia voimavaroja, on mahdollista, että varsinaiseen valvontatehtävään on käytettävissä aiempaa vähemmän työaikaa, koska laskutuksen hoitaminen vie osan ajasta.

Säännöksellä haluttaisiin luoda lisää mahdollisuuksia valvonnan tehostamiseen uuden rahoituslähteen muodossa. Viime kädessä maksujen suuntaaminen valvontaan olisi kuitenkin valtion ja kuntien budjettivarojen käyttöä koskevien päätösten varassa. Se tarkoittaisi, että valvontamaksu ei olisi ”korvamerkitty”, jolloin siitä saadun tuoton kohdentumisesta juuri tässä laissa tarkoitettuun valvontaan ei ole takeita. Kyseessä olisi käytännössä uusi vero. Vesilaitosyhdistys ei kannata valvontamaksun käyttöönottoa.

Osmo Seppälä
toimitusjohtaja

Saijariina Toivikko
vesihuoltoinsinööri