

LAUSUNTO
13.10.2017

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Asia LAUSUNTO YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN MUUTTAMISESTA (YM800/400/2017)

Lausunto Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry. (myöh. Liitto) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto esityksestä ympäristönsuojelulain muuttamisesta, joka koskee uutta ympäristölupamenettelyä kevyempää ennakkovalvonnallista ilmoitusmenettelyä. Liitto keskittyy lausunnossaan lähinnä ehdotuksen vaikutuksiin vesiensuojeluun ja vesistöjen tilaan.

Luonnoksen keskeinen sisältö

Luonnoksessa esitetään, että ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin uusi 10 a luku, jossa säädettäisiin uudesta ilmoitusmenettelystä. Ilmoituksenvaraisiksi tulisivat eräät toiminnot, joihin nykyisen lain mukaan on haettava ympäristölupaa. Ympäristönsuojelulaissa pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja tulisi siten koskemaan seuraavat kolme menettelyä: ympäristölupa, uusi ilmoitusmenettely ja rekisteröintimenettely.

Uusi ilmoitusmenettely olisi monelta osin ympäristölupamenettelyn kaltainen. Keskeinen ero olisi se, että ilmoittaja saisi aloittaa toiminnan 90 päivän kuluttua ilmoituksen jättämisestä, vaikka viranomaisen ei olisi ehtinyt tehdä ilmoituksesta päätöstä. Jos ilmoitus olisi puutteellinen, voisi viranomaisen kehottaa ilmoittajaa täydentämään ilmoitusta. Jos täydentäminen laiminlyötäisiin, ei oikeutta aloittaa toimintaa ole. Toinen merkittävä ero liittyy kuulemiseen. Ilmoitusasian vireilläolosta tulisi kuulla lähinnä vain rajanaapureita. Päätösharkinta ja määräysten antaminen vastaisi sen sijaan ympäristölupamenettelyä. Viranomaisella olisi myös mahdollisuus antaa määräyksiä silloin, jos ilmoitusta ole lainkaan jätetty. Ilmoituksen johdosta toiminnan saisi kuitenkin aloittaa noudattaen ilmoituksessa esitettyä eikä viranomaisen päätöstä olisi noudatettava, ellei päätöstä erikseen määrättäisi pantavaksi täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Muutoksenhakutapauksessa muutoksenhakuprosessin ajan on noudatettava ilmoituspäätöksen määräyksiä.

Valitusoikeus olisi myös suppeampi kuin ympäristölupamenettelyssä eikä esim. yleistä etua valvovilla viranomaisilla olisi valitusoikeutta.

Luonnoksessa tehdään myös ehdotus toiminnoista, jotka siirtyisivät ilmoitusmenettelyn piiriin aiemmasta ympäristölupavelvollisuudesta. Vesiensuojelun näkökulmasta merkittävä näistä on yhdyskuntien jätevesien käsittely ja johtaminen jäteveden puhdistamoilla, kun kyse on asukasvastineluvultaan vähintään 100 mutta alle 500 henkilön jätevesien käsittelemisestä. Muita vesiensuojelun kannalta kiinnostavia ovat mm. ehdotuksessa tarkemmin määritellyt eläinsuojat sekä kalankasvatuksen ja kalanviljelyn kiertovesilaitosten sekä elintarvike- ja rehutehtaiden jätevesien johtaminen ympäristöluvanvaraiselle jätevedenpuhdistamolle. Näistä on ehdotuksessa myös tarkemmat rajaukset.

Liiton aiemmat lausunnot asiasta

Liitto lausui asiasta lyhyesti jo keväällä 2016 antamassaan lausunnossa ysl:n uudistamisen 3. vaiheen ehdotuksista. Ilmoitusmenettelyä pidettiin selvittämisen arvoisena vaihtoehtona tilanteessa, jossa ympäristöluvasta luopuminen tulisi aiheuttamaan ongelmia. Laajan ilmoitusmenettelyn käyttöönottoon esim. kalankasvatustiloihin, pieniin jätevedenpuhdistamoihin tai eläinsuojaihin ei Liitto ottanut kantaa, vaan asiaa esitettiin jatkovalmisteltavan perusteellisemmin.

Yleiset lähtökohdat uudistusta arvioitaessa

Suomi on EU:n jäsenmaana sitoutunut vesien tilan parantamiseen tavoitteena hyvä ekologinen tila. Vuonna 2015 päättyneen 1. suunnittelukauden jälkeen rannikkovesien pinta-alasta on alle hyvän ekologisen tilan kolme neljänestä, jokivesistöistä noin kolmannes ja järivistä kuudesosa. Tavoitetta ei tulla saavuttamaan useilla vesistöalueilla ilman, että otetaan käyttöön kaikki mahdolliset toimet tilanteen parantamiseksi. Tämän tulee olla lähtökohtana erityisesti ympäristölainsäädäntöä kehitettäessä.

Lausunnolla olevaan ehdotukseen sisältyvässä vaikutusarviossa on mielletty toiminnan olevan ympäristönsuojelun tason kannalta merkityksellistä vain , jos vaikutukset ilmenevät voimakkaina ja laajalla alueella. Tällainen ajattelutapa vie pohjan hajakuormitusongelman ratkaisulta, mikä on avainasemassa, jos hyvä ekologinen tila oikeasti halutaan saavuttaa. Nimenomaan paikalliset ongelmat ovat haitankärsijöiden ja toiminnanharjoittajien välisen suhteen kannalta kaikkein merkityksellisempiä. Nämä ongelmat voidaan ratkaista vain paikallisesti ja tapauskohtaisesti.

Liitto arvioi ehdotusta jäljempänä pääasiassa liittyen ilmoitusmenettelyn soveltavuuteen yhdyskuntien jätevesien käsittelyyn ja johtamiseen jäteveden puhdistamoilla. Kalankasvatuksen ja kalanviljelyn kiertovesilaitosten ja elintarvike- ja rehuteollisuuden osaltahan ehdotus koskee vain laitoksia, joiden jätevedet johdetaan ympäristöluvanvaraiselle jätevedenpuhdistamolle, jonka kapasiteetti riittää niiden käsittelyyn.

Yhdyskuntien jätevesien käsittely ja johtaminen jäteveden puhdistamoilla

Ilmoitusmenettelyyn ehdotetaan siirrettäviksi yhdyskuntien jätevesien käsittely ja johtaminen jäteveden puhdistamoilla, kun kyse on asukasvastineluvultaan vähintään 100, mutta alle 500 henkilön jätevesien käsittelemisestä. Näille puhdistamoille on suunniteltu laadittavaksi valtioneuvoston asetus eräistä ympäristönsuojeluvaatimuksista ennen kuin toiminnat siirrettäisiin ilmoitusmenettelyyn. Tällaisia laitoksia on Suomessa n. 140 kpl. Yhdyskuntajätevesien puhdistamoiden (avl vähintään 100) ympäristöluvut myöntää valtion ympäristölupaviranomainen.

Alle 100 avl:n pienpuhdistamot vapautettiin ysl:n muutoksessa v. 2015 lupavelvollisuudesta. Liitto katsoo, että **100 avl pienpuhdistamoiden rinnastaminen pienkiinteistöihin säästöjen soveltamisessa on täysin kestäväntöntä**. Nämä puhdistamot ovat tyypillisesti sellaisia, joissa käyttöaste vaihtelee huomattavasti eri vuodenaikoina. Tällöin puhdistamon hoito ja toimivuuden sekä vaikutusten seuranta on äärimmäisen

tärkeää. Käytännössä lupavelvollisuuden poistaminen näiltä puhdistamoilta on eri puolilla Suomea johtanut siihen, että käyttö- ja vaikutustarkkailut on kokonaan lopetettu. Em. laitokset tulee pikimmiten palauttaa lupavelvollisuuden piiriin tai niille tulee vähintäänkin määrätä velvoite tarkkailla toimivuutta ja vaikutuksia ja raportoida siitä viranomaisille. Liitto esittääkin, että tätä koskeva valmistelu tehdään laki- ja asetusmuutosten yhteydessä. Vantaanjoen valuma-alueella on vastikään tehty arvio, että tehostamalla nykytilanteessa puutteellisesti toimivien 20 pienpuhdistamon jäteveden käsittelyä, voidaan päästä kuormitusvähennykseen, joka vastaa fosforin poiston osalta lähes yhden avl 7 500 jätevedenpuhdistamon kuormitusta. Myös orgaanisen aineksen osalta saavutettava kuormitusvähennys on merkittävä.

Kuten lakiehdotuksen perusteluissakin todetaan alle 500 avl puhdistamoilla voi olla paikallisesti erittäin merkittävä vaikutus purkuvesistön tilaan. Purkupaikan määrittäminen vaatii tapauskohtaista harkintaa ja paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista. Ehdotetun 29 a §:n mukaan ehdotetun ilmoitusmenettelyn varainen toiminta olisi ympäristöluvanvaraista, jos siitä saattaisi aiheutua esim. vesistön pilaantumista tai eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n mukaista rasitusta. Liiton kokemuksen mukaan alle 500 avl:n puhdistamoiden vaikutukset säännöllisesti aiheuttavat purkuvesistön tai pienen uoman pilaantumista, joten tapauskohtaisesti jouduttaisiin kuitenkin tuomaan toiminta luvanvaraisuuden piiriin. Ehdotettu **käytäntö turhaan mutkistaisi sääntelyä**, vaikka ehdotuksen tarkoitus oli sääntelyrakenteen yksinkertaistaminen.

Liitto pitää ehdotukseen sisältyvään **kuulemisen rajaamista** siten, että ilmoituksen vireille tulosta ilmoitettaisiin lähinnä kiinteistön rajanaapureille, vesiensuojelun edistämisen kannalta kielteisenä. Suomessahan on erityisesti viime vuosina virinnyt laajaa kansalaisaktiivisuutta vesistöjen suojelemiseksi mm. erilaisten järvien ja jokien suojeluyhdistysten muodossa. Puhtaiden vesistöjen arvo on ymmärretty yhteiskunnassa hyvin laajalti ja yleinen intressi panostaa vapaaehtoiseinkin toimiin vesistöjen kunnostamiseksi on lisääntynyt. Tästä näkökulmasta tuntuu erikoiselta, että pilaantumisen ehkäisyssä vakiintunut laaja aineellinen asianosaisuus on haluttu supistaa paljolti muodolliseksi kiinteistön omistajuuteen ja hallintaan perustuvaksi sekä hallintolain tarkoittamaksi suppeaksi asianosaisuudeksi, jolloin pilaantumisen pitäisi ilmetä välittömästi jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun liittyvänä. Myös **valitusoikeuden rajaamiseen** liittyy ehdotuksessa samoja epäkohtia.

Toiminnan aloitusoikeuteen 90 päivän kuluttua tilanteessa, jossa viranomaisen ei ole esim. resurssipulan tai hakemuksen puutteiden takia ehtinyt tehdä päätöstä, liittyy Liiton mielestä myös ongelmia. Kyseistä määräaika ei tulisi asettaa, sillä sen seurauksena ympäristöhaittojen syntyminen viranomaisen resurssipulan seurauksena on hyvinkin mahdollista. Kyseinen määräaika on melko lyhyt ja ilmoitusten kasautuminen esim. kesäloma-aikaan voi johtaa hätiköityihin päätöksiin tai toiminnan aloittamisiin ilman päätöstä. Vähintäänkin toiminnan aloittamisen edellytyksenä pitää olla se, että viranomaisen on saanut päätöstä varten riittävät tiedot.

Luonnoksen mukaisessa ilmoitusmenettelyssä viranomaisen päätökselle asiassa esitetyt vaatimukset (115 g §) vastaavat pitkälle ympäristölupamenettelyä. Sama koskee ilmoituspäätöksen määräyksiä (115 h §), kuten esim. määräyksiä toiminnan ja päästöjen tarkkailusta ja tiedottamisesta asukkaille. Tästä voidaan vetää se johtopäätös, että koko ilmoitusmenettelyyn siirtymisen pääasiallinen tarkoitus on ollut ennen muuta **osallistumisoikeuksien kaventaminen**.

Loppupäätelmänä Liitto toteaa yhdyskuntien jätevesien johtamisen osalta, että riittäviä **perusteita 100-500 avl:n laitosten siirtämiseen ehdotetun kaltaiseen ilmoitusmenettelyyn ei ole** ja ehdotukseen sisältyy monia ongelmia, jotka veisivät vesiensuojelun kannalta kehitystä taaksepäin.

Ympäristöluvanvaraiselle jäteveden puhdistamoille johdettavien laitosten jätevedet

Ehdotuksessa tarkemmin rajatulla tavalla on esitetty elintarvikkeiden tai rehujen valmistusta harjoittavien laitosten sekä kalankasvatus- tai kalanviljelyn kiertovesiperiaatteella toimivien laitosten, joiden jätevedet johdetaan ympäristöluvanvaraiselle jätevedenpuhdistamolle, siirtämistä ilmoitusmenettelyyn piiriin.

Tältä osin on edellytyksenä oltava se, että ao. puhdistamolla on riittävä kapasiteetti jätevesien vastaanottamiseen ja puhdistamiseen ympäristöluvassa edellytetyllä tavalla. Elintarviketeollisuuden jätevedet ovat aiheuttaneet tunnetusti monia ongelmia kunnallisilla puhdistamoilla, jotka usein toimivat kapasiteettiongelmissa. Erityisesti prosessihäiriötilanteissa kapasiteetti voi helposti ylittyä ja seuraukset näkyvät vastaanottavassa vesistössä. Näin ollen puhdistamon kannalta on tuotava esiin samat epäkohdat kuin edellä, jotka liittyvät mm. toiminnan aloittamiseen ilman, että ilmoituksesta on tehty päätöstä esim. puutteellisten tietojen takia. Tämä voi helposti johtaa puhdistamolla häiriöihin, joiden korjaaminen vie aikaa.

Karjasuojat

Karjasuojien osalta on ehdotuksessa rajattu ilmoitusmenettelyyn siirrettävät eläinlajeittain tuotantoeläinten määrän ja eläinyksikkökertoimien perusteella. Eläinsuojien merkittävin ympäristövaikutus on eläinten tuottaman lannan sisältämät ravinteet ja niistä mahdollisesti aiheutuvat päästöt. Maatalouden ravinnepäästöt kuormittavat vesistöjä, vaikka väkilannoitteiden sekä lannoitefosforin käyttö on vähentynyt huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana ja eläinten lannan ravinteet otetaan huomioon entistä tehokkaammin ja tarkemmin lannoituksessa. Vesistöjen ravinnekuormitus ei kuitenkaan ole vähentynyt vastaavasti, ja maatalouden osuus ravinnepäästöissä ihmistoiminnassa aiheutuvasta kokonais-kuormituksesta on korostunut pistemäisen kuormituksen pienentyessä.

Kotieläintuotannossa muodostuva haju aiheuttaa yleistä viihtyvyyshaittaa ja on yleinen koti-eläintiloista valituksia aiheuttava tekijä. Asutuksen läheisyydessä jo yksistään tämä haitta voi aiheuttaa 29 a§: mukaisesti ympäristöluvan tarpeen.

Loppuyhteenveto

Liiton mielestä nyt lausunnolla oleva ehdotus on erityisesti vaikutusarvioiden osalta vielä puutteellinen ja sisältää selvennystä lukuisia kaipaavia kohtia, joihin kaikkiin ei tässä ole yksityiskohtaisesti ollut mahdollista puuttua. Liiton mielestä pyrkimys sääntelyn sujuvoittamiseen ja yksinkertaistamiseen on sinänsä kannatettavaa. Huolta aiheuttaa viranomaisresurssien riittävyys ilmoitusten asialliseen käsittelyyn asetettavissa määrääajoissa. Samoin Liitto ei voi kannattaa kansalaisten osallisuuden rajaamista erityisesti vesiensuojeluun liittyvissä ilmoituksissa esitetyllä tavalla. Ilmoitusmenettelyyn siirtymistä yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoiden osalta liitto vastustaa eikä näe siinä itse asiassa prosessihyötyjä, joita uudistuksella on tarkoitus saavuttaa.

Suomen Vesiensuojeluyhdistysten Liitto ry:n puolesta



Pekka Kansanen
Toiminnanjohtaja, FT, dos.
GSM: 050-3444496
E-mail: pekka.kansanen@vesiensuojelu.fi