

EDUSKUNNAN
LAKI- JA TALOUSVALIOKUNTA

Helsingissä,

3 päivänä marraskuuta 1981

Lausunto n:o 1

Talousvaliokunnalle

Eduskunnan päätöksen mukaisesti talousvaliokunta on kirjeellään 5 päivästä toukokuuta 1981 pyytänyt laki- ja talousvaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 35 ilmansuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, ed. Raatikaisen ym. samaa asiaa koskevasta lakialoitteesta n:o 103 sekä ed. Salmisen ym. lakialoitteesta n:o 155 ilmansuojelulaiksi. Laki- ja talousvaliokunnassa ovat asiantuntijoina olleet kuultavina osastopäällikkö Olli Ojala ja toimistopäällikkö Simo Mäkinen sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Seppo Havu maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Risto Jaakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, varatuomari Salme Sauvonsaari Suomen Kaupunkiliitosta, apulaisosastopäällikkö Jukka Kero Suomen Kunnallisliitosta, varatuomari Viking Sundström Finlands svenska kommunförbundet, yliohtaja Erkki Jatila ja tutkija Raimo Kartastenpää ilmatieteen laitoksesta, professori Eero Avela Valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta, filosofian maisteri Esa Tommila Teollisuuden Keskusliitosta, kaupungineläinlääkäri Seppo Koskela Raahan aluesairaalan ja terveyskeskuksen kuntainliitosta sekä johtava hygieenikko Pentti Janatuinen Turun terveysvirastosta.

Laki- ja talousvaliokunta, joka on käsitellyt asian lähinnä ympäristönsuojelua koskevien yleisten näkökohtien sekä kunnallishallinnon kannalta, esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitys ilmansuojelulaiksi sisältää ulkoilman suojelua koskevat perussäännökset. Ilmansuojelulailla asetettaisiin ilmansuojelutoimille yleiset tavoitteet. Lailla pyrittäisiin suojelemaan ulkoilmaa pilaantumiselta. Ilman pilaantumisen käsite määriteltäisiin lailla. Lailla ohjattaisiin ja säänneltäisiin ilman pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa teollista tai siihen rinnastettavaa toimintaa. Lailla voitaisiin puuttua myös liikenteestä ja lämmityksestä aiheutuvaan ilman pilaantumiseen.

Ilman pilaantumista ehkäistäisiin lähinnä yleisin ohjein ja määräyksin (ohjeavrot ja normit), jotka antaisi valtioneuvosto. Ne voisivat koskea aineen enimmäismäärää päästössä, polttoaineen taikka muun tuotteen tai valmisteen koostumusta ja moottoriajoneuvojen joutokäynnin rajoittamista eräiltä osin.

Ilmansuojelun hallinto ehdotetaan järjestettäväksi siten, että ilmansuojelun johto ja valvonta kuuluisivat sisäasiainministeriölle ja lääninhallitus ohjaisi ilmansuojelua läänissä. Kunnassa ilmansuojelutehtävät tulisivat kuulumaan kunnan ilmansuojeluviranomaiselle, jona toimisi kunnanhallitus tai jokin lautakunta.

Ilmansuojelun suunnittelu-, seuranta- ja valvontatehtävien toteuttamiseksi olisi sellaisesta teollisesta tai siihen rinnastettavasta toiminnasta, jolla olisi erityistä merkitystä ilman pilaantumisen kannalta, tehtävä ilmoitus lääninhallitukselle. Ilmoitusmenettelystä saatavat tiedot sisällytettäisiin lain nojalla perustettavaan, sisäasiainministeriön pitämään ilmansuojelun tietorekisteriin.

Ilmoitetulle toiminnalle voitaisiin antaa myös erityisiä määräyksiä ilman ilmeisen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräyksiä voitaisiin antaa päästöjen rajoittamisesta, päästöjä koskevista muista suojelutoimista, päästöjä ja niiden vaikutusta ilman laatuun koskevan tarkailun järjestämisestä sekä tarpeelliseksi katsottavan ilmansuojeluesityksen tekemisestä.

Ilman pilaantumisen ehkäisemiseen pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan jo ennakolta. Tämän vuoksi ilman pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajalla olisi ehdotuksen mukaan yleinen velvollisuus huolehtia omatoimisesti toiminnasta aiheutuvan ilman pilaantumisen ehkäisemisestä siinä laajuudessa kun kohtuudella voidaan edellyttää.

Nykyiseen lainsäädäntöön jäisi edelleen ilmansuojelua koskevia säännöksiä. Ilmansuojelun soveltamisalan tarkentamiseksi ehdote-

taan kuitenkin terveydenhoitolakiin, vesilakiin ja lakiin eräistä naapurisuhteista pienehköjä muutoksia.

Lakialoite n:o 103 perustuu lupamenettelyyn, jossa sisäasiainministeriöllä olisi keskeinen asema. Myös lakialoitteen n:o 155 mukainen lakiehdotus perustuu lupamenettelyyn, ja se sisältää hallituksen esitystä pitemmälle ulottuvia luvanvaraisuutta, normien laatimisvelvoitetta ja lain rikkomisesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia säännöksiä sekä yleisen ilman pilaamista koskevan kiellon.

Laki- ja talousvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukainen ilmoitusmenettelyyn nojautuva järjestelmä perustuu pitkäaikaiseen lain valmisteluun, jonka lopputuloksen ilmansuojelun keskeiset osapuolet ovat hyväksyneet. Kun yhteisten lähtökohtien omaksuminen lain käytännön toteuttamisen kannalta on erittäin tärkeää ja kun hallituksen esityksen on katsottava muodostavan pohjan riittävän tehokkaan ilmansuojelutoiminnan aikaansaamiseen maassamme, laki- ja talousvaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin yksityiskohtiin kohdistuvien huomautuksin.

Kun perustelujenkin mukaan ilmansuojelulaissa on kysymys ulkoilmaan kohdistuvasta toiminnasta, tämän tulisi ilmetä myös lakitekstistä, muun muassa 2 §:n 1 momentista.

On tärkeää, että asukkailla on riittävät mahdollisuudet vaikuttaa asuinalueella tai sen läheisyydessä tapahtuvaan ilman likaamiseen. Tämän vuoksi olisi naapurille tai muulle vastaavassa asemassa olevalle, joka joutuu kärsimään haittaa ilman pilaantumisesta, syytä antaa valitusoikeus asiaa koskevista päätöksistä.

Säännökset, joissa on kysymys viranomaisten oikeudesta antaa määräyksiä ja ohjeita, on syytä laatia mahdollisimman yksiselitteisiksi. Tämän vuoksi voitaisiin 9 §:ssä säätää erikseen siitä, missä tapauksissa voidaan antaa määräyksiä ja missä ohjeita lainkohdan perusteista lähemmin ilmenevien periaatteiden mukaisesti.

Määräajan asettaminen viranomaisen päätöksenteolle on tullut lainsäädännössä verraten harvoin esille, mutta tässä laissa sille saattaisi olla perusteita, lähinnä 12 §:n kohdalla.

Ilmoitusvelvollisuuden järjestämisestä on valiokunnassa käyty laaja keskustelu. On olemassa perusteita, joiden mukaan ilmoitus voitaisiin tehdä lääninhallituksen asemesta kunnalle, jossa on jo olemassa terveyshallinnon organisaatio ja jossa joka tapauksessa ilmansuojelulainkin mu-

kaan joudutaan valmistelemaan ja valvomaan ilmoitusmenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Laki- ja talousvaliokunta katsookin, että tämän vaihtoehdon omaksuminen tässä vaiheessa saattaisi olla perusteltua ja esittää, että sen toteuttamismahdollisuudet tutkittaisiin jäljempänä selostettavissa puitteissa.

Ilmansuojelu maassamme perustuu nykyisin käytännössä kokonaan terveydenhoitolakiin, jonka mukaan kunnallinen viranomainen, terveydenhoitolautakunta, on ilmansuojelusta huolehtiva viranomainen. Kun ilman likaantuminen yleensä on paikallinen ongelma, on kunnallisen viranomaisen keskeinen asema tässä yhteydessä perusteltu. Se, että lautakunnat toiminnassaan noudattavat lakia ja riittävän yhdenmukaista menettelyä, voidaan hoitaa ja on hoidettukin niin, että lääkintöhallitus on antanut asiassa ohjeita ja ilman terveydellistä laadua kuvaavia ohjearvoja, joita lautakunnat voivat käyttää tehdessään päätöksiä. Myös lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen lääninterveystarkastajat antavat ohjeita kunnille ilmansuojeluun liittyvissä kysymyksissä.

Terveydenhoitolain nojalla toimiva ilmansuojelu täyttää suurella määrällä ilmansuojelutoiminnalle asetettavia vaatimuksia myös siltä osin kuin kysymys on ilmansuojelun yleisvalvonnasta sekä yleiseen viihtyvyyteen liittyvistä ja luonnontalouteen vaikuttavista seikoista. Laistosten sijoituspaikkaa koskevin säännöksiin on voitu huolehtia ympäristölle aiheutettujen haittojen estämisestä ja poistamisesta. Siellä missä on ollut erityistä ilmansuojelutarvetta — erityisesti suurissa teollisuuskeskuksissa, teollistuneilla paikkakunnilla ja kaupungeissa — voidaan kuntien käytössä olevia voimavaroja, asiantuntemusta ja kokemusta pitää verrattain hyvinä. Yleisesti ottaen on myös ilman tila Suomessa varsin hyvä verrattuna esimerkiksi eräisiin Keski-Euroopan suuriin teollisuusvaltioihin, joissa pinta-ala on Suomea pienempi, mutta väestön ja autojen määrä maahamme nähden moninkertainen.

Edellä sanottuun nähden voidaan perustella sellaista ratkaisua, jonka mukaan pääsääntönä olisi ilmoituksen tekeminen kunnalle ja vain tietyissä laajempaa merkitystä omaavassa erityistapauksissa lääninhallituksille. Lääninhallituksille ilmoitus tehtäisiin silloin kun ilmaa pilaava toiminta ulottuu yli kuntarajojen tai kun kysymys on erityistä asiantuntemusta vaativista tapauksista. Tyypilliset tällaiset tapaukset voitaisiin luetella asetuksella niin kuin nytkin ehdotetaan, mutta lääninhallituksille il-

moitettavien asioiden lukumäärä olisi asetuksessa pienempi. Kunnilla tulisi myös olla mahdollisuus siirtää asia lääninhallituksen ratkaistavaksi muulloinkin kun ilman likaaminen ulottuu laajalle alueelle tai vaatii erityistä asiantuntemusta. Näin menetellen voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti kunnissa joka tapauksessa olevia alan voimavaroja ilman että lääninhallitusten organisaatiota täytyisi aiheellomasti laajentaa.

Laki- ja talousvaliokunta haluaa korostaa, että ilmansuojelussa on terveydellisten näkökohtien rinnalla otettava huomioon myös sellaiset yleiseen ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat kuin ympäristön viihtyvyys sekä luonnon, kasvillisuuden ja eläimistön suojeleminen. Valiokunta kuitenkin siis katsoo, että kunnallishallinnolla on edellytykset hoitaa edellä puheena olleet kuntakohtaiset ilmansuojelutehtävät asianmukaisella tavalla ja valmistelun ohella myös päättää niistä. Näin päästään ilmansuojelunkin kannalta parempaan ja kansanvaltaisempaan tulokseen. Kunnallishallinnon edellytyksiä hoitaa ilmansuojeluun liittyviä teh-

täviä on luonnollisesti kehitettävä. Selvitys kunnallishallinnon ympäristönsuojelun järjestämisestä on vireillä ja riippumatta siitä, mikä organisaatiovaihtoehto kunnissa valitaan, on ympäristönsuojelun edellä tarkoitettun yleisen näkökulman tultava nykyistä paremmin esille. Ympäristönsuojelun yhtenäisen ilmoitus- ja lupajärjestelmän kehittäminen on myös saatava vireille. Ympäristöhallintoa on sekä keskushallinnon että väliportaan tasolla kehitettävä. Lääninhallituksille, kunnille ja asiantuntijalaitoksille on taattava riittävät edellytykset tehtävien hoitamiseksi. Kaiken kaikkiaan ympäristönsuojeluun liittyviä kysymyksiä ei tule tarkastella yksin tämän päivän tilanteen näkökulmasta vaan laajemmasta, riittävästi tulevaisuuteen ja sen vaatimuksiin kantaa ottavasta näkökulmasta.

Edellä olevan perusteella laki- ja talousvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntoaan,

että talousvaliokunta mietintöä laatiessaan ottaisi huomioon valiokunnan edellä esittämät näkökohdat.

Laki- ja talousvaliokunnan puolesta:

Mikko Kaarna

Juhani Maljonen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kaarna, varapuheenjohtaja Raatikainen, jäsenet Grönholm, Hietala, Ihamäki, A.-L. Jokinen, Löyttyniemi,

Malm, Paakkinen, Pekonen, Perho, Pihlajamäki, Pohjola, Salminen, Tapiola ja Vähäkangas sekä varajäsen Fred.

Eriäviä mielipiteitä

I

Valiokunta on äänestyspäätöksillä sisällyttänyt lausuntoon useita näkökohtia, jotka poikkeavat olennaisesti hallituksen esityksestä. Koska emme voi yhtyä näihin näkökohtiin, esitämme seuraavaa.

Mielestämme lakiehdotuksen 9 § tulisi säilyttää sisällöltään hallituksen esityksen mukaisessa muodossa. Valtioneuvostolla tulisi olla mahdollisuus asettaa tietyt tavoitteet joko velvoittavina määräyksinä (normit) tai ohjeelli-

sina tavoitteina (ohjearvot). Tätä vaihtoehtoista mahdollisuutta ei saa sulkea pois täsmennyksellä säännöksen sisältöä ehdotetulla tavalla.

Valiokunnan enemmistön esittämät näkökohdat sellaisen muutoksen puolesta, jonka mukaan ilmoitukset käsiteltäisiin lääninhallituksen sijasta kunnissa, ovat periaatteellisia ja yksilöimättömiä. Tällainen muutos olisi keskeinen lain sisällön ja soveltamisen kannalta. Se edellyttäisi 4 luvun sisällön tarkistamista kokonaisuudessaan. Sama koskee 7 luvun muutoksen hakusäännöksiä. Myös kunnan ilmansuojeluviranomaista (4 §:n 2 momentti) ja kuntien yhteistyötä koskevaa säännöstä (5 §) jouduttai-siin harkitsemaan uudelleen.

Asetusluonnoksen luetteloon sisältyviä laitoksia on tehtyjen selvitysten perusteella pidettävä niiden päästöjen laadun ja määrän puolesta ilmansuojelun ongelmalaitoksina. Ne ovat ns. suuria pilaajia, joiden vaikutukset pääsääntöisesti ulottuvat laajalle alueelle. Ilmansuojelulailla tällaiset laitokset on tarkoitus saattaa erityisen sääntelyn ja valvonnan piiriin. Laitoksia on arvioitu olevan tällä hetkellä lähes 1 000 kappaletta. Laitosluettelo on pääosin myös teollisuuden ja kuntien keskusjärjestöjen hyväksymä.

Ilmoitusten käsittelyä lääninhallituksissa voidaan perustella erityisesti mm. sillä perusteella, että haittavaikutukset ovat yleensä laajalaisia. Lääninhallitus on sopiva viranomainen käsittelemään ylikunnallista ongelmaa, jossa eri kuntien intressit saattavat olla hyvinkin erilaiset (sijaintikunta — vastaanottava kunta). Ratkaisuihin olisi mahdollista saavuttaa tällöin yhdenmukainen linja. Ilmansuojelussa tärkeä alueellinen näkemys tulisi huomioon otetuksi.

Sen sijaan kuntiin ei ole mahdollista saada ilmoitusten käsittelemisen ja ratkaisemisen kannalta riittävää asiantuntemusta. Tällaista asiantuntemusta ei ole tyydyttävästi edes suurimmissa kaupunkikunnissa.

Toisaalta lakiehdotuksen ja asetuseruonnoksen mukaan kunnalle tulisi kuulumaan varsin paljon ilmansuojelutehtäviä. Ilmoituksenvaraisten laitosten toimintaan kunnan ilmansuojeluviranomainen voisi vaikuttaa antamalla ilmoi-

tuksesta lausunnon lääninhallitukselle ja hake-malla lääninhallituksen päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Se voisi itse-näisesti valvoa laitoksia ja suorittaa niissä tar-kastuksia ja myös tehdä tutkimuksia.

Terveyslautakunnalle jäisi oikeus puuttua kaikkien laitosten toimintaan silloin, kun se on tarpeen terveydellisen vaaran tai haitan pois-tamiseksi (terveydenhoitolain 22 §). Ilmoitus-menettely ei myöskään poistaisi terveydenhoi-tolain mukaista sijoituslupaa ja terveyslauta-kunta voisi muiden kuin ilmoituksenvaraisten laitosten osalta edelleenkin asettaa ilmansuoje-lun kannalta tarpeellisia lupaehtoja.

Edellä esitettyyn viitaten ehdotamme kun-nioittaen,

että valiokunnan lausuntoon olisi tul-lut sisällyttää seuraavat näkökohdat:

”Laki- ja talousvaliokunta toteaa, että halli-tuksen esityksen mukainen ilmoitusmenettelyyn nojautuva järjestelmä perustuu pitkäaikaiseen lain valmisteluun, jonka lopputuloksen ilman-suojelun keskeiset osapuolet ovat hyväksyneet. Kun yhteisten lähtökohtien omaksuminen lain käytännön toteuttamisen kannalta on erittäin tärkeää ja kun hallituksen esityksen on katsot-tava muodostavan pohjan riittävän tehokkaan ilmansuojelutoiminnan aikaansaamiseen maas-samme, laki- ja talousvaliokunta puoltaa halli-tuksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hy-väksymistä seuraavin huomautuksin.

Kun perustelujenkin mukaan ilmansuojelu-laissa on kysymys ulkoilmaan kohdistuvasta toiminnasta, tämän tulisi ilmetä myös lakitek-sistä, muun muassa 2 §:n 1 momentista.

On tärkeää, että asukkailla on riittävät mahdollisuudet vaikuttaa asuinalueella tai sen läheisyydessä tapahtuvaan ilman likaamiseen. Tämän vuoksi olisi naapurille tai muulle vas-taavassa asemassa olevalle, joka joutuu kärsi-mään haittaa ilman pilaantumisesta, syytä antaa valitusoikeus asiaa koskevista päätöksistä.

Määräajan asettaminen viranomaisen päätök-senteolle on tullut lainsäädännössä verraten harvoin esille, mutta tässä laissa sille saattaisi olla perusteita, lähinnä 12 §:n kohdalla.”

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 1981

Kaisa Raatikainen
Eino Grönholm

Pertti Hietala

Hannu Tapiola
Saara-Maria Paakkinen

II

Koska suurelta osin en ole voinut yhtyä valiokunnan lausuntoon, tuon eriyvänä mielipiteenä esille seuraavaa:

Lakiin tulisi saada yleinen ilman pilaamiskielto. Vastaava kielto on mm. vesilaissa. Jotta lain tavoitteisiin voitaisiin päästä, tulisi lain rakentua lupamenettelylle. Asetuksella tarkemmin määriteltujen, ilman pilaantumisen vaaraa aiheuttavien laitosten toiminnan käynnistämiseksi tulisi toiminnanharjoittajan saada lupa, josta hakemuksen perusteella päättää lääninhallitus. Tämän lain voimaantullessa jo käynnissä olevien laitosten osalta noudatettaisiin erityistä siirtymäsäännöstä.

Valiokunnan lausunnossa esitetään valitusoikeuden laajentamista. Muistutuksentekooikeuden ja laajennetun valitusoikeuden tueksi ja yleensä demokraattisen valvonnan toteuttamiseksi ilman laatuun ja ilman pilaantumisvaaraa aiheuttavaan toimintaan nähden tulisi lakiin saada säännös ilman laadun tarkkailun tulosten ja luvanvaraisen toiminnan päästöjen mittaus- tulosten julkisuudesta ja ilmansuojeluviranomaisten tiedotusvelvollisuudesta.

Valiokunnan lausunnossa esitetään korjausta lain 9 §:ään siten, että määräysten kohteita vähennettäisiin. Tämä ei ole perusteltua, päinvastoin pykälä tulisi säätää valtioneuvostoa määräysten antamiseen velvoittavaan muotoon kaikilta osin.

Valiokunnan lausunnossa on käsitelty laajasti ilmansuojelun hallintoa. Valiokunta on päätenyt esittämään, että lain toteuttamisessa päättävältä siirrettäisiin kuntatasolle, kuitenkin siten, että jossain erityistapauksissa olisi ratkaisuvallta lääninhallituksella. Perusteluissaan on valiokunta lähtenyt siitä, että kunnissa jo itse asiassa on valmius lain edellyttämien tehtävien suorittamiseen ja että nykyinen asiantila,

jossa ilman pilaamiseen on voinut puuttua terveydenhoitolain nojalla, jo suuressa määrin täyttää ilmansuojelutoiminnalle asetettavat vaatimukset. Valiokunnan kannanotto asiaan merkitsee itse asiassa ilmansuojelulain tavoitteiden vesittämistä ja toteutuessaan valiokunnan esittämä hallintovaihtoehto johtaisi lain toteutumisen vaikeutumiseen ja epäselvyyteen menettelytapojen suhteen.

Terveydenhoitolaki on käytännössä osoittautunut täysin riittämättömäksi estämään ilman pilaantumista. Se antaa mahdollisuuden puuttua pilaantumista aiheuttavaan toimintaan vasta kun terveydellinen haitta on todettu. Kuntien ja kuntainliittojen terveyslautakuntien palveluksessa ei ole asiantuntemusta, joka voisi suoriutua ilmansuojelulain edellyttämistä tehtävistä. Ekologinen asiantuntemus niiltä puuttuu käytännössä täysin. Lyhyellä tähtäimellä ei tällaisen asiantuntemuksen saaminen joka kuntaan ole realistista. Ilmansuojelu on jo luonteeltaankin kuntarajat ylittävää toimintaa. Käytännössä päättävällä keskittäminen kuntiin saattaisi merkitä myös sitä, että kunnat olisivat haluttomia puuttumaan kunnan alueella sijaitsevan tuotantolaitoksen toimintaan, koska yritykset itse ovat merkittäviä kunnallisia vaikuttajia ja kunnat joutuvat nykyään myös kilpailemaan yrityksistä ja niiden tuomista työpaikoista etuisuuksia tarjoamalla. Edellä esitetyt seikat perustelevat sitä, että valiokunnan kannasta poiketen päätösten teko tulee nykyoloissa keskittää lääninhallintoon. Tämä tukisi myös ympäristönsuojeluasioiden keskittämistä edes läänin tasolla. Lääninhallituksiin perustettaville ympäristönsuojelutoimistoille tulee pikaisesti turvata riittävät henkilö- ja muut edellytykset ilmansuojelulain mukaisten tehtävien suorittamiseen.

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 1981

Marja-Liisa Salminen

