

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/1999 vp

Hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 1999 lähettäessään hallituksen esityksen ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Timo Kotkasaari, ympäristöjohtaja Risto Timonen ja ylitarkastaja Maija Kaukonen, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Simo Mäkinen ja hallitussihteeri Mika Seppälä, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- viranomaispäällikkö Heikki Vähätalo, Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskus
- ympäristölakimies Kurt Hemnell, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
- lakimies Helena Älgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

Lisäksi Suomen Kuntaliitto on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen keskeisenä tavoitteena on ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenäistäminen ja ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan lupajärjestelmän uudistaminen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ympäristönsuojelulaki, joka olisi ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki. Laki sisältäisi yhtenäiset säännökset maaperän, vesien ja ilman suojelusta. Se kokoaisi nykyisin hajallaan olevat ympäristönsuojelusäännökset yhteen lakiin, jolloin erilliset ilman- suojelu- ja meluntorjuntalaki sekä ympäristölupamenettelylaki kumottaisiin. Laissa olisivat säännökset ympäristönsuojelua koskevista yleis-

sistä periaatteista, velvollisuuksista ja kielloista, valtuutussäännökset alemmanasteiseen normintaan, säännökset ympäristöluvista, ilmoitusmenettelystä, korvauksista, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta, valvonnasta ja hallintopakosta sekä muutoksenhausta.

Uudistuksen keskeinen sisältö olisi yhtenäisen ympäristölupajärjestelmän luominen. Kaikki päästöjä koskevat luvat yhdistettäisiin yhdeksi ympäristöluvaksi, jossa ympäristön eri osiin kohdistuvat pilautusvaikutukset otettaisiin tasaveroisesti huomioon. Uudistus keventäisi

hallintoa, koska yhdeltä laitokselta vaadittavat päästöt koskevat luvat vähenisivät yhteen. Ympäristönsuojelulain nojalla annettavalla asetuksella säädettäisiin tarkemmin niistä laitoksista ja toiminnoista, joilta vaadittaisiin ympäristölupa. Lupa vaadittaisiin pääsääntöisesti samoilta toiminnoilta kuin tähänkin asti. Suurin osa luvansaaneita toimintoja voisi kuitenkin jatkaa toimintaansa vanhan luvan nojalla, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain vaatimukset. Asetuksella säädettäisiin niistä toiminnoista, joiden vanhan lainsäädännön mukaiset luvat olisi muutettava uuden lain vaatimuksia vastaaviksi hakemalla uutta lupaa viimeistään vuoden 2004 loppuun mennessä. Näitä olisivat lähinnä eräät suuret teollisuuslaitokset.

Ympäristö- ja vesilupien päätöksentekojärjestelmä uudistuisi. Vesioikeudet lakkautettaisiin ja pääosa niiden tehtävistä vesilain mukaisissa vesitalousasioissa siirrettäisiin uusille ympäristölupavirastoille, joista säädettäisiin erillisellä lailla. Ympäristölupavirastot ratkaisisivat myös ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät

ympäristölupa-asiat. Lupavirastoja ehdotetaan perustettavaksi kolme ja niiden toimialuejako perustuisi lähinnä maakuntajakoon. Merkittävä osa ympäristöluvista käsiteltäisiin kuitenkin edelleen ympäristökeskuksissa. Kunnan ja valtion väliseen työnjakoon ei ehdoteta muutoksia, joten lukumääräisesti suurin osa ympäristöluvista käsiteltäisiin edelleen kunnissa.

Esitys liittyy ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettuun Euroopan unionin neuvoston direktiiviin. Ehdotetulla ympäristönsuojelulla pantaisiin täytäntöön se osa direktiivin vaatimuksista, jota kansallinen lainsäädäntö ei vielä täytä.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2000 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Uuden lainsäädännön voimaantulo- ja siirtymävaiheen järjestelyistä säädettäisiin erillisessä voimaantulolaissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lähtökohdat

Ehdotettu uudistus on tarkoitettu vähentämään ympäristönsuojelusäädösten määrää kokoamalla tällä hetkellä useassa laissa olevat samansisältöiset säännökset yhteen ja poistamalla päällekkäisyydet. Toisaalta esityksessä ehdotetaan myös ympäristö- ja vesilupien päätöksentekojärjestelmän uudistamista. Vesioikeudet lakkautettaisiin ja pääosa niiden tehtävistä vesilain mukaisissa vesitalousasioissa siirrettäisiin uusille ympäristölupavirastoille, joista säädettäisiin erillisellä lailla. *Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että lupavirastojen asema muodostuu riippumattomaksi ja itsenäiseksi. Lisäksi lupien käsittely vaatii viranomaisilta entistä enemmän eri alojen asiantuntemusta, jonka saamisesta on uudistuksen täytäntöönpanossa huolehdittava. Esityksen perustelujen mukaisesti*

valiokunta pitää myös tärkeänä, että ehdotetun järjestelmän toimivuudesta saatavien kokemusten perusteella päätöksentekojärjestelmää tulevaisuudessa kehitetään entistä selkeämpään ja yksinkertaisempaan suuntaan .

Ympäristönsuojelulain yleiset periaatteet sekä maa- ja metsätalous

Valiokunta toteaa, että maallamme on jo lähes viiden vuoden ajalta kokemuksia EU:n osittain rahoittamasta ympäristötuesta. Sen avulla on kyetty merkittävästi edistämään ympäristönsuojelun tasoa maa- ja niihin liittyvillä metsätalousalueilla. Näihin myönteisiin kokemuksiin vedoten valiokunta edellyttää Euroopan unionilta saatavaa rahoitusta ohjattavan jatkossakin niin, että sitä voidaan käyttää nykyisessä laajuudessaan maatalouden ympäristönsuojelun edistämiseen normiohjauksen rinnalla. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä Suomen pohjoisten olo-

jen ja karun maaperän asettamia erityisvaatimuksia viljelytoiminnalle ja karjataloudelle.

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 4 §:ssä säädetäisiin eräistä lain yleisistä periaatteista. Pykälässä mainitaan ennaltaehkäisyn ja haittojen minimointiperiaate, varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate. Lisäksi aiheuttamisperiaate mainitaan pykälässä yleisenä periaatteena. Perusteluista käy ilmi, että näitä periaatteita ei pantaisi täytäntöön sellaisenaan yksittäisessä tapauksessa. Niillä olisi lähinnä yleistä sääntelyä ohjaavaa vaikutusta ja ne voisivat yksittäisessä päätöksentekotilanteessa toimia vain tulkintaelementteinä. *Valiokunta pitää tärkeänä, ettei aiheuttamisperiaate estä maa- ja metsätalouden tukemista muiden säännösten nojalla*, mikä sinänsä ilmenee pykälän perusteluista, joissa todetaan, että aiheuttamisperiaate koskisi vain ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja ja sitä sovellettaisiin näihin toimintoihin siinä laajuudessa kuin toimintoja tarkasteltaisiin lain mukaisessa menettelyssä ja että säännös ei estäisi toimintojen taloudellista tukemista jonkin muun säännösten nojalla.

Asetuksenantovaltuuksien laajuus

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 10 §:ssä säädetäisiin eräistä valtioneuvoston asetuksien antoon liittyvistä yleisistä perusteista. Asetuksenantovaltuudet yksilöitäisiin 11—18 §:ssä. Maataloutta koskeva asetuksenantovaltuus voisi perustua 11 §:n 2 kohtaan, 11 §:n 6 kohtaan sekä 12 §:n 1 kohtaan. Lain 11 §:ssä tarkoitettujen valtuudet koskisivat lähinnä päästöraja-arvoja sekä päästöjen rajoittamistoimia. Lain 12 §:ssä tarkoitettujen valtuudet koskisivat rakenteellisia seikkoja, etäisyysvaatimuksia ja muita teknisiä toimia.

Valiokunta toteaa, että voimassa olevassa vesilaissa valtuutussäännökset on rajattu koskemaan vain asianomaisia direktiivejä. Tällaista valtuutussäännösten rajausta koskemaan yksinomaan direktiivejä ei esityksessä ole pidetty perusteltuna. Valiokunta edellyttää, että asetusten

valmistelussa selvitetään asetuksiin tulevien säännösten suhde EY-säännöksiin samoin kuin erilaisten velvoitteiden yksityistaloudelliset vaikutukset, kuten vaikutukset maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun ympäristönsuojelulain taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu yksityiskohtaisesti.

Maatalouden vesiensuojelua koskevien asetusten osalta valiokunta pitää tärkeänä, että niillä turvataan valtakunnallisella tasolla yhtenäiset määräykset. Viitaten lisäksi muun muassa edellä esitettyihin EY:n ympäristötukijärjestelmän vaatimuksiin samoin kuin mahdollisiin kustannusvaikutuksiin valiokunta edellyttää, että asetuksella rajataan kuntien mahdollisuutta antaa ympäristönsuojelumääräyksiä (19 §). Samoilla perusteilla asetuksissa tulee rajata lupaharkinnassa annettavia vesiensuojelumääräyksiä (11 § 6 kohta ja 51 § 2 mom.).

Kunnan ympäristönsuojelumääräykset

Ehdotetun ympäristönsuojelulain 19 §:n mukaan kunnilla olisi oikeus antaa paikallisista olosuhteista johtuen perusteltuja yleisiä määräyksiä. Määräykset voisivat koskea muita kuin luvanvaraisia toimintoja, eivätkä määräykset saisi olla ristiriidassa ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen asetusten kanssa. Maatalouden osalta määräykset voisivat koskea pykälän 2 momentin 1 ja 4 kohdan mukaan esimerkiksi jätevesien käsittelyjärjestelmien vaatimuksia, 1 ja 3 kohdan mukaan polttonesteiden jakelupisteiden sijoittamista sekä 5 kohdan mukaan vyöhykeistä ja alueista, joilla lannan, lannoitteiden ja vaarallisten aineiden käsittelyä olisi rajoitettu. Sen sijaan määräyksiä ei voitaisi antaa eläinsuojista siltä osin kuin ne olisivat luvanvaraisia. Pykälän 5 momentin mukaan maatalouden vesiensuojelua koskevat määräykset eivät saisi olla 11 §:n 6 kohdan mukaan annettuja asetuksia ankarampia muuten kuin erityisen pilaantumisen vaaran ehkäisemiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi määräysten antamista lähinnä pohjavesialueella, poikkeuksellisen puhtaiden pintavesien suojelemista ja eräiden virkistyskäytön kannalta tärkeiden pintavesien suojelemista. *Viita-*

ten jo edellä esittämänsä valiokunta edellyttää, että kuntien mahdollisuudet antaa määräyksiä rajataan tasoon, jota esimerkkitapauksissa pohja- ja pintavesien suojelu edellyttää. Lisäksi valiokunta edellyttää sen varmistamista, että metsätaloutta koskevia kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa aina kuullaan alueellista metsäkeskusta .

Maa- ja metsätalouden yksiköt ja ympäristölupavaraisuus sekä lupaharkinnan laajuus

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun ympäristönsuojelulain lähtökohtana on, että nykyainsäädännön mukaan luvanvaraiset maa- ja metsätalouden toiminnot olisivat myös jatkossa luvanvaraisia. Ehdotetun 28 §:n 1 momentin mukaan luvanvaraisia olisivat ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot, jotka täsmennettäisiin asetuksella. Vastaavaa asetukseen perustuvaa sääntelytapaa käytetään voimassa olevassa lainsäädännössä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ympäristönsuojeluasetusluonnoksen 1 §:n 9 kohdassa on määritelty karjasuojien ja turkistarhojen luvantarve vastaavantasoisesti kuin nyt voimassa olevissa säännöksissä.

Ehdotetun 28 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ympäristölupaa edellyttäisivät tapauskohtaisessa tarkastelussa myös asetuksella määriteltäviä toimintoja pienemmät toiminnot, jos niistä aiheutuu naapuruussuhdelain (26/1920) 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Käytännössä tämä tarkoittaisi lähelle naapurin rajaa ja asuinrakennuksia sijoitettavia pienehköjä eläinsuojia. Luvan tarve vastaisi myös tältä osin voimassa olevia säännöksiä.

Valiokunta pitää tärkeänä ympäristönsuojelulain 51 §:n ehdotettua säännöstä, jonka mukaan maatalouden vesiensuojelua koskevat lupamääräykset eivät voisi olla yleensä lain 11 §:n 6 kohdan nojalla annetun asetuksen säännöksiä ankarampia. Ankarammat määräykset olisivat mahdollisia vain erityisen pilaantumisen vaaran ehkäisemiseksi .

Ympäristölupaa ei 28 §:n nojalla sen sijaan vaadittaisi yleensä metsäojitukseen, jota pidettäisiin siten edelleen hajapäästönä. Voimassa

olevan lain mukaisesti ojitustoiminta vaatisi kuitenkin edelleen eräissä tapauksissa vesilain 6 luvun mukaisen luvan. Mikäli ojitustoiminta aiheuttaisi vesistön pilaantumista, syntyisi tarve lupaan myös ympäristönsuojelulain nojalla, mikä vastaisi tilannetta, joka tällä hetkellä vallitsee vesilain 1 luvun 19 §:n 1 momentin nojalla. Viimeksi mainitussa lainkohdassa oleva vesistön pilaamiskielto siirtyisi ympäristönsuojelulakiin. *Valiokunta edellyttää, että ojitustoiminnan osalta asetuksella rajataan lupaharkinnassa annettavia vesiensuojelumääräyksiä .*

Muita esitykseen liittyviä seikkoja

Valiokunnan saamassa selvityksessä on todettu, että ympäristönsuojelulain säätämällä ei muutettaisi jätelain (1072/1993) mukaista jätteen käsitettä. Lantaa pidettäisiin jätelain mukaisena jätteenä, mutta lannan hyödyntämiseen maanparannusaineena ei sovellettaisi jätelain hyväksymismenettelyä. Vastaava seikka todettaisiin ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:ssä. Lannan luokittelemisesta jätteeksi on saatu muun muassa EY:n komission kanta sekä oikeuskanslerin lausunto. Lanta on mainittu jätteenä jätedirektiivin jäteluokittelussa.

Valiokunta toteaa, että jätelain soveltamisalasta on säädetty sen 2 §:ssä eikä lantaa ole siinä suljettu pois jätelain soveltamisalasta. Tämä on katsottu perustelluksi muun muassa jätedirektiivin vuoksi. Lannan varastointia sen syntypaikalla ja toimittamista käytettäväksi maanparannusaineena, kompostoitavaksi tai tuotteistettavaksi voidaan pitää jätedirektiivin liitteessä II B tarkoitettuina hyödyntämistoimintoina R13, R10 ja R3. Lannan käsittelyyn liittyy kuitenkin myös nitraattidirektiivi, joka koskee lannan ympäristöä pilaavaa vaikutusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tilanne onkin tällä hetkellä se, että kuntien jätelain nojalla antamat jätehuoltomääräykset ovat ristiriidassa valtioneuvoston nitraattidirektiivin täytäntöönpanopäätöksen kanssa. *Kun vastaisuudessa lannan levitykseen voitaisiin soveltaa ympäristönsuojelulain mukaisia kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä, valiokunta edellyttää, että välittömästi selvitetään eläinten lannan varastointia ja käyt-*

töä koskeva lainsäädännöllinen tilanne ja ryhdytään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka poistavat säännöksiin mahdollisesti sisältyvät ristiriitaisuudet ja päällekkäisyydet .

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituk-

sen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomautuksin.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Kalli /kesk
vpj. Kari Rajamäki /sd
jäs. Matti Kangas /vas
Marja-Leena Kemppainen /skl
Katri Komi /kesk
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd
Eero Lämsä /kesk
Pertti Mäki-Hakola /kok
Olli Nepponen /kok
Erkki Pulliainen /vihr
vjäs. Aulis Ranta-Muotio /kesk.