

Talousvaliokunnan mietintö n:o 14 hallituksen esityksen johdosta ilmansuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 28 päivänä huhtikuuta 1981 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 35 ilmansuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Samassa tarkoituksessa eduskunta on 28 päivänä huhtikuuta 1981 siirtänyt laki- ja talousvaliokunnasta talousvaliokunnan käsiteltäväksi ed. Raatikaisen ym. lakialoitteen n:o 103 ilmansuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, ed. Salmisen ym. lakialoitteen n:o 155 ilmansuojelulaiksi sekä ed. Juvelan ym. toivomusaloitteen n:o 703 (1979 vp.) ilmansuojelua koskevan lainsäädännön aikaansaamisesta, ed. Helmisen ym. toivomusaloitteen n:o 336 (1980 vp.) ilmansuojelulainsäädännön aikaansaamisesta, ed. Rehnin ym. toivomusaloitteen n:o 384 (1980 vp.) ilmansuojelua koskevan lakiesityksen antamisesta, ed. V. Vennamon ym. toivomusaloitteen n:o 406 (1980 vp.) ilmansuojelulain aikaansaamisesta ja ed. P. Vennamon ym. toivomusaloitteen n:o 317 ilmansuojelulakia koskevan esityksen antamisesta.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Olli Ojala ja toimistopäällikkö Simo Mäkinen sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Risto Jaakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä, toimistopäällikkö Risto Paaermaa ja erikoistutkija Seppo Oikarainen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, ylitarkastaja Harri Cavén liikenneministeriöstä, hallitusneuvos Seppo Havu maa- ja metsätalousministeriöstä, ylijohtaja Timo Lehtinen ja toimistopäällikkö Risto Aurola lääkintöhallituksesta, ympäristönsuojelutarkastaja Seppo Vuolanto, läänineläinlääkäri Timo Estola ja terveystarkastaja Aarre Järvinen Uudenmaan lääninhallituksesta, ympäristönsuojelutarkastaja Erkki Kellomäki Hämeen lääninhallituksesta, osastonjohtaja Harri Vainio ja erikoistutkija Kari Hemminki työterveyslaitoksesta, ylijohtaja Erkki Jatila ja osastopäällikkö

Antti Kulmala ilmatieteen laitoksesta, professori Eero Avela valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta, ylijohtaja Olavi Huikari metsäntutkimuslaitoksesta, professori Satu Huttunen Oulun yliopistosta, lainopillinen sihteeri Salme Sauvonsaari Suomen Kaupunkiliitosta, apulaisosastopäällikkö Jukka Kero Suomen Kunnallisiitosta, varatuomari Viking Sundström Finlands svenska kommunförbundista, johtava hygienikko Pentti Janatuinen Turun kaupungin terveysvirastosta, terveysinsinööri Pekka Vuononvirta Oulun kaupungin terveysvirastosta, suunnittelu- ja sihteeri Hannu Penttilä Suomen Luonnonsuojeluliitosta, insinööri Alec Estlander Natur- och Miljövård rf:stä, toimitsija Pekka Sarkkinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, filosofian maisteri Esa Tommila Suomen Työnantajain Keskusliiton ja Teollisuuden Keskusliiton edustajana, ylilääkäri Eero Ervasti ja osastopäällikkö Ilpo Vilkkumaa Keuhkovammaliitosta, toiminnanjohtaja Osmo Haapasalo ja professori Klaus Järvinen Allergialiitosta, apulaisjohtaja Airi Laiho Neste Oy:stä, asiamies Olavi Ruutu ja toimitusjohtaja Heimo Jaakkola Mootoriliikenteen Keskusjärjestöstä, varatuomari Mikko Kaskinen ja tiedottaja Jouko Arpalo Autoalan Tiedotuskeskuksesta, toimitusjohtaja Osmo Tuomala Autotuojat ry:stä, tutkijaprofessori Erkki Häsänen sekä tutkija Antti Häkkinen.

Asian johdosta on eduskunnan päätöksen mukaisesti pyydetty laki ja talousvaliokunnan lausunto (lausunto n:o 1/1981 vp.), joka on tämän mietinnön liitteenä. Käsiteltyään asian valiokunta esittää seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ilmansuojelulaki, joka sisältäisi ulkoilman suojelua koskevat perussäännökset. Ilman pilaantumisen käsite määriteltäisiin laissa. Lailla ohjattaisiin ja säänneltäisiin ilman pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa teollista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä liikenteestä ja lämmityksestä ai-

heutuvaa ilman pilaantumista. Ilman pilaantumista ehkäistäisiin lähinnä yleisin ohjein ja määräyksiin, jotka antaisi valtioneuvosto, menettelytapojen osalta kuitenkin sisäasiainministeriö.

Ilmansuojelun hallinto ehdotetaan järjestettäväksi siten, että toiminnan johto ja valvonta kuuluisivat sisäasiainministeriölle ja lääninhallitus ohjaisi ilmansuojelua lääneissä. Kunnassa ilmansuojelutehtävät kuuluisivat kunnanhallitukselle tai jollekin lautakunnalle.

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.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön jäisi edelleen ilmansuojelua koskevia säännöksiä. Ilmansuojelulain soveltamisalan tarkentamiseksi esityksessä ehdotetaan kuitenkin terveydenhoitolakiin, vesilakiin ja lakiin eräistä naapurussuhteista pienehköjä muutoksia.

Lakialoitteisiin n:ot 103 ja 155 sisältyvät lakiehdotukset ovat molemmat hallituksen esityksen suuntaisia, mutta ne sisältävät hallituksen esitystä pitemmälle meneviä säännösehdoituksia muun muassa toiminnan luvanvaraisuuden ja muutoksenhakuoikeuden laajuuden osalta. Lisäksi molempiin lakiehdotuksiin sisältyy ilman pilaamiskielto.

Toivomusaloitteessa n:o 703 (1979 vp.) ehdotetaan, että hallitus viipymättä ryhtyisi toimenpiteisiin ilmansuojelua koskevan lakiesityksen antamiseksi eduskunnalle.

Toivomusaloitteessa n:o 336 (1980 vp.) ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi viipymättä toimenpiteisiin ilmansuojelulainsäädännön aikaansaamiseksi, jonka yleisenä tavoitteena olisi ulkoilman pilaantumisen ehkäiseminen.

Toivomusaloitteessa n:o 385 (1980 vp.) ehdotetaan, että hallitus antaisi kiireellisesti eduskunnalle ilmansuojelua koskevan lakiesityksen, jotta laki voitaisiin käsitellä ja hyväksyä ympäristönsuojeluvuoden 1980 aikana.

Toivomusaloitteessa n:o 406 (1980 vp.) ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen ilmansuojelulain aikaansaamiseksi maahamme.

Toivomusaloitteessa n:o 317 ehdotetaan, että hallitus antaisi eduskunnalle kiireellisesti

esityksen tehokkaaksi ja oikeudenmukaiseksi, luontoa ja ympäristöämme suojelevaksi ilmansuojelulaksi.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä talousvaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina, minkä vuoksi valiokunta on asettunut lakiehdotusten hyväksymisen kannalle.

Hallituksen esityksen mukainen ilmoitusmenettelyyn nojautuva järjestelmä perustuu pitkäaikaiseen lainvalmisteluun, jonka lopputuloksen ilmansuojelun keskeiset osapuolet ovat hyväksyneet. Kun yhteisten lähtökohtien omaksuminen lain käytännön toteuttamisen kannalta on tärkeää ja kun hallituksen esityksen on katsottava muodostavan riittävän pohjan ilmansuojelutoiminnan aikaansaamiseen maassamme, talousvaliokunta ei katso voivansa asettua puoltamaan lakialoitteisiin sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä. Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksyminen toteuttaa olennaisilta osiltaan toivomusaloitteissa esitetyt toivomukset. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa toivomusaloitteet hylättäviksi.

Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten tultua voimaan saattaa syntyä epäselvyyksiä siitä, suoritetaanko kunnan terveystarkastajan palkkaukseen valtionosuus terveydenhoitolain mukaisesti silloinkin, kun terveystarkastaja suorittaa ilmansuojelulaissa säädettyjä tehtäviä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa terveydenhoitolakiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan valtionosuus suoritetaan tällaisissakin tapauksissa.

Valiokunnassa on keskusteltu siitä, pitäisikö ilmansuojelulakiin ottaa ilman pilaamiskieltoa tarkoittava yleissäännös. Tällainen säännös ei lakiteknisesti soveltuisi hyvin lain rakenteeseen, minkä vuoksi valiokunta ei tällaista lisäystä ole ehdottanut. Kuitenkin viranomaistoiminnassa on lähdeittävä siitä, että lain ensisijaisena tarkoituksena on ilman puhtauden turvaaminen ja että tämän tulee näkyä myös käytännön päätöksenteossa.

Mahdollisimman tehokkaan ilmansuojelun aikaansaamiseksi on tärkeää, että toiminnan harjoittajilla on riittävästi tietoa siitä, mitä ilmansuojelun toteuttamiseksi on otettava huomioon. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että valtioneuvosto ja sisäasiainministeriö myös käytännössä antavat riittävästi ilmansuojelulain 9 ja 10 §:ssä tarkoitettuja ohjeita ja määräyksiä.

Ilmansuojelun onnistumiseksi on välttämätöntä, että on käytettävissä riittävästi tutkimus-

tietoa erilaisten toimintojen vaikutuksista ilmaan ja ilman pilaantumisen vaikutuksesta ihmiseen ja ihmisen elinympäristöön. Tämän vuoksi olisi lisättävä teknistä, ekologista ja lääketieteellistä tutkimusta harjoittavien erilaisten laitosten tutkimuskapasiteettia ilmansuojelun alalla. Valiokunnan mielestä ilmansuojelulaissa tarkoitettuina ilmansuojelun asiantuntijalaitoksina tulisi annettavassa ilmansuojeluasetuksessa mainita myös kansanterveyslaitos, työterveyslaitos, metsätutkimuslaitos ja maatalouden tutkimuskeskus.

Valiokunnan mielestä olisi tutkittava mahdollisuudet perustaa erityinen ilmansuojelurahasto ilmaa pilaavasta toiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseksi ja ilmansuojelua edistävän tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamiseksi.

Ilmansuojelu perustuu maassamme nykyisin käytännössä pääsääntöisesti terveydenhoitolakiin, jonka mukaan kunnallinen viranomainen, terveyslautakunta, on ilmansuojelusta huolehtiva viranomainen. Talousvaliokunta katsoo, että ilmansuojelun tavoitteena on myös uuden lainsäädännön voimassaollessa keskeisesti ihmisen terveyden suojeleminen. On tärkeätä, että terveydenhuollolliset näkökohdat tulevat korostusti esiin myös silloin, kun kunnallinen ympäristönsuojeluhallinto lopullisesti järjestetään. Tämän jälkeen olisi selvitettävä, voitaisiinko lääninhallituksille nyt tulevaa päätösvaltaa osittain siirtää kuntien hoidettavaksi niissä asioissa ja niissä kunnissa, joiden osalta se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

On tärkeää, että kunnan asukkailla on riittävät mahdollisuudet vaikuttaa ympäristössään tapahtuvaan ilman likaamiseen. Valiokunta ei kuitenkaan tässä vaiheessa ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa lakiehdotuksessa esitettyä valitusoikeutta laajennettavaksi. Valiokunta edellyttää, että ilmansuojelulain oikeussuojajärjestelmän toimivuutta tarkoin seurataan ja että hallitus epäkohtien ilmetessä antaa eduskunnalle tarvittavat muutosesitykset.

Valiokunta edellyttää, että lääninhallitus antaa mahdollisimman nopeasti päätöksen toiminnan harjoittajan tekemän ilmoituksen johdosta. Lääninhallitukseen on välttämätöntä tämän vuoksi lisätä henkilöstöä, jolla on riittävä ilmansuojelualan koulutus. Vastaavasti on myös kuntiin ja sisäasiainministeriöön saatava ilmansuojelulain tehokkaaksi toteuttamiseksi tarvittava lisähenkilöstö. Tässä mielessä on pyrittävä voimaperäisesti lisäämään ja parantamaan ilmansuojelutehtäviä hoitavien henkilöiden koulutusta.

Edellä olevan perusteella talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät ensimmäinen, kolmas ja neljäs lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina, ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

terveydenhoitolain (poist.) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 27 päivänä elokuuta 1965 annetun terveydenhoitolain (469/65) 27 § ja lisätään lain 11 §:ään, sellaisena kuin se on 18 päivänä heinäkuuta 1975 annetussa laissa (602/75), uusi 5 momentti seuraavasti:

11 §

Jos terveystarkastaja hoitaa myös ilmansuojelulain (/) mukaan kunnan ilmansuojeluviranomaiselle kuuluvia tehtäviä, 1 momentissa tarkoitettu valtionosuus suoritetaan vähentämättömänä myös näiden tehtävien osalta.

27 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Samalla valiokunta ehdottaa,

*että lakialoitteisiin n:ot 103 ja 155
sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.*

Lopuksi valiokunta ehdottaa,

*että toivomusaloitteet n:ot 703 (1979
vp), 336, 384 ja 406 (kaikki 1980 vp.)
sekä 317 hylättäisiin.*

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1981

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Helminen, varapuheenjohtaja Mattila ja jäsenet Hyrynkan-
gas, Ihamäki, Aila Jokinen, Pekka Jokinen,

Juvela, Järvilehto, Kuuskoski-Vikatmaa, Laurila,
Rajantie, Renlund, Savola, Säilynoja, Tennilä
ja Valtonen sekä varajäsen Halonen.

Vastalause

Emme voi kaikilta osin yhtyä valiokunnan kantaan. Ilmansuojelulaki merkitsee huomattavaa askelta kohti nykyaikaista ympäristölainsäädäntöä. Siksi siinä tulisi selkeästi tuoda esille ne periaatteet, joille ilmansuojelu tulee tulevaisuudessa rakentaa. Näistä periaatteista tärkein on ilman saastuttamisen määrittäminen selvästi lainvastaiseksi toiminnaksi. Tällaista määritelmää ei valiokunnan ehdotukseen kuitenkaan sisälly.

Pohjoisen elinympäristömme sietokyky on huomattavasti eteläisempiä ympäristöjä heikompi ja joka suhteessa haavoittuvampi. Sen vuoksi edellä mainittu yleisperiaate on laissa tarpeen eikä sitä voida torjua viittaamalla ilman ympäristömme keskimääräisesti kohtalaiseen puhtauteen kansainvälisessä vertailuissa.

Ilman saastuneisuus vaihtelee myös jyrkästi paikkakunnittain. Suomessa on voitu havaita selviä ympäristöhaittoja kaikissa suurimmissa kaupungeissa ja teollisuuskeskuksissa.

Näin ollen lain 2 §:ään on sisällytettävä uusi momentti, jossa ilman pilaantumista aiheuttava toiminta kielletään. Vasta tällainen yleismääritelmä antaa riittävän vankan pohjan lain soveltuksille.

Pitkäjänteinen ilmansuojelu edellyttää kun-
nalta asian suunnitelmallista huomioonottamista mm. rakennus- ja kaavoitustoiminnassa sekä lii-

kenneväylien sijoittelussa jne. Siksi lain 4 §:ään on sisällytettävä uusi 3 momentti kuntasuunnitelmaan sisällytettävästä ilmanhuoltosuunnitelmasta.

Ilmansuojelulaki tulee voimaan tilanteessa, jolloin pilaantumista on jo laajassa mitassa tapahtunut ja jolloin uusia mahdollisia saastutuksen aiheuttajia syntyy nopeassa tahdissa. Tämän vuoksi tämän lain 11—13 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset on lääninhallituksissa käsiteltävä kiireellisinä. Tätä edellyttävät sekä ympäristönsuojelu että yritysten oma etu. Niinpä lain 14 §:n 1 momenttiin on lisättävä maininta ilmansuojeluasiain kiireellisestä käsittelystä.

Edellä olevaan viitaten ehdotamme,

*että ilmansuojelulain 2, 4 ja 14 §
säädetäisiin näin kuuluvina:*

2 §

Ilman pilaantumista aiheuttava toiminta on kielletty, mikäli toiminta aiheuttaa huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa tai luonnon toiminnassa, vaarantaa yleistä terveydentilaa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

(2 ja 3 mom. kuten 1 ja 2 mom. valiokunnan mietinnössä.)

4 §

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Kunnan tulee aluettaan varten lakisääteisen kuntasuunnitelman osana laatia suunnitelma ilman puhtauden lisäämisestä sekä ilman pilaantumisen ja likaantumisen vähentämisestä (ilmanhuoltosuunnitelma).

14 §

Lääninhallitus tarkastaa ilmoituksen ja tekee sen johdosta päätöksen. *Ilmoitukset tulee käsitellä kiireellisesti.*

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä.)

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1981

Helvi Hyrynkangas

Ulla Järvillehto

EDUSKUNNAN
LAKI- JA TALOUSVALIOKUNTA

Liite

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 laki-aloitteesta n:o 103 sekä ed. Salmisen ym. laki-aloitteesta n:o 155 ilmansuojelulaiksi. Laki- ja talousvaliokunnassa ovat asiantuntijoina olleet kuultavina osastopäällikkö Olli Ojala ja toimituspäällikkö Simo Mäkinen sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Seppo Havu maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Risto Jaakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, varatuomari Salme Sauvonsaari Suomen Kaupunkiliitosta, apulaisosastopäällikkö Jukka Kero Suomen Kunnallislitosta, varatuomari Viking Sundström Finlands svenska kommunförbundet, ylijohtaja Erkki Jättilä 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 hygienikko 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 pyritäisiin 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 (ohjearvot 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 tarkkailun järjestämisestä sekä tarpeelliseksi katsottavan ilmansuojeluesityksen tekemisestä.

Ilman pilaantumisen ehkäisemiseen pyritäisiin 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. Ilmansuojelulain soveltamisalan tarkentamiseksi ehdote-

taan kuitenkin terveydenhoitolakiin, vesilakiin ja lakiin eräistä naapuruussuhteista pienenhöjä 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 vastavassa 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 likaantumisen 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 säännöksin 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 luettelaa 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 aiheuttomasti 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 tarkoitetun 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 lausuntonaan,

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, Ihmäki, 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 (ohjeavrot). Tätä vaihtoehtoisista 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 muutoksenhakusäännöksiä. Myös kunnan ilmansuojeluviranomaista (4 §:n 2 momentti) ja kuntien yhteistyötä koskevaa säännöstä (5 §) jouduttaiisiin 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 tarkoitettu 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 asetulusuonnoksen mukaan kunnalle tulisi kuulumaan varsin paljon ilmansuojelutehtäviä. Ilmoituksenvaraisten laitosten toimintaan kunnan ilmansuojeluviranomainen voisi vaikuttaa antamalla ilmoi-

tuksesta lausunnon lääninhallitukselle ja hakeamalla lääninhallituksen päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Se voisi itenäisesti valvoa laitoksia ja suorittaa niissä tarkastuksia ja myös tehdä tutkimuksia.

Terveyslautakunnalle jäisi oikeus puuttua kaikkien laitosten toimintaan silloin, kun se on tarpeen terveydellisen vaaran tai haitan poistamiseksi (terveydenhoitolain 22 §). Ilmoitusmenettely ei myöskään poistaisi terveydenhoitolain mukaista sijoituslupaa ja terveyslautakunta voisi muiden kuin ilmoituksenvaraisten laitosten osalta edelleenkin asettaa ilmansuojelun kannalta tarpeellisia lupaehtoja.

Edellä esitettyyn viitaten ehdotamme kunnioittaen,

että valiokunnan lausuntoon olisi tullut sisällyttää seuraavat näkökohdat:

”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 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.

Määräajan asettaminen viranomaisen päätöksenteolle 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

Hannu Tapiola
Saara-Maria Paakkinen

Pertti Hietala

II

Koska suurelta osin en ole voinut yhtyä valiokunnan lausuntoon, tuon eriävänä 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 määriteltyjen, 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 etuisuusia tarjoamalla. Edellä esitetyt seikat perustelevat sitä, että valiokunnan kannasta poiketen päätösten teko tulee nykyoloissa keskittää lääninhallintoon. Tämä tukisi myös ympäristönsuojeluasioiden keskittämistä edes läänin tasolla. Lääninhallitukseen perustettaville ympäristönsuojelutoimistoille tulee pikaisesti turvata riittävät henkilö- ja muut edellytykset ilman-suojelulain mukaisten tehtävien suorittamiseen.

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 1981

Marja-Liisa Salminen