

Ympäristövaliokunnan mietintö 7/1995 vp

Hallituksen esitys laeiksi ilmansuojelulain, ympäristölupamennettelylain ja rikoslain 48 luvun 1 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 1995 lähettänyt ympäristövaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 128/1995 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Mika Seppälä ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Seppo Oikarinen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, maatalousneuvos Heimo Hanhilahti maa- ja metsätalousministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Reino Lampinen liikenneministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, diplomi-insinööri Elina Karhu Suomen ympäristökeskuksesta, apulaisjohtaja Auvo Haapanala Uudenmaan ympäristökeskuksesta, ylitarkastaja Paula Alahö Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksesta, professori Antti Kulmala Ilmatieteen laitoksesta, ympäristölakimies Tuomas Lehtonen Suomen Kuntaliitosta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen luonnonsuojeluliitosta, osastopäällikkö Jukka Luokkamäki Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitosta ja terveystieteiden Helena Pakkala Turun kaupungista.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ilmansuojelulakia. Ilmansuojelulain mukainen ilmoitusmenettely korvattaisiin lupamennettelyllä. Ilmalupaa koskevat asiat käsiteltäisiin ympäristölupamennettelylain mukaisesti.

Ilmansuojelussa omaksuttaisiin parhaan käytökelpoisen tekniikan periaate, jota sovellettaisiin sekä ilmalupaa myönnettäessä että annettaessa valtioneuvoston yleisiä ohjeita ja määräyksiä ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi. Valtioneuvoston toimivaltaa antaa yleisiä ohjeita ja määräyksiä vahvistettaisiin. Osa toimivallan laajennuksista liittyisi Euroopan yhteisön ilmansuojelua koskevien säännösten täytäntöönpanoon. Osa taas lisäisi ilmansuojelun keinovalikoimaa.

Ympäristöministeriö voisi antaa määräyksiä asioista, jotka olisivat luonteeltaan vähemmän

merkityksellisiä. Ympäristöministeriön toimivallan laajennus liittyisi erityisesti tarpeeseen panna täytäntöön Euroopan yhteisön ilmansuojelusäädösten luonteeltaan teknisiä säännöksiä.

Ympäristölupamennettelylakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka aiheutuvat ilmoituksen muuttamisesta luvaksi.

Rikoslakia ehdotetaan muutettavaksi otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun Euroopan yhteisön asetuksen täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan kolmen kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina. Uudistuksella mukautetaan Suomen ilmansuojelulainsäädäntö Euroopan yhteisön nykyisen ja ennakoitavissa olevan lainsäädännön velvoitteisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin. Lisäksi uudistus monipuolistaa ilmansuojelun keinovalikoimaa. Tärkeänä valiokunta pitää esimerkiksi sitä, että jatkossa voidaan antaa määräyksiä niin sanotuille hajapäästöille. Lainsäädäntöä edelleen kehitettäessä tulee selvittää, tarvittaisiinko tällaisia määräyksiä myös turvetuotannolle.

Ensimmäisen lakiehdotuksen eräitä yksityiskohtia on valiokunnan mielestä kuitenkin tarpeen selvittää.

4 §. Pykälän 2 momentin mukaan kunnalle kuuluvista ilmansuojelulain mukaisista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä viranomainen (kunnan ilmansuojeluviranomainen), jona ei voi toimia kunnanhallitus. Lakiehdotuksen 7 a §:ssä kunnalle asetetaan velvollisuus ryhtyä tiettyihin toimiin ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi ja ilmanlaadun parantamiseksi. Tässä pykälässä kunnalla ei ole kuitenkaan tarkoitettu pelkäs-

tään kunnan ilmansuojeluviranomaista, vaan säännöksessä on haluttu viitata myös muuhun lainsäädäntöön perustuviin kunnan mahdollisuuksiin vaikuttaa ilmanlaatuun. Näin ollen ehdotetut 4 ja 7 a § ovat osittain ristiriitaiset ja voivat johtaa 7 a §:n osalta lain tarkoituksen kannalta virheellisiin tulkintoihin.

Jotta lainsäädäntö saataisiin ristiriidattomaksi ja tarkoitustaan vastaavaksi, valiokunta ehdottaa 4 §:n 2 momentin poistettavaksi. Ilmansuojelulaissa ei valiokunnan käsityksen mukaan ole välttämätöntä säätää siitä, mikä kunnan viranomaisen huolehtii tämän lain mukaisista tehtävistä. Asia voidaan jättää kunnallisen itsehallinnon mukaisesti kunnissa päätettäväksi.

5 §. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin poistamisen vuoksi on 5 §:n 1 momenttia tarpeen tarkistaa teknisesti. Kunnan ilmansuojelutehtäviä hoitavalla viranomaisella tarkoitetaan 5 §:n 1 momentissa tämän lain ja ympäristölupamenettelylain (735/91) mukaisia ilmansuojelutehtäviä hoitavia viranomaisia.

5 a §. Suomen ympäristökeskukselle kuuluisi lakiehdotuksen 5 a §:n mukaan ilmakehän suojelemiseen liittyvänä tehtävänä eräiden EY-asetukseen n:o 3093/94 perustuvien lupa- ja ilmoitusjäljennösten vastaanotto. Asetuksen 17 artikla koskee myös käyttäjän ilmoitusvelvollisuutta, joka kuitenkin on jäänyt 5 a §:ssä mainitsematta.

Erilaisten edellä mainittuun EY-asetukseen perustuvien lupa- ja ilmoitusmenettelyjen tyhjentävä luottelointi 5 a §:ssä ei ole valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista, koska yhteisön lainsäädännön muutokset johtaisivat tällöin aina myös ilmansuojelulain muuttamiseen. Riittävää on, että pykälässä todetaan Suomen ympäristökeskuksen olevan Suomessa toimivaltainen viranomainen ottamaan vastaan EY-asetuksen mukaiset lupa- ja ilmoitusjäljennökset. Tästä syystä valiokunta ei ehdota säännöstä täydennettäväksi, vaan sen loppuosan kokonaan poistettavaksi. Valiokunnan ehdottamassa muodossa 5 a § olisi lainsäädäntötekniikaltaan yhdenmukainen ilmansuojelulakiehdotuksen 10 a §:n kanssa.

7 a §. Lakiehdotuksen 7 a §:n mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tai kunnan on annettava pykälässä määritellyissä tilanteissa määräyksiä liikenteen rajoittamisesta taikka muista tarpeellisista toimista ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi ja ilmanlaadun parantamiseksi. Pykäläehdotuksesta ei käy selvästi ilmi alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan keskinäinen toimivalta.

Valiokunta ehdottaa pykälää korjattavaksi siten, että se jaetaan kahteen momenttiin. Ensimmäinen momentti koskisi kunnan velvollisuutta ryhtyä tarpeellisiin toimiin taikka antaa erityisiä määräyksiä liikenteen tai päästöjen rajoittamisesta ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi ja ilmanlaadun parantamiseksi momentissa säädettyin edellytyksin.

Toinen momentti koskisi alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaa. Sen mukaan 1 momentissa tarkoitettujen määräysten antaminen kuuluisi alueelliselle ympäristökeskukselle silloin, kun määräykset on tarpeen antaa useamman kuin yhden kunnan alueelle taikka jos määräys koskee toisen kuin sen kunnan aluetta, jonka ilmanlaadun parantamiseksi määräys on tarpeen antaa. Viimeksi mainitusta tilanteesta on kysymys muun muassa, jos kunnan alueelta tulevaa liikennettä pitäisi rajoittaa esimerkiksi liikennejärjestelyin, mutta määräys annettaisiin toisen kunnan ilmanlaadun vuoksi.

Alueellisen ympäristökeskuksen toimivalta rajoittuisi siten 1 momentin mukaisten erityisten määräysten antamiseen liikenteen tai pistekuorituksen rajoittamiseksi, sillä alueellisella ympäristökeskuksella ei ole — toisin kuin kunnalla — muuhun lainsäädäntöön perustuvia keinoja vaikuttaa ilman laatuun.

8, 17 c, 18, 19, 21 a ja 22 §. Pykäliin ehdotetaan tehtäväksi tekniset korjaukset 4 §:ään ehdotetun muutoksen vuoksi.

Asian käsittelyn yhteydessä valiokunnan huomiota kiinnitettiin vielä ilmansuojelulakiehdotuksen *siirtymäsäännöksen*. Sen mukaan ilmalupa olisi haettava myös sellaiselle toiminnalle, jonka ilmansuojeluilmoituksesta on jo tehty päätös. Valiokunnalle esitettiin epäilyjä, että olemassa olevien ilmoituspäätösten uudelleenkäsitteily johtaisi asioiden ruuhkautumiseen.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan ilmansuojeluilmoituspäätöksiä ei kuitenkaan käsiteltäisi yhdellä kertaa, vaan porrastetusti 3—7 vuoden siirtymäaikana. Tarkoituksena on, että suurille laitoksille varattaisiin riittävän pitkät siirtymäajat. Toisaalta on otettava huomioon, että ympäristölupalainsäädännöllä päätösvaltaa on siirretty kunnille. Näin ollen alueelliset ympäristökeskukset eivät tule käsittelemään kaikkia ilmalupa-asioita vaan vain vaikutuksiltaan laajalle ulottuvien laitosten ilmaluvat. Edelleen olemassa olevia ilmansuojeluilmoituspäätöksiä tehtäessä on jo saatu perusselvitystä lupapäätöksen tekemistä varten, mikä nopeuttaa lupien käsitteilyä.

Valiokunta katsookin, että siirtymäsäännös ei tule johtamaan sellaiseen luparuuhkaan, josta aiheutuisi merkittävää haittaa toiminnanharjoittajille. Toisaalta Euroopan yhteisöstä tulossa olevan lainsäädännön pohjalta ollaan ympäristöluvuissa siirtymässä yhtenäislupajärjestelmään, jossa luvat ovat määräaikaaisia. Tämän vuoksi nyt käsiteltävän siirtymäsäännöksen merkitys jääneekin käytännössä vähäiseksi.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

ilmansuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 25 päivänä tammikuuta 1982 annetun ilmansuojelulain (67/82) 25 §, 26 §:n 2 momentti sekä 28 ja 35 §,

sellaisina kuin niistä ovat 25 § osittain muutettuna 19 päivänä huhtikuuta 1991 annetulla lailla (738/91) ja 28 § 24 päivänä tammikuuta 1986 annetussa laissa (66/86),

muutetaan 1 §:n 2 momentti, 2—5 §, 3 luvun otsikko, 7—10 §, 4 luvun otsikko, 11—13 §, 15—17 b §, 18 §:n 1 momentti, 19 §, 20 §:n 1 momentti, 21 ja 22 §, 23 §:n 2 momentti, 24 §, 26 §:n 1 momentti sekä 27 ja 33 a §,

sellaisina kuin niistä ovat 3 ja 4 § osittain muutettuina viimeksi mainitulla lailla, 5, 8, 10 ja 12 §, 18 §:n 1 momentti sekä 19, 24 ja 27 § viimeksi mainitussa laissa, 9 § muutettuna 14 päivänä elokuuta 1989 annetulla lailla (749/89) ja 29 päivänä tammikuuta 1993 annetulla lailla (151/93), 9 a ja 17 a § mainitussa 14 päivänä elokuuta 1989 annetussa laissa, 13 ja 17 b § mainitussa 19 päivänä huhtikuuta 1991 annetussa laissa, 15 § osittain muutettuna mainitulla 14 päivänä elokuuta 1989 annetulla lailla, 23 §:n 2 momentti 1 päivänä huhtikuuta 1995 annetussa laissa (710/95) ja 33 a § 24 päivänä tammikuuta 1995 annetussa laissa (66/95), sekä

lisätään lakiin uusi 2 a, 5 a, 7 a ja 8 a §, uusi 3 a luku, johon samalla siirretään 9, 9 a ja 10 §, uusi 10 a §, mainitulla 19 päivänä huhtikuuta 1991 annetulla lailla kumotun 14 §:n sijaan uusi 14 §, uusi 15 a, 15 b, 17 c, 21 a ja 22 a § sekä 23 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

1, 2, 2 a ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. *poist.*)

(2 mom. kuten hallituksen esityksen 3 mom.)

5 §

Ympäristöministeriön, alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan ilmansuojelutehtäviä hoitavan viranomaisen on tehtäviensä mukaisesti oltava selvillä parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

5 a §

Otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3093/94 6 ja 17

artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen on Suomen ympäristökeskus (*poist.*).

3 luku

Yleiset huolehtimisvelvollisuudet

7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 a §

(*Poist.*) *Kunnan on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin taikka annettava määräyksiä liikenteen tai päästöjen rajoittamisesta ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi ja ilmanlaadun parantamiseksi, jos jäljempänä 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen yleisten määräysten ilmanlaadun raja-arvoja ei saavuteta (poist.).*

Edellä 1 momentissa tarkoitettun määräyksen antaa kuitenkin alueellinen ympäristökeskus, jos

määräys on tarpeen ulottaa useamman kuin yhden kunnan aluetta koskevaksi tai jos määräys koskee toisen kuin sen kunnan aluetta, jonka ilmanlaadun parantamiseksi määräys on tarpeen antaa.

8 §

Viranomaisen on otettava tehtävissään mahdollisuuksien mukaan huomioon ilmansuojelu ja siinä tarkoituksessa pidettävä yhteyttä ympäristöministeriöön, alueelliseen ympäristökeskukseen ja kunnan ilmansuojelutehtäviä hoitavaan viranomaiseen.

8 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 a luku

Valtioneuvoston ja ympäristöministeriön yleiset ohjeet ja määräykset

9, 9 a, 10 ja 10 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Ilmalupa

11—15, 15 a, 15 b, 16, 17, 17 a ja 17 b §

(Kuten hallituksen esityksessä)

17 c §

Ympäristöministeriöllä, alueellisella ympäristökeskuksella, kunnan ilmansuojelutehtäviä hoitavalla viranomaisella ja tullilaitoksella on oikeus saada tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajilta ja muilta henkilöiltä, joita tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten velvoitteet koskevat.

18 §

Ympäristöministeriöllä, alueellisella ympäristökeskuksella, kunnan ilmansuojelutehtäviä hoitavalla viranomaisella ja tullilaitoksella sekä niiden määräämillä virkamiehillä ja viranhaltijoilla on oikeus tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi tehdä tarkistuksia ja niihin liittyviä tutkimuksia.

19 §

Ympäristöministeriöllä, alueellisella ympäristökeskuksella ja kunnan ilmansuojelutehtäviä hoitavalla viranomaisella on oikeus tarkkailla ilman pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan vaikutuksia ja ilmanlaatua myös muualla kuin toiminnanharjoittajalle kuuluvalla alueella edellyttäen, ettei siitä aiheudu sanottavaa haittaa alueen omistajalle tai haltijalle. Tarkkailun aloittamisesta on ennakolta ilmoitettava alueen omistajalle tai haltijalle. Jos edellytysten olemassaolosta syntyy erimielisyyttä, asia voidaan saattaa alueellisen ympäristökeskuksen ratkaistavaksi.

20 ja 21 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

21 a §

Ympäristöministeriöllä, alueellisella ympäristökeskuksella ja kunnan ilmansuojelutehtäviä hoitavalla viranomaisella on oikeus toimittamansa tarkastuksen nojalla antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä äkillisesti ilmenevän merkittävän ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

22 §

Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaisen velvollisuutensa, ympäristöministeriö, alueellinen ympäristökeskus tai kunnan ilmansuojelutehtäviä hoitava viranomainen voi päätöksellään velvoittaa asianomaisen määräajassa oikaisemaan sen, mitä on oikeudettomasti tehty tai lyöty laimin. Ennen päätöksen tekemistä viranomaisen on varattava sille, jota päätös koskee, tilaisuus tulla kuulluksi.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

22 a, 23, 24, 26, 27 ja 33 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja M. Koski sekä jäsenet Hellberg,

Isohookana-Asunmaa, M. Koskinen, U-M. Kukkonen, Linden, Markkula-Kivisilta, Smeds, Takkula, Tiisanen ja Viitanen.
