



Kaupunginhallitus
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi

HEL 2012-017005 T 03 00 00

Lausuntopyyntö

Hallintokeskus on pyytänyt kiinteistöviraston lausuntoa Ympäristöministeriölle ympäristönsuojelulakiluonnoksesta ja eräisiin siihen liittyviin lakeihin. Lausunto on pyydetty antamaan 27.12.2012 mennessä.

Kiinteistövirasto esittää lakiehdotuksesta seuraavat kommentit:

Luku 8 Lupapäätös ja sen myöntäminen

97§ Maaperän ja pohjaveden perustilan palauttaminen suuren laitoksen toiminnan päättyessä

Valmisteilla olevan lain mukaan suurten laitosten tulee palauttaa toiminta-alueensa perustilatoiminnan päättyttyä, mikäli maaperään tai pohjaveteen on aiheutunut huomattavaa pilaantumista. Mikäli alueesta voi aiheutua perustilassa terveyshaittaa taikka haittaa tai vaaraa ympäristölle, tulee alue puhdistaa kuten uuden ympäristönsuojelulain luvussa 14 säädetään. Luvun 14 mukaan alueen puhdistustarvetta määritettäessä otetaan huomioon alueen nykyinen tai tuleva käyttö (134 §). Pykälän 97 perustelutekstissä esitetään esimerkinomaisesti, että myös maankäytön muutoksesta hyötyvän tulisi vastata osaltaan asuinkäytön aiheuttamasta lisäkunnostustarpeesta.

Tämä esille nostettu esimerkki, johon ei lainsäädännössä ole toki perusteita määritelty, rikkoo aiheuttajavastuun mukaista periaatetta siitä, että pilaaja on vastuussa toimintansa aiheuttamasta pilaantumisesta. Täten maanomistajat, jotka luovuttavat alueensa teollisuuskäyttöön joutuvat osavastuuseen puhdistuskustannuksista, vaikka eivät ole pilaantumista aiheuttaneet.



Luku 14 Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen

132§ Maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus

Puhdistamisvastuun laajentaminen koskemaan myös pohjavettä on kannatettava asia. Suurten teollisuuslaitosten osalta olisi lisäksi tarpeen sisällyttää puhdistusvastuuseen myös laitoksen toiminnasta aiheutuneen pilaantuneen sedimentin puhdistaminen. Tällä hetkellä sedimentin puhdistamisesta joutuu vastaamaan vesialueen haltija, jolla ei monessa tapauksessa ole mitään tekemistä aluetta pilanneen toiminnan kanssa.

134§ Selvitysvelvollisuus ja puhdistustarpeen arviointi

Ehdotetun lain 134 § 1 momentissa esitetään, että tiedot puhdistamistarpeen arvioinnista tulee toimittaa valtion valvontaviranomaiselle, mikäli alueen maaperä tai pohjavesi on ilmeisesti pilaantunut. Osa maaperän pilaantuneisuusselvityksistä tehdään liittyen erilaisiin hankkeisiin, joiden tietoja ei voida luovuttaa julkisuuteen valmisteluvaiheessa. Tällöin tulokset pitäisi saada toimittaa vasta siinä vaiheessa, kun hankkeen valmisteluvaihe on saatettu loppuun. Tämä tarkoittaa sitä, että tulosten toimittamiselle ei saisi asettaa lyhyttä määräaika.

Lisäksi 138 §:n (selontekovelvollisuus maa-alueen luovuttamisen yhteydessä) perusteluissa todetaan, että maa-alueen luovuttajan tai vuokraajan selontekovelvollisuus ei kuitenkaan edellyttäisi tietojen toimittamista viranomaiselle. Tässä on ristiriita 134 § kanssa, koska luovutettavien alueiden pilaantuneen maaperän tutkimukset ja puhdistustarpeen arviointi usein tehdään tapauksissa, joissa on ilmeistä, että maaperä voi olla pilaantunut. Tämä ristiriita edellyttäisi selventämistä.

Pykälän 3 momentissa todetaan, että pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistustarpeen arvioinnissa on otettava huomioon pilaantuneen alueen, sen ympäristön tai pohjaveden nykyinen tai tuleva käyttö. Sekä valtioneuvoston asetuksessa 214/2007, joka käsittelee pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arviointia, että muualla ehdotetussa laissa ja sen perusteluteksteissä todetaan, että arvioinneissa tulee ottaa huomioon nykyinen ja tuleva käyttö. Tämä 134 §:ssä esitetty vaihtoehtoinen tarkastelu nykyisen tai tulevan käytön osalta aiheuttaa epämääräisyyttä puhdistusvastuun määrittelyyn. Tilanne saattaa joissakin tapauksissa johtaa siihen, että puhdistuksesta vastaava ei puhdistustarvetta arvioitaessa ota huomioon tulevaa, mahdollisesti tiukempia kriteereitä edellyttävää käyttöä. Tällöin alueen jatkokäyttöä toteuttava taho, joka ei ole pilaantumisesta vastuussa, saattaa joutua vastaamaan aiheuttajaperiaatteen vastaisesti maaperän kunnostuskustannuksista.



135 § Päätös pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta

Ehdotetussa uudessa ympäristönsuojelulaissa on esitetty, että maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen pilaantuneella alueella tai puhdistamisen yhteydessä kaivetun maa-aineksen hyödyntämiseen kaivualueella taikka poistamiseen toimitettavaksi muualla käsiteltäväksi voidaan ryhtyä tekemällä siitä ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle. Ympäristölupa puhdistamiselle tarvittaisiin jatkossa mikäli se on lain 4 luvun (ympäristöluvan tarve ja lupaviranomaisen toimivalta) nojalla tarpeen. Ympäristölupa olisi täten tarpeen muun muassa vesistön pilaantumisen ollessa mahdollista tai mikäli naapurustolle voi aiheutua kohtuutonta rasitusta. Uuden lain mukaisesta ilmoituspäätöksestä olisi kuitenkin nykyisestä menettelytavasta poiketen tiedotettava kuten ympäristölupapäätöksestä. Lisäksi perustelutekstissä todetaan, että ilmoitusmenettelyssä tulee asianosaisille tarvittaessa varata tilaisuus tehdä muistutuksia, jolloin yleisesti ilmoitusmenettelyssä käytössä oleva 30 vuorokauden käsittelyajanjakso ei ole riittävän ja se tulee ottaa asetusta valmistellessa huomioon.

Ilmoitusmenettelyn käytön laajentaminen

Voimassa olevan lain mukainen jako ilmoitus- ja ympäristölupamenettelyn käyttöön on ollut toimiva ja tarkoituksenmukainen. Ilmoituksella on voitu käsitellä 30 vuorokauden kuluessa sellaisten kohteiden puhdistaminen, joissa käytetään yleisesti käytössä olevaa hyväksyttävää puhdistusmenetelmää ja sen lisäksi maaperän pilaantumisen aste ja laajuus on riittävän tarkasti selvitetty. Nämä kriteerit täyttävissä kunnostuskohteissa työnaikaiset ja lopputilanteen ympäristövaikutukset on katsottu niin vähäiseksi, että muiden asianosaisten kuuleminen ei ole tarpeen. Menettely on soveltunut suuriinkin kohteisiin, mikäli laissa esitetyt vaatimukset puhdistukselle ovat täyttyneet. Tällöin puhdistushankkeesta vastaava on voinut mm. luottaa siihen, että puhdistamistyöt on mahdollista käynnistää 30 vuorokauden jälkeen ilmoituksen tekemisestä.

Ympäristölupamenettelyllä taas on käsitelty monimutkaiset, moniongelmaiset, vaativia riskinarviointeja edellyttäneet kohteet, joissa on ollut tärkeää kuulla myös naapureita ja muita mahdollisia asianosaisia. Tällöin asian ratkaisussa voidaan ottaa kaikkien eri tahojen näkemykset, viereisten alueiden kehittämissuunnitelmat ja muut mahdolliset puhdistuksen toteuttamiseen ja lopputulokseen vaikuttavat tärkeät seikat riittävällä varmuudella huomioon. Kyseisten kunnostuspäätösten tekemiseen ei koskaan riitä 30 vuorokautta vaan suunnitelmiin ja riskinarviointeihin perehtyminen vie usein useita kuukausia. Näissä hankkeissa päätöstä valmistelevalle viranomaiselle työmäärä olisi ilmoitusmenettelyä käytettäessä yhtä suuri kuin ympäristölupapäätöstä tehtäessä.



Nyt luotavassa uudessa menettelyssä päätöksestä tiedotetaan kuten ympäristölupapäätöksestä ja samalla jätetään viranomaisten harkittavaksi asianosaisten kuulemistarve ilmoitusta käsitellessä. Tällainen ympäristöluvan ja ilmoituksen välimalli aiheuttaa epävarmuutta menettelyn tarvitsemaan käsittelyaikaan ja asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen. Lisäksi menettelystä herää kysymys, miksi tällainen välimalli tarvitaan. Pilaantuneen maan kunnostuksen lupatarpeet on hoidettavissa nykyisillä selkeillä menettelyillä, jotka ovat yhteneviä muiden ympäristönsuojeluun liittyvien lupaprosessien kanssa. Käytännössä uusi ehdotettu ilmoitusmenettely on käsittelyprosessiltaan vastaava kuin ympäristölupaprosessi silloin, kun päätöstä valmisteleva viranomainen päättää kuulla muita asianosaisia. Ilmoitusmenettelyn laajentamisen ainoa ero aikaisempaan menettelyyn nähden on siinä, että tarvittavien kuultavien tahojen määrittely on lainsäädännön sijaan jätetty viranomaiselle.

Ilmoitusmenettelyn käytön laajentamista on lain perustelutekstissä perusteltu sillä, että puhdistaminen ei ole lähtökohtaisesti pysyvää toimintaa ja yleensä on kyseessä kertaluonteinen puhdistus. Vna 214/2007 mukaisella riskinarviointiin pohjautuvalla puhdistusmenettelyllä kunnostus toteutetaan kuitenkin useimmiten siten, että maaperään jätetään haitta-aineita varsin korkeitakin pitoisuuksia. Puhdistuksen jälkeinen tila, jossa luvallisesti jätetään maaperään kemiallisia haitta-aineita, on pysyvä eikä kertaluonteinen. Monesti kunnostetut alueet esimerkiksi vaativat kunnostuksen jälkeistä seurantaa lopputuloksen varmistamiseksi.

Kaivettavien maa-ainesten hyötykäyttö

Ilmoitusmenettelyn käyttö kaivettavien maa-ainesten hyötykäytön hallintomenettelynä lisää maa-ainesjätteiden hyötykäyttöä etenkin pienemmissä kohteissa. Tärkeää on sallia pilaantumattoman, mutta kohonneita pitoisuuksia sisältävien maamassojen hyötykäyttö kohteessa tai kohteen ulkopuolella kevyellä hallinnollisella menettelyllä.

Pilaantuneen maan hyötykäytön ja loppusijoittamisen osalta ei nykyistä ympäristölupamenettelyä ole nähty ongelmaksi. Pilaantuneen maan hyötykäyttäminen tai sijoittaminen on edelleenkin toiminto, joka alueiden naapurustossa herättää vastustusta ja pelkoja haitta-aineiden aiheuttamista mahdollisista haitoista tai oman kiinteistön arvon menettämisestä. Sen vuoksi naapuruston mielipiteen kuuleminen on pilaantuneiden maamassojen sijoittamisen osalta tärkeää, on massojen sijoittaminen sitten hyötykäyttöä tai loppusijoitusta. Käytössä oleva ympäristölupaprosessi soveltuu hyvin näiden toimintojen lupamenettelyksi.



Lisätiedot

Satu Järvinen, johtava ympäristöasiantuntija, puhelin: 310 39225
satu.jarvinen(a)hel.fi

Virastopäällikkö

Juhani Tuuttila
osastopäällikkö

Jaakko Stauffer
virastopäällikkö