



Aino Pietarinen

# Kuntien ympäristönsuojelumääräykset

## Nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuudet

Kuntaliiton  
VERKKOJULKAISU

KIRJOITTAJA

Aino Pietarinen

Kuvat: Kuntaliitto

ISBN 978-952-293-208-2 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2014

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, 00530 Helsinki

PL 200, 00101 Helsinki

Puh. 09 7711

[www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)



# Sisältö

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Lähteet .....</b>                                                                      | <b>5</b>  |
| <b>Lyhenneluettelo .....</b>                                                              | <b>7</b>  |
| <b>Tiivistelmä.....</b>                                                                   | <b>8</b>  |
| <b>1 Johdanto.....</b>                                                                    | <b>10</b> |
| 1.1 Selvityksen tausta .....                                                              | 10        |
| 1.2 Selvityksen tavoitteet.....                                                           | 10        |
| 1.3 Suhde muuhun sääntelyyn .....                                                         | 11        |
| 1.3.1 Ympäristönsuojelumääräykset ja muu lainsäädäntö.....                                | 11        |
| 1.3.2 Ympäristönsuojelumääräysten ja muiden kunnallisten<br>määräyskokoelmien suhde ..... | 13        |
| <b>2 Sääntelyperusta .....</b>                                                            | <b>15</b> |
| 2.1 Ympäristönsuojelulaki 19 §.....                                                       | 15        |
| 2.1.1 Ympäristönsuojelumääräykset voivat olla säädöksiä tiukempia.....                    | 17        |
| 2.2 Toimivalta.....                                                                       | 18        |
| 2.2.1 Ympäristönsuojelulain uudistus .....                                                | 18        |
| 2.2.2 Ympäristönsuojelumääräykset perustuslain näkökulmasta.....                          | 19        |
| 2.3 Määräysten laatimisprosessi.....                                                      | 20        |
| 2.3.1 Menettely .....                                                                     | 20        |
| 2.3.2 Osallistuminen .....                                                                | 20        |
| 2.4 Poikkeaminen .....                                                                    | 21        |
| <b>3 Ympäristönsuojelumääräysten nykyinen käyttö.....</b>                                 | <b>24</b> |
| 3.1 Yleistä .....                                                                         | 24        |
| 3.1.1 Määräykset lukuina .....                                                            | 27        |
| 3.2 Määräyskokoelmaa koskevat määräykset .....                                            | 31        |
| 3.3 Jätevesiin liittyvät määräykset.....                                                  | 32        |
| 3.4 Vaarallisten aineiden säiliöt .....                                                   | 39        |
| 3.5 Maatalouden päästöt.....                                                              | 41        |
| 3.6 Melu .....                                                                            | 46        |
| 3.7 Ilmansuojelu .....                                                                    | 49        |
| 3.8 Jätteet .....                                                                         | 51        |
| 3.8.1 Yleistä.....                                                                        | 51        |
| 3.8.2 Ympäristönsuojelumääräyksiksi soveltuvat jätetoiminnot .....                        | 51        |
| 3.8.3 Ympäristönsuojelumääräyksiin soveltumattomat jätetoiminnot.....                     | 53        |
| 3.9 Muut .....                                                                            | 53        |
| 3.9.1 Muut ympäristönsuojelumääräyksiin soveltuvat toiminnot .....                        | 54        |
| 3.9.2 Muut ympäristönsuojelumääräyksiin soveltumattomat toiminnot.....                    | 57        |
| 3.10 Toimet vesi- ja meriympäristön tilan parantamiseksi .....                            | 59        |
| 3.11 Valvontaa varten tarpeelliset tiedot.....                                            | 60        |
| 3.11.1 Yleinen velvollisuus antaa tietoja.....                                            | 61        |
| 3.11.2 Määräyskohtainen tietojen antaminen ja valvontailmoitus .....                      | 61        |
| 3.11.3 Määräyskohtainen tiedottaminen .....                                               | 63        |
| 3.12 Määräykset osana kunnallista itsehallintoa .....                                     | 64        |

|          |                                                                     |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4</b> | <b>Kehittäminen .....</b>                                           | <b>65</b> |
| 4.1      | Johdanto .....                                                      | 65        |
| 4.2      | Ympäristölupamenettelyn keventäminen.....                           | 65        |
| 4.2.1    | Läpäisyperiaate ohjenuoraksi .....                                  | 65        |
| 4.2.2    | Kehittämisehdotuksen arviointi.....                                 | 66        |
| 4.3      | Ympäristönsuojelumääräysten antamisen alan laajentaminen .....      | 68        |
| 4.3.1    | Lähtökohtia.....                                                    | 68        |
| 4.3.2    | Määräysten alan laajentamiseksi.....                                | 68        |
| 4.3.3    | Määräysten alan laajentamisen arviointi.....                        | 70        |
| 4.4      | Yksityiskohtaiset ympäristönsuojelumääräysten kehittämisideat ..... | 70        |
| 4.4.1    | Valvontailmoitus .....                                              | 70        |
| 4.4.2    | Määräysten soveltamisalan rajaaminen.....                           | 71        |
| 4.4.3    | Määräyskokoelmien yhdistäminen.....                                 | 72        |
| 4.4.4    | Maksu poikkeamismääräyksestä.....                                   | 73        |
| 4.5      | Muut .....                                                          | 73        |
| <b>5</b> | <b>Yhteenveto.....</b>                                              | <b>76</b> |
| 5.1      | Ympäristönsuojelumääräykset ovat tarpeellisia .....                 | 76        |
| 5.2      | Keskeiset kehittämisideat .....                                     | 77        |
| 5.3      | Tulevaisuus .....                                                   | 77        |



# Lähteet

## Kirjallisuus

*Kallio, Johanna - Vienonen, Sanna:* Ympäristönsuojelumääräysten rooli haja-asutuksen kiinteistökohtaisen jätevedenkäsittelyn toteuttamisessa. Ympäristö ja terveys 2/2014.

*Kujala-Räty, Katriina - Santala, Erkki:* Haja-asutuksen jätevesien käsittelyn tehostaminen. Helsinki 2001.

*Kuntaliitto:* Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen opas luottamushenkilöille. Kuntaliitto 2013.

*Kuntaliitto:* Rakennusjärjestyksen laatimisopas. Kuntaliitto 2012.

*Kuntaliitto:* Haja-asutusalueiden talousjätevesien käsittelyä koskevat muuttuneet säännökset. Muistio, Kuntaliitto 2011.

*Kumpula, Anne:* Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Helsinki 2013. s. 1325-1552.

*Luukkonen, Henna - Innala, Tuulia - Nurmikolu, Marko:* Jätehuoltomääräysten laatiminen - Opas kunnallisten jätehuoltomääräysten valmistelijoille ja päättäjille. Kuntaliitto 2014.

*Nordberg, Eero Henrik:* Maatalouden ympäristövastuu. Sastamala 2009.

*Nyholm, Elina:* Ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisalasta. (Edilex 24.1.2014.)

*Palmgren, Pauliina:* Haja-asutuksen jätevesihuollon tehostaminen - hajajätevesiasetuksen (VNA 542/2003) implementaatio. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2010. Itä-Suomen yliopisto, 2010.

*Parviainen, Jarno:* Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013. Kuntaliitto 2013.

*Valpasvuo, Vesa - Vitikka, Kirsi:* Kunnan ympäristönsuojelumääräykset. Kuntaliitto 2005.

*Ympäristöministeriö, Muistio:* Ehdotus Valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa. Klaus Pfister, Ympäristöministeriö, 12.6.2006.

*Ympäristöministeriö:* Hevostallityöryhmän raportti. Helsinki 2008.

*Ympäristöministeriö:* Haja-asutuksen jätevedet. Lainsäädäntö ja käytäntö. Helsinki 2011.

*Ympäristöministeriö:* Maa-ainesten hyödyntäminen - opas kaivettujen maa-ainesten luokittelusta jätteeksi ja hyödyntämiskelpoisuuden arvioinnista. Luonnos 20.3.2014.

## Virallislähteet

HE 84/1999 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

HE 120/2004 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 100/2009 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulain muuttamisesta

HE 161/2009 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

HE 277/2009 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi

HE 199/2010 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 323/2010 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vesienhoidon järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 214/2013 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 11/1999 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 84/1999 vp) ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

YmVM 18/2010 vp

Ympäristövaliokunnan mietintö 18/2010 vp Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta

YmVM 4/1999 vp

Ympäristövaliokunnan mietintö 4/1999 vp Hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

## Internet-lähteet

Elintarviketurvallisuusviraston ohjeet kuolleiden eläinten hautaamisesta <http://www.evira.fi/portal/fi/elaimet/elainsuojelu+ja+elainten+pito/kuolleet+elaimet/hautaaminen/> 22.4.2014

Elintarviketurvallisuusviraston ohjeet haaskakäytöstä <http://www.evira.fi/portal/fi/elaimet/elainsuojelu+ja+elainten+pito/kuolleet+elaimet/haaskakaytto/> 22.4.2014.

## Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 24.5.2012 t. 1373

KHO 2006:58

# Lyhenneluettelo

|                               |                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AVL                           | asukasvastineluku                                                                                                                                                 |
| BEP                           | Best Environmental Practice                                                                                                                                       |
| ELY                           | Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus                                                                                                                          |
| Evira                         | Elintarviketurvallisuusvirasto                                                                                                                                    |
| hajajätevesiasetus            | valtionneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla 209/2011                                                         |
| HaO                           | Hallinto-oikeus                                                                                                                                                   |
| HE                            | Hallituksen esitys                                                                                                                                                |
| HL                            | hallintolaki 434/2000                                                                                                                                             |
| JANO-asetus                   | valtionneuvoston asetus nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista 444/2010                                                         |
| KHO                           | Korkein hallinto-oikeus                                                                                                                                           |
| KTM                           | Kauppa- ja teollisuusministeriö                                                                                                                                   |
| luonnos nitraatti-asetukseksi | valtionneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta (Luonnos 14.4.2014)                                         |
| MARA-asetus                   | valtionneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 591/2006                                                                              |
| MHW                           | keskimääräinen ylivesitaso                                                                                                                                        |
| MMM                           | Maa- ja metsätalousministeriö                                                                                                                                     |
| MRL                           | maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999                                                                                                                              |
| Muraus-asetus                 | valtionneuvoston asetus kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta 800/2010                                                   |
| nitraattiasetus               | valtionneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta 931/2000                                                         |
| PCB                           | polyklooratut bifenyylit                                                                                                                                          |
| PeVL                          | perustuslakivaliokunnan lausunto                                                                                                                                  |
| PL                            | perustuslaki 731/1999                                                                                                                                             |
| sivutuoteasetus               | maa- ja metsätalousministeriön asetus eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden keräämisestä, kuljetuksesta ja hävittämisestä 1192/2011 |
| Tukes                         | Turvallisuus- ja kemikaalivirasto                                                                                                                                 |
| VL                            | vesilaki 587/2011                                                                                                                                                 |
| YmVM                          | ympäristövaliokunnan mietintö                                                                                                                                     |
| YSA                           | ympäristönsuojeluasetus 169/2000                                                                                                                                  |
| YSL                           | ympäristönsuojelulaki 84/2010                                                                                                                                     |

## Tiivistelmä

Kuntien ympäristönsuojelumääräykset annetaan ympäristönsuojelulain (YSL) 19 §:n nojalla pilaantumisen ehkäisemiseksi. Kyseessä on kunnan paikallisia olosuhteita koskeva kunnallisen ympäristönsuojelun ohjauskeino. Ympäristönsuojelumääräyksillä pyritään ehkäisemään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia. Selvityksen tavoitteena on pureutua niihin asioihin, joiden avulla tosiasiallisesti voitaisiin keventää ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoituksenvaraisia toimintoja ja tätä kautta helpottaa ympäristöviranomaisen tehtäviä.

Käynnissä olevan ympäristönsuojelulain ja -asetuksen uudistustyön eräänä tavoitteena on parantaa lain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta. Tämän edistämiseksi Kuntaliitossa selvitettiin kuntien ympäristönsuojelumääräysten nykyistä käyttöä sekä tulevaisuuden mahdollisuuksia. Osana tutkimusta toteutettiin kaksi työpajaa, joihin osallistui kuntien ympäristönsuojeluviranhaltijoita sekä asiantuntijoita eri organisaatioista.

Ympäristönsuojelumääräyksiä on käytetty Suomessa melko laajasti, noin kolmannes kunnista on laatinut määräykset alueelleen. Määräysten käyttöala on kuitenkin hyvin kirjava ja määräyksiä on käytetty vaihtelevasti kunnasta toiseen. Kuntalaisten ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden ja viranomaisten valvontatyön kannalta on toivottavaa, että määräykset vastaisivat aiempaa selkeämmin niille asetettuja tavoitteita. Ympäristönsuojelumääräysten valmistelussa on lähtökohtana pidettävä tarveharkintaa ja pilaantumisen ehkäisemistä. Määräysten valmistelussa tulee pohtia mistä kaikesta määräyksiä kunnassa tarvitaan sen paikallisten olosuhteiden vuoksi.

Viranomaisten näkökulmasta hankala säännös on YSL:n 19.2 §:n ensimmäinen kohta, sillä tämä ns. kaatopykälä mahdollistaa tällä hetkellä laajasti mitä erilaisimpien toimintojen määrittämisestä ympäristönsuojelumääräyksissä, jos siihen liittyy ympäristön pilaantumisspekti.

Suurin osa ympäristönsuojelumääräyksistä koskee tavalla tai toisella vesien suojelemista – merkittävä osa ympäristönsuojelumääräyksistä liittyy haja-asutusalueen jätevesien käsittelyyn. Nämä määräykset on koettu pääosin tärkeiksi ja toimiviksi. Myös vesiensuojeluun liittyviä määräyksiä ovat maataloutta ja vaarallisten aineiden säiliöitä koskevat ympäristönsuojelumääräykset. Vesiensuojelun ohella selkeitä ja toimivia ympäristönsuojelumääräyksiä ovat olleet ilmansuojelua ja melua koskevat määräykset. Vesien- ja merenhoitosuunnitelmiin ei vielä ole juurikaan ympäristönsuojelumääräyksissä viitattu. Ympäristönsuojelumääräysten valvonnan kannalta erilaisten valvontaa varten tarpeellisten tietojen vaatiminen ja valvontailmoitusten käyttö on ollut määräyksissä ongelmallista, koska ne ovat saattaneet lisätä valvontavelvoitteita kunnan ympäristöviranhaltijoille.

Selvityksen keskeinen kehittämis ehdotus on, että ympäristönsuojelumääräyksiä sovellettaisiin myös ympäristöluvanvaraiseen toimintaan ympäristönsuojelun minimiehtoina kunnassa. Toinen tärkeä kehittämisajatus on se, että ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaa laajennettaisiin myös muun sääntelyn kuin ympäristönsuojelulain alaan, jolloin voitaisiin säännellä ympäristönsuojelumääräyksillä myös sellaisia asioita, joihin YSL 19 § ei tällä hetkellä ulotu, mutta jotka selkeästi herättävät yksittäisissä kunnissa sääntelytarvetta aiheuttamalla pilaantumista tai sen vaaraa.

Näiden suurempien kehittämislinjausten ohella tiettyjä määräystyyppisiä koskevat yksittäiset kehittämis ehdotukset voivat tuoda pienemmässä mittakaavassa apua konkreet-



.....

tiseen määräysten soveltamistyöhön. Myös viranomaisten omaan toimintaan määräysten valmistelussa ja valvonnassa on syytä kiinnittää huomiota. Kun kunnan viranhaltijoiden toimintatavat ympäristönsuojelumääräysten soveltamisessa tehostuvat, on myös määräysten noudattaminen ja valvonta helpompaa.

Ympäristönsuojelumääräykset ovat juridisesti sitova mekanismi kunnan ympäristönsuojelun ohjauskeinona. Niiden soveltamiseen ja noudattamiseen on syytä kiinnittää kunnissa huomiota, ja avainasemassa on erityisesti määräysten oikeaoppinen ja riittävä valmistelu. Tällä hetkellä määräysten puutteena ovat niiden perustelemattomuus ja se, että määräysten lähtökohtana olevat kunnan paikalliset olosuhteet eivät ole kuitenkaan ohjanneet määräysten valmistelua riittävällä tavalla. Koska määräykset ovat kunnissa voimassa olevaa sääntelyä, voivat huonosti valmistellut tai puutteelliset määräykset johtaa määräysten soveltamis- tai tulkintaongelmiin kunnissa.

Parhaimmillaan ympäristönsuojelumääräykset toimivat kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työtä helpottavina ja kuntalaisia ohjaavina normistoina. Tällöin määräykset ovat selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistuja, jolloin yksittäisen kuntalaisen on helppo ymmärtää ja noudattaa niitä. Tulevaisuudessa ympäristönsuojelumääräykset voivat entisestään helpottaa viranomaisten työtä tai raskaampaa lupamenettelyä toimimalla paikallisuutensa ja joustavuutensa vuoksi esimerkiksi lupamenettelyssä ympäristönsuojelun minimitasona.

Kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset palvelevat niin kuntalaisia kuin viranomaisia ja parantavat parhaimmillaan ympäristön tilaa kunnissa. Jatkossa ympäristönsuojelumääräyksiä tulee voida käyttää joustavasti ympäristönsuojelun välineenä kunnallisessa ympäristönsuojelutyössä.

# 1 Johdanto

## 1.1 Selvityksen tausta

Suomalaisen ympäristönsuojelusääntelyn lähtökohtana on ollut jo alkujaan erilaisten päätösten ja niistä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Hajapäästöjen vähentämiseen eivät ole kuitenkaan soveltuneet perinteiset pistekuormituksen ehkäisemiseen soveltuvat sääntelymekanismit, kuten esimerkiksi lupamenettelyt. Nimenomaan erilaisten hajapäästöjen ehkäisemiseksi kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset ovat ensisijaisen tärkeitä.<sup>1</sup> Ympäristönsuojelumääräykset ovat eräs ympäristöoikeudellinen ohjauskeino, jolla pyritään ympäristön suojelemiseen pilaantumiselta. Ne muodostuivat tärkeäksi ohjauskeinoksi ympäristönsuojelulain (86/2000, jäljempänä YSL) säätämisen yhteydessä vuonna 2000.<sup>2</sup>

Kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset ovat olleet eräs kunnallisen ympäristönsuojeluviranomaisen ”työkalu” lähes 15 vuoden ajan, mutta niiden vaikuttavuutta ei kuitenkaan ole aiemmin arvioitu tai selvitetty kattavasti. Ympäristönsuojelulain esitöiden perusteella ympäristönsuojelumääräykset ovat olleet sen säätämisen aikoihin uutta ympäristönsääntelyn keinovalikoimaa, joiden avulla on pyritty mahdollisimman joustavasti ja tehokkaasti ehkäisemään paikallisia ympäristöhaittoja muiden kuin luvanvaraisten toimintojen osalta.<sup>3</sup>

Ympäristönsuojelumääräyksiä on käytetty kunnissa vaihtelevasti – osassa kunnista määräykset ovat olleet voimassa 2000-luvun alusta alkaen, ja osassa niitä ei ole laadittu lainkaan. Määräyksiä ei ole ennen tätä selvitystä koottu, eikä niitä ole viranomaisten tai tutkijoiden taholta kattavasti analysoitu. Jotta ympäristönsuojelumääräysten käyttöalaa voitaisiin laajentaa, tulee ensin selvittää ja analysoida niiden tämän hetkinen käyttö sekä lainmukaisuus.

Selvityksen luvussa 1 on esitetty selvityksen tavoitteet ja taustat. Luvussa 2 avataan ympäristönsuojelumääräysten sääntelyperustaa. Luku 3 keskittyy analysoimaan perusteellisesti voimassa olevia ympäristönsuojelumääräyksiä ryhmiteltynä eri määräystyypppeihin. Luvun 3 alaluvuissa on esitelty esimerkinomaisesti voimassa olevia ympäristönsuojelumääräyksiä eri substanssialueilta havainnollistamaan mikä kussakin määräysryhmässä on olennaista ja hyväksi havaittua sääntelyä. Tässä luvussa sisennettyinä on esitetty joitakin esimerkkejä ympäristönsuojelumääräyksistä, joita kunnissa on annettu, havainnollistamaan varsinaista analysointia määräysten käytöstä. Nämä mallimääräykset ovat muokattu siten, että voimassa olevista ympäristönsuojelumääräyksistä ja Kuntaliiton ympäristönsuojelumääräysten laatimisoppaasta<sup>4</sup> on muokattu parhaiten käyttötarkoitustaan palvelevat määräysesimerkit. Luku 4 käsittelee mahdollisuuksia ympäristönsuojelumääräysten kehittämiseksi, ja luvussa 5 pohditaan niitä keinoja, joilla ympäristönsuojelumääräyksiä voisi kehittää tulevaisuudessa.

## 1.2 Selvityksen tavoitteet

Ympäristönsuojelulain ja -asetuksen uudistustyö on käynnissä, ja sitä koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle joulukuussa 2013.<sup>5</sup> Eräänä keskeisenä uudistuksen tavoitteena

1 Kuusiniemi 2013, s. 108.

2 HE 84/1999 vp, s. 50.

3 HE 84/1999 vp, s. 23.

4 Valpasvuo - Vitikka 2005. Tämä opas tullaan uudistamaan vuoden 2014 aikana.

5 HE 214/2013 vp

on parantaa lain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta sekä toteuttaa uudistuksia, joilla selkeytetään näiden säädösten rakennetta. Uudistusten tueksi sekä lain toimivuuden edistämiseksi tässä projektissa selvitetään kuntien ympäristönsuojelumääräysten käyttöä ja toimivuutta lain tavoitteiden toteuttamisen mekanismina. Selvityksessä pyritään kartoittamaan tällä hetkellä voimassa olevien ympäristönsuojelumääräysten kokonaisuus: kuinka laajasti ne ovat kunnissa käytössä, millaisia määräyksiä on annettu ja kuinka ne vastaavat kuntien omaileimaisia tarpeita ympäristönsuojelussa. Selvityksen toisena tutkimustehtävänä on pohtia määräysten käytön laajentamisen tarjoamia mahdollisuuksia keventää ympäristönsuojelun hallintoa, mahdollisesti siirtämällä painopistettä lupamenettelystä normisääntelyyn.

Selvitys keskittyy niihin ympäristönsuojelulain 19 §:n mukaisiin asioihin, joista ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa. Näitä ovat: määräykset koskien päästöjä ja niiden haitallisten vaikutusten ehkäisemistä, melun tai tärinän torjuntaa, toimintojen asemakaava-alueen ulkopuolelle sijoittumisen ympäristönsuojelullisia edellytyksiä, alueita joilla jäteveden johtaminen maahan, vesistöön tms. on kielletty ympäristön erityisen pilaantumisvaaran vuoksi, sekä lannan ja muiden maataloudessa käytettävien haitallisten aineiden levittämistä ympäristöön. Määräyksiä on voitu antaa lisäksi myös valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamisesta viranomaiselle sekä vesien ja meriympäristön tilan parantamiseksi koskevista toiminnoista.

Työn metodi on lainopillinen. Tarkoituksena on systematisoida ympäristönsuojelua koskevaa sääntelyä kunnan viranomaisen näkökulmasta. Lisäksi ympäristönsuojelumääräyksiä tutkitaan empiirisestä näkökulmasta havainnollistamaan millaisesta ohjauskeinosta ympäristönsuojelumääräyksissä on kyse. Ympäristönsuojelumääräyksiä lähestytään tällä hetkellä voimassa olevien normien kautta ja pohditaan myös niiden lainmukaisuutta. Osana tutkimusta on toteutettu kaksi työpajaa, joihin kutsuttiin kuntien ympäristönsuojeluviranhaltijoita sekä asiantuntijoita eri organisaatioista. Työpajojen avulla on pyritty selvittämään kuinka määräyksiä on konkreettisesti käytetty kunnissa, ja millaisia toiveita ja muutostarpeita määräysten soveltajilla on. Viranhaltijoilta on pyritty keräämään ruohonjuuritason ideoita kuinka määräysten avulla lupamenettelyä olisi mahdollista keventää.

Tutkimusaineistona käytetään voimassa olevia kuntien ympäristönsuojelumääräyksiä. Kuntien verkkosivuilta on kerätty voimassa olevat tai luonnosvaiheessa olevat ympäristönsuojelumääräykset, ja lisäksi kuntien ympäristönsuojeluviranhaltijoille on lähetetty täydennyspyyntö kunnan ympäristönsuojelumääräysten tilanteen selvittämiseksi projektin käyttöön. Määräykset on pohdittu systemaattisesti, ja niistä on analysoitu niin laadullisesti kuin määrällisesti. Voimassa olevien määräysten analysoinnin lähtökohdista on pohdittu projektin toista osiota, eli millaisia mahdollisuuksia kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä olisi tulevaisuuden sääntelykeinona keventää ympäristönsuojelulain prosesseja.

Tämä projektin osana ei toteuteta erillistä opasta ympäristönsuojelumääräysten valmistelun avuksi, mutta sellainen on erikseen tekeillä Kuntaliitossa, ja se valmistunee vuoden 2014 aikana. Oppaassa tullaan hyödyntämään tätä selvitystä sekä sen puitteissa kerättyä materiaalia olemassa olevista kuntien ympäristönsuojelumääräyksistä.

## 1.3 Suhde muuhun sääntelyyn

### 1.3.1 Ympäristönsuojelumääräykset ja muu lainsäädäntö

Kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset perustuvat siis ympäristönsuojelulain 19 §:n. Määräysten normiperusta on nimenomaan tässä laissa, eikä muiden lakien nojalla voida

ympäristönsuojelumääräyksiä antaa. Ympäristönsuojelumääräykset voivat olla vain ympäristönsuojelulakia täydentäviä määräyksiä.<sup>6</sup> Määräysten antamista ei siten voida perustella muun lainsäädännön velvoitteiden nojalla. Lisäksi YSL:n periaatteiden toteuttaminen myös tämän ohjauskeinon avulla on tärkeää.

Ympäristönsuojelulaki on pilaantumisen ehkäisemistä koskeva puitelaki, jota konkretisoivat valtioneuvoston asetukset sekä muut viranomaisten päätökset ja ohjeet. Koska lakia alemmantasoiset asetukset ovat usein yleisluontoisia, voivat ympäristönsuojelumääräykset paikallisten olosuhteiden vuoksi konkretisoida ja täydentää myös säädösten velvoitteita.<sup>7</sup> Määräyksillä tarkennetaan normien velvoitteita kuntakohtaisesti, ja tällöin määräykset voivat vaihdella eri kuntien välillä melkoisestikin. Tästä ei kuitenkaan muodostu ongelmaa kansalaisten tiedonsaannin ja oikeusturvan kannalta, koska kyseessä ovat yleisesti hyväksytyt velvoitteet.<sup>8</sup>

Ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan ympäristönsuojelumääräys syrjäytyy, mikäli myöhemmin annetaan ylemmätasoinen normi samasta asiasta. Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaiksi on todettu, että esimerkiksi valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkoston ulkopuolisilla alueilla (209/2011, jäljempänä hajajätevesiasetus) syrjäyttäisi kunnan ympäristönsuojelumääräyksen, mikäli määräys ei johtaisi yhtä hyvään puhdistustasoon kuin mitä asetuksessa on säännelty.<sup>9</sup>

Vaikka ympäristönsuojelumääräykset nojaavat vahvasti ympäristönsuojelulakiin, ovat muiden säädösten valmisteluaineistot tai muutostyöt vaikuttaneet myös ympäristönsuojelumääräysten kehittymiseen. Esimerkiksi vesilain (587/2011, jäljempänä VL) uudistamisen yhteydessä myös ympäristönsuojelulaki muutettiin, ja säädöksen muutosesityksessä mainittiin, että ruoppaukseen liittyvien hankkeiden yhteydessä on otettava huomioon kunnan ympäristönsuojelumääräykset siltä osin kuin niihin liittyy hanketta koskevia määräyksiä.<sup>10</sup> Vesilain uudistuksen yhteydessä myös YSL 19.2 §:n 4 kohtaan lisättiin selvennyksenä vesistöä pienempien uomien määritelmät. Muun ohella tällä lisäyksellä ympäristönsuojelumääräyksissä on korostunut vesiensuojelullinen näkökulma, sillä suuri osa kunnallisista ympäristönsuojelumääräyksistä keskittyy pohja- tai pintavesien suojelemiseen.

Vesienhoidon järjestämisestä annettu laki (1299/2004) toi lisäyksiä YSL 19 §:ään liittyen vesienhoitosuunnitelmiin sekä niiden huomioimiseen ympäristönsuojelumääräyksissä.<sup>11</sup> Vesienhoitosuunnitelmien tavoitteet eivät aiheuttaisi suoria velvoitteita toiminnanharjoittajille, vaan ne tulisivat sitoviksi muun lainsäädännön, lupapäätösten ja mahdollisesti annettavien paikallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta. Esitöiden mukaan määräysten käyttöä vesientilan parantamiseksi korostettaisiin.<sup>12</sup> Samassa yhteydessä myös YSL 19.2 §:ään tuli uusi seitsemäs kohta, jonka mukaan kunta voi antaa ympäristönsuojelumääräyksiä vesien tilan parantamiseksi, mikäli vesienhoitosuunnitelman mukaan kyseiset määräykset ovat tarpeellisia.<sup>13</sup> Samoin muutettiin myös YSL 92 §:n 2 momenttia, jolla tehostettiin

6 HE 214/2013 vp, s. 199.

7 Tällä hetkellä esimerkiksi nitraattiasetuksen liitteiden ohjeita on muodostettu sitoviksi velvoitteiksi kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä. Nitraattiasetus on kuitenkin uudistumassa ja liitteiden ohjeet siirtymässä varsinaiseen asetukseen, joten sen osalta tilanne tulee muuttumaan.

8 HE 84/1999 vp, s. 50.

9 HE 84/1999 vp, s. 51. Tämän hallituksen esityksen aikana voimassa oli talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annettu valtioneuvoston asetus (542/2003, jäljempänä vanha hajajätevesiasetus), jonka korvasi uusi hajajätevesiasetus v. 2011.

10 HE 277/2009 vp, s. 50.

11 HE 120/2004 vp

12 HE 120/2004 vp, s. 1–2, ja 23.

13 HE 120/2004 vp, s. 51.

.....

vesienhoitosuunnitelmia koskevan lainmuutoksen vaikutusta, jonka mukaan ELY voi panna vireille vaatimuksen vesienhoitosuunnitelmia koskevan ympäristönsuojelumääräyksen antamisesta.<sup>14</sup> Ympäristönsuojelulain muutoksella lain 19.2 §:n 7 kohtaan tuli lisäys, että kunta voi antaa ympäristönsuojelumääräyksiä, jos määräykset olisivat merenhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia.<sup>15</sup>

### **1.3.2 Ympäristönsuojelumääräysten ja muiden kunnallisten määräyskokoelmien suhde**

Kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä vastaavia kunnallisia määräyskokoelmat ovat jätehuolto- ja terveydensuojelumääräykset, rakennusjärjestykset sekä osittain myös kaavamääräykset.<sup>16</sup> Ympäristönsuojelumääräyksissä on annettu melko paljon määräyksiä sellaisista asioista, joista säännellään myös muussa kuin ympäristönsuojelulaissa, tai jotka sivuavat muita kunnallisia määräyskokoelmia. Erityisen paljon on annettu määräyksiä liittyen jätehuoltoon, joka lähtökohtaisesti kuuluu jätelain (646/2011) ja jätehuoltomääräysten sääntelyalaa.

Lähtökohtaisesti ympäristönsuojelumääräykset ovat ympäristön pilaantumisen estämiseksi luotuja kunnallisia normeja, kun taas jätehuoltomääräykset koskevat kunnassa toteuttavaa jätehuoltoa. Ympäristönsuojelumääräyksissä voi kuitenkin olla sellaisia jätteisiin liittyviä määräyksiä, joilla pyritään ehkäisemään ympäristön pilaantumista.<sup>17</sup> Ympäristönsuojelumääräysten tavoitteena on lähtökohtaisesti estää pilaantumista, mitä myös jätteistä voi aiheutua. Tarkkaa rajanvetoa jätessäntelyn ja ympäristönsuojelusääntelyn välillä on näin ollen hankala tehdä. Periaatteellisella tasolla voidaan ajatella, että konkreettisesti jätteitä ja jätehuollon järjestämistä koskevat toiminnot kuuluvat jätessäntelyn ja jätehuoltomääräysten soveltamisalaa, mutta tietyt sellaiset jätteisiin liittyvät toiminnot, joista voi aiheutua ympäristön pilaantumista, voidaan sisällyttää myös ympäristönsuojelumääräyksiin.

Rakennusjärjestykset ja ympäristönsuojelumääräykset sivuavat toisiaan mm. jätevesijärjestelmien ja tallien, ulkotarhojen, lantaloiden tai muiden vastaavien rakennelmien rakentamiseen liittyen. Hajajätevesiasetuksen mukaisia määräyksiä voi kunnissa olla rakennusjärjestyksessä, mutta ympäristönsuojelumääräyksissä näistä voidaan määrätä rakennusjärjestyksestä tiukemmin.<sup>18</sup> Rakennusjärjestykset koskevat rakentamista ja siihen liittyviä toimintoja. Ne ovat ennakkollisen puuttumisen keinoja, kun taas YSL:n mukaiset ympäristönsuojelumääräykset ohjaavat rakennushankkeeseen ryhtyvää hankkeen suunnitteluvaiheessa. Ympäristönsuojelu-, jätehuolto- ja terveydensuojelumääräykset sen sijaan ovat toimintaa, kuten esimerkiksi rakentamisen jälkeistä kiinteistön käyttöä, koskevia määräyskokoelmia. Rakennusjärjestykset ja ympäristönsuojelumääräykset sivuavat toisiaan mm. jätevesiin ja maalämpöön liittyvien asioiden osalta.<sup>19</sup>

MRL 41.1 §:n yleiskaavan ja 57.1 §:n asemakaavan määräykset voivat koskea muun ohella haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Edellä mainitut kaavamääräykset koskevat rakentamista ja maankäyttöä ja sen suunnittelua koskevaa ympäristön pilaantumista, jolloin ympäristönsuojelumääräyksissä näkökulma on tyystin erilainen. Kaa-

14 Nordberg 2009, s. 276.

15 HE 323/2010 vp. s. 20.

16 Ympäristö-, jätehuolto- ja terveydensuojelumääräykset ovat toimintaa koskevia määräyskokoelmia, kun taas rakennusjärjestys on (rakentamista koskevaa) ennakkoivaa puuttumista. Kuntaliitto 2012, rakennusjärjestyksen laatimisopas, s. 74.

17 YSL 2 §:n mukaan lakia sovelletaan pilaantumista aiheuttavaan toimintaan, sekä toimintaan, jossa syntyy jätettä.

18 Valpasvuo - Vitikka, 2005, s. 4.

19 Näitä on analysoitu tarkemmin määräyskohtaisesti jaksossa 3.



vamääräyksissä kielletään haitallisia ympäristövaikutuksia tai puututaan maaperän pilaantumiseen, joten niiden käyttöala on selkeästi erilainen kuin kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä. Näin ollen kaavamääräyksiä ja ympäristönsuojelumääräyksiä tulee soveltaa limittäin ja ne on huomioitava määräysten valmistelussa.

## 2 Sääntelyperusta

### 2.1 Ympäristönsuojelulaki 19 §

Kuntien ympäristönsuojelumääräykset perustuvat ympäristönsuojelulain 19 §:ään. Ympäristönsuojelumääräysten avulla täydennetään lainsäädäntöä, ja niiden merkitys on nimenomaan selventää ja tarkentaa kunnassa vallitsevia velvoitteita ja yleisesti hyväksyttyjä toimintatapoja ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus on meneillään, ja hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi ympäristönsuojelulaiksi annettiin joulukuussa 2013. Ympäristönsuojelumääräysten osalta asiasisällöllisesti laki ei muutu, mutta niitä koskevan säännöksen numerointi muuttunee uudessa laissa pykäläksi 202, ja lisäksi myös säännöksen sanamuoto on erilainen kuin aiemmin.

Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan YSL 3 §:n mukaan sellaista ihmisen toimintaa, jonka seurauksena aiheutuu muun ohella terveyshaittaa, haittaa luonnolle tai sen toimintoille tai ympäristön yleisen viihtyvyyden tai ympäristön yleisen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä. Ympäristöarvojen heikentymisen ohella on tärkeää huomioida, että myös terveyshaittaa pidetään ympäristön pilaantumisena. Uuden ympäristönsuojelulain esitöissä on korostettu aiempaan verrattuna terveyshaitan merkitystä ympäristön pilaantumisen osana, ja tämä termi on esitöissä nostettu terveysvaaran ohelle pohjaveden pilaamiskieltoa koskevaan lain 17 §:n.<sup>20</sup>

#### 19 § Kunnan ympäristönsuojelumääräykset

Kunnanvaltuusto voi antaa tämän lain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä (*kunnan ympäristönsuojelumääräykset*). Määräykset eivät voi koskea tämän lain mukaan luvanvaraista toimintaa eivätkä 30 §:n 3 momentissa, 62 §:ssä tai 78 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimintaa tai puolustusvoimien toimintaa. Kunnan ympäristönsuojelumääräykset eivät myöskään voi koskea toimintaa, jonka ympäristönsuojeluvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksessa ja joka rekisteröidään tietojärjestelmään siten kuin 65 §:n 1 tai 2 momentissa säädetään. (9.4.2010/253)

Määräykset voivat koskea:

- 1) toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia;
- 2) erityisen häiritsevän tilapäisen melun tai tärinän torjuntaa;
- 3) toimintojen sijoittumisen ympäristönsuojelullisia edellytyksiä asemakaava-alueen ulkopuolella;
- 4) alueita, joilla ympäristön erityisen pilaantumisvaaran vuoksi on kielletty jäteveden johtaminen maahan, vesistöön taikka ojaan, lähteeseen, tekolammikkoon tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiseen noroon; (27.5.2011/588)

20 HE 214/2013, s. 96-97.

- 5) vyöhykkeitä ja alueita, joilla lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan;
- 6) valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista; sekä (30.12.2004/1300)
- 7) vesien ja meriympäristön tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisen vesienhoitosuunnitelman tai merenhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia. (25.3.2011/273)

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi myöntää poikkeuksen ympäristönsuojelumääräyksestä siinä mainituin perustein.

Ennen ympäristönsuojelumääräysten antamista on asianomaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle varattava tilaisuus lausunnon antamiseen. Päätös ympäristönsuojelumääräysten hyväksymisestä annetaan tiedoksi siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Päätös katsotaan annetun tiedoksi, kun kuulutus on asetettu yleisesti nähtäville. Samoin on kuulutettava ympäristönsuojelumääräysten voimaantulosta. Määräykset on lähetettävä tiedoksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. (22.12.2009/1590)

Säännöksessä kuvataan tyhjentävästi niin toimivaltainen viranomainen, menettely, kuin konkreettisesti määräysten sisällöllinen rajaaminen. Ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa lain täytäntöön panemiseksi, eli määräysten tulee perustua YSL 19 §:ään tai sen nojalla annettujen säädösten konkretisointiin. Määräykset voivat olla koko kuntaa tai vain sen osaa koskevia, sillä joitakin ympäristöhaittaa aiheuttavia toimia voi esiintyä vain paikallisesti (esimerkiksi melu).<sup>21</sup>

Ympäristönsuojelulain uudistuksen 202.2 §:ssä olisi muutoksena voimassa olevaan lakiin listattu selkeästi ne toiminnot, joista ympäristönsuojelumääräyksiä ei voida antaa.<sup>22</sup> Listaus vastaa pääosin voimassa olevan lain 19.1 §:n mainintaa toimista, joista määräyksiä ei voida antaa. Tällaisia toimintoja ovat:

- luvanvarainen tai rekisteröitävä toiminta
- koeluontoinen tai lyhytaikainen toiminta 30.3 §:n mukaisesti
- poikkeukselliset tilanteet (mm. välitön ympäristön pilaantumisen vaara) 62 §:n mukaan
- pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskeva ilmoitusmenettely 78.2 §:n mukaisesti
- puolustusvoimien toiminta.

Ympäristönsuojelumääräysten antamisen lähtökohta on, että lupa- ja ilmoituksenvaraisesta tai rekisteröitävästä<sup>23</sup> toiminnasta ei voida antaa ympäristönsuojelumääräyksiä. Poikkeuksena tähän ovat kuitenkin ne melua ja tärinää aiheuttavat tilapäiset toiminnot, joista tulee 60 §:n mukaan tehdä meluilmoitus. Ympäristönsuojelumääräyksillä kunta voi määrätä, että

21 HE 84/1999 vp. s. 50.

22 HE 214/2013 vp, s. 259.

23 Maininta siitä, että ympäristönsuojelumääräyksiä ei voida antaa rekisteröitävästä toiminnasta lisättiin YSL:n vuonna 2010. HE 100/2009 vp, s. 8.

tietyistä melua aiheuttavista toiminnoista tai töistä ei tarvitse tehdä lain mukaista meluilmoitusta. Näin kunta voi määrätä, että ilmoitusvelvollisuus aktualisoituu ainoastaan silloin, kun haitta on merkityksellinen. Tätä kautta kunta voi määräyksiä antamalla tosiasiallisesti vähentää lupa- tai ilmoitusmenettelyn soveltamista.<sup>24</sup>

YSL 19.1 §:n mukaan ”määräykset eivät voi koskea tämän lain mukaan luvanvaraista toimintaa - -”. Säädöksen esitöissä mainitaan, että ”Määräyksiä voitaisiin antaa vain muusta kuin ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraisista toimista.”<sup>25</sup> Joidenkin kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on mainittu, että ne eivät koske yritystä, jolla on ympäristölupa. Selvityksen perusteella on havaittu, että joissakin kunnissa em. säännöstä on tällöin tulkittu virheellisesti siten, että kyseinen yritys olisi kokonaan ympäristönsuojelumääräysten soveltamisen ulkopuolella. Todellisuudessa kyse on siitä, että YSL 19.1 §:n mukaan määräykset eivät voi koskea tietyn toiminnanharjoittajan luvanvaraista toimintaa, mutta muissa kuin luvanvaraisessa toiminnassa määräykset velvoittavat näitä toiminnanharjoittajia yhdenvertaisesti muiden toimijoiden kanssa.

### 2.1.1 Ympäristönsuojelumääräykset voivat olla säädöksiä tiukempia

Ympäristönsuojelumääräysten tarkoituksena on kunnan paikalliset olosuhteet huomioiden estää ympäristön pilaantumista. Määräykset on annettava lainsäädännön puitteissa, mutta ne voivat olla myös säädöksiä tiukempia, mikäli vain näin voidaan estää ympäristön pilaantuminen johtuen esimerkiksi paikallisesta pilaantumisherkkyydestä. Eduskunnan ympäristövaliokunta on todennut, että valtakunnallisella tasolla edellytettyä tasoa ankarampia määräyksiä ei saa asettaa kuntien ympäristönsuojelumääräyksillä kuin erityisen pilaantumisen vaaran vuoksi.<sup>26</sup>

Normeja tiukemmat määräykset tulee perustella erityisen hyvin. Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessään 2006:58 todennut, että ”Määräys voi kuitenkin olla ankarampi kuin asetuksen säännökseen sisältyvä vaatimus, jos tarve ankaramman määräyksen antamiseen perustuu paikallisiin olosuhteisiin.”<sup>27</sup> Paikalliset olosuhteet voivat siis olla eräs syy sille, että kunnallinen ympäristönsuojelumääräys on velvoittavuudeltaan normia tiukempi. Tässä ennakkoratkaisussa tuomioistuimien totesi, että ”kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin ei sinänsä ole estettä sisällyttää vaatimuksia, jotka olivat ankarampia kuin maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (931/2000) sisältyvät säännökset.”<sup>28</sup> Ympäristönsuojelumääräykset painottavat siten osaltaan EU-oikeudesta lähtöisin olevaa varovaisuusperiaatetta.<sup>29</sup>

Lähtökohtana siis on, että ympäristönsuojelumääräykset voivat olla säädöshierarkiasa ylempiä normeja tiukempia, mutta vain ympäristön erityisen pilaantumisen vaaran ja paikallisten olosuhteiden vuoksi.<sup>30</sup> Myös mikäli säädös on selvästi erilaiselta sääntelyalueel-

24 HE 84/1999 vp, s. 51 ja KHO 2006:58 s. 23 ”Vaikka määräykset voisivat koskea vain muita kuin luvan- tai ilmoituksenvaraisia toimintoja, niiden noudattaminen voisi silti tosiasiallisesti vähentää tarvetta soveltaa lain lupa- ja ilmoitusmenettelyjä.”.

25 HE 84/1999 vp, s. 111.

26 YmVM 4/1999 vp, s. 9.

27 KHO 2006:58 s. 23.

28 KHO 2006:58, s. 1. Valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (931/2000, jäljempänä nitraattiasetus).

29 Nordberg 2009, s. 425. Teoksen näkökulma on maatalousoikeudellinen, ja varovaisuusperiaate tässä yhteydessä nivoutuu nitraattiasetukseen ja tätä kautta ympäristönsuojelumääräyksiin, kun ne ovat em. asetusta tiukempia.

30 KHO:2006:58 päätöksessä mainitaan, että ”Ympäristönsuojelulaissa ei kiellä antamasta asetusta ankarampia kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä.”

ta, kuin johon liittyen tiukempia ympäristönsuojelumääräyksiä annetaan, voidaan normia tiukempia ympäristönsuojelumääräyksiä antaa. Niiden tulee kuitenkin perustua ympäristönsuojelulakiin sekä paikallisiin olosuhteisiin.<sup>31</sup>

## 2.2 Toimivalta

### 2.2.1 Ympäristönsuojelulain uudistus

YSL 19.4 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräysten antamisesta päättää kunnanvaltuusto. Uuden ympäristönsuojelulakiehdotuksen 202 §:n mukaan ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa toimivalta olisi kunnalla, ei kunnanvaltuustolla.<sup>32</sup> Tällöin kunta voisi päättää kuntalain (365/1995) ja kunnan hallinnollisten määräysten perusteella delegoiko se ympäristönsuojelumääräysten antamisvallan kunnanvaltuustoa alemmalle viranomaiselle. Tämän muutoksen avulla määräysten antaminen voisi helpottua ja nopeutua, jos toimivallasta voitaisiin päättää kunnan sisällä vapaasti, ja vaikkapa kunnan ympäristönsuojelusta vastaava lautakunta voisi käyttää tätä toimivaltaa ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa. Tämä muutos on hyvin merkittävä verrattuna aiempaan voimassa olevaan säädökseen, ja vasta uuden lain voimaantultua voidaan arvioida millaisia vaikutuksia tämänkaltaisella muutoksella voi käytännössä olla kunnissa.

Ympäristönsuojelumääräysten antamisen voidaan katsoa olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten kunta ei voi siirtää tällaisia tehtäviä perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan muulle kuin viranomaiselle. Tällä hetkellä YSL 21 § sääntelee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallan siirrosta, mutta toimivallan siirtoa viranomaiselta viranhaltijalle ei kuitenkaan voida soveltaa ympäristönsuojelumääräysten antamiseen niiden merkittävyyden vuoksi. Uuden YSL:n voimaan tultua kunnassa on myös syytä harkita tarkkaan onko asianmukaista antaa valtuutus ympäristönsuojelumääräysten antamisesta muulle kunnan viranomaiselle kuin kunnanvaltuustolle.

Jos kunnanvaltuusto on johtosäännöllään antanut ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaa yleisesti ympäristönsuojeluasioissa viranhaltijalle, voi viranomainen tällä perusteella siirtää toimivallan ympäristönsuojelumääräyksistä poikkeamisesta viranhaltijalle. Tätä subdelegointimääräystä ei tarvitse antaa erikseen ympäristönsuojelumääräyksissä, mutta niiden perusteluissa voidaan viitata YSL 21.2 §:n sekä lakiin kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) 7 §:ään<sup>33</sup>.

YSL 92 §:n mukaan myös elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus<sup>34</sup> voi panna vireille vaatimuksen vesien tai meriympäristön tilan parantamiseksi tehtäviä toimia koskevien ympäristönsuojelumääräysten antamiseksi mikäli kyse on vesien tilan parantamisesta tai niiden tilan suojaamista koskevista toimista. Vireillepano voisi aktualisoitua, mikäli kunta ei ole ryhtynyt toimiin tällaisten määräysten antamiseksi. ELY:n vireillepanon tulisi perustua vesienhoitosuunnitelmassa esitettyyn tarpeeseen ja siihen, että määräyksillä olisi vaikutusta vesien tilaan. YSL 96 §:n nojalla ELY:llä olisi valitusoikeus kunnan tekemästä päätöksestä

31 KHO 2006:58, s. 20-21: ”Kuitenkaan esimerkiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain mukainen puhtaanapitovelvollisuus ei estäisi antamasta määräyksiä ankarammasta velvollisuudesta katujen pölyämisen vähentämiseksi säädösten soveltamisalan erilaisuuden vuoksi.” ja Valpasvuo - Vitikka 2005, s. 9.

32 HE 214/2013 vp, s. 167.

33 Valpasvuo - Vitikka s. 8.

34 Uudessa YSL:ssä vireillepano-oikeus löytyy lain 186:stä, ja siinä vireillepano-oikeudelliseksi viranomaiseksi on mainittu yleisesti valtion valvontaviranomainen.

ympäristönsuojelumääräysten antamiseksi.<sup>35</sup> Vesienhoitosuunnitelmaa vastaavat, merenhoitosuunnitelmaa koskevat vireillepano-säännökset tulivat osaksi ympäristönsuojelusääntelyä vuonna 2011.<sup>36</sup> Vesienhoitosuunnitelmien tavoitteet eivät aiheuta suoraan velvoitteita toiminnanharjoittajille tai kansalaisille, joten tämän vuoksi ne tulisivat sitoviksi muun lainsäädännön, lupapäätösten ja ympäristönsuojelumääräysten kautta.<sup>37</sup> Ympäristönsuojelumääräysten antaminen lähtee yleensä liikkeelle kunnassa ilmenneestä tarpeesta säännellä tarkemmin kuinka ympäristön pilaantumista voitaisiin ehkäistä antamalla kunnan ominaispiirteitä koskevia kuntakohtaisia määräyksiä.

## 2.2.2 Ympäristönsuojelumääräykset perustuslain näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta on todennut ympäristönsuojelumääräysten antamisvaltuutuksesta, että valtuutus on rajoitettu paikallisiin tarpeisiin kunnassa. Ympäristönsuojelumääräysten antamiseen liittyy myös jonkin verran valtiosäännöllistä problematiikkaa, koskien perusoikeusrajoitusten laintasoisuutta sekä tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä<sup>38</sup> - kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä ei siis voida antaa perusoikeuksia rajoittavia määräyksiä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on tuonut esille, että kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten on oltava sidottu ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen ja vähentämiseen sekä YSL 3 §:n ympäristön pilaantumisen käsitteeseen. Valiokunnan mukaan kunnille on vanhastaan osoitettu vain rajoitettua säädösvaltaa, ja se on tässä tapauksessa rajoitettu koskemaan kuntien paikallisia tarpeita. Määräykset voivat koskea muuta kuin luvanvaraista toimintaa, ja ne ovat lakia täydentäviä säädöksiä - ympäristönsuojelumääräykset rajautuvat siis aineellisesti YSL:n sisältöön. Myös suhteellisuusperiaate yleisenä hallinnon periaatteena vaikuttaa ympäristönsuojelumääräysten sisältöön. Valiokunnan mukaan ympäristönsuojelumääräysten sääntelyala ei muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska YSL 19 § on perustunut yleisluontoisiin, joustaviin ilmaisuihin. Tätä ei kuitenkaan ole pidetty perusoikeuksia koskevan sääntelyn kannalta ongelmana<sup>39</sup>, sillä tarpeen mukaan ympäristönsuojelumääräysten sisältö ja niiden asema joustavina normeina tarkentuu YSL 96 §:n nojalla tuomioistuimessa.<sup>40</sup>

Ympäristönsuojelumääräyksiä valvoo kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan joustavasti täydentää lainsäädäntöä kunnan paikallisten ominaispiirteiden vaatimilla tavoilla, ja tässä tehtävässä määräyksiä valmistelevalla viranhaltijalla on merkittävä rooli. Tässä tehtävässä haasteita voi aiheuttaa se, että pilaantumista tai muuta mahdollisesti aiheutuvaa haittaa voi olla hyvin hankalaa arvioida etukäteen. Ympäristönsuojelumääräysten avulla toteutuu myös se ajatus, että ennakollinen puuttuminen on usein tehokkaampaa kuin jälkikäteen vahingon korjaaminen.

35 HE 120/2004 vp, s. 51 - 52.

36 HE 323/2010 vp, s. 21.

37 HE 120/2004 vp, s. 1.

38 PeVL 11/1999.

39 Ympäristönsuojelumääräyksiä koskevat YSL 19 §:n säännökset ovat jonkin verran yleisluontoisempia ja joustavampia kuin se vaatimus, että perusoikeuksia rajoittavien säännösten tulisi olla tarkkarajaisia. PeVL 11/1999 vp, s. 4.

40 PeVL 11/1999 vp, s. 3.



## 2.3 Määräysten laatimisprosessi

### 2.3.1 Menettely

Kunnan ympäristönsuojelumääräykset annetaan kuten muut kunnalliset säännöt. YSL 19.4 § sääntelee tarkemmin menettelystä. Yleensä ympäristönsuojelun viranhaltija valmistelee kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset, jotka käsitellään kunnallisessa ympäristönsuojelun viranomaisessa. Määräykset hyväksytään kunnanvaltuustoon, ja niihin pyydetään lausunnot tarpeellisilta tahoilta, kuten naapurikunnat, yhdistykset, yrittäjät ja elinkeinonharjoittajat jne. Määräyksistä on kuulutettava, ja varattava kuntalaisille mahdollisuus esittää mielipiteensä määräysluonnoksista. Ennen määräysten hyväksymistä on myös ELY:lle varattava tilaisuus tulla kuulluksi, ja lisäksi kuntien muita asiantuntijaviranomaisia on kuultava määräyksiä annettaessa. Tällaisia viranomaisia ovat mm. terveydensuojeluviranomainen sekä rakennusvalvontaviranomainen.<sup>41</sup> Määräyksiä annettaessa on otettava huomioon muiden kunnallisten määräyskokoelmien vaatimukset, jotta kunnassa ei anneta ristiriitaisia tai päällekkäisiä määräyksiä.

Määräysluonnoksista on tiedotettava hallintolain(434/2003 vp) mukaisesti, ja hyväksymistä koskeva päätös on kuulutettava. Päätöksen valitusaika alkaa siitä kun kuulutus määräysten antamisesta on julkaistu. Määräysten antamista koskevasta päätöksestä voidaan valittaa YSL 94.6 §:n mukaan kunnallisvalituksella. Määräysten voimaantulosta on tiedotettava tehokkaasti kuntalaisille ja ELY:lle.<sup>42</sup> Määräysten valmistelussa noudatettavaksi tulevat hallintolain 34, 41 ja 62 §:t, ja samoja säännöksiä on noudatettava kun määräysten päivitys on käsillä.<sup>43</sup>

Uuden ympäristönsuojelulakiluonnoksen 203 § vastaa lähtökohtaisesti voimassa olevan lain 19.4 §:ää, määräysten antamisen menettelystä. Säännöksen mukaan ennen määräysten antamista kunnan on varattava valtion valvontaviranomaiselle ja tarvittaessa myös muille viranomaisille tilaisuus antaa lausunto valmisteilla olevista määräyksistä. Lisäyksenä säännökseen tulisi maininta, että kunnalla olisi velvollisuus tiedottaa määräysten valmistelusta ja hyväksytystä määräyksistä kunnan verkkosivuilla tavanomaisen kuuluttamisen lisäksi.<sup>44</sup>

Ympäristöön liittyvä sääntely muuttuu jatkuvasti, ja myös ympäristönsuojelumääräysten osalta tulee huomioida uudet säädökset tai vanhojen säädösten muuttuminen. Ympäristönsuojelumääräyksiä tulisi kunnissa päivittää tarpeen mukaan, ja ainakin silloin, kun määräyksiä koskeva substanssisääntely muuttuu olennaisesti.

### 2.3.2 Osallistuminen

Uuden ympäristönsuojelulakiehdotuksen eräs merkittävä lähtökohta on perustuslain 20 §:n eli ympäristöperusoikeussäännöksen toteutuminen. PL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tätä perusoikeutta toteuttamaan on uuden YSL:n ympäristönsuojelumääräysten

41 HE 84/1999 vp. s. 51.

42 HE 84/1999 vp. s. 51 - 52.

43 Muistio, Kuntaliitto, 2011. s. 2. Muistiossa kyse on haja-asutusalueiden jätevesien käsittelemisestä, ja määräysten kokonaisvaltaisen päivittämisen osalta on todettu, että siinä noudatetaan samoja menettelyjä kuulemisten ja lausuntojen pyytämisen osalta kuin varsinaisessa määräysten valmistelussa.

44 HE 124/2013, s. 192: ”Asian (YSM:n valmistelu) vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.” Tämä vastaa hallintolain 41.2 §:ää.

menettelyä koskevassa 203 §:ssä mainittu hallintolain 41 §, jota sovellettaisiin vaikutusmahdollisuuksien varaamisen suhteen.<sup>45</sup> Uuden lain esitöiden perusteella tällä ei tarkoiteta HL 34 §:n mukaista asianosaisen kuulemistä, sillä ympäristönsuojelumääräysten antaminen ei kohdistu suoranaisesti mihinkään tiettyyn tahoon - asianosaisia ei siis määräysten antamisen osalta ole. Viittaamalla uuden lain 203 §:ssä HL 41 §:n pyritään tekemään määräysten antamisesta yhä avoimempaa ja kuntalaisia osallistavampaa. Kuntalaisten tietämystä ympäristönsuojelumääräyksistä edistää varmasti uuden lain säännös, jossa veloitetaan tiedottamaan ympäristönsuojelumääräyksistä verkkosivujen kautta - näin tietojen saaminen kunnan asioista on aiempaa helpompaa.<sup>46</sup>

Kuntalain 27.2 §:n kolmannen kohdan mukaan kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia. Ympäristönsuojelumääräykset ovat kunnan tasolla yleisluontoisia ja koskevat näin ollen kaikkia kuntalaisia, joten kuntalaisten kuuleminen määräyksiä annettaessa on tärkeää, ja lisäksi kuntalaisille tulee varata mahdollisuus lausua mielipiteensä prosessin edetessä. Koska määräykset koskevat kaikkia kuntalaisia, on niitä valmistellessa tärkeää huomioida erilaisen sidosryhmien osallistuminen määräysten valmisteluprosessiin. Tällaisia sidosryhmiä ovat mm. asukas- ja kyläyhdistykset, maatalous- ja viljelijäyhdistykset, ympäristö-, yrittäjä- ja metsähoitoyhdistykset sekä muut kansalaisjärjestöt.<sup>47</sup>

Ympäristönsuojelumääräyksistä olisi tärkeää saada lausunnot myös muilta viranomais- tahoilta, erityisesti jätehuolto-, terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisilta, mutta myös ELY:n, pelastuslaitoksen tai vesihuoltolaitoksen lausunnot määräyksistä voivat olla tarpeen.<sup>48</sup>

## 2.4 Poikkeaminen

Mahdollisuus poiketa ympäristönsuojelumääräyksistä on erityisen tärkeää niin kuntalais- ten kuin viranomaistenkin näkökulmasta. Näin voidaan huomioida tulevaisuudessa eteen tulevat etukäteen ennakoimattomat tilanteet. Poikkeamismääräys on hyvin yleinen määräys- tyyppi kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä. Ympäristönsuojelulain 19.3 § sääntelee, että ”Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi myöntää poikkeuksen ympäristönsuoje- lumääräyksistä siinä mainituin perustein.”<sup>49</sup> Ympäristönsuojelumääräyksistä *voidaan poiketa* huolimatta siitä, että onko niissä erikseen annettu erillinen poikkeamismääräys tai määräys- kohtainen poikkeamismahdollisuus. Yleinen poikkeamismahdollisuus perustuu suoraan YSL 19.3 §:n.<sup>50</sup>

45 HE 214/2013 vp, s. 167.

46 HE uudeksi ympäristönsuojelulaiksi, s. 167. Toisaalta asianosaisten kuulemisen tarkeydestä on kuitenkin mainittu hajajätevesiasetuksen soveltamisohjeiden yhteydessä. Kts. Kuntaliiton muistio 2011, s. 5.

47 Valpasvuo - Vitikka 2005, s. 4.

48 Valpasvuo - Vitikka 2005, s. 5.

49 Myös HE 84/1999 vp, s. 112 mainitaan, että: ”Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi myöntää poikkeuksia määräyksistä. Poikkeamismenettelystä ja poikkeamisen edellytyksistä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä. Poikkeus käsiteltäisiin noudattaen hallintomenettelyä, jolloin naapureita olisi tarpeen mukaan kuultava.” Myös jätelain 91.3 §:n sisältyy vastaava säännös koskien jätehuoltomääräyksistä poikkeamista, ja jätelain esitöissä mainitaan, että jätehuoltomääräysten poikkeamissäännös vastaa YSL:n 19 §. kts. HE 199/2010 vp.

50 Kts. myös Kumpula, s. 1365, teoksessa Kuusiniemi et al., Ympäristöoikeus, Helsinki 2013.

Ratkaisussaan KHO 24.5.2012 t. 1373 korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, joka koski Kirkkonummen kunnan ympäristönsuojelumääräysten lainmukaisuutta. Ratkaisussa KHO ei muuttanut Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä, jossa tuomioistuin ei pitänyt perustuslain vastaisena ympäristönsuojelumääräystä, joka asetti tietyt vähimmäisetäisyydet hevosten ja muiden eläinten ulkotarhojen ja ratsastuskenttien sekä vesistöjen välille. HaO:n mukaan etäisyydet eivät olleet PL 15 § maaomaisuuden käyttöä ja 18 § elinkeinonvapautta rajoittavia, sillä kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä oli lisäksi erillinen poikkeamissäännös nimenomaisesti kyseisistä etäisyyksistä poikkeamiselle yksittäistapauksessa. Valittajien oikeusturva oli siten taattu, sillä velvoittavista määräyksistä oli kuitenkin mahdollista poiketa erityisen poikkeamismääräyksen ansiosta.

Kuten tämän ratkaisun perusteella on todettu, ovat poikkeamismahdollisuudet ympäristönsuojelumääräyksistä erittäin tärkeitä toiminnanharjoittajan ja kaikkien kuntalaisten oikeusturvan kannalta. Kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin olisi hyvä sisällyttää yleinen mahdollisuus poiketa yksittäistapauksessa määräyksistä, vaikka tämä oikeus onkin johdettavissa suoraan lainsäädännöstä YSL 19.3 §:n nojalla. Tämä on hyvä tuoda selkeästi esille suoraan määräysten kohteina oleville kuntalaisille ja toiminnanharjoittajille. Myös selkeyden ja tarkkarajaisuuden periaatteiden mukaan poikkeamismääräys on hyvä olla omana määräyksenään kunnallisessa ympäristönsuojelumääräyskokoelmassa, jotta vältytään siltä olettamalta, että määräyksistä ei voisi poiketa poikkeamismääräyksen niistä puuttuessa - 18 % kunnista tällainen määräys puuttuu.

Kaikkia todellisia määräysten soveltamistilanteita ei ole mahdollista huomioida tyhjentävästi määräyksiä annettaessa, ja myös tämän vuoksi on tärkeää sisällyttää poikkeamismääräys ympäristönsuojelumääräyksiin. Suurissa kaupungeissa yleistä poikkeamismahdollisuutta ei kuitenkaan usein ole otettu mukaan määräyksiin, koska sen pelätään lisäävän poikkeamishakemusten määrää. Kuitenkin kunnista 82 % oli sisällyttänyt määräyksiinsä yleisen poikkeamismahdollisuuden. Usein myös yksittäiseen määräykseen on lisätty poikkeamismahdollisuus – esimerkiksi koskien vaarallisten aineiden säiliöiden tarkastusajankohtaa tai jätevesijärjestelmän etäisyyksistä poikkeamista. Kunnista 48 % oli antanut määräyksissään mahdollisuuden poiketa yksittäisestä määräyksestä. Kuitenkin esimerkiksi talousjätevesiä koskevan määräyskohtaisen poikkeamisen osalta on huomioitava, että YSL 27 d §:ssä olevaa poikkeusta talousjätevesien käsittelyvaatimuksista poikkeamisesta ei voi ympäristönsuojelumääräyksissä toistaa. Tapauskohtaisen poikkeamisen tulee kuitenkin olla mahdollista esimerkiksi etäisyysvaatimuksista ranta-alueilla.

YSL 19.3 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi myöntää poikkeuksen ympäristönsuojelumääräyksistä siinä mainituin perustein. Poikkeamismahdollisuutta voidaan myös rajata kunnassa määräyksessä mainituilla perusteilla. Usein perusteena ovat erityiset syyt, yksittäistapaus ja se, että poikkeamisesta ei saa aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, tai määräysten tavoitteiden syrjäytymistä. Myös määräyksestä aiheutuvat kohtuuttomat kustannukset ovat joissakin kunnissa mainittu poikkeamisen perusteina. Näin ollen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle jää harkintavalta milloin poikkeaminen on mahdollista.

Ympäristönsuojelumääräyksistä poikkeamisen edellytyksistä ja menettelystä voidaan säännellä tarkemmin määräyksissä. Poikkeaminen tapahtuu hallintomenettelyssä<sup>51</sup>, vaikka

51 ”Poikkeus tulee käsitellä noudattaen hallintolain säännöksiä, jolloin esimerkiksi naapureita on tarpeen mukaan kuultava.” Kumpula 2013, s. 1365. Säännökset varsinaisesta valituksen tekemisestä löytyvät hallintolainkäyttölaista.

tätä ei erikseen olisi määräyksessä sanottu. Kunnista 4 % on määritellyt määräyksissään tai niiden perusteluissa selkeästi, että poikkeaminen tapahtuu hallintomenettelyssä.<sup>52</sup> Tällä menettelyllä muun muassa naapurit otetaan huomioon ja poikkeamisesta tehdään valituskel-poinen päätös. Poikkeamispäätöksen tekee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, yleensä kunnan lautakunta. Selkeyden kannalta voi olla hyvä, että tuo varsinainen menettelykin on määräyksissä mainittu - vaikka tämä ei kovin yleistä määräyksissä ollutkaan.

Osa kunnista on määrännyt, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi antaa ympäristönsuojelumääräyksiä tarkentavia ohjeita ja määräyksiä. Tämä ei kuitenkaan ole sallittua, koska lain mukaan ympäristönsuojelumääräykset antaa kunnanvaltuusto, eikä täydentävillä ohjeilla voi olla vastaavaa velvoittavaa statusta kuin kunnanvaltuuston hyväk-symillä määräyksillä.<sup>53</sup> Tämän lisäksi viranomaisella on yleinen neuvontavelvollisuus, YSL 85 §:n mukaan se voi antaa määräyksiä myös ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa yksittäistapauksessa.<sup>54</sup>

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Poikkeaminen ympäristönsuojelumääräyksistä**

Ympäristönsuojeluviranomainen voi erityisestä syystä myöntää hakemuksesta *yksittäista-pauksessa poikkeuksen näistä* määräyksistä. Poikkeamisesta ei saa aiheutua näiden määrä-ysten tavoitteiden syrjäytymistä.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Käytöstä poistetun säiliön käsittely**

Ympäristönsuojeluviranomainen voi *yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen velvolli-suudesta poistaa käytöstä poistettu öljy-, polttoaine- tai muu kemikaalisäiliö*, mikäli pois-taminen on teknisesti hyvin vaikeaa tai siitä voi aiheutua kohtuutonta vahinkoa muulle omaisuudelle. Tällöin säiliö on puhdistutettava ja tarkastutettava Turvallisuus- ja ke-mikaaliviraston päteväksi arvioimalla tarkastajalla ja sen täyttöputki on katkaistava ja tulpattava luotettavalla tavalla.

52 Valpasvuo- Vitikka 2005, s. 19. ”Poikkeus käsitellään noudattaen hallintomenettelystä annettuja säännök-siä, jolloin esimerkiksi naapureita on tarpeen mukaan kuultava. Päätökseen haetaan muutosta siten kuin ympäristönsuojelulaissa säädetään muutoksenhausta ympäristönsuojeluviranomaisen päätökseen.”

53 Tosin jatkossa myös kunnan muu toimielin voi hyväksyä ympäristönsuojelumääräykset, mutta vastaava suhde säilyy kyseisen viranomaisen ja jonkin muun kunnan viranomaisen välillä. Kts. jakso 2.2.1.

54 YSL 85 §:n käyttäminen perustuu pitkälti naapuruussuhdehaitan ehkäisemiseen. Nyholm 2013, s. 315.

## 3 Ympäristönsuojelumääräysten nykyinen käyttö

### 3.1 Yleistä

Ympäristönsuojelulain 19.2 §:n luettelo toimista, joihin liittyen ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa, on tyhjentävä.<sup>55</sup> Määräykset voivat koskea vain selkeästi rajattuja toimintoja tai yleisiä käyttäytymistapoja, joita ei voida muuten säädellä.<sup>56</sup> Ympäristönsuojelumääräykset ovat velvoittava juridinen instrumentti, eli kun kunnassa on ympäristönsuojelumääräykset annettu, ovat ne osa voimassa olevaa sääntelyä kyseisen kunnan alueella. Määräyksiä on noudatettava kuten muitakin säännöksiä.

- Määräysten valmistelun keskeisimpiä ajatuksia ovat:
- Paikalliset olosuhteet huomioitava
- Selkeyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus
- Perustelujen ja ohjeiden/neuvojen erittely
- Säännösten toistaminen turhaa
- Määräysten perusteleminen erilliseen dokumenttiin
- Teknologianeutraliteetti
- Tarveharkinnan korostaminen
- Pilaantumisenäkökulma
- Poikkeaminen<sup>57</sup>

Ympäristönsuojelumääräysten tulee olla kuntien *paikallisista olosuhteista* johtuvia kuntaa yleisesti koskevia määräyksiä. Näiden välinen tasapainoilu ei ole aina helppoa. Määräysten tulee lähteä liikkeelle kunnan ominaispiirteistä, ja melko yksityiskohtaisiakin asioita voidaan määräyksissä säännellä. Määräysten tulee kuitenkin olla riittävän yleispiirteisiä siten, että ne ovat noudatettavissa koko kunnan alueella (ellei määräystä ole rajattu erityisestä syytä koskemaan vain tiettyä kunnan aluetta). Usein ympäristönsuojelumääräykset ovat naapurikunnissa toistensa kaltaisia - mikä voi olla aivan tarkoituksenmukaista alueellisesti ilmenevien samankaltaisten ympäristöongelmien vuoksi. Sen sijaan määräysten kopioiminen suoraan muulta kunnalta ei ole hyväksyttävää - tällöin ne eivät täytä ympäristönsuojelumääräyksille säädettyjä kriteerejä kuten paikallisten olosuhteiden huomioiminen ja tarveharkinta.

*Selkeyden ja tarkkarajaisuuden* periaatteen mukaan ympäristönsuojelumääräysten tulisi olla selkeitä ja kuntalaisille ymmärrettävästi ilmaistuja velvoitteita. Mitä selkeämmin ja yksiselitteisemmin ympäristönsuojelumääräykset ovat kirjoitettu, sitä vähemmän työtä tulkintaongelmien ja valvonnan suhteen tästä aiheutuu kunnalliselle ympäristönsuojeluviranomaiselle.<sup>58</sup> Usein varsinaiset määräykset

55 Uuden YSL:n perustelut, s. 200. Tässä on mainittu valmisteilla olevan lain säännös, mutta koska se on identtinen voimassa olevan 19.2 §:n kanssa, on analogia asiasta vedetty tähän.

56 HE 84/1999 vp, s. 51. Projektin tarkoituksena on myös selvittää ympäristönsuojelumääräysten mahdollisuuksia keventää lupamenettelyä, joten selvityksen toinen osio voi eriytyä tästä maininnasta selvästikin.

57 Kts. luku 2.4.

58 Lisäksi kun kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset ovat annettu vain varsinaisesta tarpeesta lähtöisin, vähentää tämä myös viranomaisen työtä ns. turhien määräysten aiheuttaman työn suhteen.

ovat hyvin pitkästi tai monimutkaisesti muotoiltuja. Määräysten selkeys ja yksiselitteisyys eivät aina toteudu, sillä usein määräysten keskelle on lisätty *perusteluja, viittauksia, ohjeita ja suosituksia*, jotka tekevät määräyksistä helposti sekavan kokonaisuuden. Vaikka nämä ei-velvoittavat ohjeet tai viittaukset olisivatkin pyritty erottamaan varsinaisista määräyksistä kirjoittamalla ne kursivilla tai sijoittamalla erillisiin laatikoihin voi tällaisten ylimääräisten lisäysten olemassa olo vaikeuttaa sen ymmärtämistä, mitkä ovat tosiasiallisesti velvoittavia ympäristönsuojelumääräyksiä. Selkeyden vuoksi olisikin hyvä, että varsinaisista määräyksistä karsitaan kaikki muu ylimääräinen ohjaava tai suositteleva aines pois, ja vain välttämättömimmät viittaukset säädöksiin tai tarpeelliset suositukset otetaan mukaan varsinaiseen määräysdokumenttiin, kirjattuna selkeästi heti velvoittavan määräyksen jälkeen. Ohjeita ja neuvoja on syytä käyttää määräysten ohessa hyvin harkiten. Kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä voi olla:

- Varsinainen määräys selkeästi ja tarkasti ilmaistuna
- Selkeästi tästä eriteltyä ohje, miten määräystä tulee noudattaa
- Omaan dokumenttiin määräyksen perustelut, mm. viittaukset säädöksiin.

Ympäristönsuojelumääräyksissä on *tarpeetonta toistaa mitä laissa tai asetuksissa on säännelty* ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.<sup>59</sup> Suuri osa kunnista on kuitenkin sisällyttänyt kunnallisiin määräyskokoelmiinsa määräyksiä, jotka ainoastaan toistavat jo laissa säännelty seikat, eivätkä määrää mitään uutta kunnalliseen määräyskokoelmaan kuuluvaa asiaa.<sup>60</sup>

Ympäristönsuojelumääräykset tulisi kirjoittaa mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti selkeyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen vuoksi, jotta välttyään vääriltä tulkinnoilta tai epäselvyyksiltä. Määräyksissä on tarpeetonta toistaa säädöksiä sanasta sanaan, mutta olennaista on toki viitata mihin lakiin, asetukseen tai ohjeeseen tietty määräys perustuu.

Kun ympäristönsuojelumääräyksiä valmistellaan, on tärkeää *perustella* minkä vuoksi on tarpeen antaa juuri tietynlaisia määräyksiä. Voimassa olevan lain esitöiden mukaan kunta voi perustella esimerkiksi meluntorjuntaan liittyviä rakentamisen työtapoja koskevia määräyksiä ympäristön kannalta parhaan käytännön (BEP) periaatteella.<sup>61</sup> Määräysten perusteleminen on erittäin tärkeää, mutta myös perustelut olisi hyvä selkeyden vuoksi kirjoittaa omaksi erilliseksi dokumentiksi. Varsinaisen määräyksen selkeys ja yksiselitteisyys kulkee käsi kädessä määräysten hyvän perustelemisen kanssa: selkeästi ja yksiselitteisesti kirjattu ympäristönsuojelumääräys on perusteltu tarkasti ja selkeästi omassa perusteludokumentissaan, joka tuo varsinaiseen määräykseen lisätietoa ja parhaimmillaan auttaa määräyksen tulkinvaraisuuden poistamisessa kuntalaisia ja viranomaisia.

Ympäristönsuojelumääräykset annetaan YSL 19 §:n perusteella, mutta usein kuntien ympäristönsuojelumääräyskokoelmissa tiettyjä määräyksiä on perusteltu suoraan YSL:n tai jonkin muun lain säännöksen nojalla. Esimerkiksi pohjaveden pilaantumisen ehkäisemiseksi on viitattu usein suoraan YSL 8 §:n ehdottomaan pohjaveden pilaamiskieltoon. Lähtökohdana on, että ympäristönsuojelumääräysten tulee perustua ensisijaisesti YSL 19 §:n ja sen

59 Valpasvuo - Vitikka 2005, s. 6. Kts. myös rakennusmääräysten laatisopas s. 51, jossa rakennusten ja rakennelmien sijoittumista koskien on todettu, että ”” – määräykset ovat liittyneet usein jo toisaalla erityislainsäädännössä olemassa olevien määräysten kirjoittamiseen uudelleen rakennusjärjestyksessä tai melusuojaukseen. Erityislakien etäisyysvaatimukset ovat voimassa sellaisenaan eikä niitä ole tarvetta kirjoittaa uudelleen kunnan omissa määräyskokoelmissa.”

60 Esimerkkinä tästä voidaan pitää meluilmotusmenettelyn toistamista, kts. jakso 5.7.

61 HE 84/1999 vp, s. 43.

ohella muihin YSL:n säännöksiin.<sup>62</sup> Pelkästään muiden lakien säännöksillä ympäristönsuojelumääräyksiä ei voida perustella.

Perusteluissa määräysten taustoja voidaan avata tarkemmin, ja viittaukset säädöksiin sekä ministeriöiden tai muiden tahojen (Evira, Tukes) ohjeistuksiin on hyvä tehdä. Myös määräyksiä perusteltaessa tulisi aina pitää mielessä pilaantumisen ehkäiseminen: mitä pilaantumista kyseinen määräys aiheuttaa? Kunnista 60 % on antanut jonkinlaiset perustelut ympäristönsuojelumääräyksilleen. On oleellista, että määräysten perusteluissa perustellaan mitä ympäristöhaittaa tai riskiä tietyllä määräyksellä pyritään välttämään, ja mihin YSL:n säännökseen määräys perustuu.<sup>63</sup> Määräysten perustelujen tulee pohjautua - kuten varsinaisten määräysten - kuntien paikallisiin olosuhteisiin, joista on saatu tietoa erilaisilla selvityksillä. Nämä perustelut ja selvitykset tulee liittää osaksi määräysten valmisteluaineistoa. Tällä hetkellä kuitenkin vain pieni osa kunnista on perustellut määräyksensä riittävällä tavalla, tai perusteluja ei ole saatavissa esimerkiksi internetissä. Perustelujen puute voi osaltaan heikentää kuntalaisten oikeusturvaa, sillä ilman niitä osa määräyksistä saattaa olla vaikeaselkoisia tai sisältää sellaista terminologiaa, joka ei ole maallikolle selkeää.<sup>64</sup> Myös määräyksiä soveltavan viranomaisen kannalta perustelut ovat erityisen hyödyllisiä, muun muassa määräyksen tulkittamistilanteissa. Perustelut voivat auttaa myös luottamushenkilöitä päätöksentekotilanteissa, kun kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä ollaan hyväksymässä. Yksiselitteistä kaavaa hyvälle perusteluille ei ole olemassa, mutta myös näissä paikallisten olosuhteiden korostaminen on ensisijaisen tärkeää.

Määräyksiä annettaessa on huomioitava myös riittävä *teknologianeutraaliuteetti*: mitään tekniikkaa ei saisi suosia toisen kustannuksella. Tämä periaate on todettu hajajätevesiasetuksen esitöissä, jossa ympäristövaliokunta muotoili teknologianeutraaliuden seuraavasti: ”Säätelyn tarkoituksena on selventää lain teknologianeutraalia lähestymistapaa, jonka mukaan mikä tahansa soveltuva laite tai menetelmä on lähtökohtaisesti hyväksyttävissä.”<sup>65</sup>

Kun kunnissa lähdetään pohtimaan ympäristönsuojelumääräysten antamista tai niiden muuttamista, on tärkeää toteuttaa *tarveharkintaa* määräysten antamisesta. Ympäristönsuojelumääräykset eivät ole pakollisia kunnissa, joten mikäli niiden antamiselle ei katsota olevan perusteita kunnassa, ei tällöin määräyksiä tule antaa ikään kuin ”varmuuden vuoksi”.<sup>66</sup> Samoin määräyskokoelmaa luonnosteltaessa tulisi pohtia vain sellaisten määräysten antamista, jotka ovat kunnan paikallisten olosuhteiden vuoksi tarpeellisia. Kaikista mallimääräyksissä tai naapurikunnissa voimassa olevista asioista ei tarvitse välttämättä antaa määräyksiä, jos niiden antamiselle ei ole perusteita. Tarveharkinta nivoutuu olennaisesti kunnan paikallisiin olosuhteisiin: määräyksiä antava viranomainen tuntee hyvin

62 Näitä YSL:n eri säännöksiä voidaan käyttää rinnakkain toistensa tukena vahvistamaan ympäristönsuojelumääräysten normiperusteisuutta. Esimerkiksi yleinen velvollisuus antaa viranomaiselle tietoja ympäristöä pilaavasta toiminnasta perustuu YSL 19.2 §:n kohtaan kuusi, mutta tätä tietojenantamista on perusteltu myös suoraan YSL 83 §:n nojalla, jonka mukaan mm. viranomaisella on oikeus saada tietoja toiminnanharjoittajalta. Molemmat säännökset liittyvät viranomaisen valvonnan toteuttamiseen. YSL 83 § toimii ikään kuin YSL 19.2 §:n kuudennen kohdan ns. lisäperusteena.

63 Valpasvuo - Vitikka 2005, s. 5–6.

64 Valpasvuo - Vitikka 2005, s. 6.

65 YmVM 18/2010 vp, s. 13. Valiokunnan mukaan teknologianeutraaliuteetillä tarkoitetaan myös sitä, että ”–laki ei määrää mitään tiettyä laitetta tai menetelmää käsittelyjärjestelmäksi, vaan suunnittelijan tehtävänä on esittää kiinteistön omistajalle sellainen tekninen ratkaisu, jolla lain ja asetuksen vaatimukset voidaan täyttää.” YmVM 18/2010 vp, s. 12.

66 Esimerkiksi häiritsevää melua aiheuttavaa kaivuutyötä on turha säännellä ympäristönsuojelumääräyksillä, mikäli häiriötä kärsiviä kohteita ei ole.



.....

kunnan ominaispiirteet, joiden nojalla määräysten antamista (tai antamatta jättämistä) on helppoa perustella. Vaikka ympäristönsuojelumääräykset tulee antaa vain tarpeesta lähtöisin, on joskus perusteltua ikään kuin ”ennakoida” tulevaa sääntelyä. Tällöin vältetään raskaalta määräysten päivittämisprosessilta, jos uutta sääntelyä annetaan pian määräysten hyväksymisen jälkeen. Uuden ympäristönsuojelulain hallituksen esityksen mukaan määräysten antaminen olisi mahdollista jatkossa delegoida myös muulle kunnan viranomaiselle kuin kunnanvaltuustolle, ja määräysten päivittäminen voisi jatkossa olla mahdollisesti helpompaa tai nopeampaa tällaisen toimivallan siirron kautta.<sup>67</sup>

Lähtökohtana määräysten antamiselle tulee olla *päästöjen ja niistä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen*: mitä tai millaista pilaantumista kiellettävästä tai rajoitettavasta toiminnasta aiheutuu? On myös tärkeää miettiä tarkasti rajanveto ympäristönsuojelulain sekä muun sääntelyn välille. Ympäristönsuojelumääräykset voivat koskea vain ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvia asioita. Toki on olemassa paljon sellaisia aiheita, jotka aineellisesti voivat kuulua useiden eri määräyskokoelmien soveltamisalaan. Yksiselitteistä normistoa ei ole, jonka perusteella kategorisesti voitaisiin esimerkiksi jätteisiin liittyvät asiat rajata vain jätehuoltomääräysten soveltamisalaan. Lähtökohta, pilaantumisen estäminen, tulisi kuitenkin aina pitää mielessä.

### **3.1.1 Määräykset lukuina**

Projektin empiirisenä aineistona on käytetty kaikkia Suomessa voimassa olevia ja luonnosvaiheessa olevia kuntien ympäristönsuojelumääräyksiä. Manner-Suomessa on 304 kuntaa, joista 68 % on antanut ympäristönsuojelumääräykset. Kunnista 14 %:ssa määräysten antaminen on luonnosvaiheessa, ja 32 %:ssa kunnista määräyksiä ei ole lainkaan annettu. Karkeasti siis 2/3 Suomen kunnista on antanut tai antamassa kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset. Annettujen määräysten määriä koskevat luvut on koottu oheiseen taulukkoon, ja luokiteltu asiakokonaisuuksiksi. Keskimmäisessä sarakkeessa on esitetty prosentteina kuinka usein ko. asia esiintyy voimassa olevissa ja valmisteilla olevissa määräyksissä. Oikeanpuoleisesta sarakkeesta löytyvät luvut kuinka monessa kunnassa tiettyä määrystä on käytetty.

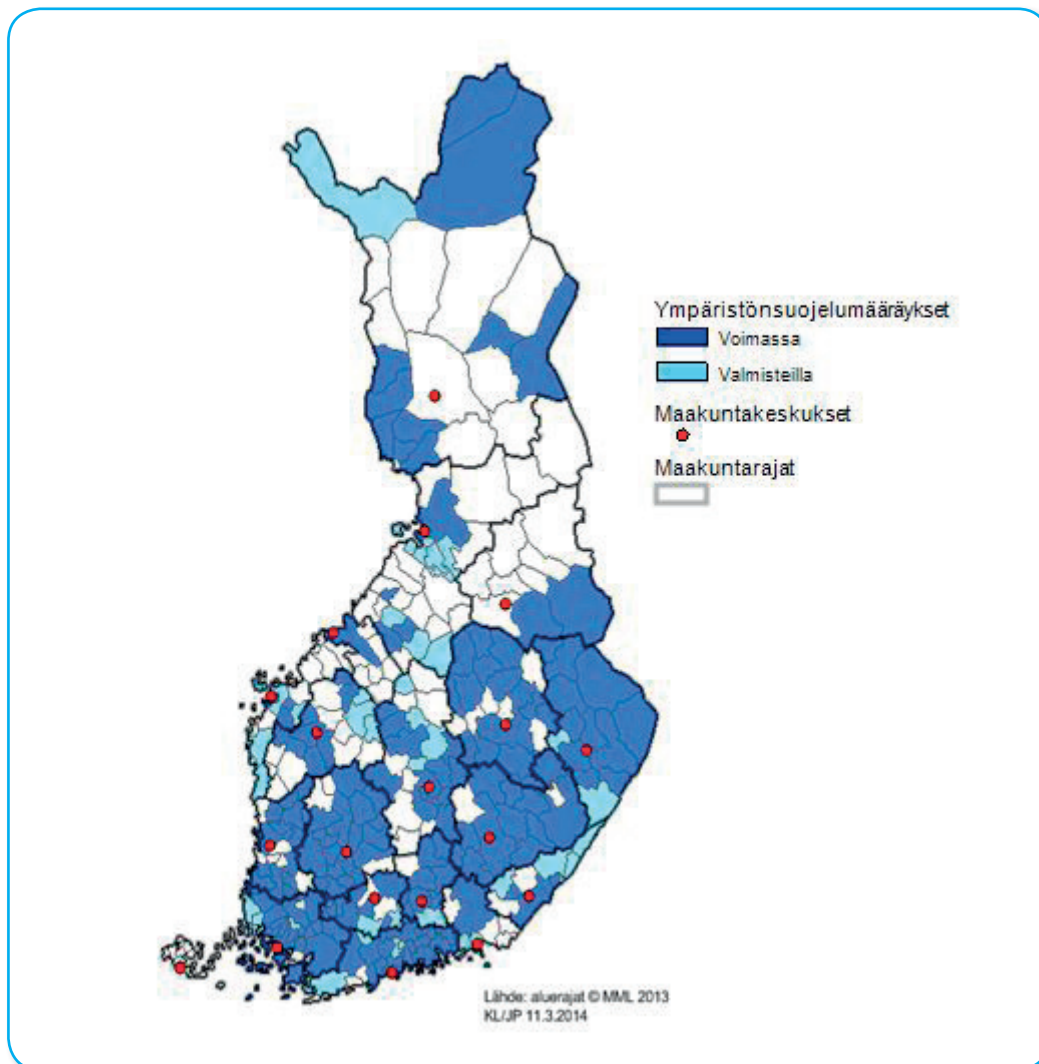
---

<sup>67</sup> HE 214/2013 vp, s. 167.

Taulukko 1. Ympäristönsuojelumääräykset lukuina

| MÄÄRÄYSTYYPPI                                                          | %           | Lukumäärä      |
|------------------------------------------------------------------------|-------------|----------------|
| <b>KAIKKI MÄÄRÄYKSET / SUOMEN KUNNAT</b>                               | <b>68 %</b> | <b>208/304</b> |
| <b>VOIMASSA OLEVAT</b>                                                 | <b>55 %</b> | <b>166/304</b> |
| <b>LUONNOKSET</b>                                                      | <b>14 %</b> | <b>42/304</b>  |
| <b>1. YLEISET</b>                                                      |             |                |
| Perustelut                                                             | 60 %        | 124/208        |
| Tärkeät alueet sanallisesti                                            | 94 %        | 196/208        |
| Tärkeät alueet karttana                                                | 63 %        | 130/208        |
| Seuraamukset                                                           | 90 %        | 188/208        |
| Yleinen poikkeaminen                                                   | 82 %        | 170/208        |
| Määräyskohtainen poikkeaminen                                          | 48 %        | 100/208        |
| > Poikkeaminen hallintomenettelyssä                                    | 4 %         | 9/208          |
| <b>2. JÄTEVEDET</b>                                                    |             |                |
| Puhdistusjärjestelmän sijoitusetaisyydet<br>(kaivosta, rannasta jne.)  | 90 %        | 187/208        |
| Puhdistuslaitteiston ominaisuudet ja sijoittuminen (HWA)               | 84 %        | 175/208        |
| Vähäiset vedet saa imeyttää maahan käsittelemättä                      | 62 %        | 129/208        |
| Vesi- tai kuivakäymälän sijoittuminen                                  | 70 %        | 145/208        |
| Haja-asutuksen jätevesilietteen käyttö                                 | 45 %        | 93/208         |
| Vaatimukset viemäriin johdettaville vesille                            | 40 %        | 84/208         |
| Hajajätevesiasetuksen 4 §:n mukaiset tiukemmat<br>puhdistusvaatimukset | 74 %        | 154/208        |
| Jätevesien puhdistus pohjavesialueilla                                 | 81 %        | 168/208        |
| Jätevesien puhdistus ranta-alueilla                                    | 62 %        | 128/208        |
| Maitohuoneiden ja eläinsuojien jätevedet                               | 17 %        | 36/208         |
| Autojen, veneiden, koneiden ja muiden laitteiden pesu                  | 99 %        | 205/208        |
| Mattojen ja muiden tekstiilien pesu                                    | 75,0 %      | 156/208        |
| <b>3. VAARALLISTEN AINEIDEN SÄILIÖT</b>                                |             |                |
| Vaarallisten aineiden varastointi                                      | 92 %        | 191/208        |
| Säiliöiden tarkastus, kunnossapito ja poisto                           | 90 %        | 187/208        |
| Vaarallisten aineiden varastointi sisätiloissa                         | 28 %        | 59/208         |
| Pysyvät tankkaus- ja täyttöpaikat                                      | 41 %        | 85/208         |
| <b>4. MAATALOUDEN PÄÄSTÖT</b>                                          |             |                |
| Lannan ja virtsan levitysrajoitukset                                   | 66 %        | 137/208        |
| Lannan varastointi                                                     | 26 %        | 54/208         |
| Ulkotarhat, jaloittelualueet, tallit ja niihin liittyvä määräykset     | 28 %        | 59/208         |
| Eläintenpidon suojaetäisyydet herkeistä kohteista                      | 12 %        | 25/208         |
| Kasvinsuojelu- ja torjunta-aineet maataloudessa                        | 4 %         | 9/208          |
| <b>5. MELU</b>                                                         |             |                |
| Meluilmoituksesta poikkeaminen                                         | 75 %        | 155/208        |
| YSL 60 § toistettu                                                     | 31 %        | 64/208         |
| Häiritsevien koneiden, laitteiden tai työvaiheiden<br>rajoittaminen    | 78 %        | 163/208        |
| Äänentoistolaitteiden käyttö ja sijoitus ulkotiloissa                  | 65 %        | 136/208        |
| Konsertin ja yleisötilaisuuden järjestäminen                           | 42 %        | 87/208         |
| Rakennus-, purku- ja kunnossapitotyöt                                  | 21 %        | 43/208         |
| Ilotulitukset                                                          | 13 %        | 27/208         |

|                                                           |      |         |
|-----------------------------------------------------------|------|---------|
| <b>6. ILMANSUOJELU</b>                                    |      |         |
| Rakennus-, puhtaanapito- ja kunnostustyöt                 | 79 % | 164/208 |
| Kulkuväylien ja työmaiden kunnostus- ja puh-taanapitotyöt | 77 % | 161/208 |
| Savukaasut                                                | 75 % | 156/208 |
| <b>7. MUU PILAANTUMINEN</b>                               |      |         |
| Lumen sijoituspaikat                                      | 88 % | 182/208 |
| Tilapäinen murskaus ja louhinta                           | 47 % | 97/208  |
| Suolan käyttö                                             | 6 %  | 13/208  |
| <b>8. TIEDOTTAMINEN</b>                                   |      |         |
| Yleinen velvollisuus antaa tietoja valvontaa varten       | 61 % | 127/208 |
| > Huolehtimisvelvollisuus                                 | 3 %  | 7/208   |
| <b>Määräyskohtainen tietojen antaminen viranomaiselle</b> |      |         |
| > Tiedot jäteveden puhdistusjärjestelmästä                | 53 % | 110/208 |
| > Tiedot vaarallisen aineen säiliöstä                     | 48 % | 100/208 |
| > Aineiden sijoittaminen maaperään                        | 35 % | 73/208  |
| <b>Häiriötä aiheuttavasta toiminnasta tiedottaminen</b>   |      |         |
| > Melua aiheuttavasta toiminnasta tiedottaminen           | 68 % | 142/208 |
| > Kunnostus- tai rakennustöistä tiedottaminen             | 27 % | 56/208  |
| <b>9. JÄTTEET</b>                                         |      |         |
| Määräykset jätehuollosta                                  | 70 % | 146/208 |
| Puutarhajätteitä koskevat määräykset                      | 16 % | 33/208  |
| Yleisötilaisuuden jätehuolto                              | 15 % | 32/208  |
| Kulkuneuvon varastointi kiinteistöllä                     | 12 % | 24/208  |
| Kompostointi                                              | 7 %  | 14/208  |
| Rehupaalit                                                | 6 %  | 13/208  |
| Riistan käsittelyjäte                                     | 6 %  | 12/208  |
| Ihmisperäisen jätevesilietteen levittäminen               | 3 %  | 6/208   |
| Roskaantuminen                                            | 2 %  | 5/208   |
| <b>10. ELÄIMET</b>                                        |      |         |
| Eläinten ruokinta                                         | 22 % | 44/208  |
| Kuolleiden eläinten hautaaminen, teurasjäte               | 10 % | 20/208  |
| Eläinten uittaminen pohjavesialueella, tekolammikot       | 6 %  | 13/208  |
| Haaskan pito                                              | 5 %  | 10/208  |
| Porojen ja koirien tarhaus                                | 2 %  | 5/208   |
| <b>11. MUUT</b>                                           |      |         |
| Maalämpö                                                  | 31 % | 65/208  |
| Ruoppaus, vesikasvien niitto, niittojäte                  | 27 % | 56/208  |
| Kulotus                                                   | 15 % | 31/208  |
| Kokkojen poltto                                           | 9 %  | 19/208  |
| Turvetuotanto, turpeen poltto                             | 8 %  | 16/208  |
| Rakennuksen hävittäminen polttamalla                      | 5 %  | 11/208  |
| Pellon perustaminen                                       | 2 %  | 4/208   |
| Valaistus                                                 | 1 %  | 2/208   |



Kuva 1. Ympäristönsuojelumääräysten maantieteellinen kattavuus

## 3.2 Määräyskokoelmaa koskevat määräykset

Suosittelava rakenne kunnallisille ympäristönsuojelumääräyksille olisi:

1. Yleiset määräykset
  - 1.1 Tavoitteet (määräykset annetaan pilaantumisen ehkäisemiseksi)
  - 1.2 Määräysten antaminen (YSL 19 § / 202 §) ja valvonta (YSL 21 §)
  - 1.3 Soveltaminen ja suhde muihin määräyksiin (kunnan alue, ei koske luvanvaraisia tms. toimia)
  - 1.4 Paikalliset olosuhteet / määritelmät
2. Substanssia koskeva alaluku (jätevedet)
3. Substanssia koskeva alaluku (vaaralliset aineet)
4. Substanssia koskeva alaluku (melu)
5. Substanssia koskeva alaluku (ilmansuojelu)
6. Substanssia koskeva alaluku (maatalous)
7. Substanssia koskeva alaluku (muut toiminnot)
8. Muut määräykset (poikkeaminen, seuraamukset)
9. Voimaantulo ( ja siirtymäsäännökset)

Ympäristönsuojelumääräyskokoelmat vaihtelevat kuitenkin kunnasta toiseen, aina kunkin kunnan ominaispiirteet huomioon ottaen. Yhtä oikeaa tapaa rakentaa määräykset ei ole. Ympäristönsuojelumääräysten johdanto- ja tavoiteosiossa tulisi olla säännökset määräysten tavoitteesta, niiden antamisesta ja valvonnasta, soveltamisesta ja suhteesta muihin määräyksiin, sekä toimivaltaisuudesta viranomaisesta. Selkeyden kannalta ne lainkohdat, joihin määräysten antaminen perustuu, on hyvä mainita viittauksina itse määräystekstissä. Tärkeää on myös mainita tyhjentävästi ne kaikki toiminnot, joista ympäristönsuojelumääräyksiä ei voida antaa (luvanvarainen, ilmoituksenvarainen ja rekisteröitävä toiminta sekä puolustusvoimien toiminta). Määräysten alusta löytyvät usein myös määräykset koskien paikallisia olosuhteita, sekä määräyskokoelmassa käytettyjen termien määritelmät. Termien määrittelyssä tulee käyttää samaa terminologiaa kuin lainsäädännössä, jotta ympäristönsuojelumääräykset olisivat lain mukaisia ja välttyttäisiin turhilta sekaannuksilta määritelmien vaihtelun vuoksi.

Ympäristönsuojelumääräysten antamista koskevissa määräyksissä on mainittu YSL:n 19 §, ja usein myös lueteltu ne asiat, joiden perusteella määräyksiä voidaan antaa.<sup>68</sup> Lisäksi näissä määräyksissä on yleensä todettu myös YSL 19.1 §:n mukaisesti se, että kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset eivät voi koskea YSL:n mukaisia luvan- tai ilmoituksenvaraisia toimintoja, puolustusvoimien toimintaa tai rekisteröitävää toimintaa. Olemassa olevien määräysten eräänä puutteena on se, että joissakin kunnissa rekisteröitävää toimintaa ei ole lainkaan mainittu<sup>69</sup> toimintona, josta määräyksiä ei voi antaa, mikä voi johtaa harhaan määräysten soveltajia. Tämä voi johtua osassa kunnista siitä, että määräykset ovat annettu ennen rekisteröimissäännöksen voimaantuloa vuonna 2010<sup>70</sup>, mutta muutamien kuntien aivan tuoreissakaan ympäristönsuojelumääräyksissä ei rekisteröintiä ole mainittu.<sup>71</sup>

68 YSL 19.2 §:n sisällöstä kts. jakso 2.1 s. 10-11.

69 Kunnista 6 % ei ole maininnut rekisteröitävää toimintaa.

70 HE 100/2009, s. 20.

71 Vaikka lähtökohtaisesti lain säännösten toistaminen ei ole määräyksissä tarpeen, on kuitenkin määräysten antamista koskeva säädöspohja tuotava esille määräysten alussa, jotta niiden sääntelyrajat tulevat kuntalaisille ja määräysten soveltajille selvästi esiin.

Määräykset on annettava aina paikallisten olosuhteiden perusteella, ja kunnan erityispiirteet ja -tarpeet huomioiden. Näitä paikallisia erityisolosuhteita voi ilmetä kunnissa määrittelyillä herkillä alueilla, joita voivat olla esimerkiksi pohjavesialueet, ranta-alueet<sup>72</sup>, taajaan asutut alueet, kaupunkikeskustat jne. Ympäristönsuojelumääräyksissä on usein määritelty sanallisesti paikalliset olosuhteet tai erityiset alueet (en.herkät alueet, kuten pohjavesi- ja ranta-alueet), ja viitattu näiden osalta liitteinä oleviin karttoihin. Havainnollistavaa on viitata tarkasti paikkojen tai vaikkapa vesistöjen nimien avulla niihin alueisiin, joilla tietyt toiminnot ovat sallittuja tai kiellettyjä, tai mainita vaikkapa päiväkodit tms. erityisen herkiksi häiriintyviksi kohteiksi. Erityisten alueiden määrittely olisi syytä toteuttaa niin sanallisesti määräyksissä, kuin havainnollistavina karttoinakin.<sup>73</sup> Kunnista 94 % on määritellyt sanallisesti tämänkaltaiset tärkeät alueet. Kartat pohjavesialueista tai muista tärkeistä alueista konketisoivat paikallisia olosuhteita, ja 63 % kunnista onkin liittänyt määräyksiinsä karttoja pohjavesialueista, tai viitannut esimerkiksi ELY-keskusten tekemiin tärkeiden pohjavesialueiden karttoihin. Määräysten liitteenä tulisi aina olla erillinen karttaliite herkeistä alueista ja pohjavesialueista, kiinteistökohtaisella<sup>74</sup> tarkkuudella. Karttojen tulisi löytyä myös internet-lähteinä, mistä niiden päivittäminen on helppoa. Kun kartat ovat riittävällä tarkkuudella (kiinteistökohtaisesti) käytettävissä, voi kuntalainen suoraan tarkistaa mihin alueeseen hänen kiinteistönsä kuuluu, ja mitä velvoitteita ympäristönsuojelumääräyksistä hänelle aiheutuu.<sup>75</sup>

Usein käytettyjä ja ristiriidattomia ovat *määräykset koskien ympäristönsuojelumääräysten rikkomisen seuraamuksia*, joissa viitataan valvontaa ja hallintopakkoa<sup>76</sup> koskevaan YSL:n 13 lukuun sekä YSL:n rangaistussäännöksiä koskevaan 116 §:n. Kunnista 90 % on antanut tällaisen seuraamuksia koskevan määräyksen. Ympäristönsuojelumääräyksissä säännellyn asian rikkominen katsotaan YSL:n rikkomiseksi, jolloin myös rangaistavuus tulee arvioitavaksi YSL:n valvontaa ja hallintopakkoa koskevien säännösten mukaisesti.<sup>77</sup>

#### MÄÄRÄYSESIMERKKI:

##### **Ympäristönsuojelumääräysten rikkomisen tai laiminlyönnin seuraamukset**

Ympäristönsuojelumääräysten rikkomisen tai laiminlyönnin pakkokeinoista ja seuraamuksista säädetään ympäristönsuojelulain 13 luvussa ja 116 §:ssä.

### 3.3 Jätevesiin liittyvät määräykset

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on runsaasti jätevesiin liittyviä määräyksiä. Lukumäärältään sekä perusteluiden osalta vesiensuojelu tai vesistöjä koskevan pilaantumisen

72 Ranta-alueen määritelmä voi vaihdella kunnasta toiseen, ja sillä ei tarkoiteta MRL:n mukaista ranta-alueen määritelmää. Kts. myös Kuntaliitto, muistio 2011.

73 Valpasvuo - Vitikka 2005, s. 10.

74 On kuitenkin huomioitava kuntien väliset erot myös tässä asiassa - esimerkiksi lapissa kiinteistökohtaisten karttojen laatiminen ja ajan tasalla pitäminen voi olla kohtuutonta ympäristöviranhaltijan näkökulmasta.

75 Kts. myös Kuntaliiton muistio, jossa haja-asutuksen jätevesiin liittyvän YSL:n uudistuksen osalta on todettu, että karttaliitteet ovat ensisijaisen tärkeitä herkkien alueiden määrittelemisessä. Kuntaliitto 2011, s. 5.

76 Kunnan ympäristönsuojelumääräysten rikkomiseen voidaan puuttua YSL 84.1 §:n mukaan välillisellä hallintopakolla. Nyholm 2013, s. 342, alaviite 156.

77 Ympäristönsuojelumääräysten rikkomisessa viranomainen voi käyttää YSL 84 §:n hallintopakkosäännöksiä. Kuitenkaan YSL 85 §:n mukainen muu määräys ei tule kyseeseen, sillä kyse on välillisesti lain säännöksen rikkomisesta, johon ei YSL 85 §:n määräyksellä voida antaa yksittäistä määräystä. Kts. Nyholm 2013, s. 296 alaviite 70.

ehkäiseminen ovat merkittävin teema, josta ympäristönsuojelumääräyksiä on annettu.<sup>78</sup> Jätevesiä koskevat ympäristönsuojelumääräykset perustuvat YSL 19.2 §:n kohtiin 1 (määräykset koskien toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia), 3 (määräykset koskien toimintojen sijoittumisen ympäristönsuojellisia edellytyksiä asemakaava-alueen ulkopuolella) ja 4 (määräykset koskien alueita, joilla ympäristön erityisen pilaantumisvaaran vuoksi on kielletty jäteveden johtaminen maahan, vesistöön taikka ojaan, lähteeseen, tekolammikkoon tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiseen noroon). Tällaisia määräyksiä voivat olla jätevesien puhdistusmenetelmiä tai etäisyysvaatimuksia tietyn vesistön ranta-alueella koskevat määräykset,<sup>79</sup> tai ne voivat yksilöidä alueellisesti talousjätevesien puhdistusvaatimuksia. Talousjätevesiin liittyvät määräykset voivat koskea vesikäymälän jätevesiä, yksityistalouksien pesuvesien käsittelemistä ja pienimuotoisten toimintojen talousjätevesien käsittelemistä. Määräykset voivat koskea lisäksi myös karjasuojien kuten maitohuoneiden talousjätevesien käsittelyä.<sup>80</sup> Jätevesistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista raamittaa osaltaan myös terveydensuojelulaki (763/1994), jonka 22 §:n mukaan jäteveden johtaminen ja puhdistus on tehtävä siten, ettei terveyshaittaa aiheudu.<sup>81</sup>

Ympäristönsuojelulain 27 c §:n kolmannen momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään ohjeellisesta jätevesien puhdistustasosta (hajajätevesiasetuksen 3 §), ja kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan esittää ne perusteet, joilla tätä peruspuhdistustasoa tiukempia velvoitteita (hajajätevesiasetuksen 4 §) tulee noudattaa. Herkkyydeltään eritasoisille alueille voidaan ympäristönsuojelumääräyksissä antaa erilaisia päästövaatimuksia. Määräyksissä määritellään ne erityiset herkat alueet, joilla päästövaatimukset tulee täyttää.<sup>82</sup> Jätevesien käsittelyvaatimusten yksilöimiseksi erilaisilla alueilla käytetään ns. vyöhykeajattelua, jossa huomioidaan niin maa- kuin vesialueiden erilaiset nykyiset kuormitukset sekä sietokyky. Kullekin alueelle määritellään sopivat puhdistustekniikat teknologianeutraaliteetti huomioon ottaen, ja eritasoiset alueet esitellään määräyksissä karttoina.<sup>83</sup>

Olemassa olevien ympäristönsuojelumääräysten analysoinnin perusteella on selvää, että suurin osa ympäristönsuojelumääräyksistä koskee jätevesien puhdistamista viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla.<sup>84</sup> Näin on ollut tilanne myös vanhan hajajätevesiasetuksen voimassa ollessa.<sup>85</sup> Vuonna 2011 annettu hajajätevesiasetus määrittelee voimassa olevat puh-

78 ”Ympäristönsuojelumääräykset voisivat koskea lähinnä tärkeiden pohjavesialueiden ja poikkeuksellisen puhtaisten, erityisen herkkien pintavesien suojaamista tai muutoin esimerkiksi virkistyskäytön vuoksi erittäin tärkeiden pintavesien suojaamista.” HE 84/1999 vp, s. 113.

79 HE 84/1999 vp, s. 51.

80 HE 84/1999 vp s. 50.

81 YSL 3 §:ssä on määritelty ympäristön pilaantumisen käsite, johon sisältyy myös terveyshaitta. Ihmisten terveyden suojaaminen on tärkeä oikeushyvä, jonka vuoksi myös terveydensuojelulain terveyshaitan aiheuttamisen kielto on muun ohella huomioitava tässä jätevesiä koskevan pilaantumisen ehkäisemisessä.

82 HE 84/1999 vp, s. 50.

83 Kujala-Räty - Santala 2001, s. 61.

84 Useissa määräyksissä on lisäksi erikseen mainittu, että vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella kiinteistö on liitettävä laitoksen vesijohto- ja viemäriverkkoon, vaikka tästä on säännelty vesihuoltolain (119/2001) 10 §:ssä. Kunta ei voi erikseen tällaista määräystä enää antaa, sillä se löytyy jo suoraan lainsäädännöstä. Kts. edellä luku 3.1.

85 Osa kunnista oli laatinut ympäristönsuojelumääräyksensä ainoastaan hajajätevesiasetuksen vuoksi, sillä määräysten avulla talousjäteveden puhdistustaso pystyttiin määrittelemään vaadittua matalammaksi tietyillä kuntien alueilla. Palmgren 2010, s. 161. Kyseinen tilanne oli siis aktualisoitunut kumoutuneen hajajätevesiasetuksen 543/2003 myötä, mutta edelleen tällä hetkellä suurin osa ympäristönsuojelumääräyksistä koskee jätevesien puhdistustoimia. Voimassa olevan asetuksen 3 §:n mukaan normaali puhdistustaso talousjätevesille on sama, mikä kumoutuneen asetuksen 4.2 §:n mukaan voitiin ympäristönsuojelumääräyksillä määritellä normaalia lievemmäksi.



distustasot viemäriverkoston ulkopuolisilla alueilla muodostuville jätevesille. Asetus asettaa tietyn puhdistustason tällaisille jätevesille, mutta erityisen herkillä alueilla (rannat, pohjavesialueet) puhdistustasoa voidaan tiukentaa, mikäli kunnan ympäristönsuojelumääräykset näin määräävät. Nykyinen hajajätevesiasetus kumosi vuonna 2003 säädetyn valtioneuvoston asetuksen talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla. Sen mukaan jätevesien puhdistustasot olivat ikään kuin päinvastaisia uuteen asetukseen verrattuna: voimassa olevan hajajätevesiasetuksen 4 §:n tiukemmat puhdistusrajat olivat aiemmin normaali taso jätevesien puhdistukselle, ja kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä voitiin tietyille alueille määrätä tätä tasoa tiukemmat tai lievemmät puhdistusrajat.

Vanhan hajajätevesiasetuksen valmistelun yhteydessä painotettiin, että ympäristönsuojelumääräysten avulla hajajätevesiasetusta pystytään toteuttamaan joustavasti ja taloudellisesti.<sup>86</sup> Ympäristönsuojelumääräysten avulla asetuksen velvoitteita pystytään konkretisoimaan kunnissa. Tämä on usein toteutettu – uudenkin asetuksen voimassaoloaikana – ympäristönsuojelumääräyksissä siten, että ensin määritellään tärkeät tai erityistä huolellisuutta vaativat alueet kunnissa, joille määräyksillä annetaan hajajätevesiasetuksen 4 §:n mukaiset tiukemmat käsittelyvaatimukset. Palmgren on todennut, että ympäristönsuojelumääräysten antamisen suurin hyöty hajajätevesiasetuksen implementoinnin näkökulmasta on lähinnä informatiivinen ohjaus sekä asetuksen vaatimusten saattaminen kuntalaisille selkokieliseen muotoon.<sup>87</sup>

Osassa voimassa olevista ympäristönsuojelumääräyksissä viitataan edelleen vanhaan hajajätevesiasetukseen. Asetuksen muuttuessa myös jäteveden puhdistustasoa koskeva järjestelmä muuttui, sillä vanhassa asetuksessa voitiin soveltaa peruspuhdistustasoa tiukempia tai lievempiä puhdistusvelvoitteita. Vuonna 2011 voimaan tullessa hajajätevesiasetuksessa voidaan vain tiukentaa herkkien alueiden puhdistusvelvoitetta. Systeemin muuttumisen ja yleisten oikeusperiaatteiden<sup>88</sup> vuoksi vanhan asetuksen säännöksiä ei sellaisenaan voi enää noudattaa. Lähtökohtana on pidettävä sitä, että vanhaan jätevesiasetukseen viittaavat kunnan ympäristönsuojelumääräykset ovat mitättömiä.

Mikäli kunnan määräyskokoelmassa on määritelty kartalla ja sanallisesti ne alueet, joilla puhdistustaso määritellään vanhan asetuksen normaalia tasoa tiukemmaksi (eli ns. herkillä alueet ovat määritelty), voitaisiin tällöin yksittäistapauksessa soveltaa näille alueille uuden asetuksen tiukempia puhdistusvelvoitteita, vaikka varsinaista viittausta uuteen asetukseen ei olisikaan. Kunnan ympäristöviranomaisen tulee tapauskohtaisesti arvioida voidaanko näin toimia. Tällainen harkinta voi olla tarpeen sen vuoksi, että ympäristönsuojelumääräysten uudistaminen on usein pitkäkestoinen prosessi, jonka aikana kuntalaisten tulee voida saada lainmukaista tietoa talousjätevesiensä puhdistusvelvoitteista.

Tärkeää olisi, että määräyksissä viitattaisiin aina voimassa oleviin säädöksiin. Mikäli näin ei ole toimittu, olisi viittaussäännös vanhan ja uuden asetuksen välillä hyvä lisätä kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin. Mikäli kumpaakaan näistä ei ole, on harkinnan varaista kuinka vanhaan asetukseen viittaavaa määräystä tulee soveltaa – onko se voimassa oleva vai mitätön. Toisaalta koska vanhan ja uuden hajajätevesiasetuksen mukaiset määritelmät ja säännökset jätevesien puhdistusvelvoitteista ovat muuttuneet selvästi, ei vanhan asetuksen mukaan annettuja ympäristönsuojelumääräyksiä tule noudattaa lainkaan, vaan ne vaativat ehdottomasti päivittämistä ja ovat siltä osin mitättömiä, kun vanhaan säädökseen vielä viitataan. Päivittäminen on helppoa tehdä vanhan asetuksen mukaisten karttaliitteiden pohjalta,

<sup>86</sup> Palmgren 2010, s. 141.

<sup>87</sup> Palmgren 2010, s. 162.

<sup>88</sup> Ns. *lex posteriori* -periaate, eli uudempi säädös syrjäyttää vanhemman säädöksen.

jossa herkat alueet ovat määritelty jo valmiiksi.<sup>89</sup>

Määräys koskien jätevesien puhdistusmenetelmien etäisyyksiä vesistöistä löytyy suurimmasta osasta kuntien ympäristönsuojelumääräyksiä, 90 % kunnista on antanut tällaisen määräyksen. Etäisyydet eri kohteista (talousvesikaivo, vesistö, oja, tie jne.) perustuvat yleisesti käytössä oleviin suojaetäisyyksiin.<sup>90</sup> Etäisyydet voivat vaihdella kunnittain, mutta pääsääntöisesti kunnissa on noudatettu näitä yleisiä suojaetäisyyksiä. Osa kunnista on sijoittanut tarkat metrimäärät suoraan velvoittavaksi ympäristönsuojelumääräykseksi, ja osa kunnista taas on määritellyt etäisyydet suosituksina, jolloin tarkat metrimäärät eivät periaatteessa velvoita tiukasti määräysten soveltajia. Etäisyyksien eri kohteista tulisi olla sitovia määräyksiä kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä, eikä erilaisina ohjeina tai suosituksina. Sitova ympäristönsuojelumääräys on kunnan viranomaisen työkalu, eivät erilaiset ohjeet tai neuvot ympäristönsuojelumääräysten ohessa. Metrimäärien osalta on huomioitava, että ne ovat usein kirjattu väljiksi (esimerkiksi 30–100 m päähän häiriintyvistä kohteesta), joten jo suoraan etäisyyksiin liittyy harkintavaraa. Mikäli etäisyyksiä ei yksittäistapauksessa voida noudattaa, tulee määräyksistä poikkeamismenettely sovellettavaksi.

Mikäli jätevesiä johdetaan ojaan tai rajaojaan, tarvitaan tähän naapurikiinteistön omistajan tai haltijan suostumus. Jos tätä ei saada, voi jätevesijärjestelmän rakentaja joutua hakemaan vesilain mukaista lupaa järjestelmälle.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Jätevesien käsittelyä koskevat suojaetäisyydet**

Jätevesien käsittelyjärjestelmien ja puhdistettujen jätevesien purkupaikan sijoittamisessa on noudatettava seuraavia suojaetäisyyksiä:

| Kohde            | Etäisyys |
|------------------|----------|
| Talousvesikaivo  | 30 m     |
| Lämpökaivo       | 20 m     |
| Vesistö          | 10 m     |
| Rakennus         | 5 m      |
| pohjaveden pinta | 1 m      |

Jäteveden käsittelyn ja pohjaveden välinen suojakerros:

|                 |            |
|-----------------|------------|
| Maaperäimeytys  | 1 m        |
| Maaperäsuodatus | 0,25–0,5 m |

Kunnista 84 % on antanut määräyksiä koskien jäteveden puhdistusjärjestelmää tai -menetelmiä tai niiden sijoittumista yleisen vuotuisen tulvatason yläpuolelle. Kunta voi määritellä erilaisia puhdistusjärjestelmiä erilaisille alueille (esimerkiksi umpisäiliö, saostussäiliöiden määrä, maahan imeyttämö tai muu järjestelmä jne). Kunnissa on hyvin yleisesti käytetty näitä jätevesiin liittyviä ympäristönsuojelumääräyksiä, jotka osaltaan toistavat niin hajajätevesiasetuksen kuin YSL 3a -luvun säännöksiä erilaisista jätevesien puhdistusmenetelmistä.

Jos määräyksessä kehoitetaan käyttämään tiettyä puhdistustekniikkaa, tulee siinä mainita aina ”– tai muulla vastaavalla vaatimukset täyttävällä tavalla”. Tällöin määräyksen noudattaja – kuntalainen – saa vapaasti valita millaisen puhdistusjärjestelmän hän valitsee, kunhan

<sup>89</sup> Kuntaliitto 2011, s. 5.

<sup>90</sup> Ympäristöministeriö 2011, s. 101-102.

määritettyjä pilaamiskieltoja, etäisyyksiä ja puhdistusvaatimuksia noudatetaan.<sup>91</sup> Teknologianeutraalius on syytä pitää mielessä ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa, mutta se ei ole siinä mielessä ehdoton, että suoraan YSL 19.2 §:n 4 kohdan nojalla voidaan *kieltää* jäteveden johtaminen maahan – tällöin esim. umpisäiliötä voidaan määräyksissä vaatia. Kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä voi olla vaikea täysin välttää tietyn tekniikan esittämiseltä, joten liian tiukka teknologianeutraliteetin noudattaminen voi myös tässä tapauksessa olla vaikeaa. Lisäksi on huomioitava, että riittävän puhdistusjärjestelmän valinta on maallikolle vaikeaa, ja lisäksi sen rakentamiseen tarvitaan yleensä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999 vp) mukainen toimenpide- tai rakennuslupa. Näin ollen jätevesijärjestelmän suunnittelija on lähes aina ammattilainen, jonka asiantuntemuksen perusteella riittävä puhdistusjärjestelmä rakennetaan kiinteistölle. Rakentamisesta vastaava viranomais on kunnan rakennusvalvontaviranomais, joten jätevesijärjestelmien toteuttamisessa erityisen tärkeää on ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisen välinen yhteistyö.<sup>92</sup>

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Suojaetäisyydet, puhdistuslaitteiston käyttö ja kunnossapito**

Jätevesien maaperäkäsittelyä ei saa sijoittaa tulvaherkille alueille. Jätevesien maaperäkäsittelyn rakenteet (imeytysputkistot, suodatinkerrokset sekä kokoomaputkistot) tulee sijoittaa keskimääräisen vuotuisen ylivesitason (MHW) yläpuolelle.

Vähäisten vesien maahan imeyttämistä koskevia määräyksiä on antanut 62 % kunnista. Muut kuin vesikäymälän jätevedet saadaan johtaa maahan puhdistamatta YSL 27 b §:n mukaan, jos niiden määrä on vähäinen eikä tästä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa.<sup>93</sup> Vesikäymälän tai kuivakäymälän sijoittamista koskevia määräyksiä löytyy 70 % kunnista. Vähäisten vesien tai kantovesien maahan imeyttäminen perustuu siihen, että niistä ei katsota aiheutuvan merkittävää ympäristön pilaantumista. Vesikäymälää ei usein saa rakentaa alueille, joilla käymälän lietteet ovat vaikea puhdistaa. Muun muassa saariin määrätään usein rakennettavaksi kuivakäymälä, sillä tyhjennysautoa varten ei ole useinkaan olemassa ympäri vuoden avoinna olevaa puhdistusreittiä. Määräyksissä on voitu myös määrätä kuivakäymälän rakenteista (esimerkiksi tiivis alusta), jätevesijärjestelmän omistajan järjestelmän toimintaa koskevasta selvitysohjeesta jne.

Haja-asutuksen jätevesilietteen<sup>94</sup> käyttämisen rajoituksista on määräyksiä antanut 45 % kunnista. Määräyksissä mainitaan yleensä, että lietteet tulee toimittaa jätevedenpuhdistamolle tai muuhun käsittelypaikkaan, jolla on lupa tällaiseen toimintaan. Lietettä voidaan vähäisissä määrin levittää peltoon, kunhan noudatetaan siihen liittyviä muita säädöksiä tai ohjeita. Määräyksissä voidaan velvoittaa stabiloimaan liete ennen sen levittämistä, tai suoraan kieltää lietteen levitys pohjavesialueella.

91 Kiinteistön jätevesien puhdistusjärjestelmät vaativat rakennussääntelyn mukaisen luvan, ja toiminnanharjoittajilla, jotka järjestelmät asentavat, on asiantuntemus säädösten mukaisen puhdistustason saavuttamiseksi.

92 Kuntaliitto 2011, s. 6-7.

93 Vähäisten vesien osalta tulee harkita tarkkaan annetaanko niihin liittyviä määräyksiä, kun asiasta on suoraan määräys jo YSL:ssä. Kuitenkin esim. vähäisten vesien määrittely voi vaihdella kunnasta toiseen, joten tapauskohtaisesti on syytä harkita tai määritellä mitä vähäisillä vesillä tarkoitetaan.

94 Kts. jätevesilietteistä jätteiden näkökulmasta jaksossa 3.8.2.

## **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

### **Haja-asutuksen jätevesilietteiden käsittely**

Haja-asutuksen jätevesilietettä ei saa levittää käsittelemättömänä peltoon, metsään tai muualle maastoon. Stabiloidun tai muulla hyväksytyllä tavalla käsitellyn, omassa toiminnassa syntyneen jätevesilietteen saa levittää ympäristölainsäädännön puitteissa tuottajan hallinnassa olevalle pellolle, ei kuitenkaan pohjavesialueelle.

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksistä löytyy vaatimuksia koskien viemäriin johdettavia vesiä - 40 % kunnista on antanut tästä määräyksen. Teollisuus- ja yritysikiinteistöillä, joilla käsitellään öljyjä, polttoaineita, liuottimia ja rasvoja, tulee esikäsitellä jätevedet ennen niiden viemäriin laskemista. Viemäriin johdettavia jätevesiä koskevat määräykset kuuluvat lähtökohtaisesti vesihuoltolaitosten toimialaan, joten niitä koskevia määräyksiä ei tulisi antaa kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä. Viemäriin johdettavia vesiä koskevien ympäristönsuojelumääräysten poistaminen ei välttämättä toimi, sillä kunnan viemärit ovat sopimustekninen asia. Ensisijaisesti viemäriin johdettavista vesistä ei tulisi määrätä ympäristönsuojelumääräyksillä, mutta hulevedet ovat asia erikseen.

Tärkeä vesiensuojelullinen elementti on herkkien alueiden suojaaminen pilaantumiselta YSL 19.2 §:n 4. kohdan mukaisesti. Yleisimpiä jätevesiin liittyviä määräyksiä ovat määräykset koskien jäteveden puhdistustasoa (hajajätevesiasetuksen 3-4 §:t). Hajajätevesiasetuksen 3 § määrittää peruspuhdistustason viemäriverkoston ulkopuoliselle alueelle, ja säädöksen 4 § taas määrää tiukemmasta puhdistustasosta, jota sovelletaan herkille alueille. Vaikka hajajätevesiasetuksessa suoraan määrätään puhdistustaso<sup>95</sup> kyseisille alueille, ovat ne selkeyden kannalta järkevää mainita suoraan ympäristönsuojelumääräyksissä. Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on yleensä määritelty tällaisiksi herkiksi alueiksi ranta-alueet ja pohjavesialueet, tai toinen näistä. Kyseisiä alueita voivat koskea muita kunnan alueita tiukemmat määräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi. Hajajätevesiasetuksen 3 §:n mukaan muilla kuin herkillä alueille sovelletaan jätevesien puhdistukselle vähimmäisvaatimuksia, ja herkille alueille tiukempia vaatimuksia 4 §:n mukaan. 74 % kunnista on sisällyttänyt hajajätevesiasetuksen 3-4 §:n mukaiset puhdistusvaatimukset kunnallisiin ympäristönsuojelumääräyksiinsä.

## **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

### **Yleiset määräykset talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla**

Hajajätevesiasetuksessa (209/2011) on annettu talousjätevesille vähimmäisvaatimukset (3 §) sekä ohjeellinen puhdistustaso (4 §) verrattuna käsittelemättömän jäteveden aiheuttamaan kuormitukseen. Ohjeellista puhdistustasoa sovelletaan näissä määräyksissä herkiksi alueiksi (pohjavesialueet, ranta-alueet) määritellyillä alueilla.

95 Hajajätevesiasetuksen 3 §: ”Vähimmäisvaatimukset jätevesien puhdistustasolle Talousjätevedet on puhdistettava siten, että ympäristöön aiheutuva kuormitus vähenee orgaanisen aineen osalta vähintään 80 prosenttia, kokonaisfosforin osalta vähintään 70 prosenttia ja kokonaistypen osalta vähintään 30 prosenttia verrattuna haja-asutuksen kuormitusluvun avulla määritettyyn käsittelemättömän jäteveden kuormitukseen.” ja 4 §: ”Ohjeellinen puhdistustaso pilaantumiselle herkillä alueilla Alueella, jota koskevat ympäristönsuojelulain 19 §:n nojalla annettavat kunnan ympäristönsuojelumääräykset ympäristöön johdettavien jätevesien enimmäiskuormituksesta, tulisi talousjätevesien puhdistustason olla sellainen, että ympäristöön aiheutuva kuormitus vähenee orgaanisen aineen osalta vähintään 90 prosenttia, kokonaisfosforin osalta vähintään 85 prosenttia ja kokonaistypen osalta vähintään 40 prosenttia verrattuna haja-asutuksen kuormitusluvun avulla määritettyyn käsittelemättömän jäteveden kuormitukseen.”

Hajajätevesiasetuksen mukaiset käsittelyvaatimukset ovat seuraavat:

| Vähimmäisvaatimukset    | Ohjeellinen puhdistustaso |      |
|-------------------------|---------------------------|------|
| Orgaaninen aines (BHK7) | 80 %                      | 90 % |
| Kokonaisfosfori         | 70 %                      | 85 % |
| Kokonaistyppeä          | 30 %                      | 40 % |

YSL 8 §:ssä on ehdoton pohjaveden pilaamiskielto, ja 81 %:ssa kuntien määräyksistä on usein yksinkertaisesti mainittu, että jätevesien laskeminen maahan pohjavesialueella on kielletty.<sup>96</sup> Pohjaveden pilaamiskieltoon liittyen määräyksissä on voitu määrätä, että pohjavesialueella jätevedet tulee johtaa viemäriin tai umpisäiliöön tai purkuputkessa pohjavesialueen ulkopuolelle.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Talousjätevesien johtaminen pohjavesialueilla**

Talousjätevesien imeyttäminen maahan näiden määräysten 4 §:n mukaisilla pohjavesialueilla on kielletty pohjaveden pilaantumisen ehkäisemiseksi. Kaikki talousjätevedet on johdettava jätevesiviemäriin tai mikäli se ei ole mahdollista, tiiviiseen umpisäiliöön tai tiiviissä käsittelyjärjestelmässä talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annetun asetuksen (209/2011) 3 §:n mukaisten käsittelyvaatimusten jälkeen puhdistettuna tiiviissä putkessa pohjavesialueen ulkopuolelle.

Ranta-alueita koskevat usein myös herkkiä alueita koskevat jätevesien käsittelymääräykset - 62 % kunnista on antanut määräyksiä koskien jätevesien puhdistusta, niiden imeyttämistä ranta-alueella jne. Ranta-alueen määritelmä vaihtelee myös kunnittain, yleensä ranta-alue on 50-300 m rantaviivasta, ja määräyksissä usein korostetaan, että jätevesiä ei saa laskea vesistöön puhdistettuina.

Vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi kunnissa on myös määrätty, että maitohuoneiden tai eläinsuojien vedet tulee käsitellä jäteveden käsittelyjärjestelmässä. Kunnista 17 % on antanut tällaisen määräyksen.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Eläinsuojien ja maitohuoneiden pesuvedet**

Eläinsuojien ja maitohuoneiden pesuvedet on käsiteltävä tarkoitukseen suunnitellussa erillisessä käsittelyjärjestelmässä tai yhdessä talousjätevesien kanssa yhteiskäyttöön suunnitellussa käsittelyjärjestelmässä. Pesuvedet ja jalostukseen kelpaamaton maito voidaan myös johtaa liete- tai virtsasäiliöön, jos säiliöiden mitoitus on riittävä tulevalle jätevesi- ja maitomäärälle.

Lukumääräisesti suurin määräysryhmä ovat määräykset liittyen autojen, koneiden, veneiden ja muiden laitteiden pesuun: 99 % kunnista on antanut tähän liittyvän ympäristönsuojelumääräyksen. Näissä säännöksissä sallitaan yksittäinen auton pesu ja vesien johtaminen viemäriin muualla kuin pohjavesi- ja ranta-alueilla, mutta ammattimainen tai laajempi autojen tai muiden laitteiden pesu pohjavesi- tai ranta-alueella tulee hoitaa siten, että jätevedet johdetaan öljyn- ja hiekanerotuskaivojen kautta viemäriin. Kuitenkin myös tätä

<sup>96</sup> Kategoriset kiellot ympäristönsuojelumääräyksissä ovat usein hankalia, sillä myös pohjavesialueilla pilaamiskieltoa tulisi pohtia tarveharkinnan ja pilaantumisen ehkäisemisen näkökulmasta.

.....

määräystyyppiä tulisi arvioida siitä näkökulmasta, että viemäriin johdettavien vesien osalta ei tulisi antaa määräyksiä, kun niistä säännellään muualla lainsäädännössä. Kuitenkin tämä määräystyyppi on selkeästi muodostanut hyvän määräyskäytännön, koska tämänkaltaisia ympäristönsuojelumääräyksiä löytyy 2/3 suomalaisista kunnista. Lisäksi 75 % kunnista on rajoittanut mattojen ja muiden tekstiilien pesemistä siten, että pesuvedet eivät saa päätyä sellaisenaan vesistöön.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Ajoneuvojen, veneiden, koneiden ja vastaavien laitteiden pesun rajoitukset**

Ajoneuvojen, veneiden, koneiden ja vastaavien laitteiden pesu muilla kuin liuotinpesu-aineilla on sallittu tavanomaisessa asumiskäytössä olevalla kiinteistöllä, mikäli pesuvedet voidaan johtaa viemäriin tai imeyttää maahan siten, ettei niistä aiheudu haittaa naapurille tai ympäristölle. Pohjavesialueilla ja ranta-alueilla sijaitsevilla kiinteistöillä ajoneuvojen, veneiden, koneiden ja laitteiden pesu on sallittu ainoastaan tähän tarkoitukseen rakennetulla pesupaikalla. Pesuvedet tulee johtaa hiekan- ja öljynerotuskaivon kautta yleiseen viemäriin tai muuhun erikseen hyväksyttiin käsittelyyn. Ammattimainen tai laajamittainen ajoneuvojen, veneiden, koneiden ja laitteiden pesu kiinteistöllä on sallittu ainoastaan tähän tarkoitukseen rakennetulla pesupaikalla. Pesuvedet tulee johtaa hiekan- ja öljynerotuskaivon kautta yleiseen viemäriin tai muuhun erikseen hyväksyttiin käsittelyyn.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Mattojen ja muiden tekstiilien pesu**

Mattojen, tekstiilien ja muiden vastaavien pesu on järjestettävä siten, että pesuvedet eivät joudu suoraan vesistöön.

### **3.4 Vaarallisten aineiden säiliöt**

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä hyvin yleisiä ovat määräykset koskien vaarallisten aineiden<sup>97</sup> säiliöitä<sup>98</sup> tai niiden varastointia kiinteistöillä - 92 % kunnista on antanut määräyksiä tähän liittyen. Yleensä määrätään myös säiliöiden tarkastamisesta, kunnostamisesta ja poistamisesta, jotka pohjautuvat KTM:n 1980-luvulla antamiin päätöksiin. Nämä päätökset ovat normina valtioneuvoston asetuksen veroisia - lähtökohtaisestihan säädöksissä säänneltyä ei tulisi määräyksissä toistaa.<sup>99</sup> Kunnissa olisi tarpeen toteuttaa järjestelmällistä tarveharkintaa pohdittaessa mitä vaarallisten aineiden säiliöihin liittyviä määräyksiä todella halutaan kunnissa antaa. Kuitenkin myös rakennusjärjestyksissä voi olla määräyksiä öljy- ja polttoainėsäiliöiden sijoittamisesta kiinteistöllä, erityisesti liittyen pohjavesiin.<sup>100</sup>

Hyvin yleinen ympäristönsuojelumääräys koskee öljy- ja kemikaalisäiliöiden tai vaarallisten aineiden varastointia kiinteistöillä. Määräys perustuu YSL 19.2 §:n 1. kohdan yleiseen velvoitteeseen rajoittaa pilaantumista aiheuttavaa toimintaa, sekä YSL 19.2 §:n 3.

97 Vaarallisilla aineilla tarkoitetaan mm. öljyjä, kemikaaleja tms. Kts. myös jätelaki 6-7 §.

98 Polttonestesäiliöihin liittyvästä problematiikasta kts. luku 4.6.

99 Myös ympäristöluvanvaraisissa toiminnoissa on annettu vaarallisten aineiden säiliöitä koskevia lupamääräyksiä, jotka usein ovat identtisiä kuntien ympäristönsuojelumääräysten kanssa. Kts. tästä problematiikasta kappale 4.4.

100 Kuntaliitto 2012, s. 75. Mikäli säiliöihin liittyvien määräysten näkökulma liittyy ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen, kuuluvat määräykset tällöin ympäristönsuojelumääräyksiin. Kun kyse on säiliön varastotilan tai alustan rakentamisesta, ovat määräykset asiallisesti rakennusjärjestysten asioita.

kohdan säännökseen liittyen toimintojen sijoittumisen ympäristönsuojelullisiin edellytyksiin asemakaava-alueen ulkopuolella. Vaarallisten aineiden varastoinnista on määräyskoel-massa usein oma lukunsa, johon 90 % kunnista on liittänyt lisäksi säiliöiden tarkastusta, kunnossapitoa ja poistoa koskevat määräykset. Aineiden sisätiloissa säilyttämiseen liittyviä määräyksiä on annettu 28 % kunnista ja työmaakoneiden polttonestesäiliöitä tai niiden pysyviä tankkaus- ja täyttöpaikkoja koskevia määräyksiä 41 %:ssa kunnista.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Yleiset määräykset vaarallisten aineiden varastoinnista**

Ulkona olevat maanpäälliset öljy-, kemikaali- ja polttoainesäiliöt on sijoitettava kanta-valle, tiiviille, kemikaaleja kestäväälle alustalle siten, että ne eivät pääse valumaan maaperään tai viemäriin ja että mahdolliset vuodot voidaan kerätä talteen. Kemikaalisäiliö on varustettava suoja-altaalla.

Vaarallisten aineiden astiavarasto on katettava ja sijoitettava tiiviille, kemikaaleja kestäväälle alustalle siten, että kemikaalit eivät pääse valumaan maaperään tai viemäriin ja että mahdolliset vuodot voidaan kerätä talteen. Varasto on varustettava suoja-altaalla, jonka tilavuus on vähintään suurimman varastoitavan astian tilavuuden mukainen.

Kiinteän tankkaus- ja täyttöpaikan on oltava tiiviiksi pinnoitettu tai katettu vettä hylkivillä imeytysmatoilla niin, että mahdolliset vuodot voidaan kerätä talteen. Öljyjen ja muiden kemikaalien käsittely- ja varastointipaikoilla on oltava imeytysainetta ja kalustoa mahdollisten vuotojen keräämistä ja säilyttämistä varten.

Pohjavesialueelle ei saa sijoittaa maanalaisia kemikaali- tai polttoainesäiliöitä, maanpäällisen säiliön tulee olla kaksoisvaippasäiliö tai valuma-altaalla ja katoksella varustettu. Kiinteistön haltijalla tai omistajalla on velvollisuus huolehtia kemikaali- ja öljysäiliöiden kunnosta sekä tarkistuttaa ne säännöllisin väliajoin. Säiliö on tarkastutettava 10 vuoden välein, ellei lainsäädäntö edellytä säiliön kuntoluokituksen vuoksi tarkastusta useammin. Tarkastuksesta on laadittava tarkastuspöytäkirja, joka on säilytettävä ja pyydettyessä esitettävä valvontaviranomaiselle.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Vaarallisten aineiden säiliöiden tarkastus**

Maanalaisen öljy-, polttoaine- ja muun kemikaalisäiliön omistajan tai haltijan on tarkastutettava käytössä oleva säiliö ensimmäisen kerran XX vuoden kuluessa säiliön käyttöönotosta, toisen kerran XX vuoden kuluessa edellisestä tarkastuksesta ja kolmannen kerran sekä siitä eteenpäin X vuoden kuluessa edellisestä tarkastuksesta, ellei säiliön kuntoluokituksen vuoksi ole tarpeen tehdä tarkastusta useammin tai poistaa säiliötä käytöstä. Tarkastuksesta on laadittava tarkastuspöytäkirja, joka on säilytettävä ja joka on pyydettyessä esitettävä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Tarkastuksen saa suorittaa vain Turvatekniikan keskuksen päteväksi arvioima tarkastaja.



## MÄÄRÄYSESIMERKKI:

### Käytöstä poistetun säiliön käsittely

Säiliön omistajan tai haltijan on poistettava maaperästä käytöstä poistettu öljy-, polttoaine- tai muu kemikaalisäiliö putkistoiheen. Säiliö on ennen poistamista puhdistettava.

Ympäristönsuojeluviranomainen voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen velvollisuudesta poistaa käytöstä poistettu öljy-, polttoaine- tai muu kemikaalisäiliö, mikäli poistaminen on teknisesti hyvin vaikeaa tai siitä voi aiheutua kohtuutonta vahinkoa muulle omaisuudelle. Tällöin säiliö on puhdistutettava ja tarkastutettava Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päteväksi arvioimalla tarkastajalla ja sen täyttöputki on katkaistava ja tulpattava luotettavalla tavalla.

Päätös säiliön kiinteistölle jättämisestä on liitettävä kiinteistön asiakirjoihin sekä merkittävä tontin asemapiirrookseen.

Nämä määräykset ovat melko kategorisesti toistensa kaltaisia kunnasta toiseen, sillä kunnallisilla määräyksillä on usein toistettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätösten<sup>101</sup> mukaisia velvoitteita mm. säiliöiden tarkastusvälistä, niiden sijoittamisesta, teknisistä ominaisuuksista jne. Näiden määräysten ympäristönsuojelumääräyksiin sijoittuminen on perusteltua vesien-suojelun näkökulmasta. Myös se seikka voi laukaista tämänkaltaisten määräysten antamisen, että esimerkiksi vanhojen öljysäiliöiden lukumäärää ei tiedetä tarkkaan, joten niistä aiheutuvan pilaantumisen vaara on todellinen.

Kuten edellä luvussa 3.1. on todettu, ei ympäristönsuojelumääräyksissä tule toistaa säädöshierarkkisesti ylempien normien mukaisia säännöksiä. Koska KTM:n päätöksiä on pidettävä valtioneuvoston asetuksen veroisina säädöksinä, ei ympäristönsuojelumääräyksiin tule toistaa niissä jo säänneltyjä normeja. Mikäli vaarallisten aineiden säiliöihin liittyy joitakin paikallisista olosuhteista johtuvia muita pilaantumista aiheuttavia ongelmia, voidaan näistä YSL 19 §:n nojalla ympäristönsuojelumääräyksiä antaa. Vaarallisten aineiden säiliöitä koskevat, KTM:n päätösten mukaiset, ohjeistukset tulisi jatkossa antaa esimerkiksi omana kunnan ympäristönsuojelun ohjeena, jolla ei ole – eikä voikaan olla – ympäristönsuojelumääräysten kaltaista juridista statusta. Näin informatiivinen ohjeistus säiliöitä koskevasta normeista tulisi kuntalaisten saataville oikealla tavalla.

Ympäristönsuojelumääräyksissä on paikoin todettu, että vaarallisen jätteen, öljyn ja kemikaalien käsittelyssä ja varastoinnissa tapahtuneista onnettomuuksista on ilmoitettava hätäkeskukseen. Tämänkaltaisia itsestäänselvyyksiä on turha toistaa kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä.

## 3.5 Maatalouden päästöt

Ympäristönsuojelulain 19.2 §:n 5 kohdan mukaan ympäristönsuojelumääräykset voivat koskea *vyöhykkeitä tai alueita, joilla lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan*. Lain esitöiden mukaan tällaisia konkreettisia määräyksiä voivat olla määräykset, joilla rajoitetaan lannan, lannoitteen tai ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä. Lisäksi määräyksiä voidaan antaa ravinteiden aiheuttamien haittojen ehkäisystä tai torjunta-aineiden käytön rajoittamisesta.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös 344/1983 maanalaisten öljysäiliöiden määräaikaistarkastuksista; Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös 314/1985 öljylämmityslaitteistoista; Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös 313/1985 palavista nesteistä sääntelevät tarkemmin säiliöiden ominaisuuksista. Osa kunnista on voinut viitata myös muuhun relevanttiin sääntelyyn asian osalta.

<sup>102</sup> HE 84/1999 vp. s. 51.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2006:58 kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä oli annettu nitraattiasetusta tiukempia määräyksiä, ja asetuksessa sekä direktiivissä annetut ohjeelliset arvot muutettuun sitoviksi velvoitteiksi. KHO lausui, että ”laki ei sinänsä estä kuntaa antamasta myöskään maatalouden vesiensuojelua koskevia, ympäristönsuojelulain 11 §:n 6 kohdan nojalla annetussa asetuksessa säädettyjä vaatimuksia ankarampia määräyksiä, jos määräykset ovat ympäristönsuojelulain 19 §:n 1 momentin edellyttämin tavoin tarpeellisia ympäristönsuojelulain täytäntöön panemiseksi ja jos määräykset perustuvat mainitun pykälän 2 momenttiin, esimerkiksi sen 5 kohtaan.” Nitraattiasetuksella on pantu täytäntöön vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annettu Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi (91/676/ETY), ja koska kyseessä on minimiharmonisointidirektiivi, voidaan kansallisesti antaa tätä sekä kansallista asetusta tiukempia määräyksiä tai muuttaa niihin sisältyvät ohjeelliset vaatimukset sitoviksi esimerkiksi kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä. Tällaisten määräyksien tulee kuitenkin perustua paikallisiin olosuhteisiin.

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä lantaan ja lannoitteisiin liittyviä määräyksiä on runsaasti. Maataloustoimet vaativat vain tietyn koon ylittävien kotieläinyksiköiden osalta ympäristölupaa<sup>103</sup>, joten lupavelvollisuuden osalta ei ole estettä sille, että ympäristönsuojelumääräyksiä voitaisiin antaa myös maataloutta koskevista asioista. Maatalouteen liittyvät ympäristönsuojelumääräykset koskevat pääosin nitraattiasetuksen liitteen 3 ohjeellisten toimintojen asettamista kunnassa normeiksi ympäristönsuojelumääräyksillä. Tällaisia määräyksiä ovat lannan levitysrajoitukset tiettyinä aikoina, lannan varastointiin liittyvät määräykset ja lantapatterin muodostaminen sekä kuinka lähellä vesistöä lantaa saa levittää.<sup>104</sup>

Ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan nitraattiasetuksen antamisen valtuuttavan säännöksen perusteina oli muun ohella, että siinä annettaisiin minimivaatimukset vesiensuojelutoimille, ja näiden toimintojen yksityiskohtaisia määräyksiä laadittaessa huomioitaisiin maatalouden ympäristötukijärjestelmä sekä kuinka ympäristönsuojelua voitaisiin edistää vapaaehtoisin toimin.<sup>105</sup> Lisäksi YSL 11 §:n 6 kohdan mukaan annettua asetusta tiukempia määräyksiä on voitu antaa vain ympäristön erityisen pilaantumisen vaaran välttämiseksi. Asetuksella määritettäisiin valtakunnalliset vesiensuojelun minimitasot, ja sen nojalla paikalliset erityistä suojelua vaativat alueet ja niiden taso voitaisiin määritellä kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä. Näin ollen ympäristönsuojelumääräykset voisivat koskea lähinnä tärkeiden pohjavesialueiden ja poikkeuksellisen puhtaiden, erityisen herkkien tai virkistyskäytön kannalta tärkeiden pintavesien suojaamista. Määräyksiä annettaessa olisi huomioitava maatalouden ympäristötukijärjestelmä.<sup>106</sup> Alun perin ympäristönsuojelumääräyksiä sääntelevässä 19 §:ssä oli vielä 5 momentti, jossa säänneltiin edelliseen liittyvistä asioista. Se kuului seuraavasti:

103 Nordberg 2009, s. 239. YSL 19.1 §:n mukaan ympäristönsuojelumääräykset eivät voi koskea lupavelvollista tai ilmoituksen- tai rekisteröinninvaraista toimintaa.

104 Nitraattiasetuksen uudistustyö on käynnissä, ja asetusluonnoksen perusteella liitteen 3 mukaiset toiminnot muutetaan asetuksen varsinaisiksi säännöksiksi. Tämän muutoksen perusteella kuntien määräyskokoelmassa ei enää voitaisi antaa kuntakohtaisia määräyksiä niistä asioista, jotka ovat asetuksella annettu sitoviksi velvoitteiksi valtakunnallisesti. Myös asetuksen soveltamisala muuttunee siten, että säännös koskee eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamista - myös muita kuin nitraatteja.

105 HE 84/1999 vp. s. 108.

106 HE 84/1999 vp. s. 112-113.

[Kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä ei sovelleta, jos määräykset ovat ristiriidassa tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten kanssa. Valtioneuvosto voi asetuksella säätää perusteista, joilla kunta voi antaa maatalouden vesiensuojelua koskevia, 11 §:n 6 kohdan nojalla annetussa asetuksessa säädettyjä vaatimuksia ankarampia määräyksiä ympäristön erityisen pilaantumisen vaaran ehkäisemiseksi.]

Maatalous ja sen vesiensuojelutoimenpiteet oli nostettu erityisesti esille ympäristönsuojelulakia säädettäessä, mutta momentti poistettiin kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lopullisesta laista. Valiokunnan mukaan kyseinen momentti oli epäselvä mm. PL 107 §:n perusteella, joka sääntelee lakia alemmanasteisten säännösten suhteesta varsinaiseen säädökseen. Momentin tarkoituksena oli ilmaista kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten alisteisuus lakiin nähden, ei niiden normihierarkiasta. Ympäristövaliokunta ehdotti momentin poistamista varsinaisesta säädöksestä sen harhaanjohtavuuden vuoksi, mikä toteutuikin lopulliseen säädökseen.<sup>107</sup>

Lain esitöiden mukaan maataloutta koskevien määräysten tarkoituksena on ollut määrittellä ne alueet, joilla lannan ja muiden ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan. Tarkoituksena on ollut ehkäistä ravinteista aiheutuvia haittoja, ja lisäksi rajoittaa torjunta-aineiden käyttöä. Jos maataloutta koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä annetaan, on kiinnitettävä huomiota paikallisiin olosuhteisiin, maaperään, sen laatuun ja kantokykyyn. Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä maatalouteen liittyvät määräykset ovat perustuneet kategorisesti pilaavan toiminnan ja herkkien kohteiden välisiin etäisyyksiin, mutta huomioitavaksi tulisi ottaa aiempaa enemmän myös maaperän laatu ja eri kerrostumat lannan levityksen osalta. Samoin perustelut ovat ensisijaisen tärkeitä, kun maataloutta koskevia määräyksiä annetaan.

Maataloutta koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä on kritisoitu siitä, että ne eivät huomioisi riittävästi maatalouden ympäristötukiin liittyviä säännöksiä ja ehtoja. YSL:n 11.6 §:n nojalla on voitu antaa maatalouden vesiensuojelua koskevia asetuksia, joilla osaltaan rajataan kunnan ympäristönsuojelumääräysten antamista. Ne eivät näin ollen estä maatalouden ympäristötukeen perustuvaa rahoitusta, koska valtakunnallisella tasolla ankarampia määräyksiä ei saa antaa muuta kuin erityisen pilaantumisen vaaran vuoksi.<sup>108</sup> Maataloustukien ja ympäristönsuojelumääräysten suhde on hieman ongelmallinen, mutta MMM:n lausunnon mukaan ympäristönsuojelumääräysten noudattaminen ei vaaranna maatalousyrittäjän maatalouden ympäristötukien saamista. Kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa tulee ottaa huomioon maatalouden ympäristötukien perusteet.<sup>109</sup>

Selvityksen puitteissa järjestetyissä työpajoissa esitettiin ajatuksia siitä, että mahdollisesti maataloutta koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä ei tulisi antaa lainkaan. Maataloutta koskevalla ympäristönsuojelumääräyksillä on kuitenkin selkeä valtuutus ympäristönsuojelulaissa, ja myös tasapuolisuuden nimissä maataloutta koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä tulisi voida antaa. Perusteena tälle on muun ohella se, että myös esimerkiksi jätevesiä tai vaarallisten aineiden säiliöitä koskevia toimintoja voidaan rajoittaa ympäristönsuojelumääräyksillä - mitään tiettyä toimintaa ei saa ”suosia” toisen kustannuksella. Osalle maanviljelijöistä ympäristönsuojelumääräyksistä voi tosiasiallisesti olla jopa hyötyä.

Nitraattiasetus on muuttumassa, ja ensimmäinen versio uudesta asetuksesta on lausun-

107 YmVM 4/1999 vp, s. 11-12.

108 YmVM 4/1999 vp, s. 8.

109 Myös lain esitöissä on korostettu, että ”Määräyksiä annettaessa tulee huomioida maatalouden ympäristötukijärjestelmä sekä sen mukaan toteutettava vapaaehtoinen vesiensuojelu.” HE 84/1999 vp, s. 113.

tokierroksella keväällä 2014. Muutoksen vaikutukset kunnallisiin ympäristönsuojelumääräyksiin ovat merkittävät: asetuksessa tällä hetkellä liitteinä olevien suositusten asettaminen kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä velvoittaviksi normeiksi on ollut maataloutta koskevien ympäristönsuojelumääräysten kulmakivi. Uudessa asetuksessa kyseiset liitteet siirtyvät osaksi varsinaista asetusta, jolloin tarve entisen kaltaisille ympäristönsuojelumääräyksille poistunee. Kun uusi nitraattiasetus tulee voimaan, ovat sen kanssa ristiriidassa olevat ympäristönsuojelumääräykset mitättömiä. Samoin on myös tilanne, jos kunnan määräykset ovat nitraattiasetuksen säännösten kanssa yhteneviä – ylemmän taseoisia säädöksiä tulee noudattaa. Nitraattiasetuksen voimaantultua kuntien on syytä tarkistaa määräyksensä näiltä osin, ja käyttää tarveharkintaa pohdittaessa onko aihetta antaa maataloutta koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä.

Nitraattiasetuksen uudistumisen yhteydessä on myös erittäin tärkeää huomioida ympäristönsuojeluviranomaisen valvonnan edellytykset: asetuksen tasolle nostettuja, ennen kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä olleita määräyksiä tulee valvoa nitraattiasetuksen asettamien valvontakeinojen nojalla, ei ympäristönsuojelumääräysten valvonnan kautta (vaikka velvoitteet olisivatkin näissä yhteneväiset). Tämän lisäksi on muistettava, että säädösten mukaisin edellytyksin kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset *voivat olla säädöksiä tiukemmat*, jos ne *perustuvat säädösten asettamiin raameihin ja kunnan paikallisiin olosuhteisiin*. Kuntien määräysten päivittämisen osalta on jo edellä todettu, tulisi uudistuvan nitraattiasetuksen osalta päivittää kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset uuden asetuksen mukaisiksi.

Kunnista 66 % on rajoittanut ympäristönsuojelumääräyksillään lannan ja virtsan levittämistä. Lannan ja virtsan levittämiseksi tulee jättää vesilähteen ympärille suojavyöhyke, ja lisäksi usein pohjavesialueilla lannan ja virtsan levitys on kielletty. Kunnista 26 % kunnista on antanut määräyksiä koskien lannan varastointia, joissa mm. määrätään, että lantapatteria ei saa perustaa tulvanalaisille alueille tai liian lähelle asuinrakennuksia. Molemmat määräystyyppit ovat sellaisia, jota tullevat suoraan nitraattiasetuksella säänneltäviksi teemoiksi, jolloin kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset ovat jatkossa tarpeettomia.<sup>110</sup>

Kunnista 28 % on antanut eläinten jaloittelualueita ja ulkotarhoja, talleja ja niiden rakenteita sekä näiden etäisyyksiä koskevia määräyksiä.<sup>111</sup> Kunnallisissa rakennusjärjestyksissä voi olla määräyksiä esimerkiksi hevostalleihin liittyen, mutta rakennusjärjestys koskee varsinaista rakentamista - sillä ei puututa toiminnan harjoittamiseen ja sen seurauksiin.<sup>112</sup> Rakennusjärjestyksissä voidaan määrätä ulkotarhan, tallin tai eläinsuojan rakentamisen etäisyydestä naapuriin tai häiriintyvään kohteeseen<sup>113</sup> - mutta vastaavia määräyksiä löytyy myös kunnallisista ympäristönsuojelumääräyksistäkin, kun kyseessä voi olla ympäristön pilaantuminen. Näkökulmasta riippuen määräykset voivat kuulua näihin molempiin määräyskokoelmiin.<sup>114</sup> Suojaetäisyyksiä määritettäessä tulisi pohtia tarkkaan niiden tarpeellisuutta, ja perustella tämä hyvin. Hevostaloutta pohtineen työryhmän mukaan tällaisia

110 Luonnos nitraattiasetukseksi, 10 §.

111 Vastaavanlaisia asioita määrätään myös eläinsuojien ympäristölupamääräyksissä.

112 Kuntaliitto 2013, rakennusjärjestyksen laatimisosas, s. 48–49.

113 Kuntaliitto 2013, rakennusjärjestyksen laatimisosas s. 52.

114 ”Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea esimerkiksi eri kokoisten tallien rakennuspaikan vähimmäiskokoa ja aitaamista sekä tallin, lantalan ja maneesin vähimmäisetäisyyksiä rakennuspaikan rajoista ja/tai naapurin asuinrakennuksesta. Määräyksiä voidaan antaa myös ratsastuskentän ja ulkoilutarhan vähimmäisetäisyyksistä, mikäli siihen on esimerkiksi asutuksen läheisyydestä tai tiiveydestä johtuvia erityisiä perusteita.”

”Ympäristönsuojelumääräykset voivat koskea esimerkiksi tallin, lantalan, ulkoilutarhan, maneesin, ratsastuskentän ja laitumen etäisyyttä kaivoista, valtaojista, vesistöistä ja pohjavesialueista sekä lannan varastointia, patterointia, levittämistä ja käsittelyä.” Hevostallityöryhmän raportti, YM 2008, s. 8.

.....

tallien ja naapureiden välisiä optimaalisista suojaetäisyyksistä ei voida antaa valtakunnallisia normeja.<sup>115</sup> Ympäristönsuojelumääräykset perustuvat kuntien paikallisiin olosuhteisiin jotka vaihtelevat eri puolilla Suomea, joten kunta voi oman harkintansa mukaan määrätä näistä etäisyysrajoista. Mikäli etäisyydet eivät ole ilmoitettu eksaktisti, vaan esimerkiksi 30-100 m vaihteluvälillä, aiheuttaa tämä joka tapauksessa viranhaltijalle työtä, kun joudutaan perustelemaan jokaisessa yksittäistapauksessa miksi yhdessä asiassa soveltuu 30m ja toiseen tapaukseen 100m. Tällä ei välttämättä vähennetä viranhaltijan työtaakkaa. Sama soveltuu myös jätevesien puhdistusjärjestelmien etäisyyksien osalta. Myös lannan varastotiloja, lantaloita, ruokintapaikkoja ja jaloittelualueita koskevia rakenteellisia vaatimuksia koskevia säännöksiä löytyy uudesta nitraattiasetuksesta, joten sitä tulee noudattaa kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten sijasta.<sup>116</sup>

Myös eläintenpidon suojaetäisyyksiä esimerkiksi kouluista, päiväkodeista tai muista herkistä kohteista koskevia määräyksiä on annettu 12 % kunnista. Eläinten jaloittelualueita koskevissa määräyksissä veloitetaan siivoamaan lanta pois jaloittelualueelta, ja jättämään niiden sekä kaivon väliin suojavyöhyke. Myös laiduntamisen osalta on vesistön rantaan jätettävä usein suojavyöhyke. Eläinsuojan ja vesikaivon välille tulee jättää tietty suojaetäisyys. Kun uusia eläinsuojia rakennetaan tai vanhoja laajennetaan, vaaditaan usein rakennettavaksi uusi lantavarasto.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Eläinsuojien rakentaminen ja lannan varastointi**

Uutta eläinsuojaa, lantala tai tuorehusiilaa ei saa rakentaa alle 100 metrin etäisyydelle käytössä olevasta talousvesikaivosta, vesistöstä tai naapurin asuinrakennuksesta tai vapaa-ajan asunnosta.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Hevostallien ja hevosten ulkoilualueiden vesiensuojelunäkökohdat**

Uusien ulkotarhojen ja ratsastuskenttien tulee sijaita vähintään seuraavilla etäisyyksillä:

- 20 m vesistöstä tai valtaojasta
- 30 m talousvesikaivosta tai lähteestä

Ympäristönsuojeluviranomainen voi edellyttää suurempiakin suojaetäisyyksiä silloin, kun olosuhteet sitä vaativat. Lanta on siivottava ulkotarhoista ja ratsastuskentiltä säännöllisesti asianmukaiseen lantavarastoon. Ulkotarhojen ja ratsastuskenttien pintamaa on uusittava tarpeen mukaan.

Kunnista 12 % on erikseen antanut määräyksiä kasvinsuojeluaineiden tai torjunta-aineiden käyttämisestä maataloudessa. Määräykset vastaavat usein lannan levittämistä koskevia etäisyysmääräyksiä vesiensuojelun näkökulmasta. Aineita ei saa levittää siten, että ne pääsevät huuhtoutumaan vesiin, ja lisäksi ranta-alueelle tulee jättää suojavyöhyke ainetta levitettäessä.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Määräykset kemiallisten torjunta-aineiden käytön rajoittamisesta**

Torjunta-aineet on levitettävä siten, etteivät ne pääse huuhtoutumaan vesistöön, ojaan, noroon tai muuhun vesiuomaan eikä lähteeseen, kaivoon tai muuhun vedenottamoon,

<sup>115</sup> Hevostallityöryhmän raportti, YM 2008, s. 7.

<sup>116</sup> Luonnos nitraattiasetukseksi 7 §.

vesisäiliöön tai tekolammikkoon.

Vedenhankinnan kannalta tärkeälle ranta-alueelle tulee jättää suojavaähyke, jolle ei levitetä torjunta-aineita. Suojavaähykkeen on oltava keskiveden mukaisesta rantaviivasta mitaten leveydeltään vähintään 30 metriä.

Kasvinsuojelu- tai torjunta-aineita koskevat määräykset liittyvät vesiensuojeluun – usein on määritetty, että tiettyjä tällaisia aineita ei saa käyttää pohjavesialueilla. Joissakin kunnissa on kuitenkin myös annettu sellaisia määräyksiä torjunta-aineiden käytöstä, jotka eivät liity maatalouteen tai vesiensuojeluun. Määräysten luonnetta tulisi arvioida pilaantumisen näkökulmasta kussakin kunnassa tapauskohtaisesti – vain pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan antaa ympäristönsuojelumääräyksiä.

### 3.6 Melu

YSL 19.2 §:n 2 kohdan mukaan ympäristönsuojelumääräykset voivat *koskea erityisen häiritsevän tilapäisen melun tai tärinän torjuntaa*. Lain esitöiden mukaan tällaisia määräyksiä voivat olla esimerkiksi toimet koskien konserttien järjestämistä kaupunkien keskusta-alueilla, katutöitä, sähköisten äänenvahvistimien käyttöä tai muita vastaavia toimintoja. Käytännössä määräykset koskisivat poikkeuksellisia kellonaikoja. Määräykset voivat liittyä myös tiedottamiseen tällaisesta meluhaitasta sen kärsijöille.<sup>117</sup> Melua koskevat ympäristönsuojelumääräykset ovat toimineet ns. pelotevaikutuksen osalta hyvin, sillä kun tietylle toiminnalle on annettu selkeät aikarajat, on niitä helppo noudattaa ja haitankärsijöiden sietovelvollisuus on myös rajattu tarkkaan tiettyihin ajankohtiin.

YSL 60 § sääntelee meluilmoitusmenettelystä. Lähtökohtaisesti ympäristönsuojelumääräyksillä ei voida puuttua luvan- tai ilmoituksenvaraiseen tai rekisteröitävään toimintaan. Ainoa poikkeus tähän on meluilmoitusmenettely, eli YSL 60 §:n perusteella voidaan ympäristönsuojelumääräyksillä määritellä toiminnot, joista meluilmoitusta ei tarvitse antaa. Yleisenä periaatteena voidaan pitää sitä, että lain säännöstä ei tarvitse määräyksissä toistaa. Kuitenkin useiden kuntien määräyksissä on toistettu YSL 60 §:n mukainen meluilmoitussäännös. Määräyksen selkeyden ja yksiselitteisyyden kannalta voi tapauskohtaisesti olla välttämätöntä viitata tai toistaa osa meluilmoitussäännöksestä, vaikka ensisijaisesti viittausten tulisi löytyä määräysten perusteluista.

Mikäli kunnassa on annettu ympäristönsuojelumääräys jonka mukaan meluilmoitusta ei tarvitse tehdä, tulee kunnan kuitenkin edellyttää erilaisia meluntorjuntatoimia haittojen ehkäisemiseksi, esimerkiksi ao. toiminta voitaisiin ympäristönsuojelumääräyksissä kieltää jonkin ajan kuluttua, toiminta-alue voitaisiin edellyttää eristettäväksi yleisöltä tai velvoittaa tehokkaaseen tiedottamiseen haitankärsijöille toiminta-ajasta.<sup>118</sup> YSL 60 §:n mukainen meluilmoitus tulisi tehdä 30 vuorokautta ennen häiritsevää melua aiheuttavan toiminnan aloittamista, mutta ympäristönsuojelumääräyksillä voitaisiin määrätä tätä lyhyemmästä ajasta ilmoituksen tekemiselle tiettyjen toimintatapojen osalta.<sup>119</sup>

Meluun liittyvät ympäristönsuojelumääräykset ovat kategorisesti kunnissa hyvin samantyyppisiä. Melua koskevat ympäristönsuojelumääräykset poikkeavat muista määräystyypeistä siten, että YSL 60.2 § perusteella kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan poi-

<sup>117</sup> HE 84/1999 vp. s. 51.

<sup>118</sup> HE 84/1999 vp. s. 77.

<sup>119</sup> HE 84/1999 vp. s. 78.

.....

keta meluilmotusmenettelystä.<sup>120</sup> Kunnista 31 % on toistanut YSL 60 §:n sanasta sanaan määräyskokoelmassaan. Lähtökohtaisesti tätä lain säännöstä ei tarvitse kunnan määräyksessä toistaa, sillä mainitun säännöksen toisen momentin mukaan ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan säännellä meluilmotusmenettelystä poikkeamisesta. Kuitenkin tapauskohtaisesti määräyksen selkeyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten vuoksi voi olla tärkeää, että määräyksessä viitataan joihinkin lain säännöksiin. Täysin riittävää on yleensä kuitenkin se, että kunnan määräyksissä mainitaan, että meluilmotusmenettelystä voidaan poiketa määräyksissä mainituin perustein, ja kunnista 75 % on näin määrännyt. Yleensä ilmoitusvelvollisuudesta voidaan poiketa mm. äänentoistolaitteiden käyttämisen osalta, yleisötilaisuuden järjestämisen osalta, mutta kunta voi itsehallintonsa perusteella päättää milloin tämä poikkeaminen on mahdollista.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Meluilmotusta edellyttävät toiminnot ja tapahtumat**

Ympäristönsuojelulain 60 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus Erityisen häiritsevää melua tai tärinää aiheuttavasta tilapäisestä toimenpiteestä tai tapahtumasta tulee tehdä ympäristönsuojelulain 60 §:n mukainen ilmoitus kunnan / kaupungin \_\_\_\_\_ lautakunnalle vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteeseen ryhtymistä tai toiminnan aloittamista.

Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä seuraavista toimista:

- arkisin maanantaista perjantaihin kello 7–18 tehtävästä louhinnasta, räjäytystyöstä, lyöntipaalutuksesta tai vastaavasta erityisen häiritsevää melua aiheuttavasta työstä tai rakentamisesta, kun työn kokonaiskesto on enintään (x) työpäivää
- rakennus- ja purkutyöstä, korjauksesta tai kunnossapidosta, jota tehdään arkisin maanantaista perjantaihin

Muita meluun liittyviä kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä ovat häiritsevien koneiden, laitteiden tai työvälineiden rajoittaminen, joissa esimerkiksi kielletään laitteiden käyttö yöaikaan tai juhlapyhinä - näin on määrännyt 78 % kunnista. Myös äänentoistolaitteiden käyttö ja sijoittaminen ulkotiloissa yöaikaan on kielletty 65 % kunnista. Määräyksissä voi olla tarkkoja desibeli- tai aikarajoituksia äänentoistolaitteiden käytölle, tai niiden käyttökieltoja herkkien kohteiden (päiväkodit, sairaalat tms.) läheisyydessä. Kunnallisissa rakennusjärjestyksissä voi olla myös määräyksiä koskien melun ja tärinän torjuntaa erityisesti herkkien kohteiden suojaamiseksi.<sup>121</sup> Ympäristönsuojelumääräyksiä valmisteltaessa on huomioitava, että melun ja tärinän osalta ei anneta rakennusjärjestyksen kanssa ristiriitaisia määräyksiä. Kunnista 42 % on antanut konsertin tai yleisötilaisuuden järjestämiseen liittyviä määräyksiä, jotka voivat sallia yksipäiväisen tai päiväsaikaan olevan tapahtuman järjestämisen, ja usein tästä veloitetaan tiedottamaan häiriötä kärsiville tahoille.

<sup>120</sup> YSL 60.2 §: ”Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä -- sellaisesta tilapäisestä toiminnoista, josta kunta on antanut ympäristönsuojelumääräykset 19 §:n nojalla ja samalla määrännyt, että ilmoitusvelvollisuutta ei ole.”

<sup>121</sup> Kuntaliitto 2013, rakennusjärjestyksen laatimisopas s. 70.



#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Erityisen häiritsevää melua aiheuttavien koneiden, laitteiden ja työvaiheiden rajoittaminen**

Erityisen häiritsevää melua aiheuttavien koneiden ja laitteiden käyttäminen sekä muut erityisen häiritsevää melua aiheuttavat toiminnot on kielletty yöaikaan kello 22–07 ja sunnuntaiaamuisin kello 12 saakka, muutoin kuin on tarpeen välttämättömien tilapäisten töiden suorittamiseksi. Määräys ei koske maa- ja metsätalouselinkeinon harjoittamisen vuoksi välttämätöntä tilapäistä ja lyhytaikaista häiritsevää melua aiheuttavaa toimintaa, kuten esimerkiksi leikkuupuimurin, vilja- ja heinäkuivurin tai sadetuslaitteen käyttöä.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Äänentoistolaitteiden käyttö ja sijoitus ja yleisötilaisuuksien meluntorjunta**

Yleisötilaisuuksien ja muiden tilapäisten tapahtumien järjestäjien tulee olla selvillä toimintansa aiheuttaman melun ympäristövaikutuksista ja -riskeistä. Järjestäjien tulee huolehtia siitä, että äänentoistolaitteet on suunnattu ja säädetty koko tilaisuuden ajan siten, että niiden käyttö häiritsee naapurustoa mahdollisimman vähän.

*Äänentoistolaitteet, joita käytetään ulkotarjoilualueella tai mainostarkoituksessa päiväaikaan on säädettävä siten, ettei toistettava ääni ole häiritsevästi kuultavissa lähimmissä asuinhuoneistoissa.*

Tilaisuuden tai tapahtuman järjestäjän on pyydettäessä annettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle selvitys äänenvahvistinlaitteiden teknisistä ominaisuuksista, niiden sijoittamisesta alueelle ja muista valvonnan kannalta tarpeellisista tiedoista.

Häiriötä aiheuttavat rakennus- purku- ja kunnossapitotyöt löytyvät 21 % kuntien ympäristönsuojelumääräyksiä. Ne sisältävät edellisten kanssa samanlaisia määräyksiä: aikarajoituksia yöaikaiseen toimintaan, tiettyjen laitteiden käyttökieltoa ja herkkien häiriintyvien kohteiden huomioimista. Viimeksi mainittu määräystyyppi voi perustua sekä aiheutuvaan meluhaittaan tai pölyämiseen.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Rakennus-, purku-, kunnossapito- ja puhtaanapitotöiden meluntorjunta**

Rakennus- ja purkutöissä häiritsevää melua aiheuttavat työkoneet ja laitteet tulee sijoittaa ja suojata siten, että melun leviäminen asuinkiinteistöille ja muihin melulle herkkiin kohteisiin estyy mahdollisimman tehokkaasti. Työskenneltäessä asuinkiinteistöjen tai muiden melulle herkkien kohteiden läheisyydessä tulee käyttää mahdollisimman vähän melua aiheuttavia koneita, laitteita ja työmenetelmiä.

Häiritsevää melua aiheuttavia rakennus- ja purkutöitä saa taajaan rakennetulla alueella tehdä ma–pe klo 7.00–18.00, la klo 9.00–18.00 sekä su ja yleisinä juhlapäivinä klo 12.00–18.00.

Lehtipuhaltimia sekä polttomoottorikäyttöisiä kunnossapitoon ja puhtaanapitoon tarkoitettuja laitteita ja koneita saa käyttää asuin ja lomakiinteistöillä ma–pe klo 8.00–20.00, la klo 9.00–18.00 sekä su ja yleisinä juhlapäivinä klo 12.00–18.00. Muilla alueilla

lehtipuhaltimia ja polttomoottorikäyttöisiä kunnossapitoon ja puhtaanapitoon tarkoitettuja laitteita ja koneita saa käyttää ma-pe klo 6.00–22.00, la klo 8. 00–18.00 sekä su ja yleisinä juhlapäivinä klo 9.00–18.00. Samat aikarajat koskevat myös muita kunnossapitoon ja puhtaanapitoon tarkoitettuja laitteita kaikilla alueilla.

Rajoitukset eivät koske töitä, jotka ovat välttämättömiä ihmiseen tai omaisuuteen kohdistuvan vaaran tai vahingon torjumiseksi tai ihmisten turvallisen elämänmenon takaamiseksi, kuten välittömästi runsaan lumisateen jälkeen tapahtuva lumenauraus ja -poisto sekä liukkauden torjunta ja katupölyn poisto.

### 3.7 Ilmansuojelu

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on annettu usein määräyksiä koskien savukaasuja tai savuhaittaa kunnan alueella. Kunnista 75 % on antanut savukaasuihin liittyviä määräyksiä. Määräyksissä kielletään yleensä jätteiden, risujen, oksien tai muiden poltettavien materiaalien polttaminen kiinteistöllä lämmityskattiloissa tai avopolttona ilmaan aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemiseksi. Kuitenkin taajama-alueen ulkopuolella vähäinen risujen, oksien ja käsittelemättömän puutavaran poltto on monesti sallittua. Vaikka savukaasujen osalta kyse on usein muun ohella myös jätteistä, ovat nämä polttamiseen liittyvät määräykset perusteltuja ympäristönsuojelumääräyksissä ilmansuojelun näkökulmasta.<sup>122</sup>

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Savukaasupäästöjen haitallisten vaikutusten ehkäisy**

Kiinteistökohtaisissa lämmityskattiloissa tai muissa tulipesissä ei saa polttaa jätettä eikä muitakaan sellaisia aineita, joiden palaessa aiheutuu päästöjä. Tällaisia aineita ovat mm. paine- ja pintakäsitelty puutavara, muovit ja muu vastaava muovipinnoitettu materiaali sekä muu huonosti palava tai kostea materiaali.

Polttolaitteita tulee säätää, käyttää ja huoltaa siten, ettei poltosta aiheudu haittaa terveydelle tai yleiselle viihtyvyydelle.

Taajama-alueilla on jätteiden, risujen, oksien ja haravointijätteiden avopoltto kielletty. Taajama-alueiden ulkopuolella saa avopolttona polttaa vähäisiä määriä risuja, oksia ja olkia sekä käsittelemätöntä puutavaraa. Muiden jätteiden avopoltto on kielletty.

Ilmansuojelua koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä ovat myös rakennusten julkisivujen puhtaanapito- ja kunnostustöitä, rakennus- ja purkutöitä sekä kulkuväylien ja työmaiden puhtaanapitoa koskevat määräykset pölyämisen ehkäisemiseksi. Rakennus-, puhtaanapito- ja kunnostustöitä koskevia määräyksiä on antanut 79 % kunnista, ja näissä määräyksissä voidaan määrätä esimerkiksi tiettyjen työkonoiden käyttämisestä sekä työstä aiheutuvan pölyn (PCB-pitoinen tai muuten haitallinen) aiheuttaman pilaantumisen torjumisesta. Lisäksi voidaan määrätä rakennusten peittämisestä, ikkunoiden tiivistämisestä sekä toiminnasta tiedottamisesta asukkaille ja naapureille. Rakennuksiin liittyvien purkutöiden osalta on huomioitava kunnan rakennusjärjestys, sillä siinä voi olla määräyksiä koskien rakennuksen purkamista. Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on pääsääntöisesti määrätty vain

<sup>122</sup> Jätehuoltomääräykset määräävät jätehuollon järjestämisestä, ja ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan säännellä niistä seikoista, jolloin jätteestä aiheutuu pilaantumista.

rakennus- ja purkutöiden osalta niihin liittyvästä pölyämisestä tai melusta, joten näiden määräysten antaminen rinnakkain kahdessa eri määräyskokoelmassa ei liene ongelmallista.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Kunnostus- ja puhtaanapitotöistä mahdollisesti aiheutuvan ympäristön pilaantumisen torjunta**

Rakennusten julkisivujen ja ulkotiloissa suoritettavien rakenteiden tai esineiden suihkupuhallus-, maalaus- ja muiden kunnostustöiden yhteydessä tulee huolehtia siitä, että toiminnasta aiheutuva melu, pöly, liuotinainehöyryt tai muut vastaavat päästöt eivät aiheuta haittaa tai vaaraa kiinteistön asukkaille, naapureille tai ympäristölle. Rakennusten, rakenteiden ja esineiden hiekkapuhallus on sallittu suojapeitteillä eristetyssä tilassa. Pysyvä, ulkona tapahtuva laitosmainen suihkupuhallus tarvitsee ympäristöluvan.

Kulkuväylien ja muiden alueiden kunnossa- ja puhtaanapitotyön aiheuttama pölyäminen on estettävä mahdollisimman tehokkaasti.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Rakennus- ja purkutöet**

Rakennus- ja purkutöet on tehtävä siten, että pölyhaitat ovat kaikissa olosuhteissa mahdollisimman vähäisiä. Rakentamisessa ja purkamisessa käytettävä kalusto on varustettava tarkoituksenmukaisella pölyntorjunnalla, jonka on oltava aina käytössä kun työtä tehdään sellaisten kohteiden, esimerkiksi asuntojen, koulujen tai päiväkotien läheisyydessä, joille työstä saattaa aiheutua haittaa tai häiriötä.

Rakennustyömailla on raskaan liikenteen ajoväylät ja siirrettävä maa-aines pidettävä mahdollisimman pölyämättöminä. Pölyävät kulkuväylät tulee pinnoittaa esimerkiksi puhtaalla, karkealla kiviaineksella tai muulla vastaavalla niin, että pölyävä maa-aines ei pääse leviämään ajoneuvojen mukana ympäristöön. Tarvittaessa ajoneuvojen renkaat on pestävä ennen yleiselle katualueelle ajamista. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on pidettävä rakennustyömaan välittömässä vaikutuspiirissä olevat katualueet puhtaina työmaalta kulkeutuvasta maa-aineksesta ja tarvittaessa puhdistettava tai kasteltava katualue pölyhaittojen estämiseksi.

Kuljetettaessa pölyäviä kuormia rakennustyömaan ulkopuolelle on kuormien oltava peitettyjä tai kasteltuja.

Kulkuväylien ja työmaiden kunnostus- ja puhtaanapitotyöhön liittyviä määräyksiä on annettu 77 %:ssa kunnista. Näissä määräyksissä veloitetaan kosteuttamaan kulkuväylä ennen puhdistamista pölyämisen ehkäisemiseksi, tai kielletään lehtipuhaltimien käyttö hiekoitus-hiekan poistamiseen.<sup>123</sup>

<sup>123</sup> Ympäristönsuojelumääräyksiä koskevassa työpajassa 12.12. tuli esille, että esimerkiksi juuri lehtipuhaltimien käyttämisen kieltävän ympäristönsuojelumääräyksen ansiosta kunnan viranomaiselle tulleet valitukset loppuivat lähes kokonaan.

#### MÄÄRÄYSESIMERKKI:

##### Kulkuväylien ja pihojen kunnossapito- ja puhtaanapitotyöt

Hiekoitushiekan koneellisen poistamisen tai muun koneellisen kunnossapito- ja puhtaanapitotyön aiheuttama pölyäminen on estettävä esimerkiksi kastelemalla puhdistettava alue tarvittaessa. Lehtipuhaltimien käyttö hiekoitushiekan poistamiseen on kielletty.

## 3.8 Jätteet

### 3.8.1 Yleistä

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on annettu jonkin verran määräyksiä sellaisista asioista, joista säännellään aineellisesti muun kuin ympäristönsuojelulainsäädännön alueella, tai joista on olemassa muuta lakia alemmanasteista ohjeistusta tai sääntelyä. Erityisen paljon on annettu määräyksiä liittyen jätehuoltoon, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat jätelain ja jätehuoltomääräysten sääntelyalaan. Ympäristönsuojelumääräysten tavoitteena on estää ympäristön pilaantumista, ja myös jätteet voivat sitä aiheuttaa.<sup>124</sup> Tiukkaa rajanvetoa jätėsäätelyn ja ympäristönsuojelusäätelyn välillä on näin ollen hankalaa tehdä. Periaatteessa konkreettisesti jätteitä ja jätehuollon järjestämistä koskevat toiminnot kuuluvat jätėsäätelyn ja jätehuoltomääräysten soveltamisalaan, mutta tietyt sellaiset jätteisiin liittyvät toiminnot, joista voi aiheutua ympäristön pilaantumista, voidaan sisällyttää myös kunnallisiin ympäristönsuojelumääräyksiin. Lähtökohtana tulisi kuitenkin pitää, että suurimmaksi osaksi jätteitä koskevat määräykset rajataan ympäristönsuojelumääräysten alan ulkopuolelle.

### 3.8.2 Ympäristönsuojelumääräyksiksi soveltuvat jätetoiminnot

Jätteisiin liittyviä määräyksiä, jotka pilaantumisenäkökulmasta kuuluvat myös ympäristönsuojelumääräyksiin, ovat edellisissä jaksoissa mainitut mm. jätteen polttamiseen liittyvät määräykset<sup>125</sup>, vaarallisten jätteiden säiliöihin liittyvät määräykset<sup>126</sup> ja ainesten sijoittaminen maahan<sup>127</sup>. Muita jätteitä koskevia, mutta ympäristönsuojelumääräyksiin soveltuvia määräyksiä ovat:

- rehupaalit ja niiden muovien polttaminen
- kuolleiden eläinten hautaaminen (sivutuoteasetus)
- rakennusjätteen maahan sijoittaminen omalla kiinteistöllä (tämä kielletään yleensä jätehuoltomääräyksissä, poikkeuksena ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan määrätä ainoastaan omatoimisessa maanrakennuksessa syntyvästä, omalla kiinteistöllä käytettävästä aineksesta, esim. betoni- ja tiilimurskasta, joka voidaan sijoittaa tietyin edellytyksin maahan<sup>128</sup>)
- rakennuksen<sup>129</sup> hävittäminen polttamalla

124 YSL 2 §:n mukaan lain soveltamisalaan kuuluvat pilaantumista aiheuttava toiminta sekä jätettä aiheuttava toiminta ja jätteen käsittely.

125 Kts. jakso 3.7.

126 Kts. jakso 3.4.

127 Kts. myös jakso 3.9.2.

128 Kts. lisää Luukkonen et al. 2014, s. 65.

129 Jätėsäätelyssä kokonaisia rakennuksia ei pidetä jätteinä. HE 199/2010, s. 63.

*Jätevesilietteen*<sup>130</sup> levittäminen ja etäisyydet ovat mainittu 3 % ympäristönsuojelumääräyksiä, ja kompostointi 7 % määräyskokoelmista. Lieke on lähtökohtaisesti jätettä. Siihen liittyviä ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa, kun kyse on käsitellystä lietteestä<sup>131</sup>, ja kun määräys koskee lietteestä aiheutuvaa pilaantumista (esim. lietteen sijoittamiseen pohjavesialueella liittyvät määräykset).

Asumisessa syntyvät lietteet kuuluvat kokonaisuudessaan kunnan jätehuollon järjestämisen velvollisuuden piiriin. Käsittelyjärjestelmissä syntyvistä lietteistä ja umpisäiliöiden jätevesien kuljettamisesta ja käsittelystä säännellään jätelaissa.<sup>132</sup> Kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen liittymisen osalta jätehuoltomääräyksissä on huomioitava ainakin asumisessa syntyvistä lietteistä tehty erillinen kuljetusjärjestelmäsopimus.<sup>133</sup> Koska tämä kuljetusjärjestelmäsopimus saa oikeusperustansa jätelain säännösten kautta, vahvistaa tämä osaltaan sitä näkökulmaa, että lietteisiin liittyvät määräykset tulisi kokonaisuudessaan huomioida jätehuoltomääräyksissä, ei ympäristönsuojelumääräyksissä.

Kuitenkin poikkeuksena tästä yleisestä periaatteesta on se, että pienimuotoinen jätevesilietteen tai kuivakäymäläjätteen käsittely on sallittua, mikäli tästä erityisesti ympäristönsuojelumääräyksissä määrätään. Jätelain muuttamisen yhteydessä<sup>134</sup> on todettu, että jätteen haltija voi käsitellä kiinteistöllään tai luovuttaa naapurikiinteistöllä tai muulla lähellä sijaitsevalla kiinteistöllä käsiteltäväksi muun ohella jätevesilietteen tai siihen rinnastettavan muun jätteen, jos omatoiminen tai yhteinen käsittely on pienimuotoista ja käsittely on hyväksytty kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä. Tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti muutaman lähikiinteistön jätevesilietteiden vaarattomaksi tekemistä ja hyödyntämistä maanviljelyksessä, sekä biojätteen (ml. kuivakäymäläjäte) pienimuotoista kompostointia.<sup>135</sup>

Käymäläjätteen kompostoinnista on myös annettu määräyksiä muutamissa kunnissa. *Kompostointiin* liittyvät määräykset kuuluvat aineellisesti jätehuoltomääräysten soveltamisalaan, ainoastaan kompostin sijoittamista kiinteistöllä koskeva määräys on sellainen, joka voidaan aineellisesti pilaantumisenäkökulmassa sisällyttää kunnallisiin ympäristönsuojelumääräyksiin. Kuten edellisessä kappaleessa on todettu, on myös kuivakäymäläjätteen pienimuotoisesta kompostoinnista mahdollista antaa ympäristönsuojelumääräys.

## MÄÄRÄYSESIMERKKI:

### Haja-asutuksen jätevesilietteiden käsittely

Haja-asutuksen jätevesilietettä ei saa levittää käsittelemättömänä maahan. Stabiloidun tai muulla hyväksytyllä tavalla käsitellyn, omassa toiminnassa syntyneen jätevesilietteen saa hyödyntää maataloudessa, mutta ei kuitenkaan levittää pohjavesialueelle. Haja-asutuksen jätevesilietteen saa luovuttaa vain asianmukaiset luvat omaavalle vastaanottajalle.

*Rakennuksen*<sup>136</sup> hävittäminen polttamalla on kunnallinen ympäristönsuojelumääräys 5 %:ssa kunnista.

130 Kts. Jätevesilietteistä myös jätevesiä koskevassa jaksossa 3.3.

131 MMM:n asetus 1034/14/2012 lannoitevalmisteista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen muuttamisesta, 11a §:n mukaan sakokaivoliete ja kuivakäymäläjäte on käsiteltävä ennen käyttöä.

132 Yhdyskuntajätettä ovat jätelain 6 §:n mukaan muun ohella asumisessa syntyvä sako- ja umpikaivoliete. Jätelain 32 §:n mukaan asumisessa syntyvät yhdyskuntajätteet kuuluvat kunnallisen yhdyskuntajätehuollon piiriin.

133 Luukkonen, 2013, s. 33.

134 HE 16/2014, kyseinen muutos on eduskuntakäsittelyssä (4/2014).

135 HE 16/2014, s. 13 ja 22.

136 Kokonainen rakennus ei ole jätettä. HE 199/2010 3 §:n perustelut.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Rakennusten ja rakennelmien hävittäminen polttamalla**

Rakennusten ja rakennelmien hävittäminen polttamalla on kielletty.

Pelastusviranomaisilla on tämän pykälän estämättä mahdollisuus harjoituksiinsa liittyen polttaa rakennuksia ja rakennelmia.

### **3.8.3 Ympäristönsuojelumääräyksiin soveltumattomat jätetoiminnot**

Seuraavia asioita koskevat, jätteisiin liittyvät määräykset, eivät lähtökohtaisesti kuulu ympäristönsuojelumääräyksiin<sup>137</sup>. Kyseiset teemat kuuluvat aineellisesti jonkin muun sääntelyn soveltamisalaan, tai aiheesta on annettu muuta valtakunnallista ohjeistusta, jonka ohella erillisiä kuntien määräyksiä ei ole syytä antaa.

- yleiset määräykset jätehuollosta 70 % (jätehuoltomääräykset)
- yleisötilaisuuden jätehuolto 15 % (jätehuoltomääräykset, myös terveydensuojelulain 25 § ja 30 §)
- Romujen ja jätteiden keräyskampanjat (jätessäntely)
- Ongelmajätteiden keräys ja kierrätys (jätessäntely)
- puutarhajätteen vienti yleisille alueille ja poltto on kielletty 16 % (jätehuoltomääräykset)
- kulkuneuvon varastointi kiinteistöllä 12 % (jätehuoltomääräykset)
- Käytöstä poistetut ajoneuvot yms. tulee toimittaa kierrätykseen (jätessäntely)
- riistan käsittelyjäte 6 % (sivutuoteasetus)
- roskaantuminen 2 % (kuuluu jätehuoltomääräyksiin)
- kompostointi (jätelaki sääntelee, pl. kompostin sijoittaminen)
- jätteen läjitys kiinteistöllä (jätessäntely)
- jätteiden käsittely ja varastointi kiinteistöllä (jätessäntely)
- jätemyllyjä koskevat määräykset (jätehuoltomääräykset)
- Ylijäämäjuurekset, olki, heinä, naatit, säilörehu kompostoitava, mädätettävä (jätessäntely)
- Rakennustuotannon ja purkutyön jäte (jäte- tai rakennussääntely)
- Kyllästettyjen puhelinpylväiden ja ratapölkkyjen käyttö on kielletty asumisalueilla; niiden hävittämiskielto (jätessäntely)

## **3.9 Muut**

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on annettu paljon määräyksiä, jotka YSL 19.2 §:n 1 kohdan mukaisesti ovat toimintaa, joka voi aiheuttaa pilaantumista. YSL 19.2 §:n ensimmäisen kohdan mukaan ympäristönsuojelumääräykset voivat koskea ”toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia”. Tällä perusteella ympäristönsuojelumääräyksiin on voitu sisällyttää mitä erilaisimpia ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevia määräyksiä. Myös lain esitöissä on mainittu, että ”määräysten tulisi kohdistua selkeästi rajattuihin toimintoihin tai yleisiin käyttäytymistapoihin, joita ei voida muutoin säädellä.”<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Määräystyyppin jäljestä löytyy prosentuaalinen osuus kuinka monessa kunnassa tällainen ympäristönsuojelumääräys on annettu, ja suluissa perustelu miksi määräys ei ympäristönsuojelumääräykseksi sovellu.

<sup>138</sup> HE 84/1999 vp, s. 111.

Nämä yksittäiset määräykset eivät ole kategorisoitavissa luvun 3 muihin määräysryhmiin, ja myös niiden kuuluminen nimenomaan kunnallisiin ympäristönsuojelumääräyksiin ei aina ole selkeää. Lähtökohtana myös näiden määräysten antamiselle on aina pilaantumisen ehkäiseminen, ja määräysten laillisuutta tulisi arvioida aina tästä lähtökohdasta.<sup>139</sup> Oheen on listattu näitä muita kunnissa annettuja määräyksiä sen mukaisesti kuuluvatko ne ympäristönsuojelumääräyksiin vai eivät.

### 3.9.1 Muut ympäristönsuojelumääräyksiin soveltuvat toiminnot

Hyvin yleisesti ympäristönsuojelumääräyksissä on määrätty lumen sijoituspaikasta – 88 % kunnista on antanut tätä koskevan määräyksen. Lumi sellaisenaan ei ole jätettä, mutta lumessa voi olla merkittävästi erilaisia roskia, öljyjä tai muuta ainetta, jotka sulamisveden mukana voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Vaikka aineellisesti tämän kaltainen roskaantuminen on jätelainsäädännön asia, liittyy lumenkaatopaikkoihin myös selkeä pilaantumisvaikutus sekä vesiensuojellinen elementti. Yleisesti lumenkaatopaikkaa koskevissa määräyksissä säännellään lumen sijoituspaikan sijainnista herkillä alueilla sekä lumen sisältämien roskien aiheuttaman roskaantumisen ehkäisemisestä. Koska kyseinen määräys on hyvin yleisesti kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä käytössä, on sen kuuluminen niihin perusteltua, vaikka aineellisesti roskaantuminen kuuluu jätelainsäädännön sääntelyalaan. Myös suolan käyttöä koskevia määräyksiä löytyy 6 %:sta kuntia, koskien pohjaveden pilaantumista.

#### MÄÄRÄYSESIMERKKI:

##### Lumen vastaanottopaikkojen sijoittaminen ja sulamisvesien käsittely

Lumen vastaanottopaikat tulee sijoittaa ja toteuttaa siten, että niiden sulamisvedet eivät aiheuta ympäristön pilaantumista. Sulamisvesistä on erotettava kiinteät roskat ennen vesien johtamista ojaan tai maastoon. Taajamista kerättyä tai muutoin likaista lunta ei saa sijoittaa 30 m lähemmäs rantaa, tulva-alueille, vesistöön eikä jäälle.

Tilapäistä murskaus- tai louhintalaitosta koskevia määräyksiä on annettu 47 % kunnista. Tätä määräystä on perusteltu paitsi YSL 19.2 §:n toisen kohdan mukaan, myös YSL 19.2 §:n 3. kohdan perusteella.<sup>140</sup> Tilapäisen<sup>141</sup> murskauksen ja louhinnan aiheuttamaa pölyämistä ja meluhaittaa pyritään määräyksillä rajoittamaan, ja usein tämänkaltaisen toiminnan aloittamisesta ja lopettamisesta pyydetään tekemään valvontailmoitus kunnan viranomaiselle. Pohjavesialueella tilapäiset murskaamot ovat yleensä kiellettyjä. Määräyksissä on monin paikoin mainittu murskauslaitoksen ohella myös tilapäinen asfalttiasema, mutta niihin liittyviä määräyksiä ei tule enää soveltaa, sillä tilapäisetkin asfalttiasemat ovat valtioneuvoston asetuksella asfalttiasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista (846/2012) määriteltäviksi rekisteröitäviksi toiminnaksi.

139 Voidaanko mitä tahansa määräyksiä sisällyttää pilaantumisenäkökulmasta ympäristönsuojelumääräyksiin, vaikka ne aineellisesti kuuluisivatkin jonkin muun määräyskokoelman tai muun sääntelyn aihepiiriin? Ovatko ympäristönsuojelumääräykset ikään kuin epäselvien määräysten loppusijoituspaikka, jolloin mikäli asiasta ei voida missään muualla säännellä, voidaan ne ympäristönsuojelumääräyksiin sisällyttää?

140 YSL 19.2 § kohdan 3 mukaan määräykset voivat koskea toimintojen sijoittumisen ympäristönsuojellisia edellytyksiä asemakaava-alueen ulkopuolella.

141 YSA 1.1 §:n 7 kohdan alakohdassa e säännellään yli 50 vuorokautta toiminnassa oleva murskauslaitos ympäristöluvanvaraiseksi. Tätä lyhyempikestoiset murskaus- ja louhintatyöt voivat näin ollen olla kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten sääntelyn kohteena.



#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Tilapäinen tai siirrettävä murskaamo**

Alle 50 vuorokautta vuodessa toimivan tilapäisen tai siirrettävän murskaamon tai louhinnan toiminnan käynnistämisestä on annettava tieto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle vähintään 30 päivää ennen toiminnan käynnistämistä. Ilmoitus on annettava kirjallisesti ja siitä on käytävä ilmi toiminnan sijoituspaikka, toiminta-aika sekä toiminnanharjoittaja, yhteyshenkilö ja -tiedot.

Murskausyksiköt on pölyn ympäristöön leviämisen ehkäisemiseksi varustettava pölynierottimella, tiiviillä pölykatteella tai kastelujärjestelmällä. Pölyntorjuntajärjestelmän tulee olla käytössä aina, kun murskaustyötä tehdään. Louhintatyö on tehtävä siten, että pölyäminen on mahdollisimman vähäistä.

Määräyksiä **maalämpö**kaivoista on antanut 31 % kunnista. Maalämpökaivoihin liittyvien määräysten osalta ei ole aivan selvää kuuluvatko ne aineellisesti rakennusjärjestyksiin, ympäristönsuojelumääräyksiin vai johonkin muuhun sääntelyyn. Rakennusjärjestyksen laatimisoppaan mukaan mikäli kyseessä on maalämpökaivojen rakentamiskielto esimerkiksi pohjaveden pilaantumisen vuoksi, kuuluvat nämä määräykset ympäristönsuojelumääräyksiin. Mikäli maalämpökaivo halutaan rakentaa pohjavesialueelle, voidaan tarvita MRL:n mukaisen toimenpideluvan lisäksi myös VL:n mukainen lupa.<sup>142</sup> Maalämpökaivoihin liittyvät määräykset ovat hyvä esimerkki sääntelyalueesta, joihin liittyvät määräykset eivät yksiselitteisesti kuulu vain tietyn määräyskokoelman soveltamisalaan, vaan näkökulmasta riippuen ne voivat kuulua niin ympäristönsuojelumääräyksiin kuin rakennusjärjestyksiinkin.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Maalämmön hyödyntämisestä johtuvan ympäristön pilaantumisen estäminen**

Maalämmön ja vesistöistä otettavan lämmön käyttöönotossa on varmistuttava siitä, ettei putkistoissa johdettava aine ole terveydelle tai ympäristölle vaarallista. Putkistot tulee merkitä asemapiirrookseen sekä maastoon.

Maalämpökaivon porauksessa syntyvä karkea kiviaines sekä veden ja kiintoaineen muodostama liete tulee käsitellä siten, ettei siitä aiheudu haittaa ympäristölle tai naapureille. Lämpökaivon rakentamisesta ei saa aiheutua pohjaveden määrän tai laadun haitallisia muutoksia. Kiviainesta tai lietettä ei saa johtaa sellaisenaan suoraan vesistöön tai yleisiin viemäriin. Mikäli lietettä johdetaan porattavan tontin maaperään imeytettäväksi tai lähiojiin, tulee se tehdä niin, ettei siitä aiheudu naapuritontin vettymistä tai ojien tukkeutumista. Kiviaines tulee varastoida työn aikana siten, ettei se pölyä tuulen mukana tai leviä sateen mukana lietteenä hallitsemattomasti ympäristöön.

Pohjavesialueilla tulee tapauskohtaisesti harkita maalämmön soveltuvuus ottaen huomioon pohjavedelle mahdollisesti aiheutuvat riskit.

Toiminnan käynnistämisestä on tehtävä valvontailmoitus 30 vrk ennen toiminnan aloittamista ympäristönsuojeluviranomaiselle.

---

142 Kuntaliitto 2013, rakennusjärjestyksen laatimisopas, s. 34 - 35.

*Eläinten uittamiseen ja tekolammikoihin* liittyviä määräyksiä on 6 % kunnista. Eläinten uittamista koskevia määräyksiä voi niiden mahdollisesti aiheuttaman terveyshaitan perusteella sisällyttää myös kunnallisiin terveydensuojelujärjestyksiin.<sup>143</sup>

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Eläinten uittaminen**

Karjan ja hevosten juotto- ja uittopaikalta tulee olla riittävästi etäisyyttä lähimpään kiinteistöön liittyvään uimapaikkaan. Viralliseen uimarantaan tulee olla etäisyyttä vähintään 100 metriä.

*Kuolleiden eläinten hautaamista ja teurasjätettä* koskevia määräyksiä on 10 % kunnista. Myös *haaskan*<sup>144</sup> *pitämistä* koskevia määräyksiä on 5 %:ssa kunnista. Yleensä määräyksissä kielletään kuolleiden eläinten hautaaminen tai haaskan käyttö pohjavesialueella, tai säännellään teurasjätteen käyttämisestä. Terveydensuojelulain 24 § sääntelee kuolleiden eläinten hautaamisesta ja hävittämisestä. Kuolleita eläimiä (tuotanto- ja lemmikkieläimet, teurastetut eläimet ja haaska-eläimet) pidetään sivutuotteina, joten ensisijaisesti niihin sovelletaan maa- ja metsätalousministeriön asetusta eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden keräämisestä, kuljetuksesta ja hävittämisestä (1192/2011, jäljempänä sivutuoteasetus). Tämän lisäksi myös Evira on antanut valtakunnallisia ohjeita<sup>145</sup> kuolleiden eläinten hautaamiseen, ja siihen liittyy myös maa- ja metsätalousministeriön ohje (1374/2004).

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Kuolleet eläimet**

Kuolleita eläimiä ei saa haudata pohjavesialueelle. Riistaeläinten ruokinta haaskoilla on kielletty pohjavesialueella.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Haaskojen pito**

Haaskan pidosta on ilmoitettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ennen haaskan vientiä. Haaskaa sitä ei saa sijoittaa tärkeälle tai vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella.

*Porojen ja koirien tarhaukseen* liittyviä määräyksiä on 2 % kunnista. Lapin kunnissa on annettu porojen ja koirien tarhaamista koskevia määräyksiä, jotka liittyvät vesiensuojeluun – esimerkiksi eläinten ruokinta ja jätökset jäällä voivat aiheuttaa vesien pilaantumista. Tämä määräys on hyvä esimerkki paikallisista olosuhteista, joiden vuoksi ympäristönsuojelumääräyksiä tulisi nimenomaisesti antaa.

<sup>143</sup> Eläinten uittamisen kieltämiseen liittyvää määräystä voi olla tarpeen pohtia terveyshaitan näkökulmasta. Riippuen näkökulmasta määräys voi kuulua joko ympäristönsuojeluviranomaisen tai terveydensuojeluviranomaisen toimivaltaan. Nyholm 2013, s.312-313. Terveydensuojelulain 51 §:n mukaan kunnallinen terveydensuojeluviranomainen voi antaa terveyshaitan ehkäisemiseksi yleisiä määräyksiä, joten eläinten uittamiskielto terveyshaitan ehkäisemiseksi voi kuulua myös terveydensuojelujärjestyksiin.

<sup>144</sup> Haaskakäytöllä tarkoitetaan sivutuotteen (eli kuolleen eläimen) käyttö luonnonvaraisten eläinten ruokinnassa. <http://www.evira.fi/portal/fi/elaimet/elainsuojelu+ja+elainten+pito/kuolleet+elaimet/haaskakaytto/> 4.4.2014.

<sup>145</sup> <http://www.evira.fi/portal/fi/elaimet/elainsuojelu+ja+elainten+pito/kuolleet+elaimet/hautaaminen/> 7.1.2013. Kts. myös Luukkonen et al. 2014, s. 65.

#### MÄÄRÄYSESIMERKKI:

##### **Porojen tarhaaminen ja ruokinta**

Porojen tarhaaminen tai ruokkiminen tärkeällä pohjavesialueella on kielletty. Porojen ruokinta vesialueella tai sen välittömässä läheisyydessä on kielletty. Ruokintapaikan ja puron, ojan, joen, lammen tai järven väliin on jätävä suojavyöhyke, ja sen leveydessä on huomioitava myös tulva siten, että vesi ei nouse 10 metriä lähemmäksi ruokintapaikkaa.

Ruokinnaksi ei katsota porojen kokoamisessa ja tokan kuljettamisessa vähäistä ja tilapäistä heinien käyttöä.

#### MÄÄRÄYSESIMERKKI:

##### **Koirien tarhaaminen ja kiinnipitäminen**

Koirien tarhaaminen ja ruokkiminen tärkeällä pohjavesialueella reki- ja kenneltoimintaan on kielletty.

### **3.9.2 Muut ympäristönsuojelumääräyksiin soveltumattomat toiminnot**

*Ruoppaukseen, ruoppausmassojen läjitykseen ja vesikasvien niittämiseen* liittyviä määräyksiä on 27 % kuntien ympäristönsuojelumääräyksiä. Vesilain 2 luvun 6 § ja 3 luvun 3 § sääntelevät ruoppaamisesta<sup>146</sup>, joten nämä määräykset eivät kuulu ympäristönsuojelumääräyksiin, kun niistä lain tasolla säännellään muissa kuin ympäristönsuojelulaissa. Poikkeuksena on ainoastaan omalle maa-alueelle sijoitettavat ruoppausmassat, jotka syntyvät pienemmässä kuin VL:n mukaan luvanvaraisissa ruoppaushankkeissa.

*Metsänhoitoon* liittyviä määräyksiä on vain yksittäisissä ympäristönsuojelumääräyskokoelmissa. Näkökulmana on vesien pilaantumisen ehkäiseminen, mutta varsinaisesti metsien hoitoon liittyvät määräykset sellaisenaan eivät kuulu ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaan.<sup>147</sup>

*Turvetuotantoa* koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä on annettu 8 %:ssa kunnista. Niitä on sisältynyt erityisesti luonnosvaiheessa oleviin tai uudehkoihin ympäristönsuojelumääräyksiin. Turpeeseen liittyvillä ympäristönsuojelumääräyksillä joko rajoitetaan turpeen polttamista mm. asemakaava-alueella; veloitetaan tiedottamaan alle 10 ha:n (yli 10 ha:n turvetuotantoalue tarvitsee ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) mukaan ympäristöluvan) turpeen otosta ympäristönsuojeluviranomaiselle; tai veloitetaan huomioimaan vesiensuojeluasiat turpeen otossa. Turvetuotantoa koskevat ympäristönsuojelumääräykset poistunevat lähitulevaisuudessa, sillä hallituksen esityksessä uudeksi ympäristönsuojelulaiksi on todettu, että turvetuotannon osalta lupamenettely laajenee koskemaan kaikkea turvetuotantoa kokoluokasta riippumatta - siis myös alle 10 ha:n turvetuotantoalueita.<sup>148</sup>

*Kulotusta* koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä löytyy 15 % kunnista. Kulotuksesta säännellään pelastuslain 7-8 §:ssä. Pelastuslain 8 § sääntelee suoraan, että kulotuksen suorittajan tulee ilmoittaa toiminnasta suoraan pelastusviranomaiselle, koska toiminnasta

<sup>146</sup> Vesilain lupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon ruoppauksen aiheuttama pilaantuminen. YmVM 4/1999 vp, s. 10. Tämän ulkopuolelle jäävät kuitenkin sellaiset ruoppaukset, jotka eivät vaadi ympäristölupaa.

<sup>147</sup> YSL 19 §:n nojalla metsätaloutta ei ole mainittu toiminnaksi, johon liittyen ympäristönsuojelumääräyksiä voitaisiin antaa. Kts. myös YmVM 4/1999 vp, s. 8, jossa valiokunta on lausunut, että kunnan ympäristönsuojelumääräysten ensisijainen kohde ei ole metsätalous.

<sup>148</sup> HE 214/2013 vp, s. 64 ja s. 102, jossa kuitenkin mainitaan, että pienimuotoinen kotitarveotto olisi sallittua ilman lupaa. Tämä ei kuitenkaan aiheuta mahdollisuutta antaa turpeen kotitarveottoa koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä.

säännellään muun lain tasolla, ei siitä ole tarpeen määrätä kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä.

*Kokkojen polttamista* koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä on 9 %:ssa kunnista. Kokkojen polttamista koskevat määräykset löytyvät Länsi-Suomen kunnista ja kuvaavat paikallisia olosuhteita. Kuitenkin ympäristön pilaantumisen näkökulmasta tämänkaltaisen säännös ei ole soveltuva kunnalliseksi ympäristönsuojelumääräykseksi, koska avotulen tekoa sääntelee pelastuslain (379/2011) 6 § riittävällä tarkkuudella.

*Eläinten ruokintaan* liittyviä määräyksiä on annettu 21 %:ssa kunnista. Niitä on paikoin perusteltu siten, että haittaelämistä voi aiheutua viihtyvyyshaittaa ja ne voivat lisääntyä - mutta lähtökohtaisesti tätä ei voida pitää ympäristön pilaantumisenä<sup>149</sup>. Luonnonvaraisten eläinten ruokinnan kieltäminen kiinteistöjen pihoilla ja yleisillä paikoilla kuuluu ensisijaisesti järjestyslain tai taloyhtiöiden järjestyssääntöjen piiriin. Eläinten ruokinnan kieltäviä ympäristönsuojelumääräyksiä on perusteltu usein sillä, että eläinten jätöksistä voi aiheutua terveyshaittaa. Terveydensuojelua koskevia määräyksiä voidaan antaa terveydensuojelulain 51 §:n nojalla terveydensuojelujärjestyksissä, joten loogista on sisällyttää eläinten ruokintaa koskevat määräykset tähän kunnalliseen määräyskokoelmaan.

*Pellon perustamista* koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä löytyy 2 %:ssa kunnista. Peltojen perustaminen ei lähtökohtaisesti aiheuta sellaisenaan ympäristön pilaantumista, joten ei ole syytä määrätä tästäkään toiminnasta ympäristönsuojelumääräyksissä. Sen sijaan pelloilla tapahtuvat toiminnot (viljely, lannoitus, laidunnus jne.) ovat usein ympäristönsuojelumääräysten kohteina.

*Valaistuksesta* aiheutuviin haittoihin liittyviä määräyksiä löytyy vain 1 %:ssa kunnista. Vaikka tähän aiheeseen liittyviä määräyksiä on vasta hyvin vähän, voivatkohan valaistukseen liittyvät ongelmat olla tulevaisuudessa kasvava haittaa aiheuttava sääntelyala varsinkin kaupunkialueilla? Rakennusjärjestyksissä voi olla määräyksiä koskien julkisten tilojen valaistusta, sen sopimista ympäristöön sekä naapurushaitan vähentymistä.<sup>150</sup> Järjestyslain (612/2003) 6 §:ssä säännellään, että yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantava häikäisevä tai harhauttava valo tai liikenteenohjauslaitetta muistuttavan tai muuten turvallisuutta vaarantavan mainoksen käyttäminen on kielletty. Onko tämä järjestyslain säännös kokonaisvaltainen siten, että kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä ei ole tarpeen erikseen määritellä valaistukseen liittyvistä haitoista?

*Ilotulituksia* koskevia määräyksiä on lisäksi 13 % kuntien määräyksistä.<sup>151</sup> Laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 10 luku sääntelee ilotulitteista, joten siihen liittyviä kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä ei tulisi antaa. Lain 92 §:n mukaan pelastusviranomaisella voi antaa ilotulitteita koskevia määräyksiä, joten kunnallisella ympäristönsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa tähän asiaan liittyen.

Oheen on listattu vielä joukko sellaisia asioita, josta ympäristönsuojelumääräyksiä on kunnissa annettu, mutta jotka eivät aineellisesti tähän määräyskokoelmaan kuulu.

Näitä asioita on säännelty jo muualla lainsäädännössä:

- Avotulen teko (pelastuslaki 6 §)
- Pienvenesataman jätehuolto, veneiden tms. jätevedet (jätesääntely)
- Kone- ja huoltohallien lattiarakenteet (rakentamista koskeva sääntely)

<sup>149</sup> Yksiselitteistä ei kuitenkaan ole kumpaan määräyskokoelmaan eläinten ruokintakielto kuuluu. Kts. Nyholm 2013, s. 311.

<sup>150</sup> Kuntaliitto 2013, rakennusjärjestyksen laatimisosas s. 66 - 67.

<sup>151</sup> Määräyksiä annettu meluilmotuksesta poikkeamista koskien, kts. s. 53.

- Polttonesteiden jakelupaikan toteutus ja alueeseen liittyvät määräykset (JANO-asetus)
- Pilaantunut maa-aines toimitettava käsittelyyn
- Rakennustoiminnassa syntyvä pilaantumaton ylijäämämaa voidaan hyödyntää rakennuspaikalla
- Eläinten kiinni pitäminen (järjestyslaki 14 §)

Eivät aiheuta pilaantumista:

- Leiriytyminen ja yöpyminen, asuntoautojen ja –vaunujen pysäköinti uimarannoille ja yleisille alueille (eivät ole pilaantumista aiheuttavaa toimintaa)
- Lämmitys- ja ilmastointilaitteista aiheutuva ympäristöhaitta (millaista ympäristön pilaantumista aiheutuu? Lisäksi näihin liittyvät asiat olisivat enemmän rakennusjärjestyksiin kuuluvia)
- Kiinteistöjen lämmitysjärjestelmät (kts. edellinen)
- Lakaisuhiekan varastointi
- Jättipalsami- ja jättiputkien leviämisen estäminen (vieraslajien asioita)

Muut

- Yleinen tarpeettoman melun aiheuttamiskielto (määräysten tulisi olla kunnan paikallisista oloista johtuvia – yleiset kiellot soveltuvat huonosti ympäristönsuojelumääräykseen)
- Ilmoitus naapureille lannoituksesta ja pellon perustamisesta (turhia valvontavelvoitteen laukaisevia ilmoituksia on syytä välttää, kts. jakso)

### 3.10 Toimet vesi- ja meriympäristön tilan parantamiseksi

YSL 19.2 §:n 7 kohdan mukaan ympäristönsuojelumääräykset voivat *koskea vesien ja meriympäristön tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman tai merenhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia*. Vesienhoitosuunnitelma on ennemmin informaation väline kuin muodollisia oikeusvaikutuksia sisältävä erillinen ohjausväline.<sup>152</sup> Ne eivät sellaisenaan velvoita, vaan ne muodostuvat sitoviksi vasta lainsäädännön, lupapäätösten sekä kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta.<sup>153</sup> Vesien- ja merenhoitosuunnitelmat ovat voimassa tietyllä aikajaksolla kerrallaan, jolloin ympäristönsuojelumääräyksiä valmisteltaessa tulisi huomioida suunnitelman ajankäyttö. Suunnitelmien velvoitteita on arvioitava kunnan omista tarpeista lähtöisin ja peilaten suunnitelmien mahdollisuuksiin vastata yksittäisen kunnan tarpeisiin.

Vesienhoitosuunnitelmien huomioiminen ympäristönsuojelumääräyksissä tuli osaksi sääntelyä vuonna 2004 ympäristönsuojelulain muutoksella.<sup>154</sup> Käytännössä tämä on tarkoittanut, että vesienhoitosuunnitelmat on tullut huomioida ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa vuodesta 2010 alkaen, jolloin ensimmäiset vuonna 2009 hyväksytyt suunnitelmat ovat tulleet voimaan. Merienhoitosuunnitelmien osalta ympäristönsuojelulakia muutettiin saman sisältöiseksi vuonna 2011.<sup>155</sup> Tähän velvoittaa myös vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 28 §, jonka mukaan viranomaisten on otettava toiminnassaan soveltuvin osin huomioon vesienhoitosuunnitelmat, merenhoitosuunnitelma

<sup>152</sup> Nordberg 2009, s. 288.

<sup>153</sup> Nordberg 2009, s. 276.

<sup>154</sup> HE 120/2004

<sup>155</sup> HE 323/2010 vp

sekä niiden toimenpideohjelma. Niitä tulisi hyödyntää kunnissa aiempaa enemmän, sillä vesienhoitosuunnitelmien tavoitteita saataisiin toteutettua suoraan ja konkreettisesti kuntien ympäristönsuojelumääräysten avulla, ja kunnat saisivat näistä suoraan jo valtakunnan tasolla hyväksytyjä toimintaehdotuksia vesienhoidon järjestämiseen liittyen.<sup>156</sup>

YSL 19.2 §:n 7 kohta siis sääntelee, että vesienhoito- ja merenhoitosuunnitelmien mukaan tarpeellisista toimista voi antaa ympäristönsuojelumääräyksiä, mutta voimassa olevien määräysten analyysin perusteella selvisi, että vain kolme kuntaa on viitannut määräystensä perusteluissa alueensa vesienhoitosuunnitelmiin. Säännös ei suoranaisesti velvoita määräysten valmistelijaa antamaan näitä suunnitelmia koskevia määräyksiä, mutta lähtökohtana kuitenkin on, että ympäristönsuojelumääräysten valmistelussa suunnitelmat ja niiden toimenpideohjelma huomioidaan. Tämä tulisi toteuttaa siten, että varsinaisiin määräyksiin otetaan vesienhoitosuunnitelman tai sen toimenpideohjelman mukaisia toimintoja, jos kunnan paikallisten olosuhteiden perusteella tämä on tarpeellista. Koska niihin on viitattu verrattain vähäisesti, on selvää, että suunnitelmia ei ole merkittävässä määrin huomioitu määräysten valmistelussa tällä hetkellä.

Mikäli määräysten perusteluina ovat vesienhoitosuunnitelma ja siinä esitetyt toimenpiteet, on tietyn toimenpiteen tai määräyksen perusteleminen myös vakuuttavampaa kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä. Tämä voi osaltaan myös vähentää kunnan tarvetta pohtia tähän tematiikkaan liittyviä määräyksiä, sillä kyseisiä toimenpiteitä on jo valmisteltu alueellisesti ja ylikunnallisista lähtökohdista yleisinä puitteina vesienhoitosuunnitelmissa.<sup>157</sup> Näitä tavoitteita ja toimenpiteitä täytäntöönpantaisiin mm. ympäristönsuojelumääräysten avulla. Vesienhoitosuunnitelmissa on lisäksi suoraan määritelty vesienhoitoalueeseen kuuluvat, ympäristönsuojelumääräysten terminologian mukaiset herkäät alueet (mm. pohjavesialueet) ja mahdollisesti *paikalliset olosuhteet*, joita voi kuntien määräyksissä hyödyntää myös suoraan. Vesienhoitosuunnitelmien kautta on voitu antaa toimintaohjeita myös esimerkiksi peltojen perustamista ja ojitusta koskien, mitä voidaan hyödyntää määräyksiä valmisteltaessa.

### 3.11 Valvontaa varten tarpeelliset tiedot

YSL 19.2 §:n 6 kohdan mukaan ympäristönsuojelumääräykset voivat *koskea valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista*. Tämän kohdan mukaiset määräykset voivat koskea esimerkiksi tietojen antamista maanalaisista öljysäiliöistä tai vesikäymälöistä, joita ei ole liitetty viemäriin.<sup>158</sup> Mikäli ympäristönsuojelumääräyksissä on määrätty öljysäiliöistä tai vesikäymälöistä, on niissä lähes poikkeuksetta määräykset myös velvollisuudesta antaa pyydettyä tietoa ympäristönsuojeluviranomaiselle esimerkiksi säiliöiden tarkastuksista, kunnostuksesta tai poistamisesta, tai esimerkiksi jätevesijärjestelmän tarkastuksesta tai suunnitelmasta.

Usein kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on määräyksiä erilaisten ilmoitusten tekemisestä. Nämä ympäristönsuojelumääräysten mukaiset ilmoitukset tarkoittavat YSL 19 §:n perusteella *valvontailmoituksia*, eli toisin sanoen valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista. YSL 19 §:n nojalla ei mitään uutta tai YSL:n ilmoituksenvaraisuudesta poikkeavaa ilmoitusmenettelyä voida luoda, joten ympäristönsuojelumääräysten osalta kyseessä ovat siis vain valvontailmoitukset erilaisista toiminnoista. Kyseessä on siis tietojen antaminen vi-

<sup>156</sup> Tällöin kunnan viranomaisten tulisi myös osallistua aktiivisesti ao. suunnitelmien laatimiseen, sillä kun viranhaltijat vaikuttaisivat vesienhoitosuunnitelmiin nykyistä enemmän, olisivat myös hyödyt kunnille suurempia.

<sup>157</sup> Toki kunnan tehtävänä on arvioida ohjelmien tavoitteita yksittäisen kunnan näkökulmasta omiin ympäristönsuojelumääräyksiin.

<sup>158</sup> HE 84/1999 vp. s. 51.

ranomaiselle valvontaa varten, ja ympäristönsuojelumääräyksissä tulisikin mieluiten käyttää termiä ”valvontailmoitus” pelkän ilmoitus-sanan sijasta harhaanjohtamisen välttämiseksi.

Määräyksissä on hyvin usein vaadittu erilaisten asioiden mukaisten valvontailmoitusten tekemisestä. Jotta kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi valvoa kunnan alueella tapahtuvia toimintoja, on tietyistä toimista velvollisuus ilmoittaa viranomaiselle. Tällaisia valvontailmoituksia on vaadittu mm. häiritsevän melun tilapäisestä aiheutumisesta, erilaisien rakennusjätteiden sijoittamisesta maahan, hiekkapuhallus- tai kunnostustöistä, lannan levittämisestä pohjavesialueella, tallin, ulkotarhan tai ratsastuskentän perustamisesta, lumenkaatopaikan perustamisesta jne.

### 3.11.1 Yleinen velvollisuus antaa tietoja

Ympäristönsuojelulain 19.2 §:n perustuvien kunnallisten määräysten tarkoituksena on parantaa viranomaisen valvontamahdollisuuksia ympäristöön liittyvän toiminnan osalta. 61 % kunnista on antanut määräyksen yleisestä velvollisuudesta antaa viranomaiselle valvontaa varten tietoja. Kuitenkin yleisluontoinen tiedonantovelvollisuus ei välttämättä ole yhtä tehokas kuin määräyskohtainen tietojen antamisvelvollisuus, jolloin on paremmin yksilöitävissä missä tapauksissa viranomaisille on annettava tietoja. Yleinen tietojenantovelvollisuus kuitenkin kattaa myös sellaiset tulevaisuudessa tapahtuvat toiminnot, joita ei määräyksiä annettaessa voida ennakoida.

Velvollisuudesta antaa viranomaiselle valvontaa varten tietoja määrätään 3 % kunnista huolehtimisvelvollisuutena. Huolehtimisvelvollisuus käsitteenä vaikuttaisi olevan hieman laajempi kuin pelkkä määräys koskien tietojen antamista valvontaa varten, mutta aineellisesti näillä tarkoitettaneen ympäristönsuojelumääräyksissä samaa asiaa. Huolehtimisvelvollisuuden piiriin voi kuitenkin kuulua esimerkiksi kiinteistön haltijan velvollisuus olla selvillä jätevesien puhdistusjärjestelmän ominaisuuksista ja toiminnasta (selvilläolovelvollisuus<sup>159</sup>) - mikä ei sellaisenaan tietojen antamiseen kuulu.

### 3.11.2 Määräyskohtainen tietojen antaminen ja valvontailmoitus

Määräyskohtainen tietojen antamisvelvollisuus on ilmaistu usein kyseistä toimintaa koskevan määräyksen yhteydessä, tai joskus omana määräyksenään kyseistä toimintaa koskevassa luvussa. Tällaisia yksittäistä toimintaa koskevia määräyksiä ovat:

- velvollisuus ilmoittaa aineiden sijoittamisesta maaperään (viranomaiselle) 35 % kunnista;
- velvollisuus antaa tietoja jätevesien puhdistuslaitteistoista (viranomaiselle) 53 % kunnista;
- tietojen antaminen polttoneste- ja kemikaalisäiliöstä (viranomaiselle) 48 % kunnista

Betoni- ja tiilijätteen hyödyntämistä koskevissa kuntien määräyksissä on usein käytetty tietojen antamisesta nimitystä *valvontailmoitus*, kun toiminnan aloittamisesta tulee antaa tarpeelliset tiedot valvontaviranomaiselle. Ympäristönsuojelumääräysten mukainen tietojen antaminen valvontaa varten on usein muotoiltu ilmoitusvelvollisuudeksi. Terminologisesti pelkkää ilmoitus-käsitettä kuvaavampi termi on valvontailmoitus, jotta vältettäisiin sekaan-

<sup>159</sup> Joidenkin kuntien ympäristönsuojelumääräysten perusteluissa huolehtimisvelvollisuuden katsotaan perustuvan ympäristönsuojelulain yleisille periaatteille, joita ovat mm. YSL 5 §:n mukainen selvilläolovelvollisuus. Huolehtimisvelvollisuuteen katsotaan kuuluvan myös tietojenantovelvollisuus viranomaiselle.



nus YSL 60 §:n mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Valvontailmoitus *ei siis ole ennakkovalvonnallinen hyväksyntäkeino*, koska sen perusteella viranomainen ei tee päätöstä. Kyseisen ilmoituksen perusteella viranomainen pystyy kontrolloimaan toimintaa ja tarvittaessa käyttämään ennakko- tai jälkivalvonnan keinoja.

Valvontailmoituksella kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on selvillä kunnissa tapahtuvista sellaisista toimista, jotka eivät täytä lain edellyttämää luvan- tai ilmoituksen-varaisuuskynnystä. Valvontailmoituksen mukaiset toiminnot ovat siis usein pienimuotoisia mutta kuitenkin mahdollisesti ympäristöä pilaavia toimia. Tällaisia toimintoja voivat olla esim. alle 10m<sup>3</sup> öljy- tai kemikaalisäiliön käyttö, poisto tai muut toiminnot, ja eräiden jätteiden (esim. betonimurske) hyödyntäminen maanrakennuksessa.<sup>160</sup> Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (591/2006, jäljempänä MARA-asetus) sääntelee ammattimaista tai laitospaikkaista jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa. Asetuksen perustelumuistion mukaan pienimuotoisen maanrakennusjätteen hyödyntämisen ympäristöturvallisuudesta voidaan huolehtia muun ohella kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten avulla.<sup>161</sup>

#### MÄÄRÄYSESIMERKKI:

##### **Betoni- ja tiilijätteen hyödyntäminen maarakentamisessa**

Omatoimisessa maarakentamisessa voidaan käyttää puhtaita betoni- ja tiilijätteitä vähäisessä määrin korvaamaan luonnonaineksia. Toiminta voidaan toteuttaa seuraavin edellytyksin:

- Materiaali ei sisällä ympäristölle tai terveydelle haitallisia aineita, eikä aiheuta muutakaan haittaa tai vaaraa ympäristölle.
- Materiaali ei sisällä betonierästä (betonijäte) tai tuhkaa.
- Materiaali on murskattu käyttötarkoitukseen sopivaksi.
- Sijoituspaikka ei ole tärkeällä pohjavesialueella ja etäisyys lähimpään talouskaivoon on riittävä.
- Jätettä sisältävä rakennekerros peitetään tai päällystetään.
- Jätteen sijoittamiselle on kiinteistön omistajan ja haltijan hyväksyntä.

Rakentajan on oltava selvillä jäte-erien puhtaudesta ja haitattomuudesta.

Edellä esitetystä hyötykäytöstä tulee tehdä näiden määräysten mukainen valvontailmoitus xx \_\_\_\_\_ kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle vähintään 30 vrk ennen toimenpiteen aloittamista. Valvontailmoituksesta on käytävä ilmi vähintään seuraavat seikat: jätteen laatu, määrä, alkuperä ja esikäsittelytapa. Lisäksi ilmoitukseen on liitettävä mahdolliset jätteen ympäristökelpoisuutta kuvaavat analyysitulokset ja karttapiirros

160 Näiden tavallisimpien toimintojen, joista valvontailmoitus annetaan, lisäksi kunnissa on määrätty ilmoittamaan viranomaiselle mitä erilaisimmista toiminnoista. Esimeriksi lannan levittämisestä pohjavesialueella, lannan ja virtsan muusta kuin sijoituslevityksestä, lumen vastaanottopaikan perustamisesta, eräiden jätteiden käsittelystä kiinteistöllä, rakennusten ulkopintojen kunnostustöistä, kunnostus- ja puhtaanapitotöiden tekemisestä, tallin, ulkotarhan tai ratsastuskentän perustamisesta, lannan patteroinnista, murskauskäytöstä, jakeluaseman toiminnan valvonnan kannalta olennaisista muutoksista, tiedot turpeenottoalueesta, tiedot ruoppauksesta ja ruoppausmassojen läjityksestä, vesikasvien niitosta, tuhkan käytöstä maanparannusaineena ja lannoitteena, koirien tarhaamisesta ja koiravaljakkotoiminnasta. Lähtökohtaisesti tämänkaltaisia asioita ei tule vaatia valvontailmoitusta.

161 Ympäristöministeriön muistio 12.6.2006, s. 6.

.....

sijoituspaikasta. Kiinteistön haltijan vaihtuessa jätteen hyötykäytöstä maarakentamisessa on annettava tieto uudelle haltijalle YSL 104 §:n mukaisesti.

**MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

**Polttoainesäiliöiden tarkastukset**

Pohjavesialueilla sijaitsevat maanpäälliset polttoainesäiliöt sekä muilla alueilla sijaitsevat maanpäälliset ja vanhat maanalaiset säiliöt tulee kiinteistön haltijan tai omistajan toimesta tarkastuttaa valtuutetulla tarkastajalla suositusten mukaisesti, kuitenkin vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Tarkastuksesta on laadittava tarkastuspöytäkirja, joka on säilytettävä ja pyydettyä esitettävä valvontaviranomaiselle. Tarkastuksen tekijällä on oltava tehtävän edellyttämä pätevyys.

### 3.11.3 Määräskohtainen tiedottaminen

YSL 19 §:n mukaan ympäristönsuojelumääräykset voivat koskea valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista, mutta usein määräyksissä on lisäksi säännelty, että esimerkiksi kunnostus- tai rakennustöistä aiheutuvasta pölyämisestä tai muusta haitasta tulee ilmoittaa naapureille ja kiinteistön asukkaille. Häiritsevästä toiminnasta tiedottaminen perustuu lain esitöihin, joissa on mainittu, että määräyksiä voidaan antaa esimerkiksi melua aiheuttavista toiminnoista tiedottamisesta haitan kärsijöille.<sup>162</sup> Tällaisia määräyskohtaisia velvoitteita ovat esimerkiksi:

- velvollisuus tiedottaa melua aiheuttavasta toiminnasta (häiriötä kärsiville kohteille) 68 % kunnista;
- ilmoittaminen pölyämisestä aiheuttavista kunnostus- tai rakennustöistä (haitan kärsijälle) 27 % kunnista.

**MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

**Tiedotusvelvollisuus melua ja tärinää aiheuttavasta toiminnasta**

Erityisen häiritsevää melua ja tärinää aiheuttavasta toimenpiteestä tai tapahtumasta, myös sellaisesta, josta ei ole tehty meluilmoitusta, on toiminnanharjoittajan tai tapahtuman järjestäjän aina etukäteen tiedotettava vaikutusalueen asutukselle ja muille kohteille, joille toiminnasta saattaa aiheutua haittaa tai häiriötä. Tiedotteesta tulee ilmetä tapahtuman luonne ja kesto sekä tapahtuman vastuuhenkilön yhteystiedot.

**MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

**Äänentoistolaitteiden käyttö ja sijoitus ulkotiloissa**

Tilapäisten yleisötapahtumien yhteydessä äänentoistolaitteiden käytöstä aiheutuvasta meluhaitasta tulee tiedottaa etukäteen kirjallisesti lähistön asuinkiinteistöille ja muille melulle herkille kohteille, jos tapahtuma järjestetään paikassa, jota ei ole asemakaavassa varattu tähän tarkoitukseen. Tiedotteesta tulee ilmetä tieto aiheutuvasta haitasta, sen ajankohta (päivämäärä ja kellonaika) sekä toiminnanharjoittajan yhteystiedot. Tiedote tulee jakaa vähintään viikkoa ennen toiminnan alkamista.

---

<sup>162</sup> HE 84/1999 vp, s. 112.

#### **MÄÄRÄYSESIMERKKI:**

##### **Rakennus-, purku-, kunnossapito- ja puhtaanapitotöiden meluntorjunta**

Häiritsevää melua aiheuttavasta rakennus-, purku-, kunnossapito- ja puhtaanapitotyöstä, joka kestää samalla paikalla yhtäjaksoisesti yli 5 työpäivää, tulee tiedottaa kirjallisesti naapureille, joille melusta voi olla haittaa. Tiedotteesta tulee ilmetä tieto meluhaitasta, sen ajankohta ja kesto sekä toiminnanharjoittajan yhteystiedot. Tiedote tulee jakaa vähintään viikkoa ennen toiminnan alkamista.

### **3.12 Määräykset osana kunnallista itsehallintoa**

Ympäristönsuojelumääräykset edustavat kunnallisen itsehallinnon toteutumista, ja on täysin kunnan päätettävissä koetaanko tällaisten paikallisten normien antaminen tarpeelliseksi ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Koska ympäristönsuojelumääräykset annetaan kuntaorganisaation toimesta, vaikuttavat niiden valmisteluun ja hyväksymiseen erilaiset voimasuhteet luottamushenkilöiden taustalla. Edustuksellinen demokratia on yhteiskuntamme kulmakivi, mutta erilaiset poliittiset päämäärät eivät saisi kuitenkaan näytellä turhan suurta roolia ympäristönsuojelumääräysten antamisprosessissa. Kunnissa joudutaan varmasti punnitsemaan erilaisia intressejä, kun esimerkiksi tiettyä elinkeinotoiminnan päästöjä rajoitetaan ympäristön suojelemisen vuoksi ympäristönsuojelumääräyksillä, ja erityisen tärkeää on tällöin muistaa tasapuolisuus ja säädösten velvoitteet - ympäristön kustannuksella ei saa toteuttaa sitä pilaavia muita toimintoja.

Ympäristönsuojelun tulisi olla neutraali, kaikkia palveleva toimiala, jolloin myös ympäristönsuojelun ja ympäristönsuojelumääräysten päämäärät kunnissa tulisivat olla lähtöisin asiasta itsestään – päästöistä ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen ehkäisemisestä. Valmistelun lähtökohtina tulee pitää tarveharkintaa ja priorisointia – ja mahdollisesti voidaan pohtia myös toiminnoista aiheutuvia riskejä: jos niitä ei synny, ei määräykselle välttämättä ole tarvetta. Kunnan virkamiehet valmistelevat määräykset, joten määräysten valmistelussa ja perustelemissa niiden on toimittava virkavastuun ja lainsäädännön puitteissa. Myös määräysten antaminen aihekokonaisuus kerrallaan on mahdollista: ensin annetaan kiireellisemmät määräykset vaikkapa jätevesiin liittyen, ja seuraavaksi myöhemmin ilmenneitä ympäristöä pilaavia toimintoja koskevia säännöksiä. Määräyksiä valmistelevan viranhaltijan rooli on merkittävä, sillä tämä on se taho, jonka tulee huolehtia – laissa vaaditusta – ympäristön tilasta ja sen suojelemisesta. Tämän velvoitteen edelle ei tule asettaa sellaisia toimintoja, jotka aiheuttavat ympäristön pilaantumista.

Kunnan viranhaltijalla on korostunut rooli ympäristön ja sitä koskeva normiston noudattamisessa kunnissa. Koska ympäristönsuojelumääräysten antamisprosessi on usein kunnissa pitkä ja hidas menettely erilaisten voimasuhteiden vuoksi, tulisi ympäristönsuojelumääräykset valmistella jo alun alkaen sellaisiksi, että niitä ei tarvitsisi kovin usein päivittää. Määräysten yleisluonteisuus korostuu muun ohella tästä syystä. Varsinaisten määräysten tueksi olisi tämän vuoksi hyvä antaa erilaisia menettelyohjeita tai kuntalaisen ympäristöoppaita, joiden päivittäminen on hallinnollisesti yksinkertaisempaa.

## 4 Kehittäminen

### 4.1 Johdanto

Jo voimassa olevan ympäristönsuojelulain valmistelun yhteydessä ympäristönsuojelumääräysten eräänä tavoitteena oli vähentää tarvetta soveltaa lain lupa- ja ilmoitusmenettelyjä.<sup>163</sup> Tämän muutoksen taustalla on ollut tarve keventää osaltaan myös viranomaisten työtä. Vastaava näkökulma löytyy myös uuden ympäristönsuojelulain esitöistä.<sup>164</sup> Ympäristönsuojelun viranomaisten työmäärä suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin on muuttunut, mikä luo osaltaan painetta ympäristönsuojelun ennakko- ja jälkivalvonnan tehtäväkenttään.<sup>165</sup> Muun muassa tämän vuoksi selvityksen yhtenä tavoitteena on pureutua niihin asioihin, joiden avulla tosiasiallisesti voitaisiin keventää ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoituksenvaraisia toimintoja ja tätä kautta helpottaa viranomaisen työtaakkaa.

Selvityksen kehittämisosion tavoitteena on selvittää mitä mahdollisuuksia ympäristönsuojelumääräyksillä on:

- keventää paikallisia ympäristöhallinnon tehtäviä siirtämällä painopistettä lupamenettelystä normisääntelyyn
- keventää ja sujuvoittaa ympäristönsuojelun ennakkovalvontaa myös tilanteissa, joissa luvanvaraisten toimintojen rajoja muutetaan

Tavoitteet ovat lähtöisin tarpeesta uudistaa ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toteuttamista sekä selkeyttää lain rakenteita. Selvityksen avulla on tarkoitus tehdä ehdotuksia ympäristönsuojelumääräysten kehittämiseksi.

### 4.2 Ympäristölupamenettelyn keventäminen

#### 4.2.1 Läpäisyperiaate ohjenuoraksi

Eräs tärkeä idea ympäristönsuojelumääräysten kehittämiseen on pohtia kuinka määräysten avulla voitaisiin keventää ympäristönsuojelulain mukaista lupamenettelyä. Myös tämän kehittämisehdotuksen taustalla on tavoite viranomaistyön keventämisestä. Näin ollen ympäristönsuojelumääräysten alaa ei tarvitsisi laajentaa horisontaalisti<sup>166</sup>, vaan ne tulisivat *läpäisyperiaatteella sovellettaviksi kaikessa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa*.

Tämän ajatuksen ydin on siinä, että ympäristönsuojelumääräykset velvoittaisivat myös lupavelvollista toimintaa niiltä osin, kuin asiasta ei ole annettu toimintaa koskevia lupamääräyksiä. Tällöin ympäristönsuojelumääräykset asettaisivat paikallisen ympäristönsuojelun minimitason jota olisi noudatettava aina, vaikka kyseessä olisikin lupavelvollinen toiminta.<sup>167</sup> Jätesääntelyssä on jo voimassa tällainen ajatusmalli, sillä jätehuoltomääräykset

163 HE 84/1999 vp, s. 111.

164 ”-- hallinnon toimien keventämis- ja tehostamislähtökulma on mukana useissa ehdotuksissa, joita esityksessä on.” HE 214/2013 vp, s. 66.

165 Parviainen 2013, s. 4.

166 Kts. kappale 4.3.

167 Tällä hetkellä YSL 19.1 § selväsanaisesti kieltää ympäristönsuojelumääräysten soveltamisen ympäristöluvanvaraiseen toimintaan: ”Määräykset eivät voi koskea tämän lain mukaan luvanvaraista toimintaa -”.

voivat olla ns. minimitasona lupavelvolliselle toiminnalle – osassa voimassa olevista ympäristöluvista on veloitettu noudattamaan voimassa olevia kunnan jätehuoltomääräyksiä.<sup>168</sup> Vaikka ympäristönsuojelumääräykset eivät lain mukaan saa koskea ympäristölupavelvollista toimintaa, on tosiasiasa joissakin ympäristöluvista viitattu kunnallisiin ympäristönsuojelumääräyksiin, tai otettu niissä määrättyjä asioita osaksi lupamääräyksiä. Esimerkiksi maatalan eläinsuojaa koskevassa ympäristöluvassa voi olla lupamääräyksenä vaarallisten aineiden säiliöiden rakenteita koskevia määräyksiä tai ulkotarhoja ja lannan levitystä koskevia määräyksiä - jotka ovat lähes identtisiä kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten kanssa. Vaikka säädösteknisesti ympäristönsuojelumääräykset eivät voi lupavelvollista toimintaa koskea, on tosiasiasa tilanne kuitenkin se, että niin ympäristölupamääräykset kuin kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset vastaavat pitkälti toisiaan. On selvää resurssien säästämistä, jos ympäristönsuojelumääräyksillä (hyvin valmisteltuna ja ajantasaisen sääntelyn mukaan annettuna) voitaisiin asettaa minimivelvoitteet luvanvaraiselle toiminnalle.

Toinen vaihtoehto ympäristönsuojelumääräysten ja ympäristölupien väliselle suhteelle olisi se, että ympäristönsuojelumääräykset tulisivat suoraan sellaisenaan osaksi ympäristölupaa, kun ympäristönsuojelumääräykset koskevat lupavelvollista toimintaa. Ympäristölupaa myönnettäessä huomioitaisiin kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset, ja ympäristölupamääräyksiin ei enää tarvitsisi ottaa mukaan sellaisia määräyksiä, jotka ovat jo yleisesti kunnassa säännelty ympäristönsuojelumääräyksissä. Tällöin lupamääräysten antaminen kevenyisi, kun osa lupamääräyksistä tulisi sovellettaviksi suoraan ympäristönsuojelumääräysten nojalla. Tämä olisi toimiva järjestelmä etenkin kuntien myöntämien lupien osalta, joissa jo tällä hetkellä viitataan voimassa oleviin ympäristönsuojelumääräyksiin.<sup>169</sup>

Erikseen tulee pohtia vielä sitä tilannetta, että kuinka ympäristönsuojelumääräyksiä tulee soveltaa muiden kuin YSL:n mukaisiin lupavelvollisiin toimintoihin, esimerkiksi rakennuslupaa vaativiin toimintoihin. Lähtökohtana on aina pidettävä pilaantumista, mikäli rakennuslupaa vaativassa toiminnassa aiheutuu myös YSL 28 §:n lupakynnyksen ylittävää pilaantumista, on toiminnalle haettava myös ympäristölupa, ja tällöin ympäristönsuojelumääräyksiä ei sovelleta YSL 19.1 §:n nojalla. Jos rakennusluvanvaraisessa toiminnassa syntyy pilaantumista, mutta YSL:n lupakynnys ei ylity, on näiltä osin noudatettava kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä velvoittavina normeina ympäristön pilaantumisen osalta. Samaa ajatusmallia tulee noudattaa myös muiden lupien mukaisissa toiminnoissa eli jälleen ympäristön pilaantumisen näkökulma on ensisijainen pohdittaessa ympäristönsuojelumääräysten soveltumista.

#### 4.2.2 Kehittämisehdotuksen arviointi

Jos kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset määritellään lupavelvollisen toiminnan pohjaksi, on tällä kiistatta useita erilaisia vaikutuksia niin kuntalaisten kuin viranomaisten toimintaan. Ympäristönsuojelumääräyksillä on vaikutuksia *kuntalaisten ympäristövastuul-*

168 Jätelaissa ei ole varsinaista tähän valtuuttavaa säännöstä, mutta siinä ei kuitenkaan erityisesti kielletä viittaamaan jätehuoltomääräyksiin lupamääräyksissä - kuten YSL 19 §:ssä ympäristönsuojelumääräysten osalta säännellään.

169 Tässä suhteessa mielenkiintoista on se, että YSL 19 § nimenomaisesti kieltää, että ympäristönsuojelumääräykset eivät sovellu luvanvaraiseen toimintaan, mutta kuitenkin niihin on voimassa olevissa luvissa viitattu. Kuntien myöntämien lupien osalta ympäristönsuojelumääräysten sisällyttäminen lupamääräyksiksi sellaisenaan voisi todella olla toimiva ratkaisu (koska samat lupaviranomaiset ovat myös ympäristönsuojelumääräykset antaneet), mutta tulee pohtia onko tilanne sama aluehallintoviranomaisen myöntämien lupien osalta - tai silloin, jos lupa koskee eri kuntien alueella tapahtuvaa toimintaa ja kunnilla on erilaiset ympäristönsuojelumääräykset.

lisuuteen ja sen toteuttamiseen, ja myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin määräykset voivat vaikuttaa niin positiivisesti kuin negatiivisestikin. Ympäristövastuullisuuden toteuttaminen riippuu paljon siitä, miten hyvin määräyksistä tiedotetaan, kun taas niiden noudattamisessa pelotevaikutus toimii hyvänä lähtökohtana kuntalaisten lainkuuliaisuudelle. *Tiedon-saannin ja vaikutusmahdollisuuksien* osalta määräykset voivat olla myös negatiivinen tekijä, sillä liiallinen normiohjaus voi näyttäytyä kuntalaisten toimintaa rajoittavana viranomaisten puuttumisena.

Ympäristönsuojelumääräysten laajuus ja määräystyyppit vaihtelevat kunnista toiseen, ja osassa kunnista ympäristönsuojelumääräyksiä ei ole lainkaan annettu. Ympäristönsuojelumääräysten alaa koskeva ympäristönsuojelun taso vaihtelee riippuen kuinka laajasti ja mistä aiheista ympäristönsuojelumääräyksiä on kunnissa annettu. Toisaalta ympäristönsuojelumääräysten tuleekin koskea kunnan paikallisia olosuhteita, joten periaatteessa määräysten vaihtelevuus kunnasta toiseen ei liene ongelma. Tosiasiallisesti kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset voivat kuitenkin vaihdella melko paljon määräysten laajuuden tai niiden ankaruuden osalta, ja tällöin ongelmana on se, että joissakin tapauksissa jopa joidenkin määräysten lainmukaisuus on kyseenalaista. Yhdenvertaisuuden ja määräysten lakien ja asetustenmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua, että määräykset olisivat *valtakunnallisesti aiempaa enemmän toisensa kaltaisia*. Tämän toteutumisella esimerkiksi ympäristönsuojelumääräysten ajantasaisella ja hyvällä laatimisoppaalla voisi olla erityisen suuri merkitys. Myös *elinkeinonharjoittajien* kannalta yhdenmukaisemmat normit ylikunnallisesti helpottaisivat toiminnanharjoittamista.

Ympäristöluvanvaraista<sup>170</sup> toimintaa koskien ei voida tällä hetkellä antaa ympäristönsuojelumääräyksiä, mutta tilanne on toinen liittyen muiden säädösten mukaan lupavelvolliseen toimintaan. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa hankkeissa on rakentamisen ohjaamisessa huomioitava ympäristönsuojelumääräykset pilaantumisen ehkäisemistä koskevinä normeina. Ympäristöluvan osalta on katsottu, että lupaharkinnassa lupamääräyksiin on huomioitu riittävästi kaikki ympäristönsuojelunäkökohdat, mutta muiden lupien osalta ympäristönsuojelumääräykset voivat hyvin muodostaa sen tason, jota luvanvaraisen toiminnan on ympäristönsuojelun osalta noudatettava. Miksi ympäristönsuojelumääräykset eivät voisi myös muodostaa ympäristöluvanvaraisen toiminnan perustan ympäristönsuojelulle? Tämä voisi osaltaan *helpottaa myös viranomaisen työtä*, kun yleisesti olisi tiedossa tietyt ympäristönsuojelun minimivelvoitteet kaikessa toiminnassa. Tätä kautta *lupaprosessi keventyisi ja yksinkertaistuisi*, kun osa lupaharkinnasta jäisi pois jo laadittujen määräysten olemassaolon vuoksi. Erityisesti tilanne voisi helpottaa työtä silloin, kun viranomaistehtäviä on yhdistetty suurempiin yksiköihin tai useamman viranomaisen yhteiseksi elimeksi. Tätä kautta viranomaisvalvonta voi osaltaan myös helpottaa yhä yhtenäisempien määräysten laatimisen kautta.

Velvoittavien uusien määräysten antamista on syytä pohtia tarkkaan myös *perustuslain* näkökulmasta, sillä PL 80 §:n delegointimääräyksen mukaan velvoittavien säännösten antaminen ei kuulu kunnan norminantovaltuuksiin, ja lisäksi niiden tulee olla tarkkarajaisia.<sup>171</sup> Kunnan omassa norminannossa ei voida mennä liian pitkälle perusoikeuksien osalta, sillä tällöin saatetaan puuttua liikaa yksilön oikeuksiin. Yhdenvertaisuuden periaate ei välttämät-

170 Tämä jaottelu voi olla osaltaan keinotekoinen, sillä joissain tapauksissa ympäristölupamääräyksissä on voitu viitata kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin. Mikäli kyse on ympäristölupavelvollisesta toiminnasta, luvassa määrätään lähtökohtaisesti toiminnan edellytyksistä, eivätkä kuntien ympäristönsuojelumääräykset tule noudatettavaksi, vaikka ne eroaisivat lupamääräyksistä.

171 Tätä problematiikkaa on sivuttu jaksossa 2.2.2.

tä toteudu, jos eri kunnissa on annettu samalle toiminnalle erilaisia säännöksiä. Samoin jos kunnallista norminantovaltuutta laajennetaan, voivat eri perusoikeudet (esimerkiksi elinkeinovapaus) kärsiä, kun eri kunnissa toiminnoista säännellään eri tavoin. Toisaalta kunnallinen norminantovalta tulisi pystyä rajaamaan niin tarkaksi ja yksiselitteiseksi, että edellä mainittua ongelmaa ei syntyisi, vaikka määräykset vaihtelisivatkin kunnasta toiseen.<sup>172</sup>

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain 19.1 §:n mukaan kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset eivät voi koskea ympäristöluvan- tai ilmoituksenvaraista toimintaa eivätkä rekisteröitävää toimintaa. Mikäli ympäristönsuojelumääräyksiä laajennettaisiin soveltumaan myös lupavelvollisiin asioihin, tulisi tämän ohella pohtia myös määräysten soveltumista *ilmoittamista vaativiin tai rekisteröitäviin* asioihin. Ympäristönsuojelumääräykset voitaisiin huomioda rekisteröitävän toiminnan osalta siten, että rekisteröinti-ilmoituksen osalta tai sen osana toiminnanharjoittaja ilmoittaa noudattavansa myös ympäristönsuojelumääräyksiä.

## 4.3 Ympäristönsuojelumääräysten antamisen alan laajentaminen

### 4.3.1 Lähtökohtia

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimialaan kunnissa kuuluu paljon muutakin kuin ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvat tehtävät. Tälle viranomaiselle kuuluu tehtäviä muun muassa vesi-, jäte-, luonnonsuojelu- ja vesihuoltolakeihin perustuen. Ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalan laajentamisen selvittäminen myös muun sääntelyn kuin ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen asetusten alaan on yksi keskeisimmistä kehityssuunnitelmista tässä selvityksessä. Jotta määräysten käyttöalan laajentamista voidaan harkita, on ensin tullut selvittää nykyisten määräysten käyttöä. Ympäristönsuojelumääräysten antamiseen valtuuttava säännös löytyy ympäristönsuojelulaista, ja se koskee ympäristön pilaantumista ehkäiseviä toimia, joten ympäristönsuojelumääräykset tulee voimassa olevan lainsäädännön perusteella antaa ympäristönsuojelulain soveltamisalaan liittyvistä asioista. Voitaisiko ympäristönsuojelumääräyksiä kuitenkin antaa myös muiden lakien mukaisista asioista?

Määräysten antamisen normipohjan laajentuessa voisi olla mahdollista, että tosiasiallisesti jonkin muun lain mukaista ennakkovalvontaa vaativat toimet saataisiin ympäristönsuojelumääräyksillä rajattua vähäisemmiksi, ja viranomaisen työ voisi näin ollen keventyä. Koska ympäristönsuojelumääräysten antamiseen valtuuttaa ympäristönsuojelulaki, saattaa useita sellaisia teemoja, joista ei ympäristönsuojelumääräyksiä voi antaa, jäädä ympäristönsuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle. Kuitenkin näiden muiden kuin YSL:n mukaisten aiheiden huomioiminen valvonnassa voi tosiasiallisesti tuottaa esimerkiksi lisätyötä viranomaisille.

### 4.3.2 Määräysten alan laajentamiseksi

Ympäristönsuojelumääräysten horisontaali laajentaminen koskemaan myös muiden säädösten alaa voisi tosiasiallisesti vähentää viranomaisten työtä, kun tiettyjä muuta kuin pilaantumista aiheuttavia toimia voitaisiin ohjata ympäristönsuojelumääräyksillä. Tällaisia muun sääntelyn alaan kuuluvia pilaantumista ehkäiseviä määräyksiä on jo tällä hetkellä annettu

<sup>172</sup> Onko mahdollista antaa riittävän yleiset raamit, jotta kunnat voivat ”toteuttaa” itsehallintoaan ympäristönsuojelumääräyksiä antamalla, mutta samalla rajata ne niin tarkoin, ettei muodostu perusoikeuksien kollisioita?



hyvin runsaasti kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä.<sup>173</sup> Jotta määräysalan laajentaminen olisi mahdollista, vaatisi se näkökulman siirtämistä pois ainoastaan pilaantumista aiheuttavista toiminnoista<sup>174</sup>, sillä esimerkiksi laajentamisen mahdollisena kohteena olevat vieraslajit ovat ensisijaisesti luonnon- tai maisemansuojelullinen elementti.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan on selvää, että muiden säädösten mukaisiin asioihin ei voi puuttua kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä. Tällaisia asioita ovat muun muassa *vesilain mukaiset ruoppaus ja ojitus*. Voisiko kuitenkin olla mahdollista, että pienempiä kuin vesilain mukaan luvanvaraisia ojituksia tai ruoppauksia säänneltäisiin myös kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä? Tämä voisi helpottaa valvontaviranomaisen työtä. Tällä hetkellä osa kunnista on määrännyt ruoppauksesta tai ojituksesta kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillään, joten perusteita teeman sisällyttämislle tähän määräyskoelmaan löytyy jo käytännöstä.

*Puhtaan maa-aineksen ottaminen ja maa-ainesten sijoittaminen* maahan on asia, joka voi jo tällä hetkellä kuulua ympäristönsuojelumääräyksiin. Määräyksiä voidaan antaa sellaisesta jätteeksi luokittelemattoman maa-aineksen pienimuotoisesta hyödyntämisestä, joka ei vaadi hallinnollista lupaa.<sup>175</sup> Yksittäisiä ympäristönsuojelumääräyksiä on tällä hetkellä annettu muutamissa kunnissa koskien maa-ainesten käsittelyä ja varastointia sekä kotitarveottoa.

*Eläinsuojan sijoittumista tai rakentamisen ohjausta* joudutaan pohtimaan rakennusluvassa - voitaisiinko tätä säännellä suoraan ympäristönsuojelumääräyksellä? Soveltuvimmaksi tilanne voisi muodostua esimerkiksi pienten eläinsuojien osalta. Kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä voitaisiin korvata tiettyjen laitosluettelon mukaisten eläinsuojien luvanvaraisuus. Tämä tietysti edellyttäisi, että ympäristönsuojelulain mukaiset muut luvantarve-edellytykset eivät täyty.

Myös *maastoliikenne- ja vesiliikennelakien* mukaiset asiat voisivat kuulua ympäristönsuojelumääräysten kohteiksi, mutta ongelmana näiden osalta voi olla valvonta. Valvova viranomainen on poliisi, ei ympäristöviranomainen, joten on hankalaa edellyttää samaan määräyskokoelmaan kuuluvaksi eri viranomaistahojen valvottaviksi kuuluvia asioita. Entäpä olisiko mahdollista antaa esimerkiksi yleinen kieltö tiettyinä kellonaikana maastossa mopoilla ajelulle? Myös *naapurisuussuhdelain* mukainen kohtuuttoman rasituksen käsite voisi soveltua ympäristönsuojelumääräyksillä normitettavaksi, eli voitaisiinko sitä alemmasta haitasta antaa ympäristönsuojelumääräyksiä? Lisäksi myös järjestyslain mukaisia asiat (esimerkiksi leiriytyminen) voisivat tulla ympäristönsuojelumääräyksiin sisällytettäväksi. Valvontaviranomaisen rooli on kuitenkin myös tämän tematiikan osalta hankala – järjestystä valvoo poliisi, ei ympäristönsuojeluviranomainen. Sama problematiikka löytyy *terveydensuojelulain mukaisiin* asioihin – valvova viranomainen on muu kuin ympäristönsuojeluviranomainen. Kuitenkin koska ympäristönsuojelumääräykset liittyvät ennen kaikkea vesiensuojeluun, niin voisiko esimerkiksi pohjavesien osalta terveyshaitan mainitseminen ympäristönsuojelumääräyksissä terävöittää niiden noudattamista? Tai voitaisiinko savukaasujen ja melun osalta terveydensuojelua koskevat asiat liittää ympäristönsuojelumääräyksiin?

*Luonnonsuojelulain* soveltamisalan mukaiset vieraslajit ovat sellainen aihe, joka voitaisiin

173 Kts. jakso 3.9. Esimerkiksi ruoppaukseen, ojitukseen, vieraslajeihin, järjestyslakiin, Eviran ohjeisiin ja KTM:n päätöksiin liittyviä asioita löytyy jo tällä hetkellä ympäristönsuojelumääräyksistä.

174 Kts. jakso 2.2.2, jossa on pohdittu ympäristönsuojelumääräyksiä perustuslaillisesta näkökulmasta. Määräykset ovat nimenomaisesti tarkoitettu tällä hetkellä pilaantumista ehkäiseviksi normeiksi, joten tämän muutoksen osalta koko ajatusmalli pois ympäristön pilaantumisesta ympäristönsuojelumääräyksistä tulisi arvioida uudelleen.

175 Maa-ainesten hyödyntäminen - opas kaivettujen maa-ainesten luokittelusta jätteeksi ja hyödyntämiskelpoisuuden arvioinnista - luonnos. Ympäristöministeriö 2014, s. 19.

sisällyttää kunnallisiin ympäristönsuojelumääräyksiin. Tähän teemaan liittyen ongelma on kuitenkin siinä, että vieraslajien osalta pilaantumisvaatimus ei suoranaisesti toteudu, joten ympäristönsuojelumääräysten näkökulmaa tulisi laajentaa. Vieraslajit ovat myös sellainen sääntelykohde, joka ei koske pelkästään yksittäistä kuntaa, vaan mahdollisesti valtakunnallinen kodifikaatio voisi olla tätä hyödyllisempi. Jos kansallisen määräyskokoelman luominen ei kuitenkaan ole tarpeen, voisi sen sijaan olla hyödyllistä toteuttaa naapurikuntien kesken toistensa kanssa enemmän samankaltaiset määräyskokoelmat, mikä voisi helpottaa ympäristönsuojelumääräysten noudattamista toiminnanharjoittajien ja kuntalaisten kannalta. Näitä samoja laajennusajatuksia voisi olla tarpeen pohtia myös muiden tässä luvussa esitettyjen ajatusten osalta.

### 4.3.3 Määräysten alan laajentamisen arviointi

Määräysten alan laajentaminen ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti positiivinen kehityslinja, vaan siihen liittyy myös paljon ristiriitaisia piirteitä. Määräysten normipohjan laajentamista ei puolla se, että kuntien viranomaiset ovat jo tällä hetkellä melko kuormitettuja työtehtäviensä suhteen.<sup>176</sup> Toisaalta, jos kunnassa yhä useamman säädöksen mukaisia velvoitteita voitaisiin säännellä yhdessä normikokoelmassa, voisi *viranomaisen työ tosiasiallisesti helpottua*. Tällä perusteella eri määräyskokoelmien yhdistäminen voisi olla myös kannatettava kehittämisajatus.<sup>177</sup> Myös lupaprosessia voi edistää, kun kunnallisesti annettavat eri säädösten mukaiset normit löytyisivät samasta määräyskokoelmasta, jolloin *lupaprosessi voisi helpottua*. Jos tietty jätettä koskeva määräys sopisi paremmin jätehuoltomääräyksiin kuin ympäristönsuojelumääräyksiin, voi tapauskohtaisesti helpompaa olla määräyksen lisääminen kunnalliseen ympäristönsuojelumääräyskokoelmaan kuin usean kunnan yhteiseen jätehuoltomääräyskokoelmaan.

Voimassa olevia ympäristönsuojelumääräyksiä tutkittaessa on kuitenkin tullut esille, että ympäristönsuojelumääräysten laajentaminen ei välttämättä ole absoluuttisesti aina hyvä kehittämis ehdotus, vaan se saattaa tosiasiallisesti jopa lisätä kunnan viranomaisen (*valvonta*)työtä. Määräysten antamisprosessissa niin kuntalaisten kuin luottamushenkilöiden osaaminen vaihtelee, ja määräysten funktion ymmärtäminen voi tuottaa haasteita jo valvontuneelle viranhaltijallekin.

Määräysten alan laajentaminen ympäristönsuojelumääräyksiin luo lisää sääntelyä, mikä voi olla sekä positiivinen että negatiivinen kehityslinja. Uusi norminanto toisaalta osaltaan selkeyttää ja raamittaa voimassa olevaa oikeutta, ja voi näin ollen tuottaa kansalaisille sekä toiminnanharjoittajille positiivista informaatiovaikutusta, kun selkeämmin on ilmaistu puitteet miten tulee toimia tietyissä määräysten alaan kuuluvissa asioissa. Toisaalta uusi sääntely aina olemassaolollaan rajoittaa osaltaan kansalaisten ja toiminnanharjoittajien toimintaa.

## 4.4 Yksityiskohtaiset ympäristönsuojelumääräysten kehittämisideat

### 4.4.1 Valvontailmoitus

Meluilmoitusmenettelystä poikkeaminen ympäristönsuojelumääräyksillä perustuu YSL 60.2 §:ään, jonka mukaan meluilmoitusta ei tarvitse tehdä mikäli kunta on ympäristönsuojelu-

<sup>176</sup> Työpajassa 20.2.2014 mainittiin, että esim. vaikka ruoppausta koskevat asiat siirretään esimerkiksi ELY:n valvottaviksi, ottavat kuntalaiset kuitenkin totuttuun tapaan heille tutumpaan kunnan viranhaltijaan yhteyttä.

<sup>177</sup> Kts. jakso 4.4.3.

määräyksissään määrännyt, että ilmoitusvelvollisuutta melua aiheuttavasta toiminnasta ei ole. Tämä meluilmoitusmenettelystä poikkeaminen tosiasiallisesti vähentää viranomaisen työtä, sillä esimerkiksi tiettyinä kellonaikoina osa toiminnoista voidaan rajata kielletyiksi suoraan kunnallisilla normeilla (ympäristönsuojelumääräykset). Meluilmoitusmenettelystä poikkeamisen laajentaminen ei kuitenkaan tosiasiallisesti sovellu muuhun YSL 10 luvun mukaiseen ilmoituksenvaraiseen toimintaan. Tätä meluilmoitusmenettelystä poikkeamista ei kuitenkaan tule sekoittaa tässä käsiteltävään *valvontailmoitukseen*.

Valvontailmoituksella tarkoitetaan oikeastaan valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista YSL 19.2 §:n 6 kohdan mukaisesti.<sup>178</sup> Valvontailmoituksen osalta on kuitenkin huomioitava, että sen perusteella kunnan viranhaltija ei tee varsinaista hallintopäätöstä, vaan tosiasiallisesti se asettaa itselleen valvontavelvoitteen pyytämällä tällaisia valvontaa varten tarpeellisia tietoja. Tämä johtuu siitä, että mikäli näiden saatujen tietojen perusteella epäillään ympäristöä pilaavan toiminnan mahdollista aiheutumista, täytyy viranomaisen ryhtyä toimiin asiantilan tarkistamiseksi. Kun kunnan ympäristönsuojeluviranomainen pyytää valvontaa varten tietoja, se ikään kuin laittaa valvontavastuun itselleen vireille. Näin ollen valvontailmoituksen laajempi käyttöönotto ei kevennä kunnan viranomaisen työtä saatikka vähennä sitä, joten tätä mekanismia on kunnissa syytä käyttää vain tarkkaan harkituissa tilanteissa. On myös erittäin tärkeää huomioda, että ympäristönsuojelumääräyksissä ei käytetä pelkkää *ilmoitus*-termiä tarkoittamaan tässä kyseessä olevaa *valvontailmoitusta*, jotta määräysten mekanismit eivät sekoitu ympäristönsuojelulain tarkoittamiin ilmoitusmenetelyihin.

Valvontailmoituksen käyttö on ollut hyvin yleistä kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä - mitä erilaisimmista asioista on toivottu annettavan tarpeellisia tietoja valvontaa varten.<sup>179</sup> Kunnissa tulisi todella harkita mistä asioista tietoja pyydetään valvonnan kannalta, jotta välttyttäisiin turhilta valvontaa vireille panevilta toimilta. Kunnissa tulisi voida antaa vain sellaisia valvontatietojen antamista (eli ilmoittamista) koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä, jotka tosiasiallisesti poistaisivat tietojen antamisesta aiheutuvan valvonnan aktualisoitumisen, koska siitä olisi olemassa kunnallisessa määräyskokoelmassa selvä normi. Yleisesti siis valvontailmoituksen käyttöä tulisi vähentää, sillä usein ne ainoastaan lisäävät viranomaisen työtä. Myös tämän tematiikan osalta on toteutettava tarveharkintaa ja pohdittava aivan perustavanlaatuisesti sitä näkökulmaa, että kaikkea ei viranomaisen tarvitse valvoa.

#### 4.4.2 Määräysten soveltamisalan rajaaminen

Edellä valvontailmoituksen käyttämisen laajentamisen osalta on todettu, että se voi tosiasiallisesti lisätä viranomaistyötä, jos valvontaa varten tarpeellisia tietoja voisi ympäristönsuojelumääräysten nojalla antaa laajasti eri asioista. Näin ollen myös valvontailmoituksen osalta on toteutettava kunnassa tarveharkintaa, ja on myös pohdittava, että tulisiko ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaa rajata tiukemmin vain tiettyihin aiheisiin - jopa niin, että YSL 19.2. §:n 1 kohdan ”kaatopykälän” poistaminen voisi tulla kyseeseen. Kyseinen säännös tällä hetkellä melko tulkinnanvarainen, ja sallii periaatteessa lähes minkä vain pilaantumista aiheuttavan toiminnon sisällyttämistä ympäristönsuojelumääräyksiin. Kuten perustuslakia koskevien viittausten osalta on todettu, tulisi sekä ympäristönsuojelumääräysten, että erityi-

<sup>178</sup> Valvontailmoitusta ja sen käytön yleisyyttä voimassa olevissa ympäristönsuojelumääräyksissä on käsitelty jaksossa 3.11.

<sup>179</sup> Kts. alaviite 160, jossa on lueteltu tyhjentävästi ne asiat, joista voimassa olevissa kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on pyydetty valvontailmoituksella toimittamaan valvontaa varten tietoja viranomaiselle.

sesti niiden antamiseen valtuuttavan YSL 19 §:n olla tarkkarajaisia ja selkeitä.<sup>180</sup>

Määräysten soveltamisalan rajaamisella tarkoitetaan sitä, että vain tietyistä asioista voitaisiin määrätä kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä. YSL 19.2 §:n 1 kohdan mukainen maininta toimista, rajoituksista ja rakennelmista, joilla ehkäistään päästöjä ja niiden haitallisia vaikutuksia, antaa melko laajasti mahdollisuuden sisällyttää ympäristönsuojelumääräykseen mitä erilaisimpia pilaantumista aiheuttavia toimintoja. Sanamuodoltaan identtinen maininta löytyy valmisteilla olevan ympäristönsuojelulain 202.3 §:n 1. kohdasta.

Miksi lähes kaikesta mahdollisesta pilaavasta toiminnasta tulisi voida määrätä kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä? Edellä mainittujen seikkojen vuoksi kehittämishdotuksena on, että ympäristönsuojelumääräysten antamismahdollisuus olisi vain tietyissä tarkasti rajatuissa asioissa. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi maininnalla lain valtuutussäännökseen, että määräyksiä voi antaa *vain* tietyistä säännöksessä mainituista asioista. Ympäristönsuojelumääräysten alan laajentaminen ei siis ole ainoa oikea lähtökohta, vaan myös määräysten alan supistaminen ja niiden rajaaminen tarkemmin voisi tuoda toivottuja tuloksia määräysten kehittämislle.

#### 4.4.3 Määräyskokoelmien yhdistäminen

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii valvovana viranomaisena ympäristönsuojelumääräyksiä ja jätehuoltomääräyksiä koskevilla tilanteilla. Monijäseninen toimielin on eri roolissa riippuen mitä viranomaistehtävää se kulloinkin täyttää. Työn ja tehtävien määrä on sangen suuri, joten määräyskokoelmien yhdistäminen voisi olla keino vähentää tätä painetta. Voisiko näistä määräyskokoelmista luoda tulevaisuudessa yhteisen määräyskokoelman? Tämä voisi vähentää viranomaistehtävien aiheuttamaa työtä, kun käytössä olisi vain yksi voimassa oleva määräyskokoelma, kun päällekkäiset määräykset poistuisivat. Myös kuntalaisten tiedonsaanti voisi toteutua nykyistä paremmin tämän uudistuksen myötä. Samoin kuntien välillä ja jopa kunnan sisällä entistä avoimempi tietojen vaihto on tärkeää. Viranomaistehtävien alueellistaminen luo haasteita määräyskokoelmien yhdistämiselle. Mahdollisia yhdistettävistä määräyskokoelmista voisivat olla ympäristönsuojelu-, terveydensuojelu- ja jätehuoltomääräykset sekä mahdolliset uudet vesihuoltomääräykset. Tällöin valvontaviranomaisen työ voisi helpottua, kun mahdollisesti päällekkäisiä määräyksiä olisi vähemmän.

Tähän kehittämishdotukseen liittyy melko tiiviisti ajatus määräysten alan laajentamisesta muihinkin kuin ympäristönsuojelulakiin – muun ohella sillä perusteella, että muut kunnalliset määräyskokoelmat ovat annettu omien sektorisäädöstensä nojalla, jolloin jos määräyskokoelmia yhdistettäisiin, olisi luontevaa myös laajentaa ympäristönsuojelumääräysten alaa. Tähän liittyen tulisi erityisesti pohtia myös toimivaltaista viranomaista – eri määräyskokoelmilla on eri toimivaltainen viranomainen, joten kuinka viranomaisvelvoitteet (lähinnä valvonnan kannalta) tällöin jakautuisivat, jos viranomaisia ei yhdistettäisi yhdeksi yksiköksi? Kenellä olisi toimivalta, jos esimerkiksi terveydensuojeluasioista tai rakentamisasioista voitaisiin määrätä jatkossa tietyn viranomaisen toimivaltaan lähtökohtaisesti kuuluvassa määräyskokoelmassa? Tällä hetkellä nykyiset kuntien viranomaisrakenteet eivät tue tällaista määräyskokoelmien yhdistämisen ajatusta.

Määräyskokoelmien yhdistäminen poistaisi myös erään selvän ongelmakohdan voimassa olevien määräyskokoelmien osalta. Eri määräyskokoelmissa on paikoin säännelty päällekkäin

<sup>180</sup> Ympäristönsuojelumääräysten tulee nimenomaisesti sitoa YSL:n 3 §:n määritelmään ympäristön pilaantumisesta, mikä osaltaan sotii määräysten alan laajentamista vastaan. YmVM 4/1999 vp, s. 11.

samoista asioista, jolloin riski ristiriitaiselle norminannolle on olemassa. Mikäli määräyskoelmia voitaisiin yhdistää, poistuisivat nämä päällekkäisen norminannon ongelmat. Määräyskoelmien yhdistämisen hyötynä olisi myös se, että esimerkiksi rakennusvalvonnassa olisi aiempaa helpompaa huomioida ympäristönsuojelumääräysten velvoitteet pilaantumisen ehkäisemisen näkökulmasta.<sup>181</sup>

#### 4.4.4 Maksu poikkeamismääräyksestä

Valtiontalouden kehittämisohjelma ja valtion rakennepoliittinen uudistus tähtää osaltaan myös kuntien menojen vähentämiseen ja tätä kautta kuntien viranomaisten tehtävien karisimiseen. Menoja tulee vähentää ja yhtäältä taas tuloja lisätä talouden tasapainottamiseksi. Eräs ympäristöpoliittinen ajankohtainen tätä tavoitetta edistävä ajatus on ympäristöperusteisten viranomaismaksujen aiempaa laajempi käyttöönotto - esimerkiksi valvonnan maksullisuus on ollut esillä ympäristösääntelyn kehittämisen yhteydessä. Ympäristönsuojelumääräysten osalta maksullisuutta voitaisiin pohtia määräyksistä poikkeamisen osalta.

YSL 105 § sääntelee sen mukaisten lupien, ilmoitusten ja muiden asioiden maksuista. Kuten edellä jaksossa 3.11.2 on mainittu, ovat ympäristönsuojelumääräysten mukaiset ilmoitukset ns. valvontailmoituksia erotuksena YSL:n mukaisesta ilmoitusmenettelystä. Koska kyse on valvonnasta, ei siitä voida periä maksua. Sen sijaan poikkeaminen ympäristönsuojelumääräyksistä on eri asia - koska määräyksistä poikkeamisen perusteella jokin tietty toiminta sallitaan, voidaan poikkeamisesta periä maksu.<sup>182</sup>

### 4.5 Muut

Ympäristönsuojelumääräysten kehittämiseksi voisi olla perusteltua toteuttaa myös muita pienempiä uudistuksia määräysten tehokkaamman toimivuuden kannalta. Isompien kehitysehdotusten toteuttaminen vaatii ehkä sääntelymuutoksia tai muita laajempia toimia, joiden ohella voi olla perusteltua pohtia vähemmän muutoksia vaativia kehitysehdotuksia. Ohessa on esitelty muutama tällainen marginaalisempi määräysten kehittämisidea.

*Pienpuhdistamojen* ja ympäristönsuojelumääräysten suhdetta voisi olla sopivaa tarkentaa. Pienet yhteiset jätevesienpuhdistusjärjestelmät (AVL 10-99) ovat merkittävä pistekuormittaja. Ne eivät tällä hetkellä tarvitse ympäristölupaa, mutta hajajätevesiasetuksen 3 §:n peruspuhdistustaso ei ole näille kuitenkaan riittävä niiden tuottaman merkittävän jätevesimäärän vuoksi. YSL 27 c §:n 3 momentin mukaan jätevesien peruspuhdistustason sijasta voidaan soveltaa ankarampaa puhdistustasoa, mikäli muualla lain nojalla näin säädetään. Näin ollen siis ympäristönsuojelumääräyksillä voitaisiin velvoittaa näille 10-99 AVL:n pienpuhdistamoille hajajätevesiasetuksen 4 §:n mukainen tiukennettu puhdistusvelvoite. Ympäristövaliokunta on todennut nimenomaisesti, että ympäristönsuojelumääräyksissä tulisi ottaa huomioon tällaiset asumiseen rinnastuvat muiden toimintojen jätevesien käsittelylle asetettavat vaatimukset<sup>183</sup> - jota tällä kyseisellä kehitysehdotuksella pyritään toteuttamaan.

Kuten pienpuhdistamoja, myös *louhintaa ja murskausta* koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä voisi olla syytä muuttaa aiemmasta käytännöstä. Louhinnasta ja murskauksesta

181 Sääntelyongelman voi muodostaa se, että osa määräyskoelmista on kunnissa pakollisia (esim. rakennusjärjestys) ja osa vapaaehtoisia (ympäristönsuojelumääräykset).

182 Joissakin kunnissa on ympäristönsuojelumääräyksissä mainittu poikkeamisen maksullisuudesta mm. että ympäristöyksikkö veloittaa ympäristönsuojelumääräyksissä tarkoitettujen ilmoitusten ja poikkeamisten käsittelystä kunnan taksan mukaisen maksun.

183 YmVM 18/2010 vp, s. 15.

säännellään valtioneuvoston asetuksessa kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (800/2010, jäljempänä muraus-asetus). Asetuksen 1 §:n mukaan sitä sovelletaan ympäristöluvanvaraiseen toimintaan, jolla tarkoitetaan YSA 1.1 §:n 7 kohdan c ja e -alakohdan mukaan yli 50 päivää toimivaa louhimoa tai murskaamoa. Ympäristönsuojelumääräyksissä voitaisiin kuitenkin viitata suoraan muraus-asetukseen todeten, että kaikkeen murskaukseen sovelletaan kyseistä asetusta (myös siis muuhun kuin YSA:n mukaan ympäristöluvanvaraiseen toimintaan, eli alle 50 vrk kestävään murskaukseen tai louhintaan). Näin vähäinenkin tilapäinen murskaus ja louhinta voitaisiin siirtää asetuksella säänneltäväksi, jolloin kuntakohtaiset erot näihin liittyvissä ympäristönsuojelumääräyksissä poistuisivat, ja kunnan viranomaisen valvontavelvoite asiassa selkeytyisi. Lisäksi muraus-asetusta olisi syytä noudattaa kaiken sen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan osalta, sillä siinä on säännelty tyhjentävästi ja toimivasti kyseisestä toiminnasta. YSL 19.1 §:n mukaan ”Kunnan ympäristönsuojelumääräykset eivät myöskään voi koskea toimintaa, jonka ympäristönsuojeluvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksessa *ja* joka rekisteröidään tietojärjestelmään siten kuin 65 §:n 1 tai 2 momentissa säädetään”. Molempien ehtojen on siis täyttyvä, jotta määräyksiä ei murskauksesta voisi antaa. Murskaamoja ja louhimoja ei kuitenkaan rekisteröidä muraus-asetuksen tai YSL:n mukaan, jolloin tämän osalta voidaan suoraan viitata ao. asetukseen esimerkiksi lausumalla: ”..sovelletaan muraus-asetusta (soveltuvin) osin, lukuunottamatta xx ja xx §:ä”.

*Polttonesteiden jakeluasemia* sääntelee valtioneuvoston asetus nestemäisten polttonesteiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista (444/2010, jäljempänä JANO-asetus). Kuten edellä on jo mainittu, YSL 19.1 §:n mukaan ympäristönsuojelumääräykset eivät voi koskea toimintaa, jonka ympäristönsuojeluvaatimuksista säännellään valtioneuvoston asetuksessa *ja* joka rekisteröidään YSL 65 §:n mukaisesti. JANO-asetus koskee yli 10m<sup>3</sup> kokoisia polttonestesäiliöitä, joten näihin liittyviä ympäristönsuojelumääräyksiä ei voida antaa. Pienemmät kuin 10m<sup>3</sup> jakelupisteet eivät lähtökohtaisesti kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan, mutta JANO-asetuksen 1.1 §:n mukaan sellaisiin alle 10m<sup>3</sup>:n jakelupisteisiin asetusta sovelletaan, jotka sijaitsevat pohjavesialueella. Lisäksi ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000, jäljempänä YSA) 1.2 §:n mukaan ympäristölupa tarvitaan aina pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, joka sijaitsee tärkeällä tai muulla vedenhankintaan käytettävällä pohjavesialueella. Näin ollen ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan määrätä vain sellaisista asioista, jotka koskevat alle 10m<sup>3</sup>:n jakelupisteitä, jotka eivät sijaitse pohjavesialueilla. Usein määräys koskee erilaisia työmaakoneiden tankkauspaikkoja, niiden ominaisuuksia ja mahdollisia onnettomuustilanteita. Jotta erilaisilta määräysvariaatioilta tai toimivallan ylittämisiltä vältyttäisiin, niin voitaisiinko myös näiden pienten, muualla kuin pohjavesialueilla sijaitsevien, alle 10m<sup>3</sup>:n jakelupisteiden osalta soveltaa edellä muraus-asetuksen osalta esitettyä, eli kunta voisi ympäristönsuojelumääräyksissään määrätä niiden osalta sovellettavaksi JANO-asetusta soveltuvin osin.

Selvityksen tarkoituksena on ollut pohtia monipuolisesti erilaisia vaihtoehtoja, joilla ympäristönsuojelumääräyksiä voitaisiin kehittää kokonaisvaltaisesti. Eräs ajatus on ollut *valtakunnallisten määräyskokoelmien luominen* ympäristönsuojelua koskien. Projektiin liittyvä toinen työpaja pidettiin helmikuussa 2014, ja siellä käydyssä keskustelussa tuli muun ohella esille, että mm. jätevesijärjestelmiä (erityisesti käymälän rakentamista, umpisäiliön käyttöä, jätevesien käsittelyä ja niiden purkupaikkaa), vaarallisten aineiden säiliöitä, melua koskevia määräyksiä ja maalämpöpumppuja koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä on pidetty tarpeellisina ja toimivina. Koska kunnista toiseen määräykset vaihtelevat ja osassa niitä ei ole ollenkaan, voisi paikka paikoin olla tarpeen pohtia valtakunnallisen työkalun laatimista,

jotta noudatettavat säännökset olisivat samanlaiset ympäri Suomen<sup>184</sup>.

Tällaisia valtakunnallisia kodifikaatioita toivottiin mm. polttoaineisiin liittyviin maaperän ja pohjaveden pilaantumistilanteisiin, sekä vieraslajeihin liittyen. Nämä ongelmat työllistävät useita eri viranomaisia (pelastuslaitos, ELY, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen), joten myös sen vuoksi valtakunnallinen sääntely voisi olla perusteltua. Toisaalta valtakunnallinen hallintatyökalu voi osoittautua myös liian sallivaksi tai epämääräiseksi. Tiettyjen teemojen osalta voi olla olemassa sääntelyvaje, joissa kunnallista määräystä toimivampi ratkaisu olisi kansallinen sääntely. Tarveharkinta on paikallaan myös tässä arvioinnissa, sillä velvoittavan sääntelyn luominen ei ole aina tarpeen, vaan joidenkin asiakokonaisuuksien osalta myös opas tai ohje on riittävä ohjauskeino. Lainlaatijan tehtävänä olisi pohtia mikä onkaan tarkoituksenmukaisin ohjauskeino (laki ei ole ainoa oikea vaihtoehto), ja valita niistä sopivin kutakin aiheetta koskien. Kunnan ympäristönsuojelumääräysten osalta aineellisen sääntelyn ohella on muistettava, että niillä toteutetaan kunnille tärkeää kunnallista itsehallintoa.

---

184 Jotkut määräysten teemat ovat ”kasvaneet” niin merkittäviksi, että kansallinen hallinta- tai valvontatyökalu voisi olla tarpeen.



## 5 Yhteenveto

### 5.1 Ympäristönsuojelumääräykset ovat tarpeellisia

Ympäristönsuojelumääräyksiä on käytetty Suomessa melko laajasti, noin kolmannes Suomen kunnista on laatinut määräykset alueelleen. Ympäristönsuojelumääräysten käyttöala on kuitenkin hyvin kirjava, ja niitä on käytetty vaihtelevasti kunnasta toiseen. Kuntalaisten ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden ja viranomaisten valvontatyön kannalta on toivottavaa, että määräykset vastaisivat aiempaa selkeämmin niille asetettuja tavoitteita.

Määräysten valmistelun tärkeimmät lähtökohdat ovat *tarveharkinta, pilaantumisen ehkäiseminen ja paikallisten olosuhteiden huomioiminen*. Ensiksikin ympäristönsuojelumääräykset tulee antaa vain tarpeeseen - on turhaa norminantoa säännellä sellaisia asioita, jotka eivät aiheuta pilaantumista kunnan alueella. Toiseksi määräyksiä voidaan lain puitteissa antaa vain pilaantumisen ehkäisemiseksi, ja kolmanneksi määräysten tulee olla yksittäisen kunnan paikallisista erityisolosuhteista johtuen tarpeellisia.

Ympäristönsuojelumääräykset, jotka ovat annettu YSL 19.2 §:n kohtien 2–6 mukaan, ovat suhteellisen selkeitä ja kunnasta toiseen yhteneviä, vaikka poikkeuksiakin joukosta toki löytyy. Viranomaisten näkökulmasta hankala säännös on 19.2 §:n ensimmäinen kohta, sillä tämä ns. kaatopykälä mahdollistaa tällä hetkellä laajasti mitä erilaisimpien toimintojen määrittämisestä ympäristönsuojelumääräyksissä, jos siihen liittyy vain pilaantumisaspekti. Ympäristönsuojelulain uudistuessa ympäristönsuojelumääräysten valtuutussäännös muuttuu sanamuodoltaan, joten jää nähtäväksi muuttuvatko määräysten antamisen lähtökohdat, vaikka asiasisällöllisesti säännöstä ei ole ollut tarkoitus muuttaa. Mahdollinen kehittämisajatus voisikin olla määräysten antamisvaltuuden rajaaminen nykyistä tiukemmin ja samalla määräysten velvoittavuuden laajentaminen ympäristöluvanvaraisiin ja rekisteröitäviin toimintoihin.

Selvityksessä havaittiin, että suurin osa ympäristönsuojelumääräyksistä koskee tavalla tai toisella vesien suojelemista. Merkittävä osa ympäristönsuojelumääräyksistä koskee haja-asutusalueen jätevesien käsittelyä, ja mikäli näitä koskevaa peruspuhdistusvaatimusta halutaan kiristää, on tästä määrättävä kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä. Kuitenkin myös maataloutta ja vaarallisten aineiden säiliöitä koskevat ympäristönsuojelumääräykset koskevat usein niin pohja- kuin pintavesien suojelemista. Vesien suojelemisen ohella selkeitä ja toimivia ympäristönsuojelumääräyksiä ovat olleet ilmansuojelua ja melua koskevat määräykset.

Ympäristönsuojelumääräyksissä hieman epäselvä rooli on voimassa olevan lain 19.2 §:n kolmannen (asemakaava-alueen ulkopuolelle sijoittuvat toiminnot) ja seitsemännen (vesien- ja merenhoitosuunnitelmien mukaan tarpeelliset toimet) kohdan mukaisilla määräyksillä, sillä yksistään toiminnan sijoittuminen asemakaava-alueen ulkopuolelle ei aiheuta pilaantumista. Samoin vesien- ja merenhoitosuunnitelmiin ei vielä ole juurikaan ympäristönsuojelumääräyksissä viitattu, vaikka laki velvoittaa huomioimaan ne ympäristönsuojelumääräysten valmistelussa.

Ympäristönsuojelumääräysten valvonnan kannalta erilaisten valvontaa varten tarpeellisten tietojen vaatiminen ja valvontailmoitusten käyttö voi tosiasiallisesti aiheuttaa lisää valvontavelvoitteita kunnan ympäristöviranhaltijoille. Kun ympäristönsuojelumääräyksiä valmistellaan, on tärkeää pohtia mistä kaikista määräyksistä tarvitsee antaa, jotta ei turhaan luoda lisätehtäviä kunnalliselle ympäristönsuojelun viranhaltijalle.

## 5.2 Keskeiset kehittämisideat

Keskeisimmät ympäristönsuojelumääräysten kehittämisajatukset ovat *ympäristönsuojelumääräysten soveltaminen myös ympäristöluvanvaraiseen toimintaan sekä määräysten soveltamisalan laajentaminen myös muun sääntelyn kuin ympäristönsuojelulain alaan*. Kehitysehdotusten toteuttaminen vaatisi muutoksia niin sääntelyssä kuin siinä perinteisessä normimallissa, joissa ympäristönsuojelumääräykset ovat totuttu näkemään osana ympäristönsuojelun sääntelykeinoja.

Vaikka ympäristönsuojelumääräyksiä on tällä hetkellä annettu hieman määräysten antamiseen valtuuttavan säännöksen rajamailla, on eräs merkittävä selvityksen kehitysidea nimenomaan laajentaa määräysten antamisen alaa. Tällä tavalla voitaisiin säännellä ympäristönsuojelumääräyksillä myös sellaisia asioita, joihin YSL 19 § ei tällä hetkellä ulotu, mutta jotka selkeästi herättävät yksittäisissä kunnissa sääntelytarvetta. Tällaisissa muutoksissa, jotka vaativat lainsäädännön muuttamista, on huomioitava kuitenkin se, että kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset ovat muulle lainsäädännölle alisteisia normeja, ja niiden kehittämisessä on huomioitava niin perustuslain kuin ympäristönsuojelusääntelyn asettamat raamit.

Selvityksessä on tuotu esiin myös tiettyjä määräystyyppisiä koskevia yksittäisiä kehittämiskehityksiä, jotka voivat tuoda pienemmässä mittakaavassa apua konkreettiseen määräysten soveltamistyöhön. Kun kunnan viranhaltijoiden toimintatavat ympäristönsuojelumääräysten soveltamisessa tehostuvat, on myös määräysten noudattaminen ja valvonta helpompaa. Lisäksi kunnallisten määräysten aiempaa selkeämpi visualisointi karttakuvien on oleellista, ja aiempaa enemmän tulisi hyödyntää myös muiden viranomaisten käytettävissä olevia aineistoja. Määräykset voisivat konkretisoida kuntalaisille - ja myös viranomaisille - aiempaa selkeämmin, jos kartoille olisi merkitty tarkkaan esimerkiksi herkät alueet, ja lueteltu mitkä toiminnot ovat sallittuja tai kiellettyjä kullakin alueella.

Mikäli ympäristönsuojeluviranomaisten työtehtäviä halutaan keventää, tulee myös muutoksia olla valmiita tekemään. Tässä selvityksessä esitettyjen kehittämiskehitysten avulla joitakin vanhoja toiminta- tai sääntelymalleja voitaisiin muuttaa, ja sitä kautta keventää viranomaistyötä.

## 5.3 Tulevaisuus

Ympäristönsuojelumääräykset ovat juridisesti sitova mekanismi kunnan ympäristönsuojelun ohjauskeinona. Niiden soveltamiseen ja noudattamiseen on syytä kiinnittää kunnissa huomiota, ja avainasemassa on erityisesti määräysten oikeaoppinen ja riittävä valmistelu. Tällä hetkellä määräysten puutteena ovat niiden perustelemattomuus ja se, että määräysten lähtökohtana olevat kunnan paikalliset olosuhteet eivät ole kuitenkaan ohjanneet määräysten valmistelua riittävällä tavalla. Koska määräykset ovat kunnissa voimassa olevaa sääntelyä, voivat huonosti valmistellut tai puutteelliset määräykset johtaa määräysten soveltamis- tai tulkintaongelmiin kunnissa.

Parhaimmillaan ympäristönsuojelumääräykset toimivat kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen työtä helpottavina ja kuntalaisia ohjaavina normistoina. Tällöin määräykset ovat selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistuja, ja yksittäisen kuntalaisen on helppo ymmärtää ja noudattaa niitä. Tulevaisuudessa ympäristönsuojelumääräykset voivat entisestään helpottaa viranomaisten työtä tai raskaampaa lupamenettelyä toimimalla paikallisuutensa ja joustavuutensa vuoksi esimerkiksi lupamenettelyssä ympäristönsuojelun minimitasona. Ympäristönsuojelumääräyksiä tulee ehdottomasti käyttää ympäristönsuojelun työkaluna kunnissa.

Tarpeeseen annetut, hyvin valmistellut ympäristönsuojelumääräykset palvelevat niin kuntalaisia kuin viranomaisia, ja parantavat parhaimmillaan ympäristön tilaa kunnissa. Jatkossa ympäristönsuojelumääräyksiä tulee voida käyttää joustavasti ympäristönsuojelun välineenä kunnallisessa ympäristönsuojelutyössä.