



Kati Ojala

Ympäristönsuojelu- määräysten laatiminen

Opas kunnallisten ympäristönsuojelu-
määräysten valmistelijoille ja päättäjille

Kirjoittaja: Kati Ojala
Kuvat: Kati Ojala

ISBN 978-952-293-671-4 (pdf)
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2019

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
00530 Helsinki
Puh. 09 7711
www.kuntaliitto.fi

Sisältö

Lyhenneluettelo	4
Opas kunnan ympäristönsuojelumääräysten laatimiseksi	5
OSA I	
Ympäristönsuojelumääräysten laatimisohje	7
Ympäristönsuojelumääräysten säädösperusta	8
Ympäristönsuojelulain 202 §	8
Määräysten suhde muuhun sääntelyyn	9
Ympäristönsuojelumääräysten antaminen ja soveltaminen	14
Määräysten valmistelu ja tarveharkinta	14
Osallistuminen ja kuuleminen	18
Ympäristönsuojelumääräysten perustelut	19
Määräysten voimaantulo, tiedoksianto ja valitusmenettely	20
Valvonta ja hallintopakko	20
Poikkeaminen ympäristönsuojelumääräyksistä	21
Nyky sääntelyn kehittämisestä	23
Vesien- ja merenhoidon suunnitelmat	23
Maatalouden kuormituksen sääntely	25
Jätteen pienimuotoinen hyödyntäminen maarakentamisessa	29
Muut kehittämis ehdotukset	32
Osa II	
Mallimääräykset ja -perustelut	36
Yleiset määräykset	37
Määräykset jätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla	39
Määräykset maatalouden päästöjen rajoittamiseksi	50
Meluntorjuntaa koskevat määräykset	53
Ilmansuojelu	57
Määräykset jätteistä	60
Kemikaalien käsittely ja varastointi	65
Muut määräykset	70
Poikkeaminen	76
Ympäristönsuojelumääräysten rikkominen ja seuraamukset	76
Voimaantulo- (ja siirtymäaika määräykset)	76
Ympäristönsuojelumääräyksiin soveltumattomia toimintoja	77
Lähteet	78
Kirjallisuus	78
Virallislähteet	79
Oikeustapaukset	79
Internet-lähteet	79
Muut lähteet	80

Lyhenneluettelo

BAT	Best Available Technique - paras käyttökelpoinen tekniikka
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki 434/2003
JANO-asetus	valtioneuvoston asetus nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista 444/2010
jätevesiasetus	valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla 157/2017
KHO	korkein hallinto-oikeus
KTM	kauppa- ja teollisuusministeriö
MARA-asetus	valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 843/2017
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki
nitraattiasetus	valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta 1250/2014
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	perustuslaki
sivutuoteasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009, annettu 21. päivänä lokakuuta 2009, muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveys- säännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta
Tukes	turvallisuus- ja kemikaalivirasto
vanha nitraattiasetus	valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta 931/2000
vanha ympäristönsuojelulaki	ympäristönsuojelulaki 86/2000
vesipuitedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23. lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista
VL	vesilaki
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö
YSL	ympäristönsuojelulaki

Opas kunnan ympäristönsuojelumääräysten laatimiseksi

Kuntaliitossa tehdyn selvityksen mukaan vuonna 2014 noin kaksi kolmasosaa kunnista oli antanut ympäristönsuojelulain mukaiset ympäristönsuojelumääräykset.¹ Ympäristönsuojelumääräykset ovat siis suhteellisen laajasti käytetty normiohjausmenetelmä kunnissa.

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten laatimiselle ei ole aikaisemmin julkaistu varsinaista ohjetta, ja kuntien käytännöt määräysten antamisessa ovat vaihdelleet. Kuntaliiton ja ympäristöministeriön yhteisesti rahoittaman ympäristönsuojelumääräysmalli-hankkeen tarkoituksena oli tuottaa opas ympäristönsuojelumääräysten laatimiselle. Hankkeen tavoitteena oli yhdenmukaistaa ja sujuvoittaa määräysten antamista sekä kannustaa kuntia laatimaan ja päivittämään määräyskokoelmiaan. Oppaan tarkoituksena on palvella ympäristönsuojelumääräysten laatijoita ja kuntapäätäjiä sekä nostaa esiin ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaa ja sen kehittämistarpeita.

Opas on jaettu kahteen osaan: ensimmäisessä avataan ympäristönsuojelumääräysten säädöspohjaa, kuvaillaan määräysten laatimis- ja antamisprosessia ja pohditaan nykylainsäädännön kehittämisen tarpeita ympäristönsuojelumääräysten näkökulmasta. Toisessa osassa annetaan mallimääräykset ja malliperustelut määräyksille. Oppaan ensimmäistä osaa on tarkoitus hyödyntää erityisesti määräysten paikallisen tarpeen hahmottamisessa: mallimääräyksiä ei ole tarkoitettu sellaisenaan kopioitavaksi, vaan ne antavat pikemminkin suuntaviivat sille, millaisia määräyksiä kunnissa voidaan antaa paikallisen ympäristönsuojelullisen tarpeen pohjalta.

Hanketta ja oppaan laatimista on ohjannut ohjausryhmä, jonka kokoonpano oli seuraava:

Miira Riipinen, Suomen Kuntaliitto ry (pj)
Marko Nurmikolu, Suomen Kuntaliitto ry
Aino Pietarinen, ympäristöministeriö
Heini Färkkilä, oikeusministeriö
Katariina Serenius, Keski-Uudenmaan ympäristökeskus
Kari Leinonen, Hämeen ELY-keskus

Hankkeen aikana haastateltiin kunnan ympäristönsuojelun viranhaltijoita sekä suullisesti että Webropol-kyselyn avulla. Kuntien viranhaltijoiden osallistumista hankkeeseen edesautettiin myös Kuntaliitossa järjestetyn työpajan merkeissä. Työpajaan osallistui viranhaltijoiden lisäksi ELY-keskuksen ja ympäristöministeriön edustaja. Hanketta esiteltiin myös ympäristönsuojelun viranomaispäivillä Tampereella kesä-

kuussa 2019. Luonnos mallimääräyksiksi lähetettiin kommentoitavaksi kuntiin, ympäristöministeriön asiantuntijoille, toiminnanharjoittajien kohderyhmien etujärjestöille ja muille sidosryhmille. Kommenttikierroksen tarkoituksena oli mahdollistaa eri tahojen osallistumista oppaan laatimiseen.

OSA I

Ympäristönsuojelumääräysten laatimisohje

Oppaan ensimmäisen osan tarkoituksena on hahmottaa ympäristönsuojelumääräysten taustalla olevaa sääntelyä. Määräysten antamista kuvataan vaiheittain ja ohjeessa esitetään lakiin perustuvien vaatimusten ohella suosituksia ja ideoita menettelyn sujuvoittamiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitetty määräysten tarveharkintaan: ympäristönsuojelumääräysten tulee aina perustua selvitysten perusteella määriteltyyn paikalliseen tarpeeseen. Tärkeässä roolissa tarveharkinnan osalta on myös määräysten perustelujen laatiminen.² Ohje-osion loppupuolella tarkastellaan nykysääntelyn päivittämisen tarpeita kolmesta pääteemasta käsin. Teemoiksi valikoituivat hankkeen aikana vesien- ja merenhoidon suunnitelmat ja niiden suhde ympäristönsuojelumääräyksiin, maatalouden sääntely sekä jätteen pienimuotoinen hyödyntäminen maarakentamisessa. Lopuksi pohditaan myös ympäristönsuojelumääräysten soveltamisen laajentamista luvanvaraiseen toimintaan sekä määräysten päivittämismenettelyn keventämistä.

² Ks. perustelujen kirjoittamisesta tämän oppaan s. 20.

Ympäristönsuojelumääräysten säädosperusta

Ympäristönsuojelulain 202 §

Kunnan ympäristönsuojelumääräykset annetaan ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 202 §:n nojalla. Määräysten tavoitteena on ympäristönsuojelulain (86/2000, vanha ympäristönsuojelulaki) esitöiden mukaan antaa lakia ja sen nojalla annettuja asetuksia täydentäviä ja käytännön tilanteita selventäviä paikallisia määräyksiä.³ Voimassa olevan 202 §:n mukaan:

Kunta voi antaa tämän lain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä (*kunnan ympäristönsuojelumääräykset*).

Määräykset eivät voi koskea:

- 1) luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa;
- 2) 31 §:ssä tarkoitettua koeluonteista toimintaa;
- 3) 120 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksellisia tilanteita;
- 4) 136 §:n 1 momentissa tarkoitettua pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevaa ilmoitusmenettelyä;
- 5) puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen toimintaa.

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) sellaisten alueiden määrittelyä, 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;
- 5) sellaisten alueiden ja vyöhykkeiden määrittelyä, joilla lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan;
- 6) valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista;
- 7) vesien ja meriympäristön tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman tai merenhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen ympäristönsuojelumääräyksestä siinä mainituin perustein.

Ympäristönsuojelulain 202 §:n ensimmäisessä momentissa on määräysten antamisen kannalta ehkä merkittävin rajaus: kunta voi itsehallintonsa puitteissa päättää, onko

määräysten antamiselle tarvetta.⁴ Määräysten antamisen lähtökohtana ovat lain mukaan paikalliset olosuhteet ja määräys voidaan antaa joko yleisesti koko kuntaa koskevaksi tai se voidaan rajata koskemaan erikseen määriteltäviä osia kunnasta.

Toisessa momentissa rajataan määräystenantovallan ulkopuolelle tietyt toiminnot. Näitä ovat muun muassa luvanvaraiset, ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvat ja rekisteröitävät toiminnot sekä puolustusvoimien toiminta. Vaikka luvanvaraiset toiminnot rajataan ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalan ulkopuolelle, toiminnanharjoittajan on kuitenkin muussa kuin luvanvaraisessa toiminnassaan noudatettava kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä.⁵

Pykälän kolmannessa momentissa listataan ne toiminnot, joista ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa. Momentin ensimmäinen kohta kattaa hyvin laajan kirjon erilaisia toimintoja. Tämän muotoilultaan varsin avoimen lainkohdan nojalla voidaan perustella käytännössä kaikki sellaiset määräykset, jotka eivät suoraan istu muihin kolmannen momentin kohtiin. Tällöinkin määräykset tulee pystyä perustelemaan ensimmäisen momentin määrittelemällä paikallisista olosuhteista lähtevällä tarpeella. Ympäristönsuojelulain tarkoitus on lain ensimmäisen pykälän mukaan muun muassa ehkäistä päästöjä ja ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Sekä päästön että pilaantumisen käsitteet määritellään lain 5 §:ssä. Ympäristönsuojelumääräysten tulee paitsi perustua paikallisten olosuhteiden luomaan tarpeeseen, myös noudattaa muita lain periaatteita, joista merkittävimäksi lienee noussut juuri ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen.⁶

Pykälän neljäs momentti asettaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle mahdollisuuden myöntää lupa poiketa ympäristönsuojelumääräyksestä yksittäisessä tapauksessa ja määräyksessä mainituin perustein. Poikkeamista määräyksestä haetaan viranomaiselta, joka tekee asiasta hallintopäätöksen. Menettelyssä noudatetaan hallintolain (434/2003, HL) säännöksiä ja mm. naapureita on kuultava.⁷ Poikkeamispäätökseen voi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Määräysten suhde muuhun sääntelyyn

Ympäristönsuojelumääräysten velvoittavuus ja suhde YSL:n nojalla annettuihin asetuksiin

Ympäristönsuojelumääräykset ovat sitovia ja kaikkia kunnan yksilöitä ja yhteisöjä velvoittavaa norminantoa ja niiden rikkominen on valvontatoimien ja hallintopakon käyttämisen peruste.⁸ On tärkeää, että määräykset valmistellaan huolellisesti ja ne ovat lainmukaiset. Normihierarkian mukaisesti ympäristönsuojelumääräykset (ja

4 Kauppila 2016, s. 15.

5 Pietarinen 2014, s. 17.

6 Ks. KHO 2006:58. Määräysten sitomisesta YSL:n tarkoittamaan pilaantumiseen ja sen ehkäisemiseen ks. myös YmVM 4/1999 vp, s. 12–13.

7 Kumpula 2013, s. 1365.

8 Kauppila 2016, s. 13–14.

muut kunnalliset määräykset) ovat asetuksia alemmaa ja asetukset lakia alemmaa sääntelyä. Yksinkertaistettuna siis laki syrjäyttää asetuksen ja asetus paikallisella tasolla annetun määräyksen. Mikäli ympäristönsuojelumääräyksissä on viitattu jo kumottuihin lakeihin tai asetuksiin, ei määräyksiä tule sellaisenaan enää soveltaa. Esimerkiksi jätevesiasetus on muuttunut useaan otteeseen, ja kuntien määräyksissä voi olla kumottuun asetukseen nojaavia määräyksiä. Tällöin määräykset tulee päivittää nyky-sääntelyn mukaisiksi. Lakien tai asetusten kanssa ristiriitaisia määräyksiä ei tule antaa eikä niitä myöskään tule soveltaa⁹.

Ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa ympäristönsuojelulain täytäntöönpanemiseksi ja YSL:n nojalla annettujen asetusten täydentämiseksi ja käytännön tilanteiden selventämiseksi.¹⁰ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että määräykset tulee aina perustella ympäristönsuojelulain säännöksillä. Kuntaliitossa tehdyn selvityksen mukaan kunnissa on jonkin verran kuitenkin määrätty myös esimerkiksi vesilain (597/2011, VL) piiriin kuuluvista asioista tai esimerkiksi kulottamisesta, joka sekään ei sellaisenaan kuulu ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaan.¹¹

Lain esitöiden mukaan ympäristönsuojelumääräysten tarkoitus oli vanhan ympäristönsuojelulain aikaan selventää ”usein yleisluontoisia” valtioneuvoston ympäristönsuojelua koskevia asetuksia.¹² Kyseisellä sanamuodolla on tarkoitettu esimerkiksi silloisen maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (931/2000, vanha nitraattiasetus) tyyppistä sääntelyä, jossa asetusteksti sisälsi suosituksia, jotka voitiin kunnissa tehdä velvoittaviksi ympäristönsuojelumääräyksillä. Nykyistä ympäristönsuojelun sääntelyä tarkasteltaessa tämän tyyppinen suosituksia sisältävä asetuksentasoinen sääntely on harvinaista. Näin ollen määräyksissä ei liene nykyään tarpeen selventää asetusten tekstiä, vaan tarvittaessa voidaan viitata asianmukaisiin lakeihin tai asetuksiin. Jos ympäristönsuojelumääräyksiin sisällytetään lain tai asetuksen tekstiä, on vaarana ristiriitaisen sääntelyn syntyminen, mikäli määräystekstiin päätyy lain tai asetuksen pykälästä poikkeavaa tekstiä.

Ympäristönsuojelumääräykset voivat kuitenkin olla tiukempia kuin asetuksen tasoinen sääntely. Ne voivat siis toimia lain esitöiden tarkoittamana asetuksia täydentävänä instrumenttina. Korkein hallinto-oikeus linjasi päätöksessään KHO 2006:58, ettei ollut estettä antaa vanhan nitraattiasetuksen sääntelyä ankarampia ympäristönsuojelumääräyksiä, jos tarve ankaramman määräyksen antamiseen perustuu paikallisiin olosuhteisiin. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään muun muassa, että määräysten tulee olla laissa säädetyllä tavalla tarpeellisia ympäristönsuojelulain täytäntöönpanemiseksi ja niiden tulee perustua valtuuspykälässä (YSL 202 §) lueteltuihin asioihin, joita määräykset voivat koskea. Kyseisessä ratkaisussa oli katsottu, että ankaramman määräyksen antaminen oli perusteltua, kun sille oli määräysten perusteluissa esitetty selkeä ympäristön pilaantumista ehkäisevä tarve.

9 Kumpula 2013, s.1363, perustuslaki 107 §.

10 HE 84/1999, s. 50.

11 Pietarinen 2014.

12 HE 84/1999, s. 50.

Muu lainsäädäntö ja kunnallinen sääntely

Ympäristönsuojelun tasoon vaikuttavia säädöksiä ovat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL), vesilaki, vesihuoltolaki (119/2001), metsälaki (1093/1996)¹³, luonnonsuojelulaki (1096/1996), jätelaki (646/2011), kemikaalilaki (599/2013) ja pelastuslaki (379/2011). Lakien nojalla annetut asetukset on myös syytä ottaa huomioon ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa. Vaikka määräykset voidaan antaa vain YSL:n nojalla, voi määräyksissä olla myös sellaista pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sääntelyä, joka lähtökohtaisesti kuuluisi jonkin muun lain soveltamisalaan. Hyvä esimerkki tästä ovat jätteistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista koskevat ympäristönsuojelumääräykset. Tämän tyyppisiä määräyksiä annettaessa on tärkeää varmistaa, ettei samasta asiasta ole määrätty esimerkiksi jätehuoltomääräyksissä. Ympäristönsuojelumääräysten ytimessä tulee aina olla paikalliset olosuhteet ja ympäristön pilaantumisen torjunta.

Kunnissa ympäristönsuojelumääräyksiä vastaavaa sääntelyä ovat jätehuoltomääräykset, terveydensuojelujärjestys ja rakennusjärjestys. Muissa kunnallisissa määräyskokoelmissa on usein myös ympäristönsuojelullisia elementtejä. Ympäristönsuojelumääräysten laatimisen tai päivittämisen yhteydessä tulisikin kartoittaa muut määräyskokoelmat ja perehtyä niiden soveltamisalaan kuuluvaan sääntelyyn suhteessa ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaan. Ympäristönsuojelumääräyksiä ei ole tarpeen eikä lainmukaistakaan antaa asioista, jotka kuuluvat selkeästi muiden määräyskokoelmien soveltamisalaan. Ympäristönsuojelua koskevaa kunnallista sääntelyä voi jätehuoltomääräysten ja rakennus- ja terveydensuojelujärjestysten lisäksi olla kavamääräyksissä ja vedenottamoiden suoja-alue määräyksissä.

Ympäristönsuojelulain 202 §:n 3 momentin 3 kohta linjaa ympäristönsuojelumääräysten suhdetta asemakaavoihin. Kohdan mukaisesti määräyksiä voidaan antaa toimintojen sijoittamisen ympäristönsuojelullisista edellytyksistä asemakaava-alueen ulkopuolella. Rajaamalla asemakaava-alueet tämän määräystyyppin ulkopuolelle on todennäköisesti haluttu estää keskenään ristiriitaiset kunnalliset määräykset samasta asiasta. Asemakaavoissa määrätään usein toimintojen sijoittumisesta käyttämällä hyväksi arviota toiminnan sijoittumisen ympäristöllisistä (melu, pöly, haju) vaikutuksista muille maankäytön muodoille. Tällaisia toimintoja voivat olla esimerkiksi pienet eläinsuojat tai vaikkapa varikot. Kyseisen lainkohdan tarkoitus ei todennäköisesti kuitenkaan ole ollut estää muiden 202 §:n 3 momentin mukaisten määräysten kohdistamista asemakaava-alueelle, etenkin silloin, kun asemakaavassa ei ole yksityiskohtaisesti käsitelty ympäristönsuojelullisia asioita.

Vesien- ja merenhoidon tavoitteet

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, vesienhoitolaki) mukaiset vesien- ja merenhoidon suunnitelmat ovat yksi ympäristönsuojelulain

¹³ Metsälain osalta tässä tarkoitetaan lähinnä lain 3 luvun mukaista metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamista. Myös lain 4 luvun suojametsiä koskeva sääntely sisältää ympäristönsuojelullisia elementtejä.

mukainen ympäristönsuojelumääräysten antamisperuste. Ympäristönsuojelulain 202 §:n 3 momentin 7 kohdan mukaan määräykset voivat koskea vesien ja meriympäristön tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoitolain mukaisen vesientai merenhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia. Vesienhoitolalla toimeenpannaan kansallisesti EU:n vesipuitedirektiivi¹⁴. Vesienhoitolain 28 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on otettava suunnitelmat huomioon toiminnassaan soveltuvin osin. Ympäristönsuojelulain 186 §:n 2 momentin mukaan valtion valvontaviranomainen voi panna vireille 202 §:n 3 momentin 7 kohdassa tarkoitetun kunnan ympäristönsuojelumääräyksen antamista koskevan asian, jos kunta ei ole antanut määräystä mainitussa kohdassa tarkoitetuista toimista. Vireillepano tapahtuu hallintolain 19 §:n mukaisesti.

Vesienhoitolain säätämisen aikaan vesien- ja merenhoidon¹⁵ suunnitelmien ei katsottu olevan sellaisenaan velvoittavia ympäristönsuojelun ohjauskeinoja.¹⁶ Ajatuksena oli, että ne muodostuisivat sitoviksi vasta lainsäädännön, lupapäätösten ja ympäristönsuojelumääräysten kautta.¹⁷ Vesienhoidon suunnitelmien velvoittavuutta on käsitelty EU-tuomioistuimen *Weser*-tapauksessa¹⁸. Kyseisessä tuomiossa EU-tuomioistuin linjasi muun muassa, että vesienhoidon tavoitteet sitovat kansallista lupaharkintaa ja että vesistön tilan heikkenemiseksi katsotaan jo vesistön yhden laadullisen tekijän huonontuminen. EU-tuomioistuimen tulkinta poikkesi näin siitä kannasta, joka Suomessa omaksuttiin vesipuitedirektiivin kansallisessa toimeenpanossa.¹⁹

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt vesienhoitosuunnitelmia vuosikirjapäätöksessään KHO 2014:176. Turvetuotannon ympäristölupaa koskevassa päätöksessään korkein hallinto-oikeus totesi muun ohella, että turvetuotantoalueen käyttöönotto hidastaisi vesienhoitosuunnitelman mukaista hyvän tilan saavuttamista valuma-alueella. Lisäksi päätöksessä todettiin, että tuotannosta aiheutuva kuormitus saattaisi aiheuttaa veden laadun muutoksia ja näin heikentää puurotaimenen menestymismahdollisuuksia. Muutokset voisivat vaikuttaa heikentävästi myös meritaimenkantaan ja siten vaikeuttaa vesimuodostuman ekologista tilaa kuvaavan luokan paranemista. Voimalaitoksen vesilupa-asiassa KHO 2017:87 viitattiin myös *Weser*-tapaukseen ja linjattiin, että lupamääräykset, ohitusuoman tekeminen ja kalateiden rakentamisen suunnittelun velvoitteet huomioon ottaen asiassa ratkaistavana olleen voimalaitoksen rakentaminen ei vaarantaisi vesimuodostuman hyvää saavutettavissa olevaa tilaa tai hyvää kemiallista tilaa. Vesienhoidon suunnitelmat on siis tulkittu myös kansallisessa oikeuskäytännössä velvoittavamiksi kuin vesipuitedirektiivin toimeenpanon aikaan ajateltiin. Tämä vahvistaa vesien- ja merenhoidon suunnitelmien asemaa myös ympäristönsuojelumääräysten perusteena.

14 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista.

15 Lain nimi muutettiin vuonna 2011 muutossäädöksellä 272/2011 vesienhoidon suunnittelusta annetusta laista vesien- ja merenhoidon suunnittelusta annetuksi laiksi.

16 Seppälä 2004, s. 97.

17 Nordberg 2009, s. 276.

18 Asia C-461/13, *Weser*, EU:C:2015:433.

19 Belinskij ym. 2018, s. 12.

Muu huomioon otettava sääntely

Suomen perustuslain (731/1999, PL) näkökulmasta ympäristönsuojelumääräysten merkittävyys liittyy etenkin niiden kaikkia kuntalaisia velvoittavaan luonteeseen. Kun ympäristönsuojelumääräykset tulivat uutena sääntelyinstrumenttina lakiin vanhan ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä, perustuslakivaliokunta otti tuolloin lausunnossaan kantaa erityisesti määräysten perusoikeusrajoituksiin liittyvään luonteeseen ja sen kytkeytymiseen perustuslain 80 §:n mukaiseen vaatimukseen tällaisten rajoitusten laintasoisuudesta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että koska määräysten antaminen on rajoitettu paikallisiin tarpeisiin kunnassa eivätkä ne voi koskea luvanvaraista toimintaa, täytyvät PL 80 §:n 2 momentin mukaiset erityiset syyt eikä sääntely tässä merkityksessään vaadi lain tai asetuksen käyttämistä. Valiokunta nosti mietinnössään tärkeäksi myös suhteellisuusperiaatteen²⁰ toteutumisen sekä ympäristönsuojelumääräysten sitomisen ympäristönsuojelulain tarkoittamaan ympäristön pilaantumiseen ja sen ehkäisemiseen.²¹ Ympäristönsuojelumääräysten antamisessa ja soveltamisessa on huomioitava myös PL 107 §, jonka mukaan asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöksen ollessa ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa joudutaan lähes poikkeuksetta puuttumaan esimerkiksi elinkeinovapauden tai omaisuudensuojan perusoikeuksiin ympäristöperusoikeuden toteuttamisen mahdollistamiseksi. Määräysten perusoikeuksiin puuttuvaa luonnetta voidaan siis ympäristönsuojelumääräysten tapauksessa perustella toisen, ympäristöperusoikeuden, toteuttamisella. Kun yksittäinen määräys voi puuttua esimerkiksi elinkeinovapautteen, suhteellisuusperiaatteen tarkastelu auttaa sääntelyinstrumentin ja elinkeinoharjoittajan vapauksien välisen jännitteen hahmottamisessa. Määräyksen tulee kohdistua aidosti tunnistettuun ongelmaan (pilaantumisen vaara) ja sen tulee joko ratkaista tai oleellisesti lieventää havaittua ongelmaa.²²

Hallintolakia noudatetaan ympäristönsuojelumääräyksiin liittyvässä päätöksenteossa (poikkeamismenettely) ja hallintopakkoasioissa. Ympäristönsuojelumääräysten perusteella tehtyihin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Määräysten antamista koskeva valitus käsitellään kuntalain (410/2015) menettelyssä.

20 Hallintolain 6 §:ssä määritellyn suhteellisuusperiaatteen tarkastelu on olennainen osa ympäristönsuojelumääräysten antamista. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

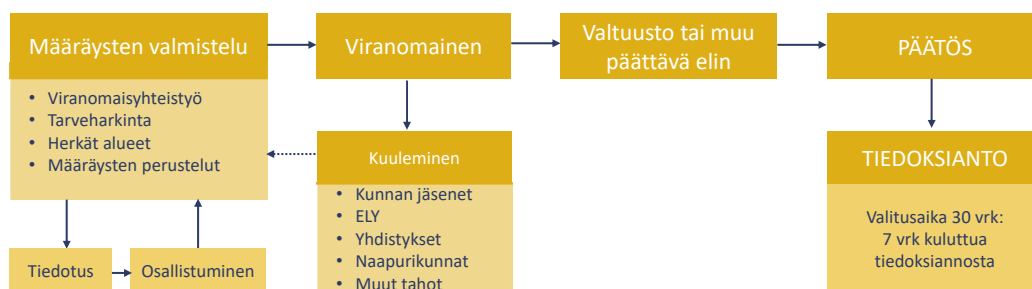
21 PeVL 11/1999 vp, s. 4. Ks. myös YmVM 4/1999 vp, s. 12–13.

22 Kauppila 2016, s. 30–31.

Ympäristönsuojelumääräysten antaminen ja soveltaminen

Vanhassa ympäristönsuojelulaissa toimivalta ympäristönsuojelumääräysten antamiseksi oli osoitettu kunnanvaltuustolle. Nykyisen ympäristönsuojelulain 202 §:n 1 momentin mukaan määräysten antaja on kunta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtuusto voi delegoida määräysten antamisen alaiselleen toimivaltaiselle elimelle. Kuntaliiton suositus on kuitenkin, että määräykset annettaisiin kokonaisuutena valtuustossa niiden merkittävyyden ja laajan oikeusvaikutuksen vuoksi.

Ympäristönsuojelumääräysten antamista havainnollistetaan alla olevassa kuvassa.



Ympäristönsuojelumääräysten antaminen.

Määräysten valmistelu ja tarveharkinta

Yhteistyö muiden viranomaisten ja kuntien kanssa

Tavallisesti ympäristönsuojelumääräykset valmistelee kunnan ympäristönsuojelun viranhaltija. Osana määräysten valmistelua on tärkeää tehdä yhteistyötä muiden kunnan viranomaisten ja viranhaltijoiden kanssa. Tärkeässä roolissa ovat erityisesti rakennusvalvonta-, terveydensuojelu- sekä jätehuoltoviranomainen. Viranhaltijayhteistyön avulla ja ylläpitämällä viranomaisten välistä vuoropuhelua voidaan välttyä ristiriitaisilta tai päällekkäisiltä määräyksiltä. Ympäristönsuojelumääräysten antamiseen liittyvän viranhaltijayhteistyön lomassa on mahdollista selvittää myös muiden kunnallisten määräyskokoelmien ajantasaisuus ja päivittämisen tarve. Yhteistyö voi myös selkeyttää kunnan eri yksiköiden työnjakoa sekä antaa tarkemman kuvan kuntatasolla annetun sääntelyn kattavuudesta. Ympäristönsuojelumääräyksiä valmisteltaessa voidaan myös selvittää eri viranomaisten työnjako kunnallisten määräysten valvonnassa. Samalla kannattaa selvittää yhteistoimintatavat pelastus- ja poliisiviran-

omaisten kanssa niiden vastuualueisiin kuuluvien toimien osalta.²³

Perustuslakivaliokunta otti ympäristönsuojelulain muutoksen yhteydessä vuonna 2016 kantaa muun muassa YSL 156c §:n²⁴ ja perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen suhteeseen. Valiokunta totesi muun muassa, että asiallisesti samankaltaisissa paikallisissa olosuhteissa eri kunnissa ei voi olla sovellettavina sisällöltään merkittävästi erilaisia kunnallisia määräyksiä.²⁵ Ympäristönsuojelumääräyksiä laadittaessa voikin olla tarpeen huomioida myös naapurikuntien ympäristönsuojelumääräykset. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kuntien rajalla on vesistöjä, pohjavesialueita tai muita herkästi pilaantuvia alueita. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, kun tarkastellaan ympäristönsuojelumääräysten antamista eri kunnissa. Koska määräysten antaminen ei ole pakollista, syntyy väistämättä sellaisia tilanteita, joissa kahden, ympäristöolosuhteiltaan saman tyyppisen kunnan välillä on eroja: toisessa kunnassa määräykset voi olla annettu ja toisessa ei. Toisaalta eri kunnissa annetut määräykset saattavat erota toisistaan esimerkiksi siitä syystä, ettei valtuusto ole hyväksynyt saman tyyppisiä määräyksiä kuin naapurikunnassa. Suosituksena voisi kuitenkin pitää sitä, että etenkin kuntien rajalla olevien vesistöjen suojelun ollessa kyseessä kunnat tekisivät yhteistyötä, mikäli ympäristönsuojelumääräykset annetaan. Tämä on ympäristön- ja vesiensuojelun tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeää. Ympäristönsuojelumääräysten tarkoituksena on muiden lain esitöissä määriteltyjen tavoitteiden ohella myös toteuttaa ympäristönsuojelulain tavoitteita ja toimia paikallisesti ympäristön pilaantumisen torjunnan työkaluna.²⁶ Ympäristön pilaantumista ei lain 5 §:n määritelmässä ole sellaisenaan sidottu aikaan tai paikkaan. Jos ajatellaan, että määräysten tarkoituksena on suojella ympäristöä myös laajemmassa kontekstissa, voidaan kuntien välistä yhteistyötä määräysten valmistelussa pitää hyvinkin perusteltuna. Esimerkiksi valuma-alueen yläosassa sijaitsevan kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan parantaa valuma-alueen alaosan kunnan vesistöolosuhteita, sillä huuhtoumat pelloilta ja ravinteiden kulkeutuminen eivät noudattele kuntarajoja²⁷.

Oikeuskäytännössä ympäristönsuojelumääräysten antamisessa keskeiseksi on kuitenkin noussut niiden paikallinen luonne.²⁸ Lain 202 § rajaa määräykset koskemaan kuntaa tai sen osaa. Myös näin tarkasteltuna yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen voi muodostua ongelmalliseksi: kunnan tulee määräyksiä valmistellessaan perustella määräykset oman kunnan paikallisista ympäristöolosuhteista lähtevällä tarpeella. Naapuri- ja lähikuntien määräykset ja viranhaltijoiden näkemykset voidaan kuitenkin huomioida esimerkiksi pyytämällä lausunto naapurikunnan tai -kuntien

23 Valpasvuo – Vitikka 2005, s. 3–4.

24 YSL 156 c§:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan antaa 202 §:n nojalla perustason puhdistusvaatimusta ankarampia vaatimuksia, jos ne ovat välttämättömiä paikallisten ympäristöolosuhteiden vuoksi.

25 PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja 5.

26 HE 84/1999 vp, s. 50.

27 Kauppila 2016, s. 20.

28 Kauppila 2016, s.28.

ympäristönsuojeluviranomaiselta, kun määräyksiä laaditaan tai päivitetään. Määräyksiä valmistellessa voi myös pohtia esimerkiksi työryhmän perustamista, johon voidaan kutsua tarvittavat jäsenet myös naapuri- tai lähikunnista.

Pilaantumiselle herkkien alueiden kartoittaminen

Määräyksiä valmisteltaessa kunnassa tulisi kartoittaa pilaantumiselle erityisen herkkät alueet. Herkille alueille voidaan kohdistaa määräyksiä, joita ei ole tarpeen antaa koko kuntaa koskevana. Alueen herkkyyttä voi määrittää esimerkiksi vesistön tila, pohjavesi, läpäisevä maaperä tai tiheä rakennuskanta. Määräysten perusteluihin tulisi kirjata, miksi kyseiset alueet ovat valikoituneet, määräyksen kohteena olevan toiminnon aiheuttama pilaantumisriski sekä ympäristönsuojelulain säännös tai säännökset, jonka perusteella määräys annetaan.²⁹ Alueet tulisi esittää määräyksissä karttaliittein ja sellaisella tarkkuudella, että valvontaa suorittaessa on mahdollista selvittää kiinteistökohtaisesti alueen rajat.

Koska määräysten tulee olla paikallisista oloista johtuvaan tarpeeseen perustuvia, on merkityksellistä, millä tavoin ja millä tarkkuudella paikallisen ympäristön tilaa ja siihen kohdistuvia riskejä selvitetään.³⁰ Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan KHO 2006:58, että koko kuntaa koskevat yleiset, nitraattiasetuksen sääntelyä tiukemmat määräykset olivat kunnan alueella paikallisten olosuhteiden johdosta ympäristönsuojelulain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia. Asiassa oli ratkaisevaa mm. se, että kunta oli esittänyt selvitystä kunnan alueella olevista vesistöistä, niiden laadusta ja tilasta sekä alueella harjoitettavasta maataloudesta tulevien päästöjen merkityksestä vesistöjen kuormituksen ja asumisviihtyvyyden kannalta.

Alueiden kartoittamisessa ja rajaamisessa voidaan hyödyntää olemassa olevaa tietoa, kuten selvityksiä luokitelluista pohjavesialueista tai tuloksia kuntien omista vesistöseurannoista. Yleisiä ympäristönsuojelumääräyksissä määriteltyjä herkkiä alueita ovat esimerkiksi taajaan asutut alueet, ranta-alueet, pientaloalueet ja kaupunkien keskustat. Metsälain ja luonnonsuojelulain metsä- ja luontotyytit ja erityisen tärkeät elinympäristöt suojellaan ko. lakien nojalla, joten niitä koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä ei tule antaa. Toisaalta ei liene perusteetonta antaa määräyksiä esimerkiksi luonnonsuojelualueen tai Natura-alueen vaikutuspiiriin katsotun alueen pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Vesien- ja merenhoitosuunnitelmien valmistelun yhteydessä on tuotettu usein runsaasti vesistökohtaista tietoa, jota voidaan myös hyödyntää, kun kunnissa pohditaan ympäristönsuojelumääräyksiin liittyviä aluerajauksia. Tietojen kattavuus vaihtelee alueittain ja riippuu esimerkiksi vesistön tai vesialueen koosta. Tietoa myös päivitetään jatkuvasti. Vesienhoitosuunnitelmat eivät kuitenkaan toistaiseksi ole näytelleet kovin merkittävää roolia kunnan ympäristönsuojelumääräysten perusteena.³¹ Kunnat ovat kuitenkin voineet hyödyntää hoitosuunnitelmia osana muuta ympäristönsuojelun

29 Valpasvuo–Vitikka 2005, s. 6.

30 Kauppila 2016, s. 29.

31 Kauppila 2016, s. 21–23.

suunnittelua ja joissain kunnissa on mietitty, että suunnitelmia voitaisiin hyödyntää, kun ympäristönsuojelumääräyksiä seuraavan kerran päivitetään.³²

Yksittäisen määräyksen kohdalla tulee punnittavaksi, onko määräys syytä rajata tietyille, aiemmin määritellyille herkälle alueelle vai annetaanko se koko kuntaa koskevana. Määräyksen kohteena olevan päästön laatu ja leviämisherkyys vaikuttavat harkintaan. Esimerkiksi ilmansuojelua koskevissa määräyksissä voidaan antaa määräyksiä koskien taajaan rakennettuja alueita tai koko kunnan aluetta riippuen esimerkiksi kunnan rakennuskannasta tai siitä, millaista päästöä määräyksellä on tarkoitus rajoittaa. Erityyppiset alueet ovat myös eri tavalla herkkiä esimerkiksi melulle. Maatalouden päästöjen rajoittaminen on usein tarpeen sellaisilla alueilla, joista valumavesien myötä voi aiheutua kuormitusta vesistöön tai pohjaveteen. Maaperän pilaantumisriskiä aiheuttavaa kemikaalien varastointia käsittelevät määräykset taas voi olla tarpeen antaa koko kuntaa koskevana.

Muu sääntely ja ympäristönsuojelun taso

Tärkeä osa ympäristönsuojelumääräysten tarveharkintaa on myös edellä käsitelty muun ympäristönsuojelun sääntelyn kartoitus. Määräyksiä valmisteltaessa tulisi muodostaa kattava käsitys kunnassa olevista ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista, jotka putoavat muun sääntelyn ulkopuolelle ja valmistella sellaiset määräykset, joilla voidaan ikään kuin tilkitä näitä muun sääntelyn jättämiä paikallisia aukkoja.

Koska ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa vain YSL:n toimeenpanemiseksi, on yksittäisiä määräyksiä valmisteltaessa selvítettävä, säädetäänkö samasta asiasta jonkin muun lain tai asetuksen nojalla. Mikäli määräys voidaan perustella ympäristönsuojelulain ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen ja paikallisiin olosuhteisiin nojautuen, voi asiasta olla mahdollista antaa määräys, vaikka se lähtökohtaisesti kuuluisikin muun kuin ympäristönsuojelulain soveltamisalaan. Tällaisia eri lakien rajapintoihin asettuvia määräyksiä voivat olla esimerkiksi maalämmön sijoittamista tai jätteen hyödyntämistä koskevat määräykset. Mikäli määräystä ei pystytä perustelemaan YSL:n 202 §:llä, ei määräystä todennäköisesti ole sellaisenaan lainmukaista antaa.

Ympäristönsuojelulain esitöissä korostetaan, että määräyksiä ei tule antaa, mikäli ympäristön pilaantumista ei aiheudu noudatettaessa muutoin riittäviä ympäristönsuojelutoimia.³³ Toisin sanoen, ympäristönsuojelumääräyksiä antaminen on tarpeetonta, mikäli ympäristön pilaantuminen voitaisiin tietyssä kohteessa ehkäistä muilla keinoin. Tällaisiksi voidaan katsoa esimerkiksi ympäristöministeriön julkaisemat oppaat, muu soft law -tyyppinen sääntely, maatalouden ympäristökorvausjärjestelmä ja kunnissa annettava tiedotus ja ohjeistus. Ministeriön oppaat tai muu ohjeistus ja tiedotus eivät kuitenkaan ole velvoittavaa sääntelyä, joten yksittäisen määräyksen koh-

³² Viranhaltijoiden haastattelu, Kaarina, 11.4.2019.

³³ HE 84/1999 vp, s. 50.

dalla tuleekin punnita, onko ympäristön pilaantumisen riski sellainen, jota olisi syytä rajoittaa velvoittavalla määräyksellä.

Määräysten valvonta

Tarveharkinta kytkeytyy vahvasti myös valvontatyöhön: sellaisia määräyksiä, joiden valvonta on työlästä tai mahdotonta, ei tulisi antaa. Määräykset ovat lainmukaisesti annettuna kaikkia kuntalaisia sitovia, joten niiden tarpeellisuutta tulee punnita myös yksityisen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Määräysten tulee noudattaa norminannon yleistä selkeyden ja tarkkarajaisuuden periaatetta: määräyksen tulee olla kuntalaisen näkökulmasta ymmärrettävä ja ennakoitavissa. Tarveharkinnassa korostuvat myös kunnan ympäristöhallinnon valvonnan resurssit: olisiko tehokkaampaa tehdä ennalta ehkäisevää työtä esimerkiksi tiedottamalla tietyn alan toimijoita ympäristön kannalta parhaista käytännöistä vai kannattaako asiasta valmistella ja antaa määräys?

Ympäristönsuojelumääräykset ovat ympäristönsuojelun viranhaltijan valvonnan työkalu: kun määräys on lainmukaisesti annettu, sen laiminlyönti käynnistää valvontatoimet ja on peruste hallintopakon käyttämiselle. Tarveharkinta kiteytyykin riskinarviointiin, jossa määritellään, onko todennäköistä, että tietyt toiminnot kunnassa voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumisen vaaraa siinä määrin, että on tarpeen antaa asiasta yleinen ympäristönsuojelumääräys. Ympäristönsuojelun viranhaltijan valvonnan työkaluna on myös YSL 180 §:n nojalla annettava yksittäinen määräys, jota voidaan käyttää satunnaisen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan hallitsemisessa. Ympäristönsuojelumääräysten perusteella ei suoriteta ennakkovalvontaa, eli valvonnan välineenä ne toimivat samoin kuin ympäristönsuojelulain mukainen viranhaltijan yksittäinen määräys. Ennen yleisen määräyksen antamista on siis punnittava, onko sille todellinen tarve: esiintyykö rajoitettavaa toimintaa kunnan alueella siinä määrin, ettei siihen voida riittävästi puuttua YSL 180 §:n mukaisella määräyksellä.

Osallistuminen ja kuuleminen

Ympäristönsuojelumääräysten valmistelun aloittamisesta tulee tiedottaa YSL 203 §:n mukaisesti kunnan verkkosivuilla. Ympäristönsuojelumääräysten antaminen edellyttää kunnassa laajaa osallistumisen järjestämistä. Osallistuminen järjestetään hallintolain 41 §:n mukaisesti siten, että kuntalaisille varataan mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Kuntalain 22 §:n mukaisesti valtuusto voi edistää kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia. Kunnat voivat kehittää osallistumismahdollisuuksia haluamallaan tavalla, sillä laissa ei säädetä tietyn tyyppisestä osallistumismenettelystä.

Ympäristönsuojelulain mukaan valtion valvontaviranomaiselle ja tarvittaessa muille viranomaisille on varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen ennen määräysten antamista. Koska määräykset koskevat laajasti koko kuntaa, on tärkeää huomi-

oita kuulemisprosessissa myös erilaiset sidosryhmät, kuten kansalaisjärjestöt, asukas- ja kyläyhteisöt, maatalousjärjestöt ja muut vastaavat tahot.³⁴ Kuulemismenettely ei ole vapaaehtoinen, joten laki raamittaa sen järjestämistä. Kunta voi kuitenkin tehostaa kuulemisprosessia järjestämällä laajan osallistumisen jo valmisteluvaiheessa. Kun kuntalaisten, elinkeinoharjoittajien ja erilaisten sidosryhmien mielipiteet on huomioitu kattavasti järjestämällä laajat osallistumismahdollisuudet (ja tiedottamalla tästä mahdollisuudesta tehokkaasti), on todennäköistä, että määräyslunonnoksista ei kuulemisvaiheessa tule tulvimalla muistutuksia.

Ympäristönsuojelumääräysten perustelut

Ympäristönsuojelumääräykset on perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti. Perusteluista on käytävä ilmi mitkä asiat ja selvitykset ovat vaikuttaneet määräysten antamiseen ja perusteluissa on mainittava sovelletut säännökset. Yksittäisen määräyksen oikeusperusta rakentuu asianmukaisen perustelun varaan. Lain mukaiset perustelut ovat tärkeitä myös mahdollisen muutoksenhaun kannalta, jotta päätös pysyy tuomioistuimessa.

Perustuslain 80.2 §:n mukaisesti myös muu viranomainen kuin presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos käsillä ovat erityiset syyt. Ympäristönsuojelumääräysten kohdalla tällaisiksi syiksi on katsottu ympäristönsuojelulain tarkoittamat paikalliset olosuhteet. Määräykset on siis perusteltava säännösten lisäksi paikallisiin olosuhteisiin nojaavalla tarpeella. Kuten korkein hallinto-oikeus linjasi ratkaisussaan KHO 2006:58, on paikallisten olosuhteiden määrittelyssä tehtävä ja hyödynnettävä riittäviä selvityksiä ja näihin selvityksiin on viitattava myös määräysten perusteluissa. Määräysten perusteluiden yleisessä osassa voi esimerkiksi olla listaus tehdyistä ja valmistelussa hyödynnetyistä selvityksistä, jolloin jokaisen yksittäisen perustelun kohdalla ei ole tarpeen viitata, mihin selvitykseen määräys perustuu.

Perustelut on suositeltavaa kirjoittaa samalla, kun valmistellaan määräyksiä. Tällöin yksittäistä määräystä luonnosteltaessa voidaan peilata määräystä lainsäädäntöön (YSL 202 § ja muut mahdolliset sovellettavat säännökset) ja paikallisiin olosuhteisiin. Mikäli määräystä ei pystytä perustelemaan YSL 202 §:llä, ympäristön pilaantumisen vaaralla eikä määräykselle kyetä määrittelemään selkeää paikallisiin olosuhteisiin perustuvaa tarvetta, määräys on todennäköisesti tarpeeton tai lainvastainen. Mikäli kunnassa on annettu ympäristönsuojelumääräykset, mutta erillistä perusteludokumenttia ei ole määräysten laatimisen yhteydessä tehty, tulee perustelut tehdä, kun määräyksiä päivitetään. Perustelut tulee antaa tiedoksi päätöksenteon yhteydessä ja ne on syytä myös pitää kuntalaisten saatavilla yhdessä määräysten kanssa. Suositeltavaa on julkaista perustelut omana dokumenttinaan määräyskokoelman selkeyden vuoksi.

³⁴ Pietarinen 2014, s. 21.

Määräysten voimaantulo, tiedoksianto ja valitusmenettely

Valmis määräysluonnos viedään ympäristönsuojeluviranomaisen (lautakunta) käsittelyyn. Edellä käsitelty kuuleminen määräyksistä tapahtuu viranomaisen toimesta. Määräyksistä kuullaan laajasti eri sidosryhmiä, kuten yhdistyksiä ja elinkeinonharjoittajia. Valtion valvontaviranomaiselle on varattava tilaisuus lausua määräyksistä, samoin kuin muille kunnan asiantuntijaviranomaisille, kuten ympäristöterveys- ja rakennusvalvontaviranomaisille. Kun ympäristönsuojeluviranomainen on hyväksynyt luonnoksen, se viedään valtuuston tai muun päättävän elimen käsittelyyn. Valtuusto hyväksyy tai hylkää määräykset sellaisenaan tai palauttaa luonnoksen muutosehdotuksin viranomaiselle. Valtuuston pöytäkirja päätöksineen tulee julkaista yleisessä tietoverkossa (kunnan internet-sivusto). Päätöksen katsotaan tulleen tiedoksi seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on laitettu nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon. Päätöksestä voi valittaa kuntalain mukaisella kunnallisvalituksella. Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalain (410/2015) 16 luvussa. Valitusaika 30 vrk käynnistyy päätöksen tiedoksisaannista.

Valvonta ja hallintopakko

Ympäristönsuojelumääräysten valvonta on osoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Ympäristönsuojelumääräysten yleiseen osaan on tavallisesti kirjattu määräys kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallasta sekä viitattu kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) 7 §:ään, jonka nojalla kunnan ympäristönsuojelun viranomainen voi siirtää toimivaltaansa alaiselleen viranhaltijalle. Hallintopakon käyttämistä ei kuitenkaan voi delegoida yksittäiselle viranhaltijalle, vaan asia käsitellään viranomaisessa.

Ympäristönsuojelulain 169 §:n mukaisesta tarkastuksesta, joka johtaa kehotuksen, määräyksen tai kiellon antamiseen, voidaan YSL 205 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella periä taksan mukainen maksu. YSL 169 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee suorittaa tarkastus muun muassa haitasta tehdyn ilmoituksen tai muun seikan perusteella. Sekä haitasta tehty ilmoitus että lainkohdan mukainen muu seikka voi koskea myös sellaista toimintaa, josta on annettu ympäristönsuojelumääräys, joten voidaan tulkita, että tällaisessa tapauksessa myös määräysten valvonnasta voitaisiin periä maksu.

Määräykset, jotka koskevat nk. valvontailmoituksia, liittyvät olennaisesti valvonnan järjestämisen huomioimiseen määräysprosessissa. YSL 202 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan määräyksiä voidaan antaa valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamisesta. Käytännössä tällaiset määräykset voivat koskea esimerkiksi ilmoituksia maanalaisten öljysäiliöiden poistamisesta. Ympäristönsuojelumääräysten nojalla tehdystä ilmoituksesta ei tehdä hallinnollista päätöstä, mutta sen johdosta viranomainen voi suorittaa valvontaa. Annettaessa valvontailmoituksia koskevia määräyksiä tulisi aina punnita valvontaan käytettävissä olevat resurssit, sillä valvontailoituksella vi-

ranomainen ikään kuin asettaa itselleen valvontavelvoitteen.

Kun määräykset on annettu lain mukaisesti, ne sitovat kunnan tai sen osan alueella jokaista toimijaa samoin kuin laki tai asetus. Määräysten rikkominen on valvontatoimien käynnistämisen ja hallintopakon käyttämisen peruste. Kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten rikkominen ei sellaisenaan aiheuta rikosoikeudellista seuraamusta, toisin kuin jätehuoltomääräysten tai rakennusjärjestyksen määräysten rikkominen. Yksittäisen määräyksen rikkominen voi kuitenkin samalla täyttää esimerkiksi rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 §:ssä määritellyn ympäristön turmelemisen tunnusmerkit.³⁵

Ympäristönsuojelumääräyksiin ei ole tarvetta sisällyttää määräystä lakiin kirjatusta hallintopakomenettelystä, mutta määräyksissä voidaan viitata asianmukaisiin säädöksiin.³⁶ Hallintopakomenettelystä säädetään ympäristönsuojelulain 18 luvussa. Ympäristönsuojelulain rikkomisesta säädetään YSL 225 §:ssä.

Poikkeaminen ympäristönsuojelumääräyksistä

Ympäristönsuojelumääräyksistä voidaan myöntää poikkeus huolimatta siitä, onko erillistä poikkeamismääräystä sisällytetty määräyskokoelmaan: poikkeaminen on mahdollista suoraan ympäristönsuojelulain 202 §:n 4 momentin nojalla.³⁷ Lakiin perustuvasta poikkeamismahdollisuudesta huolimatta poikkeaminen on syytä sisällyttää ympäristönsuojelumääräyksiin. Poikkeamismääräyksen antaminen selkeyttää poikkeamisen menettelyä kuntalaisille ja toiminnanharjoittajille.³⁸ Mahdollisuus myöntää poikkeuksia ympäristönsuojelumääräyksistä on tärkeä kuntalaisten ja toiminnanharjoittajien oikeusturvan kannalta. Kunnan toimivalta määräysten antamisessa on laaja ja määräyksillä mahdollisesti rajoitetaan perusoikeuksien toteutumista ja puututaan yksilön ja toiminnanharjoittajien vapauksiin. Poikkeamisen menettely antaa tarvittaessa mahdollisuuden punnita yksittäisen määräyksen oikeasuhtaisuutta, joka lisää määräysten perustuslaillista hyväksyttävyyttä.³⁹ Kaikkia soveltamistilanteissa ilmeneviä seikkoja ei ole mahdollista huomioida määräyksiä annettaessa, joten poikkeamismahdollisuus ja poikkeamismääräyksen antaminen on tärkeää myös määräysten soveltamisen näkökulmasta.⁴⁰

Poikkeamismääräys on kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä annettu usein nk. yleisenä määräyksenä. Yleisen poikkeamismääräyksen perusteena voi olla esimerkiksi tapauskohtainen harkinta. Usein poikkeamisen ehtona on myös, ettei poikkeaminen saa estää määräysten tarkoituksen toteutumista tai aiheuttaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Tällä tavoin määrättäessä viranomaiselle jää suurempi

35 Kauppila 2016, s. 14.

36 Valpasvuo–Vitikka 2005, s. 29.

37 Tulkinnasta ks. Kumpula 2013, s. 1365. Myös HE 84/1999 vp, s. 112: ”Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi myöntää poikkeuksia määräyksistä. Poikkeamisen menettelystä ja poikkeamisen edellytyksistä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä.”

38 Pietarinen 2014, s. 22.

39 Kauppila 2016, s. 15.

40 Pietarinen 2014, s. 22.

liikkumavara poikkeamismenettelyssä. Toisaalta menettely saattaa lisätä työmäärää, kun poikkeamismahdollisuuden selvittäminen edellyttää reunaehtojen määrittelyä tapauskohtaisesti. Poikkeamisen perusteiden määrittely on tärkeää, jotta määräysten soveltaminen tapauskohtaisesti on mahdollista ja jotta poikkeamisesta tehty päätös on lainmukainen.

Myös yksittäisen määräyksen yhteydessä voidaan määritellä mahdollisuudet määräyksestä poikkeamiselle. Asetettaessa määräyskohtaiset reunaehdot poikkeamisen myöntämiselle, tulee muistaa, että tällöin poikkeus on aina myös myönnettävä reunaehtojen täytyessä, samaan tapaan kuin esimerkiksi ympäristölupaprosessissa lupa on myönnettävä lain ehtojen täytyessä. Poikkeamismahdollisuuden määrittely määräyskohtaisesti on järkevää etenkin sellaisten toimintojen kohdalla, joihin tiedetään kohdistuvan runsaasti poikkeamishakemuksia (kuten maanalaisten öljysäiliöiden poistaminen). Kun poikkeamisen perusteet määritellään mahdollisimman tarkkarajaisesti ja selkeästi, voidaan tehostaa tapauskohtaiseen harkintaan perustuvaa prosessia sekä edesauttaa poikkeamispäätöksen pysymistä tuomioistuimessa.

Ympäristönsuojelumääräyksistä poikkeaminen käsitellään hallintolain säännösten mukaisesti. Poikkeamisesta voidaan periä maksu YSL 205 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla. Kyseisen pykälän 4 momentin mukaisesti kunnalle perittävä maksu voi vastata enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Maksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa.

Nykysääntelyn kehittämisestä

Ympäristösuojelumääräysmalli-projektin yhtenä tavoitteena oli tarkastella ympäristösuojelumääräysten ja niihin liittyvän sääntelyn kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Ohjausryhmän keskusteluissa, työpajassa ja kuntien viranhaltijoiden haastatteluissa esiin nousi toistuvasti kolme teemaa: vesien- ja merenhoidon suunnitelmat määräysten perusteena, maatalouden sääntely sekä jätteen pienimuotoinen hyödyntäminen maarakentamisessa. Viranhaltijoiden haastatteluissa keskustelua herätti myös määräysten päivittämisen jäykkyys sekä määräysten soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös ympäristöluvanvaraista toimintaa.

Vesien- ja merenhoidon suunnitelmat

Vesienhoidon suunnitelmien huomioiminen ympäristösuojelumääräyksissä tuli osaksi sääntelyä vuonna 2004 tehdyllä ympäristösuojelulain muutoksella. Käytännössä suunnitelmat on tullut huomioida vuodesta 2010, jolloin ensimmäiset, vuonna 2009 hyväksytyt suunnitelmat ovat tulleet voimaan. Merienhoidon osalta muutokset ympäristösuojelulakiin tehtiin vuonna 2011.⁴¹ Kuntaliitossa vuonna 2014 tehdyn selvityksen mukaan kolmen kunnan ympäristösuojelumääräyksissä oli käytetty perusteluina vesien- ja merenhoidon suunnitelmia, joten niitä on toistaiseksi hyödynnetty vain vähän.⁴² Suunnitelmat voisivat kuitenkin palvella ympäristösuojelumääräysten antamisessa: vesien- ja merenhoidon suunnitelmien mukaisia paikallisesti tarvittavia vesiensuojelu- ja hoitotoimenpiteitä voidaan esimerkiksi tehdä velvoittaviksi ympäristösuojelumääräyksillä. Kuntien ympäristösuojelumääräyksistä voisi näin muodostua sääntelyinstrumentti, jonka avulla voitaisiin huomioida vesistökohtaiset tilatavoitteet ja toimenpiteet vesien- ja merenhoidon suunnitelmien paikallisessa toimeenpanemisessa. Ympäristösuojelumääräysten luonne paikallisista olosuhteista johtuvan ympäristön pilaantumisen rajoittajana tekee niistä tarkoituksenmukaisen työkalun vesien- ja merenhoidon suunnitelmien toimeenpanemiseen.

Ympäristösuojelumääräykset eivät välttämättä kuitenkaan ole tehokas työkalu suunnitelmien toimeenpanossa, mikäli vesienhoitosuunnitelmaan sisällytetty vesimuodostuma sijaitsee kahden tai useamman kunnan alueella, eivätkä kaikki alueen kunnat ole valmiita antamaan saman tyyppisiä määräyksiä. Myös aiemmin käsitelty yhdenvertaisuusperiaate voi muodostua ongelmaksi, mikäli toisessa kunnassa päädytään antamaan tiukkoja määräyksiä vesistön tilatavoitteiden pohjalta ja toisessa ei määräyksiä joko anneta ollenkaan tai määräykset ovat merkittävästi väljempinä. Määräysten antamisen tekee haastavaksi vesiensuojelullisten ongelmien luonne: vesistön huono tila voi olla merkittävä paikallinen ongelma, mutta ei välttämättä siinä kun-

⁴¹ Pietarinen 2014, s. 59.

⁴² Pietarinen 2014, s. 60.

nassa, josta valtaosa kuormituksesta on peräisin⁴³. Määräyksiä ei voida kohdistaa kuin oman kunnan alueelle, joten herää kysymys, mitkä ovat ympäristönsuojelumääräysten mahdollisuudet tällaisessa tapauksessa vesienhoidon työkaluna ja miten niiden roolia vesienhoidon tavoitteiden toteuttajana voitaisiin edistää.

Vaihtoehtona voisi olla ELY-keskusten roolin vahvistaminen etenkin YSL 186.2 §:n mukaisen vireillepano-oikeuden hyödyntämisessä.⁴⁴ ELY-keskuksia voitaisiin myös ohjeistaa antamaan nykyistä selkeämmin kohdistettuja vesistökohtaisia toimenpide-ehdotuksia sekä lausumaan aktiivisemmin kuntien ehdotuksista ympäristönsuojelumääräyksiksi.⁴⁵ Lisäämällä kuntien ja ELY-keskusten yhteistyötä vesiensuojelussa voitaisiin kannustaa kuntia laatimaan ahkerammin vesiensuojeluun tähtäviä ympäristönsuojelumääräyksiä (suunnitelmien ja toimenpideohjelmien pohjalta), kun paikallinen tarve määräyksille on havaittu vesien- tai merenhoidon suunnitelmassa.

Ympäristönsuojelumääräysmalli-hankkeen tiimoilta järjestetyn työpajan yhtenä teemana oli vesien- ja merenhoidon suunnitelmien rooli ympäristönsuojelumääräysten antamisessa.⁴⁶ Työpajassa pohdittiin muun muassa, miten suunnitelmia voitaisiin hyödyntää määräysten valmistelussa. Keskusteluissa nousi esiin esimerkiksi suunnitelmien pohjalta tehtyjen toimenpideohjelmien hyödyntäminen määräyksiä annettaessa: kunnissa voitaisiin antaa sellaisia määräyksiä, joiden avulla turvataan suunnitelmien mukaisten toimenpiteiden jälkeinen suojelun taso. Mikäli kunnan alueella sijaitsevassa vesimuodostumassa on esimerkiksi tehty vesienhoitosuunnitelman mukaisia kunnostustoimenpiteitä, voitaisiin paikallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä turvata toimenpiteiden vaikuttavuus rajoittamalla tiettyjä toimintoja ranta-alueilla. Vesienhoitosuunnitelmien laatimisen yhteydessä tehtyjä taustaselvityksiä voitaisiin hyödyntää pilaantumiselle herkkien alueiden rajaamisessa ja määräysten kohdentamisessa. Vesien- ja merenhoidon suunnitelmat ovat myös määräysten antamisen laillinen peruste ja niillä voidaan perustella määräyksiä. Yksittäisen määräyksen perusteluna voi esimerkiksi olla se, että määräyksen antamatta jättäminen voi johtaa vesiympäristön ekologista tilaa kuvaavan kuntoluokituksen huonontumiseen. Määräysten valmistelun yhteydessä olisi hyödyllistä käydä vuoropuhelua paikallisen ELY-keskuksen kanssa, jotta määräyksillä voitaisiin vastata vesiensuojelun tarpeisiin tehokkaasti. Yksi työpajassa keskusteltu idea oli, että kunnat voisivat määräyksiä päivittäessään käydä esimerkiksi maataloutta koskevat määräykset läpi yhdessä ELY-keskuksen kanssa vesienhoidon tavoitteita silmällä pitäen. Mikäli vesienhoidon suunnitelmassa jokin vesimuodostuma on määritelty ekologiselta tilaltaan hyväksi, eikä kuormitusta tai muita pilaantumisen riskejä esiinny, voidaan määräyksiä toisaalta poistaa tai jättää antamatta tällaisella alueella.

43 Kauppila 2016, s. 20.

44 YSL 186 §:n 2 momentin mukaan valtion valvontaviranomainen voi panna vireille 202 §:n 3 momentin 7 kohdassa tarkoitetun kunnan ympäristönsuojelumääräyksen antamista koskevan asian, jos kunta ei ole antanut määräystä mainitussa kohdassa tarkoitetuista toimista.

45 Kauppila 2016, s. 48–49.

46 Työpaja 27.5.2019. Muita teemoja olivat viranhaltijayhteistyön kehittäminen ja jätteen pienimuotoinen hyödyntäminen maarakentamisessa.

Vesienhoidon ohjausvaikutuksen tarkoitus on toimia siten, että vesienhoidon suunnittelu tarjoaa tietoa kuntien viranomaisille, jotka valmistelevat ympäristönsuojelumääräykset ottaen tämän tiedon huomioon. Vesimuodostumakohtaista tietoa tuotetaan jatkuvasti ja päivittyvästi.⁴⁷ Yksi vesienhoitosuunnitelmien vaikuttavuuden kehittämiskeino voisi olla alueellisissa toimenpideohjelmissa oleva ehdotus käyttää ympäristönsuojelumääräyksiä.⁴⁸ Verrattuna tilanteeseen, jossa ELY-keskus hyödyntäisi suoraan lain mukaista vireillepano-oikeuttaan, voisi määräysehdotusten muotoilu toimia ”pehmeämpänä” ohjauskeinona.

Mikäli ympäristönsuojelumääräysten halutaan olevan varteenotettava työkalu vesien- ja merenhoidon suunnitelmien toimeenpanossa, olisi tarpeen myös pohtia niiden joustavuutta suunnitelmien ja toimenpideohjelmien päivittämisen yhteydessä. Ympäristönsuojelumääräysmalli-projektin viranhaltijahaastatteluissa idea vähäisten muutosten tekemisen delegoinnista ympäristönsuojelun viranomaiselle tai jopa viranhaltijalle sai kannatusta. Tällöin tulisi kuitenkin pystyä määrittelemään, mitä vähäisellä muutoksella tarkoitetaan: olisiko kyseessä esimerkiksi lakiviittausten päivitys lakimuutosten yhteydessä (viranhaltija) tai vesiensuojelua koskevien määräysten viilauksen uuden vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden mukaiseksi (viranomainen)?

Maatalouden kuormituksen sääntely

Maatalouden vesistökuormitukseen vaikuttavan sääntelypaketin muodostavat eritasoiset, toisaalta velvoittavat ja toisaalta vapaaehtoiset ohjauskeinot. Ohjauskeinoja on kuitenkin syytä käsitellä kokonaisuutena, kun halutaan tarkastella maatalouden ympäristönsuojelullista ulottuvuutta: maatalouden ympäristövaikutusten kannalta oleellista on se, millaisen kokonaisuuden eri sääntely- tai ohjauskeinot muodostavat. Maatalouden vesistökuormitukseen vaikuttavan sääntelypaketin osia ovat

- ympäristönsuojelulain mukainen lupajärjestelmä (lupa- ja ilmoitusmenettely)
- yleinen normiohjaus (valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta 1250/2014, nitraattiasetus)
- lannoitelainsäädäntö (lannoitevalmistelaki 539/2006, maa- ja metsätalousministeriön asetus lannoitevalmisteista 24/11 [lannoitevalmisteasetus] ja maa- ja metsätalousministeriön asetus lannoitevalmisteita koskevan toiminnan harjoittamisesta ja valvonnasta 11/12) sekä
- maatalouden ympäristökorvaus ja investointitukien ehdot ja valvonta.

Ohjauskeinoista lupajärjestelmä, yleinen normiohjaus ja lannoitelainsäädäntö muodostavat sääntelypaketin normiperusteisen osan, kun taas ympäristökorvaus ja investointituet ovat taloudellisia ohjauskeinoja.⁴⁹ Ympäristönsuojelumääräykset asettuvat maatalouden sääntelypaketissa osaksi yleistä normiohjausta.

⁴⁷ Kauppila 2016, s. 21.

⁴⁸ Kauppila 2016, s. 22.

⁴⁹ Marttinen ym. 2017, s. 23 ja 41–44 (liite 3).

Vaikka ohjauskeinojen ympäristövaikutuksia onkin hyvä tarkastella kokonaisuutena, on kunnan normiohjauksen (ympäristönsuojelumääräykset) osalta kuitenkin muistettava, että määräyksillä on tarkoitus ”tilkitä” muuta velvoittavaa ympäristönsuojelun sääntelyä. Vaikka kunnassa iso osa maanviljelytiloista olisikin ympäristökorvauksen piirissä, tämä ei sulje pois määräysten antovaltuutta, mikäli kunnassa katsotaan olevan paikallinen tarve sääntelyn täydentämiselle esimerkiksi luokitelluilla pohjavesialueilla tai vesistöjen valuma-alueilla. Ympäristönsuojelumääräykset sitovat myös ympäristökorvauksen piirissä olevia tiloja. Tiloja voi myös poistua ympäristökorvauksen piiristä, ja tällainen hitaasti nouseva trendi on ollut havaittavissa viime vuosina.⁵⁰

Maatalouden sääntelypaketti on tarkoituksellakin säädetty osin päällekkäiseksi. Ympäristönsuojelumääräykset ovat tästä konkreettinen esimerkki: määräysten tarkoitus on täydentää muuta sääntelyä.⁵¹ Maatalouden normiperusteinen ohjaus tuottaa joiltain osin myös epätasa-arvoista sääntelyä, kun eri kokoisille tiloille syntyy erilaisia velvoitteita lupa- ja ilmoitusjärjestelmän puitteissa ilman ympäristönsuojelullisia perusteita. Kuntien ympäristönsuojelumääräykset voivat toisaalta heikentää yhdenvertaisuutta: naapurikuntien määräykset voivat olla erilaiset, vaikka ympäristöolosuhteet olisivatkin samankaltaiset. Maatalouden ympäristökorvausjärjestelmä taas osaltaan tasoittaa normiperusteisen ohjauksen tuottamaa epätasaisuutta.⁵² Lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta ei kuitenkaan ole välttämättä hedelmällistä luottaa vapaaehtoiseen järjestelmään sääntelyn paikkaajana. Pikemminkin velvoittavasta sääntelystä tulisi muodostua luotettava ”perälauta”, jolloin vapaaehtoisten taloudellisten ohjauskeinojen ulkopuolelle jäävät tilat olisivat kuitenkin tehokkaan ravinnesääntelyn piirissä. Tällöin ympäristökorvaus tai muu vastaava järjestelmä toimisi palkitsevana systeiminä, johon liittyminen ja jonka mahdollisesti tiukemman ohjauksen täyttäminen olisi toiminnanharjoittajalle taloudellisesti kannattavaa.

Maatalouden sääntelypaketin kritiikki näyttää taloudellisen ohjauksen puolella osuvan erityisesti ympäristökorvauksen kustannustehottomuuteen ja oikeudellisen ohjauksen osalta ympäristölupajärjestelmään ja lannanlevityssuunnitelman aiheuttamaan byrokratiaan. Kritiikistä saa osansa myös kunnallinen norminanto: ympäristönsuojelumääräykset eivät useinkaan tuota mitään uutta pintavesien suojeluun, vaan niissä tyydytään toistamaan nitraattiasetuksen (vanhan tai uuden) sääntelyä.⁵³ Kun tarkastellaan maatalouden ohjauskeinoja kokonaisuutena ravinteiden kestävä käytön ja kierrätyksen näkökulmasta, havaitaan myös, että paketin tuottama sääntely ja ohjaus on monelta osin epäyhtenäistä ja jäsentymätöntä. Ongelmia tuottaa etenkin eri ohjauskeinojen mutkikas suhde ja sääntelypalapelin osin turhatkin palaset: esimerkiksi lannoitevalmistelainsäädännön fosforirajoite on niin korkea, ettei sillä ole juurikaan käytännön merkitystä ravinteiden rajoittamisen kannalta. Sääntelytaakka on melkoinen, mutta sen merkitys ravinteiden kestävä käytön ohjaajana ja ravinne-

50 Kauppila ym. 2017, s. 241.

51 Kauppila ym. 2017, s. 263.

52 Kauppila ym. 2017, s. 264.

53 Kauppila ym. 2017, s. 264.

kierrätyksen edistäjänä vaikuttaa heikolta. Lannanlevityssuunnitelman laatiminen on suuri kustannuserä viljelijöille ja viranomaisille, ja esimerkiksi Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan eläintuotannon keskittymissä lantaa päätyy ennestään ravinnerikkaille pelloille levityssuunnitelmista huolimatta.⁵⁴

Kansallista sääntelyä tarkasteltaessa kehittämis- ja muutostarpeet näyttävät kohdistuvan sekä ympäristölupajärjestelmään että nitraattiasetukseen. Lupajärjestelmään kaivattaisiin muutosta, joka huomioi etenkin eläintalouden irtaantumisen kasvinviljelystä: nykyisin yhä harvemman eläntilän yhteydessä on viljeltäviä ja lannan leviytykseen soveltuvia peltoja. Lupajärjestelmän kehittämisessä voitaisiin esimerkiksi tarkastella tilojen sijainninhajausta voimakkaan vesistökuormituksen alueiden kannalta. Lupa- ja ilmoitusmenettelyn toimivuuden ja valvonnan kannalta tärkeää olisi myös paikkansapitävän ja ajantasaisen ravinnetietokannan tai vastaavan luominen, jonka avulla ympäristönsuojelun viranomaiset voisivat lupia myöntäessään tarkastaa, ”mahutuuko” alueelle lisää ravinnekuormitusta. Nitraattiasetusta voisi kehittää niin, että se kohdistuisi kaikkien ravinteiden sääntelyyn alueelliset ja jopa peltokohtaiset erot huomioiden ja tähtäisi vesienhoidon tavoitteiden toteutumiseen. Koska ympäristönsuojelumääräysten tarkoitus on olla paikallisesti herkistynyttä normiantoa, tulisi myös niiden roolia sääntelyn täydentäjänä tarkastella kriittisesti: tarjoavatko määräykset paikallisesti ja alueellisesti mitään lisäarvoa maatalouden kansalliseen sääntelyyn? Entä miten määräykset reagoivat kansallisen sääntelyn kehitykseen?⁵⁵ Kunnallisen normin etuna voisi olla sen joustavuus suhteessa asetuksiin ja lakeihin. Joustavuutta voisi toisaalta edistää esimerkiksi ympäristönsuojelumääräysten päivytymenettelyn keventäminen.

Hankkeen tiimoilta suoritettujen ympäristönsuojelun viranhaltijoiden haastattelujen perusteella kunnissa koetaan maatalouden sääntelyn olevan nykyisellään riittävällä tasolla ympäristönsuojelumääräysten osalta. Nitraattiasetuksen valvominen lannoituksen osalta on toisaalta koettu vaikeaksi, sillä kuntien viranhaltijoilla ei ole välttämättä käytössään tietoa siitä, mitkä tilat ovat ympäristökorvauksen piirissä tai mitkä peltolohkot kuuluvat mihinkin tilaan. Toisaalta koetaan, että nitraattiasetus on hyvin sisäistetty viljelijöiden keskuudessa.

Ympäristönsuojelumääräyksillä voitaisiin ohjata pintavesien suojelua nykyistä enemmän, sillä perinteisesti määräykset ovat keskittyneet juuri pohjavesialueiden ja vedenottamoiden suojeluun.⁵⁶ Kuntien määräyksissä on usein määrätty esimerkiksi lannan tai säilörehun puristenesteen käytöstä luokitellulla pohjavesialueella tai lannan käytön rajoituksista pohjaveden muodostumisalueella. Etenkin alueilla, joissa peltojen fosforiluvut⁵⁷ ovat korkeita ja lantaa syntyy kotieläintaloudesta suuria määriä, voitaisiin määräyksillä mahdollisesti ohjata lannoittamista kauemmas vesistöistä ja sellaisille alueille, joissa fosforiluvut eivät ole ennestään korkeita. Tämä vaatisi kuitenkin, että

54 Marttinen ym. 2017, s. 24.

55 Kauppila ym. 2017, s. 267 ja Marttinen ym. 2017, s. 26.

56 Kauppila ym. 2017, s. 246.

57 Pellon fosforiluku on viljavuusanalyysissä määritelty helpoliukoisen fosforin (P) pitoisuus. Fosforiluku on viitearvo, jolla voidaan arvioida fosforilannoituksen tarvetta.

peltokohtaiset ravinnetiedot olisivat kunnan ympäristönsuojelun viranomaisten saatavilla. Suomen ympäristökeskus on väläytellyt esimerkiksi kansallisen ravinnetietokannan perustamista, johon viljelijät voisivat kirjata teettämänsä viljavuusanalyyysien, lannoiteanalyyysien ym. tiedot⁵⁸.

Ympäristönsuojelumääräysten osalta voisi olla tärkeää myös tarkastella epäorgaanisten lannoitteiden aiheuttamaan ravinnekuormaa. Usein kuntien määräyksissä on annettu määräykset lannan levitystä tai säilörehun puristenesteen käyttämisestä koskien. Kuitenkin hieman yli puolet pelloille laitettavasta typestä on peräisin epäorgaanisista lannoitevalmisteista. Lannoitukseen käytettävästä maatalouden fosforista noin kolmannes tulee epäorgaanisen lannoitteen muodossa.⁵⁹

Maatalouden ravinnekuorman hillitseminen kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin linkittyy selkeästi myös aiemmin käsiteltyyn vesien- ja merenhoidon suunnitteluun. Suomessa maatalouden arvioidaan vastaavan noin 60 % ihmisen aiheuttamasta vesistöjen fosforikuormituksesta ja noin 50 % typen kuormituksesta.⁶⁰ Etenkin vesien samenenemisen ja sedimentoitumisen kannalta huomionarvoista on myös pelloilta huuhtoutuva kiintoainekuorma. Vesienhoitoalueittain tarkasteltuna ravinnekuormituksen vaihtelu voi olla suurta.⁶¹ Ympäristönsuojelumääräysten paikallisen luonteen vuoksi niillä voitaisiin hillitä tehokkaasti kunnan alueelta lähtevää ravinne- ja kiintoainekuormaa, kun ympäristönsuojeluviranomaisilla olisi käytettävissään riittävästi tietoa oman kunnan alueen kuormituksen lähteistä ja keinoista niiden hillitsemiseksi. ELY-keskukset toimivat valvovina viranomaisina maatalouden ympäristötukijärjestelmässä sekä vesienhoitoviranomaisena, ja niiden ja kuntien välistä yhteistyötä maatalouden vesienhoitoviranomaisena olisi tarpeen lisätä. Yhteistyön osana voitaisiin tarkastella ympäristönsuojelumääräysten potentiaalia vesistöihin kohdistuvan kuormituksen hillitsijänä.

Ympäristönsuojelumääräysten kehittäminen maatalouden ravinnepäästöjen hillinnän työkaluna tulisi tehdä osana muun sääntelypaketin päivittämistä siten, että niiden mahdollisuudet paikallisen kuormituksen rajoittajana ja kansallisen sääntelyn aukkojen paikkaajana otetaan huomioon. Mikäli määräyksistä halutaan vaikuttava työkalu, tulisi niiden antamista kunnissa myös edistää esimerkiksi juuri ELY-keskusten ja kuntien vuoropuhelua lisäämällä. Määräyksiä annettaessa kunnissa voitaisiin tähdätä kunnianhimoisempiin ravinnekuorman vähennystavoitteisiin: kuten kansallisessa oikeuskäytännössä on linjattu (KHO 2006:58), määräykset voivat olla myös kansallista asetuksentasoista sääntelyä tiukempia, mikäli tälle on perusteltu, paikallisiin olosuhteisiin perustuva tarve.

58 Suomen ympäristökeskus, Ratkaisuja-blogi.

59 Marttinen ym. 2017, s. 9.

60 Kauppila ym. 2017, s. 234. Vesistöjen ravinnekuorman lähteistä yksityiskohtaisemmin ks. Tattari ym. 2015.

61 Tattari ym. 2015, s. 37.

Jätteen pienimuotoinen hyödyntäminen maarakentamisessa

Valtioneuvoston asetuksen eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (834/2017, MARA-asetus) tarkoituksena on pyrkiä lisäämään jätteiden hyödyntämistä ja kestäväää luonnonvarojen käyttöä ja kiertotaloutta. Asetuksessa määritellään ne vaatimukset, joiden täyttyessä jätteiden hyödyntämiseen maarakentamisessa ei vaadita ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Jätteiden hyödyntäjä osoittaa vaatimusten täyttymisen ympäristöluvan sijaan hyödyntämistä koskevassa rekisteröinti-ilmoituksessa, jonka johdosta ELY-keskus rekisteröi toiminnan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään YSL 116 §:n mukaisesti.⁶²

MARA-asetusta sovelletaan asetuksen liitteessä 1 määriteltyjen jätteiden ammattimaiseen tai laitospäiseen hyödyntämiseen ja siihen liittyvään väliaikaiseen varastointiin silloin, kun toimet perustuvat lakisääteiseen suunnitelmaan, lupaan tai ilmoitusmenettelyyn. Asetusta ei siis sovelleta muiden kuin liitteessä 1 määriteltyjen jätteiden hyödyntämiseen eikä liitteessä määriteltyjen jätteiden pienimuotoiseen eli ei-ammattimaiseen hyödyntämiseen. Ammattimainen jätteen hyödyntäminen viittaa tämän asetuksen yhteydessä yhtäältä maarakentamisen ammattimaisuuteen ja toisaalta hyödyntämistä edeltäviin jätteenkäsittelytoimenpiteisiin, kuten betonijätteen murskaamiseen laitoksessa (laitospäiseen hyödyntäminen) tai purkupaikalla. Sellainen pienimuotoinen hyödyntäminen, jossa esimerkiksi purettavasta rakennuksesta syntyviä tiiliä hyödynnetään purkukiinteistöllä kiinteistön omistajan tai haltijan omana työnä, on jätteen ei-ammattimaista hyödyntämistä. Maarakentamiseen teknisiltä ja ympäristöominaisuuksiltaan soveltuvien jätteiden ei-ammattimaiselle hyödyntämiselle ei ole annettu lainsäädännössä yksiselitteistä tai sitovaa määrällistä ylärajaa eikä hyödyntämisen ammattimaisuus liity hyödynnettävän jätteen määrään vaan toiminnan luonteeseen. Ammattimaisuutta arvioidaankin MARA-asetuksen soveltamisen yhteydessä edellä esitettyjen kriteerien valossa. Pienimuotoisen jätteen hyödyntämisen määrää ei ole asetuksen tasolla määritelty, mutta MARA-asetuksen perustelumuiotuksen mukaan käytännössä pienimuotoisen jätteen hyödyntämisen ylärajana on pidetty 100–1000 tonnia jätettä.⁶³

Ympäristönsuojelumääräysmalli-hankkeen aikana suoritettujen ympäristönsuojelun viranhaltijoiden haastatteluiden sekä Kuntaliitossa järjestetyn työpajan pohjalta nousi esiin tarve selkeyttää MARA-asetuksen ulkopuolelle jäävän pienimuotoisen hyödyntämisen ja ympäristönsuojelumääräysten suhdetta. Aihe puhututti myös Lounais-Suomen ympäristöviranhaltijoiden koulutuspäivillä sekä ympäristönsuojelun viranomaispäivillä Tampereella, jossa ympäristönsuojelumääräysmalli-hanketta esiteltiin. Kuntien käytännöt jätteen pienimuotoisten hyödyntämisten käsittelyssä ja valvonnassa ovat olleet kirjavia ja myös ELY-keskusten määritelmät pienimuotoisen jätteen hyödyntämisen suhteen tuntuvat vaihtelevan alueellisesti. Esimerkiksi Var-

62 Soveltamisohje, s. 2.

63 Soveltamisohje, s. 3.

sinais-Suomessa ELY-keskus on pääosin linjannut pienimuotoisen hyödyntämisen ylärajaksi 500 tonnia ja nykyään määrä on ollut joissain tapauksissa ilmeisesti 1000 tonnia.⁶⁴ Kuntien taholta esitettiin hankkeen aikana toistuvasti toive, että pienimuotoinen jätteen hyödyntäminen maarakentamisessa saataisiin jonkinlaisen menettelyn piiriin, sillä kunnissa koetaan niiden valvonta tarpeelliseksi. Pienimuotoista hyödyntämistä on tähänkin mennessä monissa kunnissa valvottu ympäristönsuojelumääräysten avulla: kunnasta riippuen on määräyksissä voitu antaa vaatimukset jätteen hyödyntämiselle tai määrätty ilmoituksen tekemisestä ympäristönsuojeluviranomaiselle, kun tarkoituksena on hyödyntää jätettä maarakentamisessa.⁶⁵

Ohjausryhmän kesken käytiin useita keskusteluja MARA-asetuksen ulkopuolelle jäävän jätteen pienimuotoisen hyödyntämisen sääntelystä. Näiden keskustelujen ja kuntien viranhaltijoilta saadun tiedon perusteella on selkeää, että nykyinen sääntely koetaan epäselväksi ja se tuottaa kuntien ja alueiden välillä toisistaan eroavia soveltamiskäytäntöjä. Ympäristönsuojelumääräysten mallimääräyksiksi (tämä oppaan osa II) päädyttiin muotoilemaan kuntien nykyisten määräysten pohjalta nk. keskitien malli: jätteen hyödyntämisestä maarakentamisessa tulee tehdä ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (nk. valvontailmoitus)⁶⁶, jonka perusteella hyödyntämistä voidaan valvoa. Ilmoituksen johdosta jätteen hyödyntäjää voidaan ohjeistaa hakemaan ympäristölupaa tai tekemään rekisteröinti-ilmoitus ELY-keskukselle. Jätteen hyödyntämisen ollessa pienimuotoista ei lupaa tai rekisteröinti-ilmoitusta vaadita, vaan hyödyntäminen jää kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle. Pienimuotoisen hyödyntämisen osalta ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan antaa tarkempia vaatimuksia esimerkiksi jätejakeen laadusta tai laadunvarmistuksesta. Määräyksissä voidaan antaa ilmoituksen tekemiselle jokin painoperusteinen alaraja, mikäli kunnassa katsotaan, ettei tätä pienemmästä määrästä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa. Koska ympäristönsuojelumääräysten tulee olla paikallisista olosuhteista johtuen tarpeellisia, tulee määräys perustella kunnan erityisolosuhteilla ja jätteiden hyödyntämisen aiheuttamalla pilaantumisen vaaralla.

Valvontailmoitusmenettelyä puoltaa MARA-asetuksen nykyinen soveltamisohje, jonka mukaan asetuksen sovellettavuus ja toiminnan ammattimaisuus tulisi varmistaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta.⁶⁷ Ympäristönsuojelumääräykset nostetaan pienimuotoisen jätteen hyödyntämisen ympäristöturvallisuuden varmistamisen välineeksi myös asetuksen perustelumuiotissa.⁶⁸ Joissain kunnissa käytössä ollut pienimuotoisen jätteen hyödyntämisen hyväksymismenettely on ympäristönsuojelullisen sääntelyn menettelysääntöjen harmaalla alueella. Uuden hallintomenettelyn luomisen valtuutuksen on tultava lain tasolta. Ympäristönsuojelulain 202 § ei mahdollista

64 Keskustelu kunnan viranhaltijan kanssa 18.4.2019.

65 Kuntien erilaisista käytännöistä ks. esim. Helsingin, Riihimäen ja Uudenkaupungin ympäristönsuojelumääräykset.

66 Ilmoituksen tekeminen perustuu YSL 202 §:n 3 momentin 6 kohtaan valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamisesta. Kyseessä ei siis ole uusi, ympäristönsuojelumääräyksillä luotu hallinnollinen menettely, sillä asiassa ei tehdä hallinnollista päätöstä. Ilmoituksen johdosta viranomaisen voi suorittaa valvontaa.

67 Soveltamisohje, s. 3.

68 Ympäristöministeriö 2017, s. 11.

uuden tai lain tarkoittamasta ilmoitusmenettelystä poikkeavan menettelyn luomista, joten ympäristönsuojelumääräysten antaminen on mahdollista vain valvonnallista tarkoitusta varten.

MARA-asetus näyttäisi kuntien viranhaltijoiden mukaan jättävän liikaa aukkoja jätteen hyödyntämisen sääntelyyn. Kuntien viranhaltijoiden keskuudessa on huoli siitä, että MARA-asetuksen ulkopuolelle jäävien hyödyntämisten sääntelemättä jättäminen johtaa tilanteeseen, jossa jätettä dumpataan hallitsemattomasti maaperään. Ongelma koetaan suureksi etenkin sellaisilla alueilla, joissa puretaan runsaasti vanhaa rakentamista uuden tieltä. Kun asetus on koettu kunnissa epäselväksi, eikä jätteen hyödyntämisen rajoja ole määritelty asetuksessa, vaan määrittely tehdään asetusmuistiossa ja soveltamisohjeessa, voidaan todeta, että sääntely vaatisi kehittämistä asetuksen tasolla. Sekä valtion valvontaviranomaisen että kuntien ympäristönsuojelun viranomaisten kannalta olisi hyödyllistä, että asetuksessa määriteltäisiin nykyistä tarkemmat rajat jätteen pienimuotoiselle hyödyntämiselle.

Asetuksen soveltamisessa helpottaisi myös sen määrittely, milloin on kyseessä asetuksen tarkoittama ammattimainen tai laitospäinen hyödyntäminen: kunnissa on askarruttanut se seikka, koskeeko kyseinen määritelmä jätteen tuottajaa vai sen hyödyntäjää. Vaikka maarakentamiseen MARA-asetuksen mukaan soveltuvaa jätettä toiminnassaan jatkuvasti tuottava laitos olisikin ympäristölupavelvollinen, ei jätteen laadunvarmistusta välttämättä ole otettu huomioon lupamääräyksissä. Tällöin muodostuu ongelmia, kun kyseistä jätettä halutaan hyödyntää maarakentamisessa: mikäli kerrallaan hyödynnettävä määrä alittaa alueellisen ELY-keskuksen määritelmän pienimuotoisen hyödyntämisen ylärajasta (eikä hyödyntäjän katsota olevan ammattimainen toimija), ei jätteen hyödyntämiseen kohdisteta asetuksen mukaisia vaatimuksia koskien esimerkiksi jätteen laadunvarmistusta. Jäte saattaa sisältää ympäristölle haitallisia aineita ja koska sitä syntyy jätettä tuottavan laitoksen toiminnassa jatkuvasti, pitkällä aikavälillä jätettä voi päätyä ympäristöön suuria määriä ja tästä voi aiheutua ympäristön pilaantumista. Tulisikin siis pohtia, voisiko asetuksen tasolla määritellä hyödynnettävän jätteen luovuttajan ammattimaisuutta esimerkiksi sen perusteella, syntyykö jätettä kertaluontoisesti vai jatkuvasti. Myös ympäristölupaprosessissa tulisi huomioida MARA-asetuksen mahdollistama jätteen hyödyntäminen ja antaa tarvittavat lupamääräykset, mikäli on todennäköistä, että jätettä voidaan hyödyntää tulevaisuudessa.

Jätteen pienimuotoisen hyödyntämisen sisällyttäminen kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin edellä esitetyllä tavalla ei tuota kansallisella tasolla yhtenäistä sääntelyä johtuen määräysten antamisen vapaaehtoisuudesta.⁶⁹ Mikäli kansallisen tason sääntelyä halutaan kehittää nykyistä selkeämmäksi, tulisi muutokset siis tehdä ensisijaisesti asetuksen tasolla. Jos ympäristönsuojelumääräyksistä halutaan tarkoituksenmukainen työkalu MARA-asetuksen ulkopuolelle jäävän pienimuotoisen hyödyntämisen valvontaan, voitaisiin pienimuotoiselle jätteen hyödyntämiselle esimerkiksi luoda menettely ympäristönsuojelumääräyksiin lain tasolla. Toisaalta tällöinkään määräykset

⁶⁹ YSL 202 §:n mukaan kunta voi antaa paikallisista olosuhteista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä.

eivät tuottaisi yhdenmukaista sääntelyä niiden antamisen vapaaehtoisuuden vuoksi. Kysymykseksi jääkin, voisivatko ympäristönsuojelumääräykset tulevaisuudessa olla esimerkiksi rakennusjärjestyksen tyyppinen pakollinen ohjausmenetelmä kunnissa.

Muut kehittämisehdotukset

Vähäisten tai yksittäisten muutosten tekemisen toimivalta

Ympäristönsuojelumääräysten joustavuuden parantamiseksi voisi olla hyödyllistä delegoida ympäristönsuojelumääräysten päivittämis- ja muutosvaltuuksia viranomaiselle kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaisesti (mikäli kunnassa määräysten antovaltuus on kokonaisuudessaan jätetty valtuustolle). Näin määräyskokoelma voisi reagoida nykyistä adaptiivisemmin lainsäädännön tai esimerkiksi vesien- ja merenhoidon suunnitelmien muutoksiin. Tämä voisi myös sujuvoittaa määräysten laatimisprosessia sekä madaltaa kynnystä päivittää määräyksiä tarpeen vaatiessa. Kuntaliiton suositus on kuitenkin, että laajan oikeusvaikutuksen vuoksi määräysten antamisen toimivalta olisi kokonaisuutena kunnanvaltuustolla.

Viranhaltijoiden haastatteluvastauksissa⁷⁰ nostettiin esiin huoli määräysten päivittämisen delegoinnin vaikutuksesta kuntalaisten oikeusturvaan. Etenkään viranhaltijalle delegoimista ei suosittu, jottei päivityksiä voitaisi mielivaltaisesti tehdä ”parin kuukauden välein”. Laajaa osallistamista ja perusteellista kuulemista pidettiin tärkeänä osana määräysten antamista. Kun määräysten päivitys tehdään viranomaisessa, sovelletaan (asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla) samoja kuulemis- ja osallistumismenettelyjä kuin määräysten antamisessa kokonaisuutena. Tämäkin puoltaa määräysten päivittämisen valtuuden delegointia (tai säilyttämistä) alimmillaan viranomaistasolle. Kunnissa on kuitenkin voitu delegoida esimerkiksi määräyksistä poikkeaminen ympäristönsuojelun viranhaltijalle, ja tätä puoltaa poikkeamismenettelyn sujuvuus kuntalaiselle tai toiminnanharjoittajalle. Tällöin tulee kiinnittää erityistä huomiota poikkeamista koskevan määräyksen tarkkarajaisuuteen, jotta turvataan poikkeamismenettelyn yhdenvertaisuus kuntalaisille ja toiminnanharjoittajille. Määräysten tulee toki kokonaisuutena noudattaa aina norminannon tarkkarajaisuuden ja selkeyden periaatetta.

Ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalan laajentaminen

Kuntien ympäristönsuojelun viranhaltijoiden haastatteluissa⁷¹ sekä ympäristönsuojelun viranomaispäivillä suoritetussa kyselyssä⁷² viranhaltijoilta kysyttiin, pitäisikö ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaa laajentaa koskemaan myös YSL:n nojalla luvanvaraista toimintaa. Ajatuksen ytimessä on ympäristölupamenettelyn keventäminen: määräykset voisivat olla mainittuna luvassa toiminnassa huomioonotettavina (nykyisissä luvissa jätehuoltomääräykset on usein huomioitu tällä tavoin) tai ne

70 Webropol-haastattelut.

71 Haastattelut suullisesti ja webropol-lomakkeella.

72 Ympäristönsuojelun viranomaispäivät 12.6.2019, Tampere.

voisivat koskea myös luvallista toimintaa muodostaen ympäristönsuojelun minimitaso kunnassa.⁷³ Haastatteluiden ja kyselyn perusteella noin 60 % viranhaltijoista kannattaa läpäisyperiaatetta.⁷⁴

Soveltamisalan laajentamisen ongelmakohtiksi viranhaltijat mainitsivat webropol-kyselyssä ja haastatteluissa monenlaisia seikkoja. Mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin, tulisi toiminnanharjoittajille lisävelvoitteita, sillä muun lainsäädännön ja eri alojen BAT-asiakirjojen muutosten lisäksi toiminnanharjoittajien tulisi seurata myös ympäristönsuojelumääräysten muutoksia. Ympäristöluvissa tulisi tällöin viitata ympäristönsuojelumääräyksiin tai antaa erikseen lupamääräykset lievennyksistä määräyksiin. Tämä voisi hankaloittaa lupaprosessia. Kunnissa koettiin myös, että lupien valvonta voisi muuttua vaikeammaksi, kun luvan lisäksi tarkastuksilla tulisi huomioida ympäristönsuojelumääräykset. Tehtäessä muutoksia tai päivityksiä ympäristönsuojelumääräyksiin pitäisi mahdollisesti myös ympäristölupiin tehdä muutoksia. Kuntien viranhaltijat pohtivat myös, että ympäristöluvan tarkoituksena on kohdistaa nk. tavallisesta poikkeavaa (yritys-)toimintaa sellaisille alueille, jossa voidaan sallia normaalia suurempaa ympäristön pilaantumista esimerkiksi melupäästöjen suhteen. Mikäli ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaa siis laajennettaisiin, voisi tällaisen toiminnan sijoittumisen ohjaaminen olla vaikeampaa. Mikäli ympäristöluvan valvovana viranomaisena on valtion valvontaviranomainen, tulisiko tällöin tarkastuksella olla mukana sekä kunnan että valtion valvontaviranomainen, kun ympäristönsuojelumääräyksiä valvonta on osoitettu kunnille?

Soveltamisalan laajentamisella voitaisiin kuitenkin mahdollisesti parantaa toiminnanharjoittajien tasavertaista kohtelua kunnissa. Kun luvan pohjalla olisivat kaikkia kuntalaisia ja toiminnanharjoittajia sitovat ympäristönsuojelumääräykset, tarkasteltaisiin jokaisen luvan myöntämisen yhteydessä toiminnanharjoittajia ”samojen lasien lävitse”. Kuntien ympäristönsuojelumääräyskokoelmien laatimisen tulisi kuitenkin tapahtua yhtenäisen käytännön mukaisesti, jotta voitaisiin varmistua toiminnanharjoittajien ja kuntalaisten tasavertaisesta kohtelusta. Tämän saavuttamiseksi määräyksistä voisi olla syytä tehdä kunnille pakolliset rakennusjärjestyksen tapaan.

Ympäristönsuojelumääräysmalli-hankkeen tavoitteena oli toisaalta myös määräyskäytännön yhtenäistäminen, joten opas todennäköisesti vaikuttaa määräysten yhdenvertaisuuteen kansallisesti, mikäli kunnat päivittävät määräyksiä ja laativat uusia määräyksiä oppaan pohjalta.

Läpäisyperiaatetta puoltaa se seikka, että nykyisissäkin ympäristöluvuissa voi olla paljon yhtenevää sisältöä kunnan ympäristönsuojelumääräysten kanssa. Esimerkiksi maatalouden ympäristöluvuissa voi olla lupamääräyksiä lähes identtiset määräykset kunnan ympäristönsuojelumääräysten kanssa. Kunnan ympäristönsuojelun viranomaisen resurssien näkökulmasta toiminta voisi tehostua, mikäli tällainen päällekkäisten määräysten antaminen poistuisi. Mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin luvanvaraisiin toimintoihin, tulisi soveltaminen luontevasti osaksi myös ilmoituksenvaraista

73 Pietarinen 2014, s. 66.

74 Webropol-kyselyyn vastanneista viranhaltijoista (5 hlöä) 1 kannatti läpäisyperiaatetta, 3 ei osannut sanoa. Viranomaispäivillä kysymykseen vastasi 55 henkilöä, joista 63 % kannatti läpäisyperiaatetta.

toimintaa. YSL:n rekisteröintimenettelyn osalta ympäristönsuojelumääräysten soveltaminen on haastavampaa, sillä viranomaisella ei ole päätöstä tai anna toimintaa koskevia määräyksiä. Rekisteröitävien toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista säännellään pääsääntöisesti alakohtaisissa asetuksissa. Soveltamisalan laajentaminen rekisteröitävien toimien osalta voisi siis olla luontevinta tehdä toiminnanharjoittajan täyttämässä rekisteröinti-ilmoituksessa siten, että toiminnanharjoittaja ilmoittaisi noudattavansa toiminnassaan ympäristönsuojelumääräyksiä⁷⁵.

Yhteenvedona voidaan todeta, että määräysten tuomista läpäisyperiaatteella osaksi luvanvaraista toimintaa tulisi harkita tarkasti eri tahojen kannalta kiinnittäen huomiota kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien nykyiseen laajuuteen sekä toiminnanharjoittajien välisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Mikäli tällaista uudistusta lähdetäisiin toteuttamaan, olisi tarpeen määrittellä selkeästi, millä tavoin ympäristönsuojelumääräykset huomioitaisiin osana luvanvaraista toimintaa: tulisivatko määräykset sellaisenaan noudatettaviksi (ympäristönsuojelun minimitaso), ja niiden päälle annettaisiin tarvittaessa tiukempia tai muita määräyksiä vai annettaisiinko lupamääräykset normaaliin tapaan ja luvassa viitattaisiin ympäristönsuojelumääräyksiin muun toiminnan osalta? Tällaista uudistusta suunniteltaessa voisi olla myös tarpeen selvittää tarkemmin, voitaisiinko läpäisyperiaatteella tuoda todellisia resurssivaikutuksia ympäristönsuojelun viranomaistoimintaan. Tärkeää olisi, ettei uudistuksilla ainakaan lisättäisi ympäristönsuojelun viranomaisten työtaakkaa tai toiminnanharjoittajien byrokratiavelvoitteita.

Ympäristönsuojelumääräysten rikkomisen kriminalisointi

Ympäristönsuojelumääräysten rikkominen on hallintopakon käyttämisen peruste. Määräysten rikkomista ei nykyisellään ole suoraan kriminalisoitu, toisin kuin esimerkiksi MRL:n mukaisen kunnan rakennusjärjestyksen määräysten rikkomista.⁷⁶ Myös jätehuoltomääräysten rikkominen on jätelain 147 §:n 1 momentin 16 kohdan nojalla kriminalisoitu. Ympäristönsuojelulain muutoksen yhteydessä vuonna 2004 lain esitöissä ehdotettiin vanhan ympäristönsuojelulain 116 §:n muutosta siten, että myös silloisen 19 §:n nojalla annettujen kunnan ympäristönsuojelumääräysten rikkominen olisi johtanut tuomitsemiseen ympäristönsuojelulain rikkomisesta sakkoihin. Hallituksen esityksessä katsottiin, että kyseinen muutos olisi ollut luonteeltaan lähinnä selventävä.⁷⁷ Ympäristövaliokunta totesi tuolloin, että muutosta ei olisi voitu pitää yksinomaan selventävänä, vaan se olisi muuttanut rangaistussäännöksen alaa. Valiokunta katsoi, että muutossäännöksen suhde perustuslakiin olisi tullut selvittää. Ongelmallista valiokunnan mielestä oli etenkin ympäristönsuojelumääräysten suhde PL 80.1 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Myös rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rangaistukseen tuomitsemisen tulee perustua lakiin. Ympäristövaliokunta kiinnitti huomiota myös

⁷⁵ Pietarinen 2014, s. 66.

⁷⁶ MRL 185 §.

⁷⁷ HE 227/2004 vp, s. 18.

muiden vastaavien kunnallisten määräysten rikkomisen kriminalisointiin ja niiden suhteeseen perustuslakiin sekä niiden yleiseen hyväksyttävyyteen.⁷⁸

Kyseinen muutos jäi tuolloin tekemättä, sillä kriminalisoinnin tuominen lakiin olisi siis pitänyt ympäristövaliokunnan mietinnön mukaan paremmin selvittää. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ympäristönsuojelumääräysten rikkominen tai laiminlyöminen on valvontatoimien ja hallintopakon käyttämisen peruste. Ympäristönsuojelumääräysten rikkomisen kriminalisointia voitaisiin pohtia uudelleen, mikäli ympäristönsuojelumääräyksillä olisi tulevaisuudessa vastaava rooli kuin rakennusjärjestyksellä pakollisena ohjauskeinona kunnissa.

78 YmVM 2/2005 vp, s. 4.

Osa II

Mallimääräykset ja -perustelut

Ympäristönsuojelumääräysten laatimisoppaan toisen osan tarkoituksena on toimia työkaluna määräysten laatimisessa. Mallimääräykset on jaettu kategorioihin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien päästöjen lähteiden tai toimintojen mukaan. Opas noudattelee samaa rakennetta, joita kunnissa on perinteisesti käytetty ympäristönsuojelumääräyskokoelmissa. Mallimääräysten ohella annetaan myös malliperustelut määräyksille.

Mallimääräyksiä ei ole tarkoitus kopioida sellaisenaan, vaan hyödyntää oppaan I osaa määräysten paikallisen tarpeen hahmottamisessa. Määräyksiä voi olla syytä tarkentaa tai täydentää kuntakohtaisesti ja toisaalta kunnassa ei välttämättä tarvita kaikkia määräyksiä, joista on tässä oppaassa annettu esimerkkejä. Mallimääräysten tarkoitus on hahmotella suuntaviivat sille, mistä asioista ja millä tavalla määräyksiä voidaan antaa. Tarkoituksena ei siis ole, että kunnan pitäisi antaa määräyksiä kaikista tässä oppaassa esitetyistä asioista.

Eri kategorioissa voi olla annettuna useampi saman kaltainen mallimääräys, jotta kunnassa voidaan harkita, minkä tyyppinen määräys palvelee kunnan tarvetta. Mallimääräyksessä olevien (esimerkiksi pohjavesialue-termin edellä) tyhjää tilaa ilmaisevien viivojen tarkoitus on osoittaa, että alue tulee määrittellä tarkemmin kuntakohtaisesti. Mallimääräysten ja -perustelujen perässä voi lisäksi olla hakasulkeissa vihreällä tekstiä, jossa ohjeistetaan mahdollisista kuntakohtaisista lisäyksistä varsinaisiin määräyksiin. Oppaan lopussa on listattuna esimerkkejä sellaisista asioista, joista määrittäminen ei kuulu ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaan.

Ympäristönsuojelumääräysten tulisi kohdistua selkeästi rajattuihin toimintoihin tai yleisiin käyttäytymistapoihin, joita ei voida muutoin säädellä.⁷⁹ Määräysten tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia ja niiden tulee olla ymmärrettäviä myös yksittäiselle kuntalaiselle tai toiminnanharjoittajalle. Jotta yksittäinen määräys on perusteltu, tulee sen olla YSL 202 §:n mukainen, paikallisesti tarpeellinen ja kohdistua tunnistetun pilaantumisriskin ehkäisemiseen.

Määräykset ovat sitovia ja kaikkia kuntalaisia velvoittavia. Erilaiset suositukset tai ohjeet eivät kuulu määräyskokoelmaan: kokoelmasta tulee käydä lukijalle selväksi, että määräykset ovat velvoittavia. Mikäli määräysten väliin kirjoitetaan ohjeita tai

⁷⁹ HE 84/1999, s. 51.

suosituksia, tulee kokoelmasta vaikeasti ymmärrettävä ja sovellettava. Määräysten perusteludokumentissa voidaan pykäläviittausten ohella avata laajemmin yksittäisen määräyksen taustoja ja tarkoitusta. Perustelutkaan eivät silti voi sisältää suosituksia tai ohjeita. Mikäli kunnassa halutaan ohjeistaa ja neuvoa kuntalaisia tai toiminnanharjoittajia esimerkiksi jätevesiasioissa, tulee ohjeistuksen tapahtua esimerkiksi kunnan internet-sivuilla tai muilla tavoin tiedottamalla.

Suosittelava rakenne ympäristönsuojelumääräyksille olisi:

Yleiset määräykset

Määräysten antaminen ja valvonta

Tavoitteet (määräykset annetaan pilaantumisen ehkäisemiseksi)

Soveltaminen ja suhde muihin määräyksiin (kunnan alue, ei koske luvanvaraisia tms. toimia)

Määritelmät ja paikalliset olosuhteet

Substanssia koskeva alaluku (jätevedet)

Substanssia koskeva alaluku (maatalous)

Substanssia koskeva alaluku (melu)

Substanssia koskeva alaluku (ilmansuojelu)

Substanssia koskeva alaluku (jätteet)

Substanssia koskeva alaluku (kemikaalit)

Substanssia koskeva alaluku (muut toiminnot)

Poikkeaminen

Määräysten rikkominen ja seuraamukset

Voimaantulo (ja siirtymäsäännökset)

Yleiset määräykset

Määräysten yleisessä osassa tulisi olla säännökset määräysten antamisen toimivallasta, valvonnasta, määräysten tavoitteista ja suhteesta muihin säännöksiin. Jotta määräykset olisivat selkeät ja tarkkarajaiset, ne lainkohdat, joihin määräysten antaminen perustuu, on syytä mainita lakiviittauksina määräystekstissä. Määräyksissä on hyvä myös rajata selkeästi ne toiminnot, joihin määräyksiä ei lain mukaan sovelleta. Yleisessä osassa annetaan myös määräykset koskien kunnassa määriteltäviä herkkiä alueita sekä määräyskokoelmassa käytettävien termien määritelmiä. Termien määrittelyssä tulee käyttää lain terminologiaa, jotta vältetään ristiriitaisuuksilta ja sekaannuksilta.⁸⁰

⁸⁰ Pietarinen 2014, s. 31.

Mallimääräykset

Määräysten antaminen ja valvonta

- Ympäristönsuojelumääräykset on antanut ympäristönsuojelulain (527/2014) 202 §:n nojalla _____ kunnanvaltuusto/muu toimielin.
- Näiden määräysten noudattamista valvoo YSL 22 §:n mukaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. _____ kunnassa ympäristönsuojeluviranomaisena toimii _____ lautakunta.
- Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi siirtää ympäristönsuojelumääräysten mukaista toimivaltaansa alaiselleen viranhaltijalle siten kuin kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) 7 §:ssä säädetään.

Määräysten tavoitteet

Ympäristönsuojelumääräysten tarkoituksena on YSL 202 §:n mukaisesti paikalliset olosuhteet huomioiden ottaen ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia haittoja siten kuin ympäristönsuojelulaissa on säädetty. Kunnan viranomaisten tulisi lupa-asioita ratkaistessaan ja muita viranomaispäätöksiä tehdessään huomioida ympäristönsuojelumääräysten säännökset.

Määräysten soveltaminen ja suhde muihin määräyksiin

Nämä ympäristönsuojelumääräykset ovat voimassa koko _____ kunnan alueella, ellei yksittäisessä määräyksessä toisin määrätä.

YSL 202 §:n 2 momentin mukaisesti ympäristönsuojelumääräykset eivät voi koskea:

- 1) luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa;
- 2) 31 §:ssä tarkoitettua koeluonteista toimintaa;
- 3) 120 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksellisia tilanteita;
- 4) 136 §:n 1 momentissa tarkoitettua pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevaa ilmoitusmenettelyä;
- 5) puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen toimintaa.

Määräykset voivat YSL 202 §:n 3 momentin mukaisesti 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) sellaisten alueiden määrittelyä, 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;
- 5) sellaisten alueiden ja vyöhykkeiden määrittelyä, joilla lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan;
- 6) valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista;
- 7) vesien ja meriympäristön tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman tai merenhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia.

Ympäristönsuojelumääräyksiä sovelletaan rinnan muiden kunnallisten määräysten kanssa.

Määritelmät ja paikalliset olosuhteet

Tässä määräyksessä määritellään määräyskokoelmassa käytettävä terminologia sekä mitä paikallisia olosuhteita kunnassa on tunnistettu määräysten antamisen perustaksi. Paikallisuutta voidaan tuoda esille esimerkiksi luettelemalla kunnassa tunnistetut pilaantumiselle herkät alueet ja ympäristöt sekä kuvailemalla muita kunnan erityispiirteitä (maatalousvoittoinen kunta, paljon pienteollisuutta, kaupunkialue jne.).

Määritelmät ovat tärkeitä määräysten ymmärrettävyyden ja sovellettavuuden kannalta. Yleisiä määriteltyjä termejä ovat esimerkiksi

- (luokitellut) pohjavesialueet
- ranta-alueet
- taajaan rakennetut alueet
- vesistö
- jäteveden perustason ja perustasoa ankarampi puhdistusvaatimus
- harmaat jätevedet
- vähäiset jätevedet

Määritellyt pilaantumiselle herkät alueet tulee esittää myös karttaliittein. Määritelmässä viitataan karttaliitteeseen, jossa kyseinen alue rajataan kiinteistökohtaisella tarkkuudella. Karttaliitteet on syytä olla saatavilla helposti päivitettävässä muodossa myös internetissä.

Määräykset jätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla

Määräykset hule- ja pesuvesien aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi

Pohjavesi- ja ranta-alueilla voi olla perusteltua rajoittaa pesu- ja hulevesien johtamista maaperään tai vesistöön. Yksittäisen määräyksen antamiseen vaikuttaa mm. asutuksen tai loma-asutuksen keskittyminen, alueen muu kuormitus ja maankäyttö. Myös taajaan rakennetuilla ja asemakaavoitetuilla alueilla voi olla tarpeen antaa määräyksiä yleisten alueiden hulevesiviemäriin johdettavista jätevesistä. Kunnan rakennusjärjestyksessä voi olla myös määräyksiä koskien muun muassa hulevesiviemäriin johdettavien vesien laatua.⁸¹

Kunnissa on usein annettu määräyksiä autojen, veneiden, koneiden ja laitteiden sekä esimerkiksi mattojen pesusta. Yleinen ja hyväksi koettu käytäntö näyttäisi olevan pesuvesien ja pilaavia tai vaarallisia aineita sisältävien vesien vesistöön tai ojaan ja pohjavesialueilla maaperään johtamisen kieltäminen.⁸² Vaikka pohjaveden ja maaperän pilaaminen on kielletty suoraan ympäristönsuojelulain 16 ja 17 §:n nojalla, ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan antaa näitä peruskieltoja tarkempaa sääntelyä.

⁸¹ Ks. MRL 103j §.

⁸² Pietarinen 2014, s 37–39.

Kaupunkialueilla ympäristönsuojelumääräyksillä on esimerkiksi voitu rajoittaa autojen ja veneiden pesu vain tähän tarkoitukseen rakennetuille paikoille, joissa vedet johdetaan asianmukaisen esikäsittelyn (kuten hiekan- ja öljynerotin) kautta viemäriin tai umpisäiliöön. Yleisiltä katualueilta valumavedet johdetaan hulevesiviemäriin, joka usein purkautuu suoraan ojaan tai vesistöön. Toisaalta haja-asutusalueella, joka ei sijaitse pohjavesi- tai ranta-alueella ei välttämättä ole tarvetta kieltää yksittäistä auton- tai muun vastaavan laitteen pesua yksityisellä kiinteistöllä, kunhan pesuvedet eivät kuitenkaan pääse suoraan vesistöön. Määräyksillä on voitu myös puuttua ammattimaiseen pesutoimintaan ja siinä käytettäviin pesuaineisiin.

Mallimääräykset

Ajoneuvojen, koneiden, veneiden ja muiden vastaavien laitteiden pesu

- Ajoneuvojen, veneiden, koneiden ja muiden vastaavien laitteiden pesu on kielletty yleisillä katu- ja tiealueilla, parkkipaikoilla ja ranta-alueilla. Pesuainetta sisältäviä vesiä ei saa johtaa suoraan vesistöön.
- _____ pohjavesialueilla ajoneuvojen, veneiden, koneiden ja muiden vastaavien laitteiden pesu on kielletty paitsi tähän tarkoitukseen rakennetulla pesupaikalla, josta pesuvedet johdetaan asianmukaisen esikäsittelyn jälkeen viemäriin tai umpisäiliöön siten, ettei pohjaveden pilaantumisen vaaraa synny.
- Ajoneuvojen, veneiden, koneiden ja muiden vastaavien laitteiden säännöllisessä ja laajamittaisessa pesutoiminnassa pesuvedet on johdettava asianmukaisen esikäsittelyn kautta jätevesiviemäriverkostoon. Viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla pesuvedet on esikäsiteltävä ja johdettava hyväksytyyn jätevesien käsittelyjärjestelmään.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 ja tapauskohtaisesti 7 kohdalla
- YSL 16 ja 17 §:illä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Määräyksellä voidaan estää ajoneuvojen, veneiden ja muiden laitteiden pesussa liukenevien haitallisten aineiden, kuten öljyn tai liuottimien pääsy vesistöihin, maaperään tai pohjaveteen.
- Määräys on tarpeen _____ alueen herkän ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.⁸³ _____ pohjavesialueella pesussa käytettävät pesuaineet aiheuttavat pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Yleisiltä katualueilta pesuvedet kulkeutuvat hulevesiviemäroinnin kautta suoraan ympäristöön.
- Laajamittaisessa pesutoiminnassa syntyy huomattavia määriä pesuvesiä, jotka sisältävät pesuaineita sekä pesussa liuenneita muita haitallisia aineita, jotka aiheuttavat ympäristön pilaantumisen vaaraa.

⁸³ Määräys voidaan kohdistaa esimerkiksi taajaan rakennetulle alueelle, vesistön ranta-alueelle tai pohjavesialueelle.

Eläintilojen ja maito huoneiden jätevedet

Kunnissa, joissa on paljon YSL:n lupa- tai ilmoitusmenettelyn piiriin kuulumattomia eläinsuojia voi olla tarpeen antaa ympäristönsuojelumääräyksiä koskien eläintilojen ja maito huoneiden pesuvesien käsittelyä. Maito huoneiden pesuvedet sisältävät maito huoneen, maidonkeruuputkiston, lypsyaseman ja tilatankin pesuvedet. Eläintilojen pesuvesiä syntyy, kun eläinten tiloja pestään esimerkiksi paine- tai höyrypesurilla. Mikäli maito huoneiden pesuvedet sisältävät käymäläjätevesiä, ne tulee käsitellä ympäristönsuojelulain 16 luvussa talousjätevesille asetettujen velvoitteiden mukaisesti (haja-asutusalue) tai viemäriverkoston alueella johtaa viemäriin.⁸⁴ Kunnissa voi olla eläinsuojien ja paikallisen vesihuoltolaitoksen välillä tehty myös sopimuksia talousjätevedestä poikkeavan jäteveden johtamisesta.

Ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan määrätä käymäläjätevesiä sisältämättömien maito huoneen ja eläintilojen pesuvesien käsittelystä. Määräykset voivat koskea myös jalostukseen kelpaamattoman maidon johtamista virtsa- tai lietesäiliöön.⁸⁵ Eläinsuojissa olevien sosiaalitulojen jätevesien johtamisessa on huomioitava niiden määrä sekä se, sisältävätkö ne käymäläjätevesiä.

Mallimääräykset

Maito huoneiden ja eläintilojen pesuvedet

- Viemäriverkoston ulkopuolisilla alueilla maito huoneiden ja eläintilojen pesuvedet, jotka sisältävät käymäläjätevesiä, tulee käsitellä tarkoitukseen suunnitellussa erillisessä käsittelyjärjestelmässä tai yhdessä talousjätevesien kanssa yhteiskäyttöön suunnitellussa käsittelyjärjestelmässä.
- Sellaiset pesuvedet, jotka eivät sisällä käymäläjätevesiä sekä jalostukseen kelpaamaton maito voidaan johtaa liete- tai virtsasäiliöön, mikäli säiliön mitoitus on riittävä. Säiliöiden mitoituksessa on tällöin huomioitava pesuvesien ja jätemaidon vuosittainen määrä. Liete- tai virtsasäiliöön johdettavat pesuvedet eivät saa sisältää ympäristölle haitallisia aineita.
- Eläinsuojan sosiaalitulojen harmaat jätevedet voidaan johtaa virtsa- tai lietesäiliöön, mikäli niiden määrä on vähäinen.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- _____ kunnassa on runsaasti sellaisia eläinsuojia, jotka eivät ole ympäristölupavelvollisia tai joihin ei sovelleta ympäristönsuojelulain 115a §:n mukaista ilmoitusmenettelyä. Tällaisten eläinsuojien jätevesistä voi aiheutua ympäristön pilaantumisen vaaraa, joten niiden käsittelyä ja johtamista koskevat ympäristönsuojelumääräykset ovat tarpeelliset.

⁸⁴ Ympäristöministeriö 2010, s. 79–80. Ministeriön ohjeesta oli tämän oppaan kirjoittamisen aikaan tekeillä päivitys.

⁸⁵ Pietarinen 2014, s. 38.

- Eläinsuojien jätevedet voivat ympäristöön johdettuna aiheuttaa merkittävää piste-
mäistä kuormitusta ja ympäristön pilaantumisen vaaraa. Ympäristölupajärjestelmän
ja ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle jäävien tilojen osalta määräyksellä voidaan estää
jätevesien aiheuttamaa ympäristön pilaantumista.
- _____ alueella sellaisten eläintilojen, jotka eivät ole ympäristölupa- tai
ilmoitusmenettelyn piirissä, jätevedet voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumisen
vaaraa.

Jätevesien käsittely pohjavesialueilla ja muilla herkiksi luokitelluilla alueilla

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä on perinteisesti annettu määräyksiä liittyen haja-asutuksen talousjätevesiin. Viemäriverkoston ulkopuolisten alueiden jätevesistä säädetään ympäristönsuojelulain 16 luvussa sekä talousjätevesien käsittelystä viemäriverkoston ulkopuolisella alueella annetussa valtioneuvoston asetuksessa (157/2017, jätevesiasetus).

Ympäristönsuojelulain 156c §:n mukaan ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan antaa 202 §:n nojalla perustason puhdistusvaatimusta ankarampia vaatimuksia, jos ne ovat välttämättömiä paikallisten ympäristöolosuhteiden vuoksi. Ankarammat puhdistusvaatimukset määritellään hajajätevesiasetuksen 4 §:ssä: pilaantumiselle herkiksi määritellyillä alueilla kuormituksen tulee vähentyä⁸⁶ orgaanisen aineen osalta vähintään 90 %, fosforin vähintään 85 % ja kokonaistypen osalta vähintään 40 %. Mikäli annetaan ympäristönsuojelumääräys 156c §:n nojalla, tulevat siis hajajätevesiasetuksen 4 §:n mukaiset puhdistusvaatimukset velvoittaviksi. Kunnassa voidaan kuitenkin määrätä myös tätä ankarammista puhdistamisvelvoitteista, mikäli se katsotaan paikallisten olosuhteiden vuoksi tarpeelliseksi.

Myös esimerkiksi terveydensuojeluviranomainen voi antaa määräyksiä terveyden suojelemiseksi ja terveyshaitan torjumiseksi perustason puhdistusvaatimusta ankarammasta vaatimuksesta ja tämä on syytä huomioida ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa.⁸⁷

Määrättäessä jätevesien johtamisesta tulisi punnita, onko alueen luonteen huomioiden tarpeen määrätä perustason puhdistusvaatimusta ankarammasta puhdistamisvelvollisuudesta tai kieltää jätevesien imeyttäminen maaperään tai esimerkiksi ojaan johtaminen kokonaan.⁸⁸ Tähän vaikuttaa esimerkiksi pohjavesialueella maaperä, pohjaveden pinnan sijainti suhteessa maanpintaan ja ranta-alueella muu vesistöön kohdistuva kuormitus ja jäteveden käsittelyjärjestelmän etäisyys vesistöä. Muita herkiksi määriteltyjä alueita voivat olla esimerkiksi hiekkaharjut, saaret, vedenottamoiden lähialueet tai taajaan rakennetut alueet (jotka ovat vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen ulkopuolella). Joissain kunnissa on myös voitu kokonaan kieltää vesikäymälän raken-

86 Verrattuna käsittelemättömän jäteveden aiheuttamaan kuormitukseen. Laskennallinen kuormitus määritellään jätevesiasetuksessa säädetyn haja-asutuksen kuormitusluvun ja kiinteistön asukasmäärän tulona.

87 HE 128/2016 vp, s. 38.

88 Mikäli kielletään jäteveden johtaminen vesistöön, maaperään, ojaan tai vastaavaan, perustellaan määräys 202 §:n 3 momentin 4 kohdalla.

taminen sellaiseen paikkaan, jossa ei ole ympärivuotista tieyhteyttä eikä näin ollen mahdollisuutta säännölliseen lietetyhjennykseen.

Ympäristönsuojelumääräykset ankarammasta puhdistustasosta astuvat voimaan, kun YSL:n mukainen perustason puhdistusvaatimus on täytettävä. Tämä tarkoittaa, että ranta- ja pohjavesialueilla voidaan soveltaa ankaramman puhdistamisveloitteen ympäristönsuojelumääräystä aikaisintaan 31.10.2019. Mikäli kunta on määritellyt ranta-alueeksi esimerkiksi 200 metriä keskivedenkorkeudesta ulottuvan alueen, ei määräystä sovelleta lain tarkoittaman ranta-alueen (100 metriä) ulkopuolella ennen kuin kiinteistöllä ryhdytään lain 156 b §:n tarkoittamiin muutos- tai korjaustöihin.⁸⁹ Tämä johtuu siitä, että ympäristönsuojelulaissa ranta-alueeksi määritellään keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta 100 metrin päähän ulottuva alue ja sen ulkopuolella noudatetaan, mitä laissa säädetään ranta- ja pohjavesialueiden ulkopuolisista alueista.

Alueiden rajauksessa on syytä pohtia, annetaanko esimerkiksi yleisesti ranta-alueita koskevia määräyksiä, jolloin määräykset koskevat kunnan kaikkien vesistöjen⁹⁰ ranta-alueita, vai kohdistetaanko määräyksiä tarkemmin tiettyjen vesistöjen ranta-alueille. Alueiden nykyisestä ja suunnitellusta käytöstä ja kuormituksesta riippuen eri alueille voi olla tarpeen antaa tiukempia määräyksiä, kun taas joillain alueilla YSL:n vaatimusten täyttäminen voi olla riittävä. Vesien- ja merenhoidon suunnitelmat voivat tarjota näkökulmaa ja konkreettista ohjeistusta ranta- ja pohjavesialueille kohdennettujen määräysten hahmotteluun ja ovat myös peruste ympäristönsuojelumääräysten antamiselle. Vesienhoitosuunnitelmien valmistelussa tuotettua vesistökohtaista paikatietoa on saatavilla Suomen ympäristökeskuksen Vesikartta-palvelusta⁹¹.

Herkät alueet, joihin määräykset kohdistetaan, esitetään määräysten liitteenä selkeästi karttaan merkittynä. Karttojen olisi hyvä olla sähköisessä muodossa sellaisella tarkkuudella, että kartasta on mahdollista erottaa herkän alueen rajat yksittäisten kiinteistöjenkin kohdalla. Tekemällä tarkat karttaliitteet helpotetaan määräysten soveltamista käytännössä: maastokäynnillä tulee olla mahdollista määrittää, missä herkän alueen raja kulkee. Rajoja määriteltäessä tulee kiinnittää huomiota myös kaavoitukseen ja olemassa olevaan asutukseen ja muihin seikkoihin, jotka vaikuttavat määräysten soveltamiseen ja valvontaan käytännössä.

89 Ympäristöministeriö 2017, s. 68.

90 Vesilain 3.1 §:n 3 kohdan mukaan vesistöllä tarkoitetaan järveä, lampea, jokea, puroa tai muuta luonnollista vesialuetta sekä tekojärveä, kanavaa ja muuta vastaavaa keinotekoisista vesialuetta.

91 Suomen ympäristökeskus, Vesikartta.

Mallimääräykset

Jätevesien johtaminen viemäriverkoston ulkopuolisella herkällä alueella

- _____ pohjavesialueella/ ranta-alueella/ muulla alueella puhdistetun ja puhdistamattoman talousjäteveden imeyttäminen maaperään ja johtaminen ojaan, no-roon, puroon tai vesistöön on kielletty.
- _____ pohjavesialueella/muulla alueella talousjätevedet tulee johtaa umpi-naiseen säiliöön, josta ne on toimitettava kunnan osoittamaan jätevedenkäsittelyyn. Vaihtoehtoisesti jätevedet voidaan johtaa suljetussa viemärissä _____ alueen ulkopuolelle asianmukaiseen jätevedenkäsittelyyn.
- _____ pohjavesialueella/muulla alueella jätevedet on käsiteltävä tiiviissä jä-tevesijärjestelmässä ja puhdistettu jätevesi johdettava pohjavesialueen ulkopuolelle.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella

- YSL 202 §:n 3 momentin 4 kohdalla ja tapauskohtaisesti 7 kohdalla
- YSL 17 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Puhdistettukin jätevesi sisältää ravinteiden lisäksi esimerkiksi ulosteperäisiä mikro-beja, lääkeainejäämiä, raskasmetallijäämiä ja muita vastaavia aineita, jotka voivat aiheuttaa pohjaveden pilaantumisen riskin sekä vaarantaa pohjaveden laadun/vesistön tilan.
- Ranta-alueilla/ _____ vesistön ranta-alueella puhdistetun jäteveden johtaminen maaperään, ojaan tai vesistöön saattaa vaarantaa vesistön hyvän tilatavoitteen [viit-taus vesienhoitosuunnitelmaan tai toimenpideohjelmaan] saavuttamisen.
- Puhdistetunkin jäteveden johtaminen maaperään, ojaan tai vesistöön lisää _____ vesistön ravinnekuormaa alueen tiheän asutuksen/loma-asutuksen/muun kuormi-tuksen vuoksi.

Mallimääräys

Talousjätevesien puhdistusvaatimukset herkillä alueilla

- _____ alueella tulee talousjätevesien ja niihin rinnastettavien jätevesien käsittelyssä noudattaa ympäristönsuojelulain tarkoittaman perustason puhdistus-vaatimuksen tasoa ankarampaa puhdistusvaatimusta. Ankarammat puhdistusvaati-mukset määritellään hajajätevesiasetuksen 4 §:ssä (orgaaninen 90 %, kokonaisfos-fori 85 % ja kokonaistyyppi 40 %). [Myös määräyskokoelman määritelmässä voidaan määritellä vaaditun puhdistuksen taso, joka voi olla myös hajajätevesiasetuksen mää-ritelmää tiukempi.]

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 156c §:n 2 momentilla
- YSL 202 §:n 3 momentin 7 kohdalla (tapauskohtaisesti)
- YSL 17 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

- _____ vesistön hyvän ekologisen tilan saavuttamisen/tilan huononemisen välttämisen vuoksi talousjätevesien aiheuttaman kuormituksen vähentäminen on tärkeää vesistön ranta-alueilla [viittaus vesienhoitosuunnitelmaan, vesistökohtaiset tavoitteet ja vesistön tila].
- Perustason puhdistusvaatimuksen täyttäminen ei _____ ranta-alueella ole riittävä vesistöön kohdistuvan kuormituksen vähentämiseksi [tähän voi kirjoittaa lisäksi vesistökohtaista tietoa vesistön tilasta, tilatavoitteista ja vesistöön kohdistuvasta kuormituksesta]. Puhdistettu talousjätevesi sisältää ravinteiden lisäksi myös muita vesistön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia aineita, kuten raskasmetalleja, lääkejäämiä ja ulosteperäisiä mikrobeja.
- Ankaramman puhdistusvaatimuksen mukainen puhdistustaso on tarpeen pohjaveden pilaantumisen ehkäisemiseksi ja pohjaveden pilaantumisen vaaran ehkäisemiseksi _____ pohjavesialueella.

Mallimääräys

Vesikäymälän rakentaminen saarissa tai vastaavissa kohteissa

- Vesikäymälän rakentaminen on kielletty sellaisilla kiinteistöillä, joihin ei ole ympäri- vuotista tieyhteyttä tai mahdollisuutta säännölliseen lietetyhjennykseen.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla
- YSL 155 §:n 1 momentilla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Määräyksellä ehkäistään vesikäymälän jätevesistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista sellaisilla alueilla, joihin ei päästä ympäri- vuotisesti suorittamaan lietetyhjennyksiä tai esimerkiksi huoltamaan epäkunnossa olevaa jätevesijärjestelmää. _____ kunnassa/kaupungissa tällaisia alueita ovat esimerkiksi saaret, jotka eivät ole lietetyhjennyksen piirissä. Mantereella vastaavia kiinteistöjä ovat esimerkiksi kiinteistöt, joille ei johda lietetyhjennyskaluston kestävää tietä.
- Saarissa tai vastaavilla alueilla jätevesiä ei ole mahdollista käsitellä YSL 155.1 §:n mukaisesti. Tästä johtuen on perusteltua kieltää vesikäymälän rakentaminen kyseisillä alueilla.

Vähäiset talousjätevedet

Ympäristönsuojelulain 155 §:n mukaan käsittelemättömiä jätevesiä ei saa johtaa maahan, ojaan, vesistöön, tekolammikkoon tai noroon. Kyseisen pykälän mukaan käsittelemättömien jätevesien maahanjohtamiskiellosta voidaan poiketa, mikäli johdettavan jäteveden määrä on vähäinen eikä kyseessä ole käymäläjätevesi eikä jätevesistä voi aiheutua pilaantumisen vaaraa. Käytännössä tällaiset kohteet ovat usein esimerkiksi rantasaunoja, jotka ovat nk. kantoveden varassa.

Vähäisten jätevesien määrittelyä käsitellään kattavasti ympäristöministeriön julkaisemassa haja-asutuksen jätevesioppaassa. Oppaan mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ratkaisee rajatapauksissa, milloin jätevesien määrä on vähäinen. Ratkaistaessa vähäisten jätevesien maahan johtamista on tilannetta arvioitava kokonaisvaltaisesti punniten kaikkia kokonaiskuormitukseen vaikuttavia tekijöitä kaava- maisten kriteerien sijaan. Kuitenkin samantyyppisissä tilanteissa tulee muistaa yhdenvertaisuus.⁹²

Alueesta riippuen voi olla tarpeen antaa YSL 155 §:ää tarkentavia ympäristönsuojelumääräyksiä vähäisten jätevesien johtamisesta. Määräyksessä voidaan esimerkiksi määrittellä etäisyys vesistöä, jolla jätevesiä voidaan imeyttää maahan. Määräyksen tarveharkintaan vaikuttaa mm. vesistöön kohdistuva muu kuormitus, maaperän koostumus ja arvioitu syntyvän jäteveden määrä (kiinteistön käyttö). Määräystä annettaessa olisi hyvä myös määrittellä, mitä kunnassa tarkoitetaan vähäisellä määrällä jätevettä. Joissain kunnissa on esimerkiksi voitu määrittellä enimmäismäärä (litroissa), jonka yli menevää jätevesimäärää ei voida katsoa vähäiseksi. Vähäisen jäteveden määrittely voidaan sijoittaa joko määräyskokoelman määritelmiin tai määräysten perusteluihin.

Mallimääräykset

Vähäisten jätevesien johtaminen

- YSL 155.2 §:n mukaan muut kuin vesikäymälän jätevedet voidaan johtaa puhdistamatta maahan, jos niiden määrä on vähäinen eikä niistä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa. _____ kunnassa sellaiset jätevedet, jotka eivät sisällä käymäläjätevesiä ja joiden määrä on vähäinen, voidaan imeyttää hallitusti maaperään, ei kuitenkaan lähemmäksi kuin __ metriä vesistöä. Maaperän on sovelluttava jätevesien imeyttämiseen eivätkä jätevedet saa joutua suoraan vesistöön tai ojaan.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 155 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

[Perusteluissa voidaan kuvailla niitä ympäristönsuojelullisia riskejä, joita harmaiden jätevesien johtamisesta maahan, ojaan, vesistöön tai vastaavaan voi aiheutua, eli millaiset asiat toimivat tapauskohtaisen harkinnan perusteena.]

Suojaetäisyydet

Ympäristönsuojelumääräyksissä on usein annettu määräyksiä suojaetäisyyksistä käsiteltyjen jätevesien purkupaikan tai käsittelyjärjestelmän ja herkäksi määriteltujen kohteiden välillä. Herkät kohteet ovat tavallista alttiimpia jäteveden aiheuttamalle pilaantumisriskille. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi:

⁹² Ympäristöministeriö 2017, s. 25–26.

-
- talousvesikaivo
 - rakennus tai naapurin tontin raja
 - vesistö ja
 - pohjaveden pinta.

Kuntien määräyksissä on suojaetäisyyksinä käytetty usein ympäristöministeriön hajajätevesioppaassa esiteltyjä yleisesti käytettyjä ohjeellisia suojaetäisyyksiä.⁹³ Suojaetäisyyksistä määrättäessä onkin suositeltavaa noudattaa näitä etäisyyksiä. Määräystä annettaessa suojaetäisyys voi olla järkevää antaa väljänä (esim. 30–100 m), jotta tapauskohtainen harkinta helpottuu.⁹⁴ Toisaalta voidaan määrätä myös vähimmäisetäisyydestä, josta voidaan sitten tapauskohtaisesti poiketa alaspäin. Molemmissa tapauksissa tilanne vaatii ympäristönsuojeluviranomaisen harkintaa ja olosuhteiden kartoittamista. Rakennusvalvontaviranomaista on syytä informoida suojaetäisyyksistä ja rakennusvalvonnan olisi hyvä pyytää ympäristönsuojeluviranomaisen (tai viranhaltijan) näkemys esimerkiksi lausuntona tai muuten neuvotellen jätevesijärjestelmien luvituksen yhteydessä. Suojaetäisyydet voivat olla määriteltynä myös rakennusjärjestyksessä tai kaavamääräyksissä. Annettaessa määräyksiä tulee varmistua siitä, ettei synny ristiriitaa tai päällekkäistä sääntelyä.

Kuntien määräyksissä on voitu myös määritellä maahanimeyttämön ja maaperäsuodattamon etäisyys pohjaveden pinnasta. Etenkin läpäisevällä maaperällä järjestelmistä saattaa aiheutua pohjaveden pilaantumiseriski, jos jätevesijärjestelmää ei huolleta tai tyhjenetä säännöllisesti, se on epäkunnossa tai väärin mitoitettu. Puhdistettukin jätevesi sisältää ravinteita ja muita aineita, joista saattaa aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Mikäli kunnassa ei ole kielletty jätevesien johtamista maaperään pohjavesialueella tai määrätty jätevesien johtamisesta umpisäiliöön, voi suojaetäisyydestä määrääminen olla tarpeen. Harkintaan vaikuttaa mm. maaperä, pinnanmuodot, pohjaveden virtaussuunta ja kuormituksen arvioitu määrä.

Ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan määrätä myös laitteistojen tai niiden osien sijoittamisesta. Vesistöjen läheisyyteen rakennettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, etteivät tulvavedet pääse jäteveden käsittelyjärjestelmään ja aiheuta jäteveden tulvimista järjestelmän ulkopuolelle. Tulvanalaisella alueella tarkoitetaan mallimääräyksissä sellaista vesistöön tai muuhun vesialueeseen rajoittuvaa aluetta, jolle vesi voi nousta esimerkiksi keväisin säännöllisesti. Hyödyllinen on esimerkiksi nitraattiasetuksen 3 §:n 20 kohdan määritelmä. Suomen ympäristökeskus on lisäksi määritellyt tulvavaara-alueet, joille tulvavesi nousee keskimäärin kerran 50:ssä tai 100:ssa vuodessa. Tulvavaara-alueet ovat varsin laajoja ja voivat ulottua kauas vesistöistä, joten jätevesijärjestelmien rakentamisen kieltäminen tulvavaara-alueelle ei liene kohtuullista.

93 Ks. ympäristöministeriö 2017, s. 67.

94 Pietarinen 2014, s. 35.

Mallimääräykset

Jätevesijärjestelmän sijoittaminen

Kiinteistöjen jätevesijärjestelmien sijoittamisessa tulee noudattaa seuraavia suojaetäisyyksiä⁹⁵ pilaantumiselle herkiksi määritellyistä kohteista:

Talousvesikaivo	vähintään > 30 m
Naapurikiinteistö	vähintään > 5 m
Rakennus	vähintään > 20 m
Vesistö	vähintään > 20 m
Oja	vähintään > 5 m
Tie	vähintään > 5 m

- Maahanimeyttämön jakokerroksen pohjasta on jätettävä vähintään ___ suojaetäisyys ylimpään pohjaveden pintaan. Maasuodattamon kokoomakerroksen pohjasta on jätettävä vähintään ___ etäisyys ylimmästä pohjaveden pinnasta. [Tätä määräystä ei ole tarpeen antaa, mikäli määräyksillä on kielletty maasuodattamon tai maahanimeyttämön rakentaminen pohjavesialueille.]
- Kiinteistön jätevesijärjestelmää ei saa sijoittaa tulvanalaiselle alueelle. Tulvanalaisella alueella tarkoitetaan aluetta, joka jää tulvan alle useammin kuin keskimäärin kerran 20 vuodessa eikä sitä ole suojattu tulvapenkereillä tai muilla pysyvillä rakenteilla. [Määritelmä nitraattiasetus 3 § 20 kohta]

[Vastaavalla tavalla voidaan määritellä vähimmäissuojaetäisyys puhdistetun jäteveden purkupaikalle. Tällöin voidaan vesistöön jätettävää vähimmäisetäisyyttä soveltaa myös vähäisten jätevesien johtamisessa.]

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 ja 3 kohdilla
- Tapauskohtaisesti YSL 202 §:n 3 momentin 7 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Suojaetäisyyksien tarkoituksena on ehkäistä jätevesijärjestelmistä mahdollisesti aiheutuva haittaa, kuten kaivojen tai vesistön pilaantumista. Tarkoituksena on myös ehkäistä puhdistettujen jätevesien pääsy herkkiin kohteisiin haitallisissa määrin. Suojaetäisyyksillä voidaan myös ehkäistä muita mahdollisia haittoja, kuten hajuhaittoja. Etäisyydet ovat tarpeellisia myös terveydensuojelullisista syistä. Suojaetäisyys on määriteltävä tapauskohtaisesti ja siihen vaikuttavat mm. maaperäolosuhteet, sijaintipaikan kaltevuus ja pohjavesiolosuhteet.
- Suojaetäisyys _____ vesistöön on tarpeen vesistön vesienhoidollisten tavoitteiden saavuttamiseksi [viittaus vesienhoitosuunnitelmaan].
- Määräyksen tarkoitus on ehkäistä tulvaveden pääsy jäteveden käsittelyjärjestelmiin ja tästä mahdollisesti aiheutuva puhdistamattoman jäteveden pääsy tulvaveden mukana vesistöön ja ranta-alueille.
- Määräys on tarpeen _____ vesistön ja sen ranta-alueen pilaantumisen ehkäisemiseksi.

95 Suojaetäisyydet, ks. Ympäristöministeriö 2017, s. 67.

Haja-asutuksen jätevesilietteen käsittely ja hyödyntäminen maataloudessa

Asumisessa syntyvä liete on jätettä ja sen kuljettamista ja käsittelyä koskeva sääntely jätelain (646/2011) alasta. Jätelain 41 §:ssä kuitenkin mahdollistetaan pienimuotoinen asumisessa syntyvän talousvesien käsittelystä peräisin olevan lietteen tai kuivakäymäläjätteen omatoiminen käsittely omalla tai naapurikiinteistöllä silloin, kun tämä on hyväksytty kunnan ympäristönsuojelu- tai jätehuoltomääräyksissä. Omatoimisella käsittelyllä tarkoitetaan esimerkiksi lietteen vaarattomaksi tekemistä ja hyödyntämistä maataloudessa tai biojätteen (ml. kuivakäymäläjäte) kompostointia. Sääntelyllä on pyritty helpottamaan varsinkin syrjäisten seutujen jätevesilietteiden käsittelyä.⁹⁶

Kuntaliiton suositus on, että jätelain soveltamisalaan kuuluvat määräykset annetaan ensisijaisesti jätehuoltomääräyksissä. Mikäli omatoimista käsittelyä ei ole mahdollistettu jätehuoltomääräyksissä ja se koetaan tarpeelliseksi, voidaan tarvittavat määräykset antaa ympäristönsuojelumääräyksissä. Tällöin on syytä myös määritellä vähäisen lietteen käsite määräyskokoelmassa. Jätehuoltomääräysten laatimisoppaassa annetaan tarkempaa ohjeistusta ko. määräysten laatimiselle.⁹⁷

Ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa myös asumisessa syntyvän vaarattomaksi tehdyn lietteen käyttämisestä lannoitteena tai maanparannukseen pilaantumiselle herkillä alueilla. Määräyksiä valmisteltaessa tulee huomioida, mitä asiasta muualla säädetään. Omatoimisesti käsitellyn lietteen käyttämistä lannoitteena säätelevät lannoitevalmistelaki ja lannoitevalmisteasetus sekä nitraattiasetus. Lietteen levittämisessä tulee noudattaa lannoitevalmisteista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen muuttamisesta annettua MMM:n asetusta (12/12). Asetuksen 11 a § säätelee jätevesilietteiden käyttöä maataloudessa mukaan lukien omatoimisesti käsitellyn lietteen ja kuivakäymäläjätteen käyttämisen.

Mallimääräys

Omatoimisesti käsitellyn jätevesilietteen hyödyntäminen maataloudessa

- Käsittelemätöntä jätevesilietettä tai kuivakäymäläjätettä ei saa levittää ympäristöön. Stabiloitua, kompostoitua tai muulla tavoin vaarattomaksi käsiteltyä lietettä saa levittää lietteen käsittelijän hallinnassa oleville pelloille, ei kuitenkaan _____ pohjavesialueille. Määräys koskee pienimuotoisessa omatoimisessa käsittelyssä käsiteltyä lietettä tai kuivakäymäläjätettä.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202.3 §:n 1 ja 5 kohdalla
- YSL 17 §:llä

⁹⁶ HE 16/2014 vp, s. 13.

⁹⁷ Luukkonen – Innala – Nurmikolu 2014, s. 81–87.

ja lisäksi esimerkiksi:

- _____ kunnan jätehuoltomääräyksissä/näiden määräysten xx §:ssä on mahdollistettu jätevesilietteen tai kuivakäymäläjätteen omatoiminen käsittely tai luovuttaminen naapurikiinteistölle käsiteltäväksi yhteisesti. _____ pohjavesialueilla on tarpeen rajoittaa ko. lietteiden lannoitekäyttöä pohjaveden pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Määräykset maatalouden päästöjen rajoittamiseksi

Ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa sellaisten alueiden tai vyöhykkeiden määrittelemiseksi, joilla lannoitteiden tai maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan. Perinteisesti kunnissa annetut määräykset ovat koskeneet lannan ja virtsan levitystä pilaantumiselle herkillä alueilla ja esimerkiksi eläinten ulkotarhojen sijoittamista.

Maatalouden päästöjä (ravinnekuormaa) säännellään nitraattiasetuksella sekä lannoitevalmisteasetuksella. Nitraattiasetusta sovelletaan lannan sekä lannoitevalmistelain tarkoittamien lannoitevalmisteiden käyttöön, varastointiin ja levitykseen. Lisäksi asetusta sovelletaan muihin maatilalla syntyviin lannoitteena sellaisenaan tai käsiteltyinä käytettäviin orgaanisiin sivujakeisiin. Lannoitevalmisteasetusta sovelletaan muun ohella soveltuvin osin lannoitevalmisteiden valmistukseen omaan käyttöön. Asetuksella säännellään myös lannoitevalmisteiden käyttöä. Nitraattiasetus ja lannoitevalmisteasetus perustuvat EU-normeihin ja muodostavat rajat sekä eläin- että kasvi- maatalouden aiheuttamalle ravinnekuormitukselle.⁹⁸

Maataloudesta tulevien päästöjen rajoittamista koskevien ympäristönsuojelumääräysten tarveharkinnassa on perehdyttävä nitraattiasetuksen sääntelyyn ja kohdennettava määräykset siten, ettei synny päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia nitraattiasetuksen kanssa. Nykyinen nitraattiasetus on vanhaan asetukseen verrattuna yksityiskohtaisempi, mitä tulee lannan levityksen sääntelyyn ja lannan varastointiin, ja usein kunnissa onkin voitu karsia maataloutta koskevia määräyksiä. Määräyksiä voi olla tarpeen antaa koskien lannoittamista pohjavesialueilla, sillä nitraattiasetuksessa tätä ei rajoiteta. Kunnissa on usein esimerkiksi kielletty lietelannan levitys pohjavesialueilla tai annettu rajoitteita kuivalannan levittämiselle. Määräystä annettaessa on syytä selvittää, onko kunnan pohjavesialueilla peltomaata tai annettu päätöksiä esimerkiksi vedenottamoiden suoja-alueista, joiden määräyksissä rajoitetaan lannoittamista. Nitraattiasetuksessa säädetään suojaetäisyyksistä lannoitteiden käytön ja vesistön välillä, mutta joillain alueilla voi olla tarpeen antaa asetusta tiukempia määräyksiä vesistöjen suojelun vuoksi.⁹⁹ Asetusta tiukempia määräyksiä annettaessa niiden tulee perustua riittäviin selvityksiin paikallisen ympäristön tilasta.

Ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa myös lantavarastojen (lantalat) ja eläinten ulkotarhojen ja asuinkiinteistöjen välisistä suojaetäisyyksistä, mikäli suojae-

⁹⁸ Kauppila ym. 2017, s. 237.

⁹⁹ Ympäristönsuojelumääräykset voivat olla tiukempia kuin asetuksen tasoinen sääntely, mikäli paikallisesti voidaan osoittaa tarve tiukemmille määräyksille, ks. KHO 2006:58.

täisyyksistä ei ole annettu määräyksiä rakennusjärjestyksessä. Määräykset voivat olla tarpeen etenkin taajaan asutuilla alueilla naapureille koituvan haju- tai muun haitan ehkäisemiseksi. Nitraattiasetuksen 4 §:ssä säännellään lannan varastointitilojen, jaloittelualueiden ja ruokinta- ja juottopaikkojen sijoittamisesta. Pykälässä rajoitetaan näiden toimintojen sijoittumista pohjavesialueille, tulvanalaisille alueille sekä annetaan suojaetäisyydet suhteessa vesistöihin, talousvesikaivoihin, valtaojiin ja vesilain tarkoitamiin noroihin. Kunnassa voi kuitenkin olla tarpeen määrätä näiden toimintojen sijoittumisesta taajaan rakennetuilla tai vastaavilla alueilla. Nitraattiasetuksen 4 §:ssä huomioitavaa on, että pykälä ei rajoita ulkotarhojen vaan nk. pysyvien ruokinta- ja juottopaikkojen sijoittamista. Siksi kunnassa voi olla tarpeen antaa määräyksiä myös ulkotarhojen sijoittamisesta suhteessa vesistöön, valtaojaan tai noroon tai muuhun herkkään kohteeseen.

Kunnassa on voitu myös antaa määräyksiä herkkien vesistöjen ranta-alueiden laidunkäytön kieltämisestä tai muiden kuin luvan- tai ilmoituksenvaraisten eläinsuojien ulkotarhojen rakenteista ja kunnossapidosta. Laiduntamisen rajoittamista mietittäessä on syytä punnita määräyksen todellinen tarve. Määräys voi olla tarpeen esimerkiksi sellaisten vesistöjen tai vesistön osien ranta-alueilla, joiden vesienhoitosuunnitelmassa asetetut tilatavoitteet vaativat tiukkaa ravinteiden rajoittamista, jotka ovat matalia ja joiden veden vaihtuvuus on pieni. Määräyksiä on voitu antaa myös esimerkiksi uimarantojen läheisyydessä tapahtuvan laiduntamisen rajoittamiseksi hygieenisistä syistä.

Mallimääräykset

Lannoitteiden käyttö pilaantumiselle herkillä alueilla

- Lietelannan ja virtsan levittäminen on kielletty _____ pohjavesialueilla (liitekartta x).
- Lietelannan ja virtsan levitys on kielletty _____ vedenottamon suoja-alueella (liitekartta x).
- Lietelannan ja virtsan sekä kuivalannan levitys on kielletty _____ pohjavesialueen muodostumisalueella (liitekartta x).
- _____ vesistön ranta-alueilla lannan ja virtsan käyttö lannoitteena on kielletty _____ metriä lähempänä vesistöä.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 5 kohdalla ja tapauskohtaisesti 7 kohdalla
- YSL 17 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Lannan- ja virtsan käyttö lannoitteena _____ pohjavesialueella voi aiheuttaa pohjaveden pilaantumisen vaaraa.
- Lannan ja virtsan käyttö lannoitteena _____ vedenottamon läheisyydessä saattaa vaarantaa pohjaveden ja talousveden laadun ja aiheuttaa terveysriskejä.

- Lannan ja virtsan käytön kieltäminen __ metriä lähempänä _____ vesistöä on perusteltua vesistön ekologisen kuntoluokituksen säilyttämiseksi/parantamiseksi [viittaus vesienhoitosuunnitelmaan].
- _____ valuma-alueen vesienhoitosuunnitelmassa/toimenpideohjelmassa asetettujen tila- ja muiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää _____ vesistöön kohdistuvan ravinnekuorman voimakasta rajoittamista. Vesistöön kohdistuvaa ravinnekuormitusta ei vesistön ranta-alueella kyetä riittävästi rajoittamaan nitraattiasetuksen sääntelyllä, joten ympäristönsuojelumääräysten antaminen on tarpeen vesistökuormituksen hillitsemiseksi.

Mallimääräykset

Lantavarastojen, eläinsuojien ja eläinten ulkotarhojen sijoittaminen

- Uusia lantavarastoja ei saa sijoittaa __ metriä lähemmäksi naapurin asuinkiinteistöä.
- Uusia eläinsuojia ei saa sijoittaa __ metriä lähemmäksi naapurin asuinkiinteistöä.
- Uusien eläinsuojien, eläinten ulkotarhojen ja lantavarastojen sijoittamisessa on otettava huomioon mahdolliset naapurustolle aiheutuvat hajuhaitat sekä muut mahdolliset ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat seikat.
- Eläinten ulkotarhan tai ratsastuskentän sijoittamisessa tulee noudattaa seuraavia suojaetäisyyksiä herkkiksi määritellyistä kohteista:

Vesistö, puro, noro, valtaoja	xx metriä
Talousvesikaivo, lähde	xx metriä

Määräystä sovelletaan säännöllisesti ulkoilevien kotieläinten, kuten hevosten ja lampaiden ulkotarhoihin. Määräystä ei sovelleta esimerkiksi lemmikkien piha-aitauksiin.

- Eläinten ulkotarhoista ja ratsastuskentiltä tulee poistaa lanta säännöllisesti lantavarastoon. Pintamaa ja rakenteet on uusittava tarvittaessa.

Malliperustelut

Määräykset voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 ja soveltuvin osin 3 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle jäävät eläinsuojien ja niihin liittyvien toimintojen sijoittaminen suhteessa asuinkiinteistöihin ja vesistöihin, puroihin, noroihin ja vastaaviin herkkiin kohteisiin on perusteltua niiden aiheuttamien hajuhaittojen ja ravinne päästöjen vuoksi.
- _____ kunnan/kaupungin alueella uusien eläinsuojien ja niihin liittyvien toimintojen sijoittamista on tarpeen säännellä, jotta voidaan rajoittaa vesistöihin kohdistuvaa hajakuormitusta sekä ehkäistä naapurustolle aiheutuvia haittoja, kuten haju- tai pölyhaittaa.

Mallimääräykset

Laiduntaminen ranta-alueilla

- _____ vesistön/vesistöjen ranta-alueilla (liitekartta x) eläinten laiduntaminen on kielletty ___ metriä lähempänä keskivedenkorkeuden mukaista rantaviivaa.
- Laiduntaminen on kielletty yleisten uimarantojen läheisyydessä.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 ja soveltuvin osin 7 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Laiduntamisen rajoittaminen _____ vesistön ranta-alueella on perusteltua vesistön _____ tilan vuoksi. [viittaus vesienhoitosuunnitelmaan]
- Laiduntamisen rajoittaminen _____ ranta-alueella on perusteltua vesistöön huuhtoutuvan ravinnekuorman pienentämiseksi. Kyseiseen vesistöön kohdistuva muu kuormitus huomioiden saattaa laiduntaminen vaarantaa vesistön suojelutavoitteet [viittaus vesien- tai merenhoidon suunnitelmaan, mikäli niissä on asetettu tavoitteita tai toimenpiteitä, joilla voidaan perustella määräystä].
- Kielto on tarpeen _____ vesistölle _____ vesienhoidon toimenpideohjelmassa asetettujen toimenpiteiden turvaamiseksi/vesistölle vesienhoidon suunnitelmassa asetetun tilatavoitteen saavuttamiseksi.
- _____ vesistö on voimakkaasti rehevöitynyt ja sen tilan parantaminen vaatii voimakasta ravinteiden hillitsemistä.
- Laiduntamisen kieltäminen uimarantojen läheisyydessä on tarpeen yleisen viihtyvyyden turvaamiseksi ja terveydelle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi.

Meluntorjuntaa koskevat määräykset

Ympäristönsuojelulain 202 §:n kolmannen momentin toisen kohdan mukaisesti ympäristönsuojelumääräykset voivat koskea tilapäistä melun tai tärinän torjuntaa. Lain 118 §:ssä säädetään melua ja tärinää aiheuttavasta tilapäisestä toiminnasta sekä tällaiseen toimintaan liittyvästä ilmoitusmenettelystä. Vaikka ympäristönsuojelumääräyksillä ei lähtökohtaisesti voida puuttua ilmoituksenvaraiseen toimintaan, 118 §:ssä annetaan valtuutus määritellä kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä toiminnot, joista ei tarvitse tehdä meluilmoitusta. Tällaisilla määräyksillä voidaan helpottaa tiettyjen lyhytaikaisten ja tarpeellisten toimintojen järjestämistä. Käytännössä määräykset voivat koskea taajaan asutulla alueella järjestettäviä konsertteja, katutöitä tai esimerkiksi rakennusurakoita.

Mikäli annetaan määräyksiä tilanteista, joissa meluilmoitusta ei tarvitse tehdä, tulisi määräyksissä kuitenkin edellyttää riittäviä meluntorjuntatoimia asettamalla esimerkiksi aikarajoitteita, määräämällä alueen eristämisestä toiminnan ajaksi tai vaatimalla tehokasta tiedottamista haitankärsijöille. Määräyksillä voidaan myös joidenkin toimien osalta lyhentää 118 §:ssä määriteltyä 30 vuorokauden määräaika meluilmoituksen tekemiselle. Ajan lyhentäminen voi olla perusteltua esimerkiksi välttämättö-

mien korjaustöiden osalta.¹⁰⁰

Annettaessa meluntorjuntaa koskevia määräyksiä ei ole tarpeen toistaa YSL 118 §:n sääntelyä sanasta sanaan. Määräyksessä voidaan sen sijaan esimerkiksi todeta, että lain mukaisesta meluilmoitusmenettelystä voidaan poiketa YSL 118 §:n nojalla määräyksessä mainituissa tapauksissa. Ympäristönsuojelumääräyksiä ei sovelleta meluilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvissa toiminnoissa, vaan meluilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä annetaan tarpeelliset määräykset meluntorjunnasta. Ympäristönsuojelumääräyksiä sovelletaan siis vain niihin toimintoihin, jotka on rajattu määräyksissä meluilmoitusmenettelyn ulkopuolelle.

Kuntien määräykset koskevat usein esimerkiksi äänentoistolaitteiden käyttämistä tai yleisötilaisuuksien järjestämistä, mutta itsehallinnon puitteissa kunnat voivat lain rajoissa määrittellä ne tilanteet, joissa meluilmoitusta ei tarvitse tehdä. Myös kunnan rakennusjärjestyksessä voidaan antaa melua koskevia määräyksiä. Määräyksiä annettaessa tulisi siis tehdä yhteistyötä rakennusvalvonnan kanssa ristiriitaisten tai päällekkäisten määräysten välttämiseksi.¹⁰¹

Mallimääräykset

Toiminnot, joihin ei sovelleta ympäristönsuojelulain 118 §:n mukaista meluilmoitusmenettelyä

- Seuraavista toiminnoista ei tarvitse tehdä YSL 118 §:n mukaista meluilmoitusta:
 - Maanantaista perjantaihin klo x-x aikana tehtävästä räjäytystyöstä, lyöntipaalutuksesta tai vastaavasta erityisen häiritsevää melua aiheuttavasta työstä, kun työn enimmäiskesto on __ päivää.
 - Kiviaineksen murskauksesta, porauksesta, räjäytyksestä ja rikotuksesta, kun työn enimmäiskesto on __ päivää ja työ suoritetaan arkisin klo x-x välisenä aikana.
 - Rakennus-, purku-, kunnossapito-, korjaus- tai puhdistustyöstä, jossa käytetään tilapäisesti erityisen häiritsevää melua aiheuttavia laitteita, kun työtä tehdään arkisin maanantaista perjantaihin klo x-x välisenä aikana ja työn enimmäiskesto on __ päivää.
 - Yleisötilaisuudesta, jonka kesto on alle __ päivää ja jossa ei käytetä äänentoistolaitteita klo __ jälkeen.

Kyseisissä toiminnoissa toiminnanharjoittajan on huolehdittava asianmukaisesta meluntorjunnasta.

- Erityisen häiritsevää melua aiheuttavan toiminnan sijoituessa asutuksen, palvelujen tai herkkien kohteiden (päiväkoti, sairaala, koulu tai vastaava) läheisyyteen on toiminnanharjoittajan tiedotettava mahdollisia haitankärsijöitä vähintään __ päivää ennen toiminnan alkamista. Tiedotteesta tulee käydä ilmi ainakin työn kokonaiskesto, päivittäinen työaika sekä yhteyshenkilö.

100 HE 84/1999 vp. s. 77–78.

101 Pietarinen 2014.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 118 §:n 3 momentilla
- YSL 202 §:n 3 momentin 2 kohdalla
- Tiedottamista voidaan perustella YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla¹⁰²

ja lisäksi esimerkiksi:

- YSL 118 §:n 3 momentin mukaisesti kunta voi antaa ympäristönsuojelumääräyksen toiminnoista, joista ei tarvitse tehdä pykälän mukaista meluilmoitusta. _____ kunnassa määräyksessä kuvatuista toiminnoista ei ole tarpeen tehdä meluilmoitusta, sillä kyseisten toimintojen sijoituessa päiväsaikaan ja arkipäiviin ei toiminnasta katsota aiheutuvan merkittävää meluhaittaa.
- Asutuksen, palvelujen tai herkkien kohteiden läheisyydessä olevista toimista on perusteltua määrätä tiedottamaan, jotta haitankärsijöillä on mahdollisuus ennalta varautua meluhaittaa aiheuttaviin toimintoihin ja tarvittaessa neuvotella toiminnanharjoittajan kanssa esimerkiksi meluntorjuntatoimenpiteistä tai hiljaisista ajoista. Tiedottaminen on perusteltua myös lain esitöiden (HE 84/1999 vp) mukaan, kun poiketaan meluilmoitusmenettelystä.

Mallimääräykset

Eriyksen häiritsevää melua aiheuttavat tilapäiset huolto- ja rakennustyöt

- Eriyksen häiritsevää melua aiheuttavien koneiden ja laitteiden käyttö ja muu erityisen häiritsevää melua aiheuttava toiminta on kielletty klo x-x välisenä aikana sekä sunnuntaisin ennen klo x. Määräys ei koske välttämättömiä tilapäisiä toimenpiteitä. Määräys ei myöskään koske maa- ja metsätalouselinkeinojen harjoittamisen vuoksi välttämätöntä tilapäistä toimintaa.
- Taajaan asutuilla alueilla (liitekartta xx) erityisen häiritsevää melua aiheuttavien koneiden ja laitteiden käyttö on kielletty klo x-x välisenä aikana sekä sunnuntaisin ja muina pyhinä ennen klo __. Määräys ei koske välttämättömiä tilapäisiä toimenpiteitä kuten väylien kunnossapitoa.
- Eriyksen häiritsevää melua aiheuttavia rakennus-, purku- ja korjaustöitä saa taajaan asutuilla alueilla ja herkkien kohteiden (esim. päiväkotit, koulu, sairaala tai vastaava) läheisyydessä suorittaa arkisin klo x-x, lauantaisin klo x-x ja sunnuntaisin ja muina pyhinä klo x-x.
- Taajaan asutuilla alueilla (liitekartta x) ja herkkien kohteiden läheisyydessä erityisen häiritsevää melua aiheuttavien huolto- ja kunnossapitotöiden kannalta välttämättömien laitteiden ja koneiden käyttö on sallittua arkisin klo x-x, lauantaisin klo x-x ja sunnuntaisin ja muina pyhinä klo x-x. Määräys ei koske jätteiden kuormaamista kaupunkialueella eikä ihmisten turvallisuuden, omaisuuden turvaamisen tai vahinkojen torjumisen kannalta välttämättömiä toimenpiteitä, kuten väylien kunnossapitoa talviaikaan. Määräys ei koske maa- ja metsätalouselinkeinojen harjoittamisen vuoksi välttämätöntä, tilapäistä toimintaa.

102 Ilmoittamalla haitankärsijöille voidaan ehkäistä melupäästön haitallisia vaikutuksia. Määräys ei kuitenkaan voi lain mukaan koskea ilmoituksenvaraista toimintaa, eli meluilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvien toimintojen osalta tiedottamista koskevaa määräystä ei sovelleta. YSL 122 §:n mukaan meluilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä voidaan antaa määräyksiä toiminnan tarkkailusta ja tiedottamisesta asukkaille.

Malliperustelut

Määräykset voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 2 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Määräys on perusteltu meluhaitan torjumisen vuoksi.
- Asutuksen ja herkkien kohteiden läheisyydessä meluhaittojen torjuminen etenkin yö-aikaan on tarpeen melun stressiä lisäävän luonteen vuoksi ja asukkaiden riittävän unensaannin turvaamiseksi.
- Määräyksellä mahdollistetaan tarpeellisten rakennus-, purku-, korjaus- ja huoltotöiden suorittaminen ilman liiallista meluhaittaa taajaan asutuilla alueilla ja meluhaitalle herkiksi määriteltyjen kohteiden lähellä.
- Määräyksellä rajoitetaan ihmisten liiallista altistumista haitalliselle melulle etenkin lepoaikoina.
- Jätteiden kuormaamisen, teiden auki pitämisen ja liukkauden torjunnan sekä esimerkiksi hälytysajoneuvojen tai välttämättömien raivaustöiden sekä maa- ja metsätalouden harjoittamisen kannalta välttämättömien toimien rajaaminen määräyksen ulkopuolelle on tarpeen yleisen turvallisuuden, omaisuudensuojan ja elinkeinojen harjoittamisen vuoksi.

Mallimääräykset

Yleisötilaisuudet ja äänentoistolaitteiden käyttö

- Yleisötilaisuuksissa ja muissa tilapäisissä tapahtumissa äänentoistolaitteet on suunnattava ja säädettävä siten, ettei niiden käyttö aiheuta erityisen häiritsevää meluhaittaa naapurustolle.
- Äänentoistolaitteiden käyttö ulkotiloissa on taajaan asutuilla alueilla (liitekartta x) kielletty klo x-x välisenä aikana ja herkkien kohteiden (sairaala, päiväkotiki, koulu, hoitokoti tai vastaava) läheisyydessä. Muilla kuin taajaan asutuilla alueilla äänentoistolaitteita ei saa käyttää siten, että niistä aiheutuu haittaa naapurustolle.
- Häiritsevää melua aiheuttavan yleisötilaisuuden tai tapahtuman järjestäjän on ilmoitettava tapahtumasta vaikutusalueen kiinteistöille kirjallisesti vähintään ___ päivää ennen tapahtuman järjestämistä. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi tapahtuman luonne, tapahtumapaikka, kokonaiskesto, mahdollisesti häiritsevän melun arvioitu esiintymisaika sekä järjestäjän vastuuhenkilön yhteystiedot, josta tämän voi tavoittaa koko tapahtuman ajan.

Malliperustelut

Määräykset voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 2 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Äänentoistolaitteita koskevilla määräyksillä ehkäistään melusta aiheutuvaa haittaa taajaan asutuilla alueilla ja melulle herkiksi määriteltyjen kohteiden läheisyydessä.
- Määräykset ovat tarpeen YSL 118 §:n mukaisen meluilmoitusmenettelyn ulkopuolelle näissä määräyksissä rajattujen yleisö- ja muiden tapahtumien aiheuttaman meluhaitan rajoittamiseksi. Vaikka kyseisistä toiminnoista ei ole tarpeen tehdä meluilmoi-

tusta niiden lyhytaikaisen keston vuoksi, voi lyhytaikainenkin kova melu aiheuttaa haittaa ympäristössä, joten haitan rajoittaminen ympäristönsuojelumääräyksillä on perusteltua.

- Äänentoistolaitteiden käytön rajoittaminen yöaikaan ja herkkien kohteiden läheisyydessä on perusteltua ihmisten riittävän levon ja herkkien kohteiden toiminnan turvaamisen vuoksi.

Ilmansuojelu

Tulisijojen käyttö ja jätteen polttaminen

Ilmansuojeluun liittyviä määräyksiä on perinteisesti annettu liittyen esimerkiksi jätteen tai erityisen savuavan materiaalin polttamiseen kiinteistöillä.¹⁰³ Määräykset voivat koskea muun kuin puhtaan tai käsittelemättömän puun polttamista tulisijoissa tai risujen, oksien ja vastaavien polttamista ulkona. Tarkoituksena on ehkäistä savukaasuista aiheutuvaa haittaa etenkin taajaan asutuilla alueilla.

Jätteisiin liittyvä sääntely on lähtökohtaisesti jätelain alaista ja jätteen polttaminen onkin usein kielletty jätehuoltomääräyksissä. Jätteen polttamista koskevat ympäristönsuojelumääräykset ovat kuitenkin ilmansuojelun kannalta perusteltuja, sillä jätehuoltomääräykset annetaan jätehuollon järjestämiseksi ja ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan ehkäistä jätteistä aiheutuvaa pilaantumista.¹⁰⁴ Päällekkäisiä määräyksiä ei kuitenkaan tule antaa. Mikäli jätteen poltto on kielletty jätehuoltomääräyksissä, ei asiasta tule antaa ympäristönsuojelumääräystä.

Savukaasuhaittojen valvonta voi osoittautua hankalaksi, sillä haittaa voi olla vaikea todeta. Savuhaittailmoitusten käsittelyssä mukaan valvontaan on syytä ottaa myös kunnan ympäristöterveydenhuollon viranhaltija/t, sillä sisätiloissa koettu savuhaitta on terveydensuojelullinen asia. Savukaasupäästöihin liittyviä määräyksiä annettaessa kannattaakin pohtia valvontaan käytettävissä olevia resursseja sekä sitä, voitaisiinko haittojen syntymistä välttää esimerkiksi tiedottamalla puhtaasta puun poltosta¹⁰⁵. Toisaalta, mikäli asiasta ei kunnassa säädellä muilla keinoin, voi ympäristönsuojelumääräyksen antaminen toimia valvontatilanteessa ”kättä pidempänä”.

103 Pietarisen (2014) mukaan 75 % kunnista oli antanut määräyksiä savukaasuihin liittyen.

104 Pietarinen 2014, s. 49.

105 Ks. esim. VTT:n opas Tehokas ja ympäristöä säästävä tulisijalämmitys (2008) (<https://www.vtt.fi/inf/julkaisut/muut/2008/VTT-R-10553-08.pdf>).

Mallimääräykset

Jätteen polttaminen

- Jätteen polttaminen on kielletty. Määräys ei koske tulisijojen sytytykseen käytettävää puhdasta, kuivaa paperia tai kartonkia, jota käytetään vähäisiä määriä. Määräys ei koske myöskään käsittelemätöntä lautaa tai muuta vastaavaa käsittelemätöntä jätepuuta.
- Asuinkiinteistöjen tulisijoissa, lämmityskattiloissa tai vastaavissa ei saa polttaa jätteitä lukuun ottamatta vähäisiä määriä sytytykseen käytettävää puhdasta, muovitonta paperia tai kartonkia tai käsittelemätöntä lautaa tai muuta vastaavaa käsittelemätöntä jätepuuta.
- Haja-asutusalueella voidaan näistä määräyksistä poiketen polttaa avopoltona vähäisiä määriä oksia, risuja tai muuta vastaavaa puutarhajätettä, ei kuitenkaan käsiteltyä puuta. Poltettaessa on huomioitava riittävä etäisyys naapurikiinteistöistä. Taa- jaan asutuilla alueilla puutarhajätteiden tai vastaavien avopoltto on kielletty.

Malliperustelut

Määräykset voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Muun kuin puhtaan, käsittelemättömän ja kuivan puun polttaminen kiinteistöjen tulisijoissa aiheuttaa savuhaittaa.
- Määräys on tarpeen, jotta voidaan ehkäistä huonosti palavan materiaalin aiheuttamia savuhaittaongelmia ja mahdollisesti syntyviä myrkyllisiä savukaasupäästöjä.

Kunnostus- ja huoltotoimenpiteet

Ympäristönsuojelumääräyksiä on usein annettu myös liittyen rakennusten, esineiden tai kulkuväylien kunnostus- ja huoltotoista aiheutuvan pölyämisen ja muiden ilmaan joutuvien päästöjen rajoittamiseksi. Myös esimerkiksi rakennusten purkutöiden yhteydessä voi aiheutua sellaista pölyämistä, jota on tarpeen säännellä. Väliaikaisessa murskaustoiminnassa syntyvän pölyhaitan ehkäisemistä käsitellään kappaleessa Muut määräykset (s. 73). Ulkona tapahtuva, pysyvä laitosmainen suihkupuhallus vaatii aina ympäristöluvan¹⁰⁶. Rakentamisen aikaisista järjestelyistä voi olla määräyksiä myös rakennusjärjestyksessä. Oppaan laatimisen yhteydessä useista kunnista tiedusteltiin lehtipuhaltimien käyttöä hiekoitushiekan poistossa koskevien määräysten antamista. Mallimääräysten laatimisessa päädyttiin siihen, ettei määräyksiä tulisi kohdistaa yksittäisen laitteen käytön kieltämiseen. Muuten samalla periaatteella voitaisiin kieltää esimerkiksi moottorisahan tai ruohonleikkurin käyttö, ja tämän tyyppinen määrääminen voisi olla kohtuutonta yksityisille kuntalaisille sekä aiheuttaa yhdenvertaisuusongelmia.

¹⁰⁶ YSL:n liite 1, taulukko 2, kohta 14.

Mallimääräykset

Ulkona tapahtuva hiekkapuhallus

- Taajaan rakennetuilla alueilla tehtävä rakennusten ulkoseinien ja rakenteiden hiekkapuhallus, korkeapainepesu sekä muu tilapäinen ulkona tapahtuva hiekkapuhallus tulee tehdä suojapeitteen alla. Puhallusjätteen joutuminen maaperään ja viemäriin tulee estää. Puhalluksessa syntynyt jäte tulee toimittaa asianmukaiseen jätteenkäsittelyyn.
- Suihkupuhalluksessa (mm. hiekkapuhallus), kemiallisessa maalinpoistossa ja muissa kunnostustoimissa on käytettävä tiivistä suojausta siten, että jätteiden pääsy ilmaan, maaperään ja viemäriin estetään. Työn jälkeen työkohteen ympäristö on siivottava ja syntyneet jätteet toimitettava jätteiden laadun edellyttämään käsittelyyn.

Ulkotiloissa tapahtuva pysyvä laitosmainen suihkupuhallus on ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraista.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla
- YSL 16 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Ulkona tapahtuvan hiekkapuhalluksen tai painepesun yhteydessä voi ilmaan, maaperään tai viemäriin joutua pölyä ja haitallisia aineita. Määräys on tarpeen ilman ja maaperän suojelun kannalta.

Mallimääräykset

Rakennusten huolto- ja kunnostustoimenpiteet ja purkutyöt

- Taajaan rakennetulla alueella rakennusten julkisivujen ja ulkotiloissa suoritettavien rakenteiden tai esineiden maalaus- ja muiden kunnostus- tai purkutöiden yhteydessä tulee huolehtia siitä, että toiminnasta aiheutuva melu, pöly, liuotinainehöyryt tai muut vastaavat päästöt eivät aiheuta haittaa tai vaaraa kiinteistön asukkaille, naapureille tai ympäristölle. Päästöjen leviäminen ympäristöön tulee estää esimerkiksi suojapeittein tai muulla asianmukaisella tavalla.
- Rakentamisessa ja purkamisessa käytettävä kalusto on varustettava asianmukaisella pölyntorjunnalla. Erityistä huomiota pölyn ja muiden päästöjen torjuntaan tulee kiinnittää, kun työtä tehdään herkkien kohteiden (koulu, päiväkot, sairaala tai vastaava) läheisyydessä.
- Taajaan rakennetuilla alueilla rakennustyömaaliikenteen pölyntorjunnasta tulee huolehtia ajoväylien riittävällä kastelulla.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Suoritettaessa erilaisia kunnostus-, huolto-, rakennus- tai purkutöitä voi ympäristöön päästä ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavaa ja terveydelle ja viihtyvyydelle haitallisia päästöjä. Määräys näiden päästöjen rajoittamiseksi on tarpeen etenkin taajaan rakennetuilla alueilla terveyden ja omaisuuden suojelun vuoksi.

Mallimääräys

Katujen ja yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapitoon liittyvät työt

- Hiekoitushiekan koneellisen poistamisen tai muun koneellisen kunnossapito- ja puhtaanapitotyön aikana on huolehdittava riittävästä pölyntorjunnasta esimerkiksi kastelemalla puhdistettava alue tarvittaessa tai suorittamalla työ pintojen ollessa märkiä sateesta tai sulamisvesistä.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Pölyntorjunta on tärkeää hyvän ilmanlaadun turvaamiseksi etenkin kaupunki- ja taajama-alueilla. Määräys on tarpeen, jotta voidaan rajoittaa päästöjä ilmaan etenkin keväisin, jolloin ilmanlaatu on usein huono katualueiden voimakkaan pölyämisen vuoksi.

Määräykset jätteistä

Jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa

Ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan määrätä sellaisesta jättemateriaalin hyödyntämisestä maarakentamisessa, joka ei ole MARA-asetuksessa määritellyn ilmoitusmenettelyn piirissä. MARA-asetuksen perustelumuihistiossa ympäristönsuojelumääräykset on nostettu keinoksi huolehtia pienimuotoisen jätteen hyödyntämisen ympäristöturvallisuudesta.¹⁰⁷ Se, miten pienimuotoinen, MARA-asetuksen ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle jäävä hyödyntäminen määritellään, on nykysääntelyn valossa jäänyt epäselväksi, joten kuntien ja alueellisten ELY-keskusten välillä saattaa olla alueesta riippuen erilaisia käytäntöjä. Tämän oppaan laatimisen aikaan uusi MARA-asetuksen soveltamisohje oli ympäristöministeriön toimeksiannosta työn alla.

MARA-asetuksen perustelumuihistion mukaan pienimuotoisen käytön ylärajana on pidetty 100–1000 tonnia jättemateriaalista¹⁰⁸ riippuen. Asetuksen 2 §:n mukaan sitä sovelletaan jätteiden ammattimaiseen tai laitospäin hyödyntämiseen asetuksen tarkoittamissa maarakentamiskohteissa¹⁰⁹ ja siihen liittyvään väliaikaiseen varastoin-

¹⁰⁷ Ympäristöministeriö 2017b, s. 11.

¹⁰⁸ Mara-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat jätteet ja käyttökohteet luetellaan asetuksen liitteessä 1.

¹⁰⁹ Asetuksen 3 §:n 2 kohdan mukaan tällaisia kohteita ovat väylät, kentät, vallit ja näiden rakennekerrokset sekä teollisuus- ja varastorakennusten pohjarakenteet.

tiin silloin, kun rakentaminen ja väliaikainen varastointi perustuvat lakisääteiseen suunnitelmaan, lupaan, ilmoitusmenettelyyn tai kunnan rakennusjärjestykseen. Kun jätteen hyödyntäminen maarakentamisessa tehdään MARA-asetuksen mukaisesti, ei hyödyntämiseen tarvita ympäristönsuojelulain mukaista lupaa YSL 32.2 §:n mukaisesti. MARA-asetuksella mahdollistetaan siis sellainen jätteen hyödyntäminen, joka muutoin vaatisi ympäristölupaa.

MARA-ilmoitusmenettelyn tai ympäristölupamenettelyn ulkopuolelle jäävä, pienimuotoiseksi katsottu jätteen hyödyntäminen on usein kertaluonteista, ei-ammattimaista tai laitosmaista sekä käytettävältä jätemäärältään pienimuotoista. Oleellista pienimuotoisen toiminnan määrittelyssä on hankkeen kertaluonteisuus sekä jätteen hyödyntäjän status ei-ammattimaisena tai laitospaisena jätteen hyödyntäjänä.

Jätteen hyödyntämistä koskeva ympäristönsuojelumääräys voidaan antaa velvoittamalla hankkeeseen ryhtyvää tekemään YSL 202.3 §:n 6 kohdan mukainen valvontailmoitus¹¹⁰ kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (tai delegoinnin myötä viranhaltijalle). Ilmoituksen perusteella viranomainen voi arvioida, onko kyseessä ympäristöluvanvarainen hanke, MARA-ilmoituksen vaativa toiminta vai pienimuotoinen hyödyntäminen. Ympäristönsuojeluviranomainen suorittaa valvontailmoituksen johdosta valvontaa sekä antaa tarvittaessa esimerkiksi lausunnon jätemateriaalin hyödyntämisestä. Hallintopäätöstä asiassa ei tehdä. Mikäli kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä on annettu ehtoja jätemateriaalin hyödyntämiselle, valvonnalla voidaan varmistua määräysten ehtojen täyttymisestä ja riittävästä ympäristönsuojelutoimista. Joissain kunnissa on esimerkiksi määrätty sallittavasta enimmäisraekoosta tai kerrospaksuudesta MARA-asetuksen tapaan. Mallimääräys on muotoiltu siten, että kunta voi asettaa jonkin alarajan, jonka ylittävästä jätteen hyödyntämisestä tulee tehdä valvontailmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Raja tulee määrittellä kunnan paikallisiin olosuhteisiin perustuen, esimerkiksi nojautuen siihen, miten usein ja minkä tyyppisiä maarakentamishankkeita kunnassa on aiemmin tehty.

Jätehuoltomääräyksissä on voitu mahdollistaa jätemateriaalien, kuten tiili- ja betonimurskeen, nk. kotitarvekäyttö. Tällöin kyseessä on omalla kiinteistöllä esimerkiksi rakennuksen purkamisessa syntyneen jätteen käyttö samalla kiinteistöllä tapahtuvassa maarakentamisessa. Mikäli tällainen menettely on mahdollistettu jätehuoltomääräyksissä, ei siitä tule antaa määräyksiä ympäristönsuojelumääräyksissä.

Joissain kunnissa MARA-asetuksen ulkopuolelle jäävä pienimuotoinen jätteen hyödyntäminen maarakentamisessa on hoidettu siten, että myönnetään poikkeuspäätös jätehuoltomääräyksissä annettuun jätteen hautaamisen kieltävään määräykseen. Kuntaliiton näkemys on kuitenkin, että pienimuotoisen jätteen hyödyntämisen sääntely hoidetaan kunnassa ensisijaisesti ympäristönsuojelumääräyksiin ja ilman täyskieltoa. Kun lainsäätäjä on katsonut, että tietyn tyyppinen, pienimuotoinen hyödyntäminen ei vaadi MARA-asetuksen mukaista ilmoitusta, ei liene perusteltua kieltää tällaista toimintaa kunnallisella norminannolla. Paikallisesti voi kuitenkin ilmetä tarve pie-

¹¹⁰ Valvontailmoitusta ei tule sekoittaa YSL:n mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Valvontailmoitus perustuu YSL 202.3 §:n 6 kohtaan. Määräämällä valvontailmoituksen tekemisestä viranomainen asettaa itselleen valvontavelvoitteen, mutta asiassa ei tehdä hallintopäätöstä.

nimuotoisen hyödyntämisen sääntelyyn ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja toiminnan valvomisen mahdollistamiseksi, jolloin ympäristönsuojelumääräysten antaminen on perusteltua.

Mallimääräykset

Eräiden jätteiden pienimuotoinen hyödyntäminen maarakentamisessa

- Pienimuotoisessa maarakentamisessa voidaan hyödyntää kertaluontoisesti betoni- ja tiilimurskeita tai muuta tarkoitukseen soveltuvaa jätettä korvaamaan neitseellisiä luonnonaineksia, kun hyödynnettävän jätteen määrä ei ylitä __ tonnia. Ympäristönsuojeluviranomaiselle on tehtävä kirjallinen ilmoitus jätteiden sijoittamisesta maaperään vähintään __ vuorokautta ennen hankkeeseen ryhtymistä. Jos ilmoitus tehdään hyödyntämispaikan omistajan puolesta, omistajalta saatu kirjallinen hyväksyntä on liitettävä ilmoitukseen. Maarakentamisen päätyttyä on ympäristönsuojeluviranomaiselle annettava kirjallinen selvitys siitä, miten valvontailmoituksen mukainen jätteiden hyödyntäminen on toteutunut.

Edellä mainittujen jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa on mahdollista seuraavin edellytyksin:

[Tähän voidaan kuntakohtaisesti listata sellaiset rajoitukset, jotka katsotaan tarpeelliseksi huomioiden paikalliset erityispiirteet, kuten pohjavesialueet, vesistöt, muut herkätkohteet sekä jätemateriaalille asetettavat vaatimukset. Joissain kunnissa vaaditaan myös MARA-asetuksen kaltaista näytteenottoa haitta-ainepitoisuuksien selvittämiseksi. Tämä voi olla tarpeen etenkin herkätkohteiden läheisyydessä.]

Ympäristönsuojeluviranomaiselle tehtävästä ilmoituksesta on käytävä ilmi:

[Tähän voidaan listata kuntakohtaisesti tarpeelliseksi katsotut valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot, kuten tiedot hyödyntäjästä, hyödyntämispaikasta, tehtävästä rakenteesta ja käytettävästä jätejakeesta jätenumeroineen.]

Määräystä ei sovelleta, mikäli jätteen hyödyntäminen edellyttää ympäristölupaa tai hyödyntämiseen sovelletaan eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annettua valtioneuvoston asetusta (843/2017).

- Jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa on kiellettyä _____ pohjavesialueilla ja ranta-alueilla (liitekartta/kartat x).

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1, 3 ja 6 kohdalla
- YSL 16 ja 17 §:illä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Määräys on tarpeen, sillä MARA-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävä pienimuotoinen jätteen hyödyntäminen voi aiheuttaa roskaantumista ja maaperän ja ympäristön pilaantumisen vaaraa.

- Jätteiden maaperään sijoittamisen kieltäminen pohjavesi-, ranta- ja muilla herkillä alueilla on tarpeen pohjaveden ja vesistöjen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Hyödynnettystä jättemateriaalista voi liueta maaperään haitallisia aineita, jotka voivat kulkeutua pohjaveteen ja vesistöihin.
- Maaperään sijoitetusta jättemateriaalista voi liueta ympäristölle tai terveydelle haitallisia tai vaarallisia aineita. Jättemateriaalin käyttöä on voitava _____ kunnassa valvoa ja hyödynnetyksi aiotusta materiaalista otettava näytteet haitta-ainepitoisuuksien selvittämiseksi ennen hyödyntämistä.
- Määräys ilmoituksen tekemisestä ennen hankkeeseen ryhtymistä on perusteltua, jotta kohteiden ja toiminnan valvonta on mahdollista. Viranomaisen voi myös ilmoituksen saatuaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti (HL 8 §) tarvittaessa ohjeistaa hankkeeseen ryhtyvää hakemaan toiminnalle ympäristölupaa tai tekemään MARA-asetuksen mukaisen ilmoituksen valtion valvontaviranomaiselle.

Muut jätteisiin liittyvät määräykset

Jätehuollon järjestämistä sekä jätteen keräämistä ja käsittelyä koskeva sääntely on lähitökohtaisesti jätelain soveltamisalaa. Lisäksi esimerkiksi kuolleiden eläinten tai niiden osien käsittelyä ja hautaamista säännellään EU:n sivutuoteasetuksella¹¹¹ ja eläimistä saatavista sivutuotteista annetulla lailla (517/2015, sivutuotelaki).

Ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa kuitenkin sellaisen jätteisiin liittyvän toiminnan sääntelystä, josta voi aiheutua ympäristön pilaantumisen vaaraa.

Jätelain 41 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan mahdollistaa jätteen pienimuotoinen omatoiminen käsittely omalla kiinteistöllä sekä kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen sopimattoman (esim. suuren kokonsa vuoksi) jätteen kuljetuksen järjestäminen jätteen haltijan puolesta. Pienimuotoisella omatoimisella käsittelyllä tarkoitetaan käytännössä biojätteen pienkompostointia tai yhden tai muutamien (haja-asutusalueen) kotitalouden jätevesilietteen kompostointia tai muuta käsittelyä omalla tai esimerkiksi naapurikiinteistöllä ja hyödyntämistä maataloudessa.¹¹² Tähän liittyviä mallimääräyksiä käsitellään tämän osion kappaleessa Jätevesien käsittely viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla.

Muita ympäristönsuojelumääräyksiin soveltuvia jätetoimintoja koskevia määräyksiä ovat esimerkiksi rehupaalien muovien polttaminen¹¹³ sekä rakennusten hävittäminen polttamalla. Vaikka kokonaiset rakennukset eivät jättesääntelyn mukaan ole jätettä, kunnassa voi olla tarpeen mahdollistaa hylättyjen rakennusten käyttö pelastusviranomaisten harjoitustarkoituksissa ja ympäristönsuojelumääräykset voivat olla tähän soveltuva työkalu (savuhaitta).¹¹⁴ Mikäli rakennusten polttamiseen liittyviä määräyksiä ei ole annettu muissa kunnallisissa määräyskokoelmissa, voidaan tarvitta-

111 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveysäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta.

112 HE 16/2014 vp, s. 13.

113 Toisaalta, mikäli kunnan tai alueellisissa jätehuoltomääräyksissä on kielletty jätteen polttaminen, voidaan tällaiseen toimintaan puuttua valvonnallisoin keinoin myös jätehuoltomääräysten perusteella.

114 Pietarinen 2014, s. 51.

essa antaa ympäristönsuojelumääräys.

Myös kompostin sijoittamista kiinteistöllä koskeva määräys voidaan sisällyttää ympäristönsuojelumääräyksiin, mikäli se koetaan tarpeelliseksi, eikä asiasta ole sääntelyä jätehuoltomääräyksissä. Komposti saattaa aiheuttaa haju- tai hygieenistä haittaa naapurustolle. Hajuhaittailmoituksia voi tulla etenkin, jos kunnan alueella on paljon pientaloalueita, joilla tontit ovat hyvin lähekkäin. On syytä kuitenkin pohtia, onko kotitalouksien kompostointi sellainen pilaantumista aiheuttava tekijä, jota ei voida muilla tavoin kunnassa kontrolloida.

Mallimääräykset

Rakennusten polttaminen

Rakennusten ja rakennelmien hävittäminen polttamalla on kielletty.

- Ympäristönsuojeluviranomainen voi kirjallisesta hakemuksesta myöntää poikkeuksen tästä määräyksestä, mikäli rakennuksen polttaminen on tarpeen pelastusviranomaisen tai vastaavan tahon tarpeen vuoksi. Poikkeuksesta tehtävässä päätöksessä annetaan tarpeelliset määräykset toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Rakennusten polttamista ei käsitellä muussa kunnallisessa sääntelyssä eivätkä kokonaiset rakennukset jätesäätelyn mukaisesti ole jätettä, joten määräys on tarpeen, jotta voidaan paikallisesti ehkäistä rakennusten ja rakennelmien hävittäminen polttamalla. Polttamisessa vapautuu runsaasti savukaasuja sekä erilaisia myrkyllisiä yhdisteitä.
- Poikkeuksen myöntämisellä voidaan tarvittaessa mahdollistaa esimerkiksi pelastusviranomaisen tai vapaapalokunnan harjoitustoiminta. Asian johdosta tehtävässä päätöksessä voidaan antaa määräyksiä esimerkiksi sammutusvesien johtamisesta ja käsittelystä, etukäteen tehtävistä toimenpiteistä, kuten myrkyllisten tai palamattomien materiaalien poistoista tai muista ympäristönsuojelullisesti tärkeistä asioista tai rajoituksista.

Mallimääräys

Kompostin sijoittaminen kiinteistöllä

- Asuinkiinteistöjen kompostoreita ei saa sijoittaa taajaan rakennetuilla alueilla alle ___ metrin etäisyydelle naapuritontin rajasta.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- Määräys on tarpeen kompostoinnista mahdollisesti aiheutuvien hajuhaittojen rajoittamiseksi taajaan rakennetuilla alueilla.

Kemikaalien käsittely ja varastointi

Kuntien ympäristönsuojelumääräyksissä kemikaalien käsittelyä ja varastointia koskevat määräykset ovat hyvin yleisiä: 92 % kunnista oli antanut määräyksiä tähän liittyen.¹¹⁵ Määräysten antaminen on aiheeseen liittyvästä laajasta muusta sääntelystä huolimatta siis ilmeisen tarpeellista. Kemikaaliturvallisuuslainsäädäntö, öljysäiliöitä koskeva sääntely ja polttonesteiden jakeluasemia koskeva sääntely on ympäristönsuojelullisista lähtökohdista tarkasteltuna puutteellista. Koska ympäristönsuojelumääräykset eivät ole kunnille pakollista norminantoa, herää kysymys, tulisiko tähän puutteeseen vastata ensisijaisesti kansallista sääntelyä kehittämällä. Kemikaaleja koskevia määräyksiä sovelletaan myös nestemäisten vaarallisten jätteiden varastointiin, kun tarkoitus on estää mahdollisista vuodoista johtuvaa ympäristön pilaantumista.

Kiinteistöjen öljysäiliöt

Kiinteistöjen lämmitysöljysäiliöitä säätelevät kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) 1980-luvulla annetut päätökset¹¹⁶. Kyseiset päätökset ovat valtioneuvoston asetusten tasoista sääntelyä, joten niitä ei tule turhaan toistaa ympäristönsuojelumääräyksissä.

Öljysäiliöiden määräaikaistarkastuksia koskeva KTM:n päätös (344/1983) koskee pohjavesialueilla olevia maanalaisia poltto- ja dieselöljysäiliöitä. Säiliöiden tarkastusvaatimuksia voidaan kunnassa tarvittaessa ulottaa koskemaan myös muita kemikaalisäiliöitä sekä muualla kuin pohjavesialueilla sijaitsevia säiliöitä. Yksinkertaisinta on tällöin viitata KTM:n päätöksen sääntelyyn tarkastusväleistä säiliön kuntoluokan mukaan, jolloin päätöksen sääntelyä ei tarvitse toistaa määräyksissä. Kyseistä päätöstä ei kuitenkaan sovelleta kaksoisvaippa- tai niihin verrattaviin, vuodonilmausjärjestelmällä varustettuihin eikä suoja-altaassa oleviin, hälyttävällä vuodonilmausjärjestelmällä varustettuihin säiliöihin. Ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa tulisi siis pohtia paitsi aluerajauksen, myös tarkastusvaatimusten laajentamista muitakin säiliötyyppejä koskevaksi.¹¹⁷ Monissa kunnissa on esimerkiksi annettu määräys käyttämättömäksi jääneen säiliön poistamisesta sekä poikkeuksen hakemisesta poistamiselle, mikäli poistaminen on teknisesti hankalaa tai taloudellisesti kohtuutonta.

Kunnissa voi olla rakennuskannasta riippuen runsaasti maanalaisia tai muita öljysäiliöitä, jotka aiheuttavat merkittävän paikallisen maaperän pilaantumisen riskin. Kun valmistellaan ympäristönsuojelumääräyksiä, olisi suositeltavaa selvittää, miten paljon kunnan alueella on pilaantumisen riskiä aiheuttavia säiliöitä. Määräykset voidaan kohdistaa sellaisille alueille, joilla säiliöitä on runsaasti ja määrätä esimerkiksi säiliöiden poistamisesta tiettyyn määräaikaan mennessä. Määräyksiä valmisteltaessa on tärkeää myös huomioida maaperäolosuhteet eri alueille, sillä öljysäiliöistä aiheutuva ympäristön pilaantumisen riski (etenkin päästön leviämisen suhteen) riippuu myös maalajista. Määräyksiä annettaessa tulee muistaa yhdenvertaisuus. Lämmitysjärjestelmiä koskevaa sääntelyä voi olla myös kunnan rakennusjärjestyksessä.

¹¹⁵ Pietarinen 2014, s. 39.

¹¹⁶ Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös öljylämmityslaitteistoista (314/1985) ja kauppa- ja teollisuusministeriön päätös maanalaisien öljysäiliöiden määräaikaistarkastuksista (344/1983).

¹¹⁷ Valpasvuo ja Vitikka 2005, s. 18.

Mallimääräykset

Maanalaisten öljysäiliöiden tarkastaminen ja poistaminen

- Kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen maanalaisten öljysäiliöiden määräaikais-tarkastuksista (344/1983) tarkoittamia säiliöiden tarkastusvälejä sovelletaan koko _____ kunnan alueella. Tarkastusvälejä sovelletaan myös muihin kuin maan-alaisiin öljy- ja kemikaalisäiliöihin.
- Käytöstä poistettava maanalainen öljysäiliö tulee poistaa maaperästä kaikkine raken-teineen. Ympäristönsuojeluviranomainen voi hakemuksesta myöntää poikkeuksen maanalaisen öljysäiliön poistamisesta, mikäli säiliön poistaminen on taloudellisesti kohtuutonta tai poistaminen vaarantaa esimerkiksi asuinrakennuksen rakenteet. Poikkeamisesta ei saa aiheutua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 ja soveltuvin osin 3 kohdalla
- YSL 16 ja 17 §:illä

ja lisäksi esimerkiksi:

- KTM:n päätöksen (344/1983) sääntelyn tarkoittamien tarkastusvälien ulottaminen koskemaan myös muita kuin pohjavesialueita on _____ kunnassa/kau-pungissa perusteltua maanalaisten öljysäiliöiden suuren määrän vuoksi. Maanalaiset öljysäiliöt aiheuttavat maaperän pilaantumisriskin, ja säännöllisellä tarkastamisella voidaan välttää vuotojen syntyminen.
- Maanalaisten öljysäiliöiden poistaminen on perusteltua, jotta maaperään ei jää sel-laisia säiliöitä, joista voi aiheutua maaperän tai ympäristön pilaantumista. Poikkeus voidaan myöntää, mikäli säiliön maaperään jättämisestä ei aiheudu maaperän pilaan-tumisen riskiä, säiliön poistaminen on kiinteistön omistajalle taloudellisesti kohtuu-tonta tai säiliön poistaminen vaarantaa esimerkiksi maaperän kantavuuden suhteessa rakennuksiin.

Kemikaalisäiliöt

Kemikaalien valmistusta, käyttöä, varastointia, siirtämistä ja säilyttämistä säädellään vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetulla lailla (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki). Kemikaaliturvallisuuslain 115 §:n mukaisesti vaarallisten kemikaalien käytön ja varastoinnin valvonta (luvat, ilmoitukset, käyt-töönottotarkastukset ja määräaikaistarkastukset) jakaantuu turvallisuus- ja kemikaa-liviraston (Tukes) ja pelastuslaitosten kesken, riippuen käsiteltävien ja varastoitavien kemikaalien laadusta ja määrästä.

Kemikaaliturvallisuuslain tarkoittamia säiliöitä ovat kiinteistöissä käytettävät säi-liöt, jakeluasemien säiliöt ja maa- ja metsätaloudessa sekä työmailla käytettävät säi-liöt.¹¹⁸ Luvan- ja ilmoituksenvaraisuudesta säädetään kemikaaliturvallisuuslain 23 ja 24 §:ssä. Tukesin myöntämä lupa tarvitaan kemikaalien laajamittaiseen käsittelyyn ja varastointiin ja ilmoitus pelastusviranomaiselle vaaditaan vähäisestä teollisesta kä-

¹¹⁸ Turvallisuusvaatimukset teollisuussäiliöille, työmaasäiliöille ja kiinteistöjen säiliöille.

sittelystä ja varastoinnista. Laajamittainen toiminta on määritelty kemikaaliturvallisuuksilain 4 §:ssä ja vähäinen toiminta lain 5 §:ssä. Vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen (685/2015) liitteessä 1 määritellään kemikaaliluokittain lupa- ja ilmoitusvelvollisuuden rajat.

Kemikaaliturvallisuuksilain soveltamisalaan kuuluvia kemikaalisäiliöitä voidaan säädellä kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä siltä osin, kun tarkoituksena on estää ympäristön pilaantumista.¹¹⁹ Tarve määräyksille on selkeä, sillä kemikaalilainsäädäntö säätelee puutteellisesti kemikaalien varastoinnin ympäristönsuojelullisten riskien rajoittamista. Annettaessa kemikaalisäiliöitä koskevia määräyksiä tulee varmistua, etteivät ne ole ristiriidassa kemikaaliturvallisuuksilain kanssa.

Kunnissa on usein määrätty juuri kemikaalien varastointiin ja säilytykseen liittyvistä asioista. Määräyksissä on voitu myös antaa siirtymäaikoja (esimerkiksi määrättäessä kaksoisvaippasäiliöistä) määräyksen kohtuullistamiseksi. Kemikaalien säilyttämistä ja varastointia koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä sovelletaan myös nestemäisten vaarallisten jätteiden säiliöihin (pois lukien yksityisten kiinteistöjen vähäiset määrät) sekä nestemäisten polttoaineiden jakelupisteiden säiliöihin, jotka eivät ole YSL:n rekisteröintimenettelyn piirissä (yli 10 m³ säiliötilavuus). Jätehuoltomääräyksissä on yleensä myös annettu määräyksiä koskien vaarallisten jätteiden varastointia. Jätehuoltomääräysten kanssa ristiriitaisia määräyksiä ei tule antaa.

Mallimääräykset

Nestemäisten kemikaalien säilyttäminen ja varastointi

- Ulkona oleva nestemäisen kemikaalin säiliö on sijoitettava suoja-altaaseen tai allastetun nestetiiviin rakenteen päälle, jonka tilavuus on 110 % säiliön tilavuudesta. Kaksoisvaippaiseen säiliöön ei edellytetä suoja-allasta, mikäli säiliön rakenne on sellainen, että se pidättää mahdollisen ylitäytön. Jos suoja-allasta ei ole katettu tai se ei ole umpinainen, siihen kertyvät hulevedet on johdettava hallitusti öljynerottimen kautta viemäriin tai jäteveden käsittelyjärjestelmään.
- _____ pohjavesialueella nestemäisten kemikaalien säiliöiden vuotojen hallinta on toteutettava kaksinkertaisen suojausrakenteen mukaisesti. Kaksinkertainen suojausrakenne saavutetaan sijoittamalla kaksoisvaipparakenteinen säiliö suoja-altaaseen tai allastetun nestetiiviin rakenteen päälle, jonka tilavuus on 110 % säiliön tilavuudesta.
- Kemikaalien astiavarasto on sijoitettava tiiviille, kantavalle alustalle ja katettava sekä varustettava suurimman varastoitavan säiliön tilavuutta 110 % vastaavalla tiiviillä suoja-altaalla.
- _____ pohjavesialueella olevan nestemäisten kemikaalien astiavaraston vuotojenhallinta on toteutettava kaksinkertaisen suojausrakenteen mukaisesti. Suoja-altaaseen sijoitettavat kemikaaliasiastiat on varastoitava tilassa, joka muodostaa tiiviin altaan tai rakenne on toteutettava muilla vastaavan tasoilla menetelmillä.
- Varastoitaessa kemikaaleja sisätiloissa tulee varastotilan olla viemäroimätön tai kemikaalit säilyttää suoja-altaassa, joka on tilavuudeltaan vähintään 110 % suurimman varastoitavan säiliön tilavuudesta.

119 Valpasvuo ja Vitikka 2005, s. 20.

- Kemikaalien varastojen ja säiliöiden on oltava lukittuja tai ulkopuolisten pääsy kemikaalivarastoon tai -säiliöön on estettävä muulla tavoin.
- Maanalaisten öljy- ja kemikaalisäiliöiden sijoittaminen _____ pohjavesialueille on kielletty.

Malliperustelut

Määräykset voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 ja 3 kohdalla
- YSL 16 ja 17 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Vaarallisten kemikaalien säilyttämistä ja varastointia koskevilla määräyksillä ehkäistään maaperän, pohjaveden ja vesistöjen pilaantumisen vaaraa. Kemikaalien sijoittaminen suoja-altaaseen, josta vuotojen havaitseminen ja poistaminen on mahdollista, on tärkeää maaperän ja pohjaveden suojelemiseksi. Vähäisetkin kemikaalivuodot voivat aiheuttaa merkittävää ympäristön pilaantumista. Mikäli kemikaaleja pääsee vuotamaan viemäriin, voi jätevesien purkupaikalla aiheutua ympäristön pilaantumista. Kemikaalien ja vaarallisten jätteiden vuodot voivat aiheuttaa haittaa viemäriverkostolle ja jäteveden puhdistamolle.
- Uusien maanalaisten kemikaali- tai öljysäiliöiden sijoittamisen kieltäminen pohjavesialueilla on perusteltua pohjaveden pilaantumisen ehkäisemiseksi.
- Määräys säiliöiden ja varastojen lukitsemisesta on tarpeen, jotta voidaan estää ilkivallasta mahdollisesti aiheutuvat kemikaalien vuodot ja ympäristön pilaantuminen.

Polttonesteiden jakelupisteet

Vähintään 10 m³:n säiliöillä varustetut polttonesteen jakeluasemat ovat ympäristönsuojelulain nojalla joko ympäristöluvan varaisia tai rekisteröitäviä. Nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista annettua valtioneuvoston asetusta (444/2010, JANO-asetus) sovelletaan vähimmäisvaatimuksena sekä lupa- että rekisteröintimenettelyssä. Ympäristönsuojelumääräyksiin voidaan sisällyttää JANO-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviä jakeluasemia koskevat määräykset.¹²⁰ Ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan määrätä esimerkiksi tällaisten pienempien jakelupisteiden rakenteista maaperän suojelemiseksi. Tällaisten polttonesteiden jakelupisteiden säiliöitä koskevat määräykset voidaan sisällyttää määräyksiin muista kemikaali-, vaarallisten aineiden tai öljysäiliöistä.

¹²⁰ Alle 10 m³:n suuruisia polttonestesäiliöitä koskee myös kemikaaliturvallisuuslain lupa- tai ilmoitusmenettely, mikäli kemikaalin määrä on vähintään kemikaaliturvallisuusasetuksen liitteen 1 mukainen.

Mallimääräykset

Polttonesteen täyttö- tai jakelupaikka

- Kiinteä polttonesteen täyttö- ja jakelupaikka, jota ei ole rekisteröity YSL:n 116 §:n nojalla tai joka ei vaadi ympäristölupaa, tulee sijoittaa tiiviille, kemikaaleja läpäisemättömällä kestopäällysteellä pinnoitetulle alustalle, josta mahdolliset vuodot voidaan kerätä talteen. Päällyste on korotettava reunoiltaan tai kallistettava kauttaaltaan kulmaan, jossa oleva hulevesien poistokohta on suljettava säiliön täytön ajaksi. Jakelu- ja täyttöpaikoilla on oltava imeytysainetta ja kalustoa mahdollisten vuotojen keräämistä ja säilyttämistä varten.
- Tilapäisessä käytössä olevat, esimerkiksi työmailla sijaitsevat polttonesteen täyttöpaikat on sijoitettava kemikaaleja läpäisemättömälle, tiiviille alustalle. Polttonestesäiliöitä ei saa täyttää väliaikaisella sijoituspaikalla, ellei säiliöitä ole varustettu ylitäytön estolla. Polttonestesäiliö tulee sijoittaa tai olla varustettu suoja-altaalla, joka vastaa 110 % säiliön tilavuutta. Ylitäytön estolla varustettua kaksoisvaippasäiliötä ei tarvitse sijoittaa suoja-altaaseen.
- Öljy- ja polttonestesäiliö on varustettava laponestolla ja ylitäytönestimellä. Säiliön siirtopumppu tai täyttöletku on oltava lukittuna, kun säiliötä ei käytetä.

Malliperustelut

Määräykset voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 kohdalla
- YSL 16 ja 17 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Sellaiset polttonesteiden täyttö- ja jakelupisteet, joihin ei sovelleta nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista annettua valtioneuvoston asetusta (444/2010) aiheuttavat ympäristön pilaantumisen vaaraa, mikäli polttonesteitä tai öljyä tai vastaavia aineita pääsee vuotamaan maaperään ja kulkeutumaan pohjaveteen tai vesistöihin. Ympäristönsuojelumääräykset ovat tarpeen tällaisen pilaantumisen välttämiseksi koko _____kunnan alueella.
- Määräys kemikaaleja läpäisemättömästä alustasta, sen reunustamisesta tai kallistamisesta sekä hulevesiaukon sulkemisesta täytön ajaksi on tarpeen, jotta voidaan ehkäistä mahdollisesti esiintyvien vuotojen pääsyn maaperään. Jakelupisteillä on oltava imeytysainetta mahdollisten suurempien vuotojen aiheuttaman ympäristön pilaantumisen rajoittamiseksi.
- Määräysten soveltaminen koko _____kunnan alueella on perusteltua maaperän ja pohjaveden pilaamisen ehkäisemiseksi.
- Määräys öljy- ja polttonestesäiliöiden ylitäytönestosta ja laponestosta on tarpeen huolimattomuudesta mahdollisesti aiheutuvien kemikaalivuotojen ehkäisemiseksi. Säiliön täyttöletkun ja siirtopumpun lukitseminen on tarpeen ilkeästä mahdollisesti aiheutuvien kemikaalivuotojen ehkäisemiseksi.

Muut määräykset

Maalämpö

Maalämpöjärjestelmissä voidaan hyödyntää maa- tai kallioperän, pohjaveden tai vesistön lämpöenergiaa kiinteistöjen lämmityksessä. Maalämpöjärjestelmä sisältää lämpöpumpun, siirtoputkiston ja keruupiirin. Sijoitettaessa maalämpöjärjestelmää vesistöön on kyse vesilain mukaisen luvan vaativasta vesitaloushankkeesta. Maalämpöä voidaan hyödyntää myös nk. avoimella keruupiirillä, jolloin järjestelmä käyttää pohjaveden energiaa suoraan ilman erillistä lämmönkeruunestettä. Kallioperän lämpöenergiaa hyödyntävät järjestelmät asennetaan poraamalla energiakaivo, johon maalämmön keruuputket asennetaan. Maaperään sijoitettavat keruupiirit kaivetaan yleensä noin metrin syvyyteen. Vesistöihin sijoitettavat keruupiirit sijoitetaan matalissa rannoissa yleensä pohjaan, jonka yhteydessä joudutaan usein kaivamaan sedimenttiä.¹²¹

Maalämmön ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat riskit liittyvät yleisimmin maalämpökaivojen poraamiseen pohjavesialueilla ja lämmönkeruunesteenä käytettävän aineen vuotoihin. Energiakaivon poraaminen voi aiheuttaa esimerkiksi:

- pohjaveden pinnan ja/tai virtauksen muutoksia
- orsiveden sekoittumista alempaan pohjavesikerrokseen
- pilaantuneen maan tai pohjaveden aiheuttamaa pohjaveden pilaantumista
- pintavesien pääsyä huonosti tiivistettyjen rakenteiden kautta pohjaveteen
- kallioperäisen pohjaveden eri kerrosten sekoittumista (erit. suolaisen veden sekoittumista makeaan pohjaveteen) ja
- pohjaveden lämpötilamuutoksia.¹²²

Energiakaivon poraamisen yhteydessä syntyy porauspölyä, joka voi aiheuttaa haittaa. Huonosti tiivistettyjen järjestelmien seurauksena myös maaperän radonia voi nousta rakennuksiin. Lisäksi paineellinen pohjavesi voi aiheuttaa tulvimista rakennuspaikalla tai sen läheisyydessä.¹²³

Maalämpöjärjestelmän rakentamiseen tarvitaan maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lupa, ellei kunta ole rakennusjärjestyksessä toisin määrännyt. Lisäksi voidaan tarvita vesilain mukainen lupa, mikäli hankkeesta voi aiheutua muutoksia pohjavedelle tai se voi vaikeuttaa vedenhankintaa. Luvantarpeen arvioi alueen ELY-keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Rakentaminen on mahdollista kunnan päätöksellä myös toteuttaa toimenpideluvalla. Kunta voi myös vapauttaa rakentamisen kokonaan toimenpidelupamenettelystä, mikäli sen alueella ei ole sellaisia pohjavesiolosuhteita tai esimerkiksi maanalaista rakentamista, jotka vaativat maalämpöraken-

121 Juvonen – Lapinlampi 2013, s. 8–9.

122 Juvonen – Lapinlampi 2013, s. 40–42.

123 Juvonen – Lapinlampi 2013, s. 44.

.....

tamisen sääntelyä.¹²⁴ Tällöin sovelletaan MRL 129 §:n mukaista ilmoitusmenettelyä. Ilmoitusmenettelyä ei kuitenkaan voida kyseisen pykälän mukaan soveltaa hankkeisiin, joilla on merkitystä yleisen edun kannalta. Kun YSL:n pohjaveden pilaamiskielto otetaan huomioon, ei liene yleisen edun mukaista vapauttaa maalämpörakentamista toimenpideluvan tarpeesta pohjavesialueilla. Näin ollen suunniteltaessa maalämpörakentamista pohjavesialueelle tulee myös arvioitavaksi vesilain mukaisen luvan tarve. Ympäristönsuojelumääräyksissä ei olisi siis tarpeen määrätä maalämpörakentamisen edellytyksistä pohjavesialueilla, ellei se ympäristön pilaantumisen vaaran vuoksi ole tarpeen.

Lähtökohtaisesti maalämpöjärjestelmiä koskeva lupaharkinta tapahtuu siis MRL:n ja vesilain piirissä. Näin ollen ympäristönsuojelumääräyksiä tulisi antaa harkiten. Rakentamisen sijoittaminen ja ohjaus kuuluu ensisijaisesti MRL:n soveltamisalaan.

Kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä voidaan puuttua maalämpöjärjestelmien rakentamisen aiheuttamaan ympäristön (erityisesti pohjaveden) pilaantumisen vaaraan, mikäli kyseisiä asioita ei ole sisällytetty rakennusjärjestykseen. Lisäksi voidaan antaa määräys valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamisesta koskien maalämpörakentamiseen ryhtymistä (valvontailmoitus). Määräyksiä annettaessa on otettava huomioon, mitä kaavamääräyksissä tai kunnan rakennusjärjestyksessä säädetään liittyen maalämpöjärjestelmiin sekä mahdolliset vedenottamoiden suoja-alueet. Annettaessa maalämpöjärjestelmiä koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä ei liene perusteltua määrätä valvontailmoituksen tekemisestä koko kunnan alueella, kun rakentamisen ympäristön pilaantumista aiheuttavat vaikutukset liittyvät lähinnä pohjavesialueilla rakentamiseen. Määräykseen on syytä yksilöidä, mitä tietoja valvontailmoituksessa tulee olla. MRL:n tai vesilain mukaisen luvan tarpeesta määrääminen ei kuulu ympäristönsuojelumääräyksiin. Pohjavesialueille rakennettavien maalämpöjärjestelmien osalta voidaan antaa myös määräys lämmönkeruunesteenä käytettävästä aineesta. Rakentamisen aikana sovellettavaksi tulevat myös ympäristönsuojelumääräykset, jotka on annettu koskien ilmansuojelua ja meluntorjuntaa.

Maalämpöä koskevia määräyksiä valmisteltaessa on tärkeää tehdä yhteistyötä rakennusvalvontaviranomaisen kanssa ja selvittää, mitä kunnan rakennusjärjestyksessä on määrätty maalämpöjärjestelmiin liittyen. Rakennusvalvonnan olisi hyvä harkitessaan maalämpöjärjestelmien sijoittamista pilaantumiselle herkälle alueelle ja luvan tarvetta arvioidessaan pyytää lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta.

124 Juvonen – Lapinlampi 2013, s. 14, ks. myös MRL 125 § (958/2012), 126 § (958/2012) sekä 126a § (958/2012) ja pykälän 12 kohta sekä 3 momentti (230/2017).

Mallimääräykset

Maalämpöjärjestelmien rakentaminen

- Maalämpöjärjestelmien rakentamisesta 1- tai 2-luokan pohjavesialueille ja ranta-alueille (liitekartat x ja x) on tehtävä valvontailmoitus _____ kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle __ vrk ennen rakentamishankkeeseen ryhtymistä. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi vähintään seuraavat seikat:
[Tähän voidaan luetella valvonnan kannalta tarpeelliset, ilmoituksessa vaadittavat tiedot.]
- Rakennettaessa maalämpöjärjestelmiä 1- tai 2-luokan pohjavesialueille tai ranta-alueille lämmönkeruunesteenä ei saa käyttää terveydelle tai ympäristölle vaarallisia aineita.
- Rakennettaessa maalämpöjärjestelmiä on huolehdittava siitä, ettei energiakaivojen poraamisessa syntyvää kiviainesta tai veden ja kiintoaineksen muodostamaa lietettä joudu suoraan vesistöön tai viemäriin. Sekä energiakaivon poraamisessa että kiviaineksen säilyttämisessä on huolehdittava esimerkiksi riittävällä kastelulla tai suoja-aineilla siitä, ettei haitallista pölyämistä tapahdu. Poraamisessa syntyvää lietettä ei tule johtaa hallitsemattomasti siten, että syntyy maaperän vettymistä, ojien tai hulevesiviemärien tukkeutumista tai vesistön samentumista.
- Maalämpöjärjestelmiä ei saa sijoittaa _____ pohjavesialueen muodostumisalueelle/ _____ vedenottamon suoja-alueelle.

Malliperustelut

Määräykset voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1, soveltuvin osin 3 ja 6 kohdalla
- YSL 17 §:llä pohjavesialueiden osalta

ja lisäksi esimerkiksi:

- Maalämpöjärjestelmistä tulee ilmoittaa ympäristönsuojeluviranomaiselle valvontaa varten tarpeellisten tietojen saamista varten. Ilmoituksen johdosta ympäristönsuojeluviranomaisen on mahdollista antaa lausunto rakentamisen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavista vaikutuksista sekä antaa tarvittaessa ohjeistusta, jolla voidaan ehkäistä ympäristön pilaantumista.
- Lämmönkeruunesteenä käytettävän aineen mahdolliset vuodot voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumista ja vaaraa pohjavedelle.
- Energiakaivojen poraamisen yhteydessä voi syntyä merkittäviä määriä kiviainesta, pölyä ja lietettä, joka voi paikallisesti aiheuttaa voimakasta veden samentumista sekä lietteen kertymistä puroihin, noroihin, ojiin ja vesistöihin. Tämä voi aiheuttaa muuoksia vesistön tai muun vesiympäristön elinolosuhteisiin ja pilata vedenlaatua. Viemäriässä liete saattaa aiheuttaa tukkeutumista ja vaikeuttaa jätevedenkäsittelyä tai rikkoa viemäriputkistoja.
- _____ pohjaveden muodostumisalueelle/vedenottamon suoja-alueelle ei tule rakentaa maalämpöjärjestelmiä niiden aiheuttaman pohjaveden pilaantumisen riskin vuoksi. Pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttaa sekä energiakaivojen poraaminen että mahdolliset lämmönkeruunesteen vuodot.

Lumenkaatopaikat

Vuonna 2014 88 % kunnista oli antanut määräyksen liittyen lumen sijoittamiseen. Väyliltä poistettua lunta ei määritellä jätteeksi, mutta poistetun lumen mukana kulkeutuu roskaa, öljyä ja muita ympäristön pilaantumista aiheuttavaa ainesta. Kunnissa on yleisesti säännelty lumenkaatopaikkojen sijoittamisesta herkille alueille, roskaantumisen ehkäisemisestä ja sulamisvesien käsittelystä.¹²⁵

Mallimääräys

Lumen vastaanottopaikat

- Lumen vastaanottopaikat tulee sijoittaa ja toteuttaa siten, että sulamisvedet eivät aiheuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Sijoituspaikkaa ei tule perustaa ranta-alueelle, jäälle, vesistöön tai _____ pohjavesialueelle.
- Sulamisvesistä on erotettava kiinteät roskat ennen vesien johtamista ojaan tai maastoon. Lumen sijoituspaikka on siivottava lumien sulamisen jälkeen.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 ja soveltuvin osin 3 kohdalla
- YSL 17 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Ajoväyliltä, kaduilta ja muilta alueilta poistettava lumi saattaa sisältää roskaa, öljyä ja polttoainejäämiä sekä muita ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia aineita. Määräykset ovat tarpeen sulamisvesien aiheuttaman ympäristön pilaantumisen vaaran sekä roskaantumisen ehkäisemiseksi.

Tilapäinen murskaus ja louhinta

Tilapäiseen, alle 50 vuorokautta kestäväan kiviaineksen louhintaan ja murskaukseen sovelletaan YSL 118 §:n mukaista meluilmoitusmenettelyä, mikäli kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä ei toisin määrätä (ks. s. 53–57). Toiminnan sääntelyyn liittyy olennaisesti myös pölyntorjunta. Yli 50 vuorokautta kestävä louhinta ja murskaus on ympäristöluvanvaraista. Toiminnan kesto ei ole riippuvainen kalenterivuodesta. Tässä käsitelty louhinta sisältää kiviaineksen porauksen ja räjäytyksen. Rikottaminen on osa murskaustoimintaa.

Mikäli kunta ei ole vapauttanut louhinta- ja murskaustoimintaa meluilmoitusmenettelystä, ilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä annetaan ympäristönsuojeluasetuksen 26 §:n mukaisesti tarpeelliset määräykset, joilla voidaan ehkäistä ympäristön pilaantumista. Meluilmoitus tulee lain mukaan tehdä vähintään 30 vrk ennen toiminnan aloittamista. Ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan kuitenkin joidenkin toimien osalta määrätä tätä lyhyemmästä ajasta. Tällöin toimintaan sovelletaan kuitenkin muilta osin meluilmoitusmenettelyä.

¹²⁵ Pietarinen 2014, s. 54.

Mikäli kunta on vapauttanut louhinta- ja murskaustoiminnan meluilmoitusmenettelystä, on syytä antaa louhintaa ja murskausta koskevat ympäristönsuojelumääräykset omassa luvussa tai varmistaa, että meluntorjuntaa ja ilmansuojelua koskevilla määräyksillä pystytään riittävästi säätelemään toiminnan päästöjä. Louhinta- ja murskauspaikoilla on usein myös polttonestesäiliöitä ja jakelupisteitä, joita koskevia määräyksiä on voitu antaa kemikaalien säilyttämistä ja varastointia koskevilla ympäristönsuojelumääräyksissä. Mikäli annetaan erikseen määräys koskien louhintaa ja murskausta, tulee varmistua, että meluntorjuntaa koskevat määräykset eivät ole ristiriidassa louhinta- ja murskausta koskevien määräysten kanssa.

Vanhemmissa määräyskokoelmissa voi vielä olla myös ympäristönsuojelumääräyksiä koskien asfalttiasemia. Asfalttiasemat ovat ympäristönsuojelulain liitteen 2 mukaan rekisteröitäviä toimintoja, joten niitä koskevia ympäristönsuojelumääräyksiä ei tule soveltaa ja määräyksiä päivittäessä ne tulisi poistaa kokoelmasta.

Mallimääräykset

Tilapäinen louhinta ja murskaus

- Yli ___ päivää, mutta alle 50 päivää kestävästä louhinnasta ja murskauksesta tulee tehdä kirjallinen ilmoitus _____ kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle vähintään ___ päivää ennen työn aloittamista. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi toiminnan sijoituspaikka, toiminta-aika sekä toiminnanharjoittaja, yhteystiedot ja -tiedot. Toiminnasta tulee tiedottaa lähialueen kiinteistöjä ___ päivää ennen työn aloitusta. Tiedotteesta tulee käydä ilmi ainakin toiminnanharjoittaja, vastuuhenkilön yhteystiedot, toiminnan sijoituspaikka, toiminnan kokonaiskesto sekä päivittäinen työaika.
- Louhintaa ja murskausta saa suorittaa arkisin klo x-x ja lauantaisin klo x-x. Murskauslaitteisto on varustettava tehokkailla kastelulaitteilla ja tiiviillä pölykatteilla. Mikäli pölynsidonnessa ei voida käyttää kastelua veden jääntymisen vuoksi, tulee käyttää pölynkerottimia. Porauslaitteet on varustettava tarkoituksenmukaisella pölynkeräyslaitteistolla, joka on oltava käytössä aina, kun työtä tehdään.

Malliperustelut

Määräys voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1, 2, 3 ja 6 kohdalla

ja lisäksi esimerkiksi:

- _____ kunnassa x-x päivää kestävä tilapäinen louhinta ja murskaus on vapautettu YSL 118 §:n mukaisesta meluilmoitusmenettelystä kyseisen pykälän nojalla lupamenettelyn keventämiseksi ja tiettyjen töiden suorittamisen sujuvoittamiseksi. Ympäristönsuojelumääräykset ovat tarpeen, sillä toiminnasta voi aiheutua paikallisesti merkittävää melu- ja pölyhaittaa naapurustolle ja ympäristölle.
- Toiminnan päivittäisen suorittamisen aikarajoituksen tarkoituksena on turvata lepoajan rauhoittaminen asuin- ja vastaavilla kiinteistöillä.
- Toiminnasta tiedottamista koskeva määräys on tarpeen, jotta naapurit ja muut melu- tai pölyhaittaa kokevat tahot voivat varautua toimintaan sekä tarvittaessa olla yhteydessä toiminnanharjoittajaan.

Porojen ja valjakkokoirien pito

Erityisesti Pohjois-Suomen kunnissa on annettu määräyksiä koskien valjakkokoirien ja porojen pidosta aiheutuvaa ympäristön kuormitusta. Määräykset ovat koskeneet porojen ja koirien tarhaamisesta ja ruokkimisesta johtuvaa vesistön tai pohjaveden pilaantumiseriskistä. Tämän tyyppiset määräykset ovat hyvä esimerkki paikallisista olosuhteista, joiden vuoksi ympäristönsuojelumääräyksiä tulisikin antaa.¹²⁶

Porojen pidempiaikaisesta tarhaamisesta aiheutuu virtsan, ulosteen ja rehun myötä kuormitusta erityisesti vesistöihin. Ympäristönsuojelumääräyksissä voi siksi olla tarpeen säädellä tarhojen sijoittamisesta ja niiden siivoamisesta. Tarhojen valumavedet voivat myös aiheuttaa haittaa naapurikiinteistöille tai esimerkiksi vaaraa talousvesikaivon vedenlaadulle.

Mallimääräykset

Porojen ja valjakkokoirien ruokinta ja tarhaaminen

- Porojen ruokinta vesialueella ja alle ___ metrin etäisyydellä vesistöstä [tähän voi sisällyttää myös muita vesilain mukaisia vesialueita, mikäli se on paikallisesti tarpeen] on kielletty. Etäisyydessä on tapauskohtaisesti huomioitava myös vuotuinen tulvakorkeus, jottei heinä tai muu rehu pääse huuhtoutumaan vesistöön. Määräys ei koske porojen kuljettamisessa ja kokoamisessa tehtävää vähäistä ja tilapäistä ruokintaa.
- Porojen ja valjakkokoirien tarhaaminen ja ruokkiminen on kielletty _____ pohjavesialueella/pohjaveden muodostumisalueella (liitekartta x).
- Porojen tai valjakkokoirien ulkotarhaa ei saa perustaa ___ metriä lähemmäs naapurintontin rajaa, talousvesikaivoa, lähettä, vesistöä tai muuta herkästi pilaantuvaa kohdetta. Ulkotarhat on pidettävä siisteinä ja valumavesien pääsy suoraan ojaan, puroon, noroon tai vesistöön on estettävä.
- Taajaan asutulla alueella tai muutoin lähellä asutusta sijaitseva porojen ulkotarha on pidettävä siistinä. Tarhan sijoittamisessa on huomioitava sulamis- ja muiden valumavesien johtaminen. Valumavesistä ei saa aiheutua talousvesikaivon, vesistön tai muuta ympäristön pilaantumista. Talvikauden jälkeen tarha-alue on siivottava.

Malliperustelut

Määräykset voidaan perustella:

- YSL 202 §:n 3 momentin 1 ja 3 kohdalla
- YSL 17 §:llä

ja lisäksi esimerkiksi:

- Porojen ruokinta vesistöjen jäällä, rannoilla tai vesistöjen ja vesimuodostumien läheisyydessä tulvarajan alapuolella voi aiheuttaa rehevöitymistä rehun päästessä huuhtoutumaan vesistöön. Ruokintapaikoilta aiheutuu ravinnepäästöjä myös eläinten lannasta ja virtsasta. Tilapäisessä kokoamisessa ja kuljettamisessa rehua käytetään niin vähäisissä määrin ja paikallisesti, ettei ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa todennäköisesti synny.
- Pohjavesialueilla ruokintapaikkojen ravinne- ja muut päästöt aiheuttava pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

¹²⁶ Pietarinen 2014, s. 56.

- Porojen ja valjakkokoirien ulkotarhoista aiheutuu päästöjä, jotka voivat aiheuttaa pilaantumisen vaaraa herkiksi määritellyissä kohteissa, kuten vesistöissä, talousveden ottoon tarkoitetuissa kaivoissa ja lähteissä ja muissa vastaavissa kohteissa. Ulkotarhoista voi aiheutua myös melu- ja hajuhaittaa naapurustolle.
- Tarhojen pitäminen siistinä taajaan asutuilla alueilla tai muutoin asutuksen lähellä on tärkeää yleisen siisteyden ja viihtyvyyden vuoksi.

Poikkeaminen

Poikkeaminen voidaan määritellä substanssikohtaisen määräyksen yhteydessä, kuten näissä mallimääräyksissä on tehty koskien maanalaisten öljysäiliöiden poistamista. Poikkeaminen ympäristönsuojelumääräyksistä on mahdollista suoraan YSL 202 §:n 4 momentin nojalla. Poikkeaminen tulisi kuitenkin sisällyttää kokoelmaan myös omana määräyksenään määräysten selkeyden vuoksi.

Mallimääräys

- Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi kirjallisesta hakemuksesta myöntää tapauskohtaisesti poikkeuksen näistä määräyksistä YSL 202 §:n 4 momentin mukaisesti. Poikkeamiselle on oltava erityinen syy. Määräyksestä poikkeaminen ei saa aiheuttaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa eikä vaarantaa näiden ympäristönsuojelumääräysten tavoitteiden toteutumista. Poikkeaminen käsitellään hallintolain (434/2003) mukaisesti. Ympäristönsuojeluviranomaisen tekemään päätökseen haetaan muutosta siten, kuin ympäristönsuojelulaissa säädetään muutoksenhausta.
- Ympäristönsuojelumääräyksistä poikkeamisesta peritään ympäristönsuojeluviranomaisen taksan mukainen maksu.

Ympäristönsuojelumääräysten rikkominen ja seuraamukset

Mallimääräys

Ympäristönsuojelumääräysten rikkomisen tai laiminlyönnin seuraamukset

Näiden määräysten rikkomisen tai laiminlyönnin pakkokeinoista ja seuraamuksista säädetään ympäristönsuojelulain 18 luvussa.

Ympäristön turmelemisesta säädetään rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä ja ympäristönsuojelulain rikkomisesta YSL 225 §:ssä.

Voimaantulo- (ja siirtymäaikamääräykset)

Määräyksessä annetaan määräyskokoelman voimaantulopäivämäärä. Tarvittaessa voidaan määrätä myös esimerkiksi siirtymäajasta tiettyjen määräysten kohdalla. Joissain

.....

kunnissa on esimerkiksi kohtuullistettu määräystä kemikaalien kaksoisvaippasäiliövaatimuksesta antamalla toiminnanharjoittajille aikaraja, jolloin kemikaalien säiliöt on päivitettävä ympäristönsuojelumääräysten mukaisiksi.

Ympäristönsuojelumääräyksiin soveltumattomia toimintoja

Kuntaliiton selvityksen mukaan kunnissa on voitu antaa ympäristönsuojelumääräyksiä myös sellaisista toiminnoista, jotka eivät kuulu ympäristönsuojelumääräysten soveltamisalaan.

Ympäristönsuojelumääräyksiin soveltumattomia toimintoja ovat esimerkiksi:

- Lannan aumavarastointi (ent. nk. patterointi) on nitraattiasetuksen mukaisesti ilmoituksenvaraista ja sen rajoituksista säännellään kattavasti nitraattiasetuksessa.
- Ilotulitteiden käytöstä, valmistuksesta ja maahantuonnista säädetään kemikaaliturvallisuuslaissa. Lain 91.3 §:n mukaan ilotulitteiden käytöstä tulee ilmoittaa pelastusviranomaiselle. Lisäksi lain 92 §:n mukaan pelastusviranomaisen voi antaa ilotulitteiden käyttöä koskevia paikallisista olosuhteista johtuvia määräyksiä.
- Ruoppaamista ja ruoppausmassojen sijoittamista säädellään vesilain 2 luvun 6 §:llä ja 3 luvun 3 §:llä. Vesikasvien niittäminen kuuluu myös ensisijaisesti vesilain soveltamisalaan.
- Kulottamista koskevia määräyksiä ei tule antaa ympäristönsuojelumääräyksissä. Kulottamisesta tulee pelastuslain (379/2011) 8 §:n mukaisesti tehdä ilmoitus pelastusviranomaiselle.
- Kokkojen polttamista koskevat määräykset ovat olleet käytössä erityisesti Länsi-Suomessa. Kokon polttamista säädellään riittävästi pelastuslailla, joten niitä koskevat määräykset eivät kuulu ympäristönsuojelumääräyksiin.
- Eläinten ruokintaa koskevia määräyksiä on voitu kunnissa perustella sillä, että haittaeläimistä voi aiheutua viihtyvyys- tai terveyshaittaa. Tämä ei kuitenkaan ole sellaista ympäristön pilaantumista, jota voitaisiin ainakaan yksiselitteisesti säädellä ympäristönsuojelulain alaisilla määräyksillä. Terveyshaittaa aiheuttavia toimintoja säädellään terveydensuojelulailla (763/1994). Lain 51 §:n mukaisesti kunnassa voidaan antaa myös terveydensuojelumääräykset.
- Haaskan pitoa sekä kuolleiden eläinten hautaamista säädellään sivutuoteasetuksella ja sivutuotelailalla.

Edellä listattujen toimintojen lisäksi kunnissa on voitu antaa määräyksiä esimerkiksi avotulen teosta (pelastuslaki), pienvenesatamien jätehuollosta (jätelaki), eläinten kiinni pitämisestä (järjestyslaki, 612/2003) tai pilaantuneen maa-aineksen toimittamisesta käsittelyyn (YSL 14 luku). Lisäksi on voitu antaa määräyksiä sellaisista asioista, joista ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa, kuten leiriytymisestä, hiekoitushiekan varastoinnista tai vieraslajeista (laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta 1709/2015). Turhia valvontavelvoitteita käynnistäviä valvontailmoitusmääräyksiä olisi myös syytä välttää määräysten antamisessa. Tällaisia ovat esimerkiksi ilmoitukset pellon perustamisesta tai lannoittamisesta. Joissain kunnissa on voitu

myös antaa turhankin yleisiä määräyksiä: esimerkiksi yleinen velvollisuus olla aiheuttamatta melua ei sovellu ympäristönsuojelumääräykseksi. Määräysten tulee kohdistua selkeästi rajattuihin toimintoihin ja olla selkeitä ja tarkkarajaisia.¹²⁷

Lähteet

Kirjallisuus

Belinskij, Antti – Aroviita, Jukka – Kauppila, Jussi – Kymenvaara, Sara – Leino, Laura – Mäenpää, Milla – Raitanen, Elina – Soininen, Niko, Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018. (Belinskij ym. 2018)

Henna Luukkonen– Tuulia Innala – Marko Nurmikolu, Jätehuoltomääräysten laatiminen. Opas kuntallisten jätehuoltomääräysten valmistelijoille ja päättäjille. Kuntaliitto 2014.

Janne Juvonen – Toivo Lapinlampi, Energiakaivo. Maalämmön hyödyntäminen pientaloissa. Ympäristöopas 2013. Ympäristöministeriö.

Kauppila, Jussi, Vesienhoitosuunnitelman toteuttamisesta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin. Edilex Artikkelit 28.11.2016. [https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/17138.pdf]

Kauppila, Jussi – Ekholm, Petri – Niskanen, Olli – Valve, Helena – Iho, Antti, Muuttuva kotieläintalous ja vesistökuormituksen sääntely. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017 X (2017), s. 227–273. (Kauppila ym. 2017)

Kumpula, Anne, Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Sanoma Pro. 2013. (Kuusiniemi ym. 2013)

Marttinen, Sanna – Venelampi, Olli – Iho, Antti – Koikkalainen, Kauko – Lehtonen, Eeva – Luostarinen, Sari – Rasa, Kimmo – Sarvi, Minna – Tampio, Elina – Turtola, Eila – Ylivainio, Kari – Grönroos, Juha – Kauppila, Jussi – Koskiaho, Jari – Valve, Helena – Laine-Ylijoki, Jutta – Lantto, Raija – Oasmaa, Anja – zu Castell-Rüdenhausen, Malin, Kohti ravinteiden kierrätyksen läpimurtoa. Nykytila ja suositukset ohjauskeinojen kehittämiseksi Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 45/2017. Luonnonvarakeskus, Helsinki 2017. (Marttinen ym. 2017)

Nordberg, Eero Henrik, Maatalouden ympäristövastuu. Sastamala 2009.

Pietarinen, Aino, Kuntien ympäristönsuojelumääräykset. Nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuudet. Kuntaliitto 2014.

Seppälä, Mika, Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Ympäristöjuridiikka 2004/3–4, s. 91–103.

Tattari, Sirkka – Puustinen, Markku – Koskiaho, Jari – Röman, Elina – Riihimäki, Juha: Vesistöjen ravinnekuormituksen lähteet ja vähentämismahdollisuudet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 35/2015. (Tattari ym. 2015)

Valpasvuo, Vesa – Vitikka, Kirsi, Kunnan ympäristönsuojelumääräykset. Kuntaliitto 2005.

¹²⁷ Pietarinen 2014, s. 58–59.

Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa. Soveltamisohje, versio 2.7.2019.

Ympäristöministeriö, Haja-asutuksen jätevedet. Lainsäädäntö ja käytännöt. Ympäristöopas 2017. (Ympäristöministeriö 2017)

Ympäristöministeriö, Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje. Ympäristöhallinnon ohjeita I 2010.

Ympäristöministeriö, Muistio. Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa. Else Peuranen, Ympäristöministeriö 28.11.2017. (Ympäristöministeriö 2017b)

Virallislähteet

HE 84/1999 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 227/2004 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta.

HE 16/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.

PeVL 11/1999 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 84/1999 vp) ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 45/2016 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 128/2016 vp) eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

YmVM 4/1999 vp, Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 84/1999 vp) ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

YmVM 2/2005, Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 227/2004) laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2006:58

KHO 2014:176

KHO 2017:87

Euroopan unionin tuomioistuin

EUTI C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. vastaan Saksan valtio.

Internet-lähteet

Suomen ympäristökeskus. [[https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Ratkaisujablogi/Jussi_Kauppila_Digitaalinen_ravinnetieto\(48416\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Ratkaisujablogi/Jussi_Kauppila_Digitaalinen_ravinnetieto(48416))] (26.6.2019)

Turvallisuusvaatimukset teollisuussäiliöille, työmaasäiliöille ja kiinteistöjen säiliöille. [<https://tukes.fi/teollisuus/kemikaalisailiot>] (3.5.2019)

Suomen ympäristökeskus, Vesikartta. [http://paikkatieto.ymparisto.fi/vesikarttaviewers/Html5Viewer_2_5_2/Index.html?configBase=http://paikkatieto.ymparisto.fi/Geocortex/Essentials/REST/sites/VesikarttaKansa/viewers/VesikarttaHTML525/virtualdirectory/Resources/Config/Default] (16.7.2019)

Muut lähteet

Suulliset haastattelut

Kunnan viranhaltija 14.3.2019

Kunnan viranhaltija 22.3.2019

Kunnan viranhaltija 11.4.2019

Kunnan viranhaltija 18.4.2019.

Webropol-haastattelu

Haastatteluun vastasi viisi kunnan viranhaltijaa.

Työpaja

Kuntaliitto 27.5.2019. Mukana oli kunnan viranhaltijoita neljästä eri kunnasta sekä ELY-keskuksen ylitarkastaja ja ympäristöministeriön edustaja.