

Päivämäärä
16.5.2016

Diaarinro
H 166/16

Ympäristöministeriölle

Viite: ympäristöministeriön lausuntopyyntö 27.4.2016, nro YM6/400/2016

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan:

Lähtökohdat

Esityksen tarkoituksena on kohtuullistaa ja selkeyttää ympäristönsuojelulain (527/2014) haja-asutuksen talousjätevesien kiinteistökohtaista käsittelyä koskevaa sääntelyä. Esityksellä lisättäisiin talousjätevesien käsittelyyn liittyviä määritelmiä koskevaan ympäristönsuojelulain 154 §:ään kaksi uutta kohtaa ja asetuksenantovaltuutta koskeva 2 momentti, muutettaisiin 156 ja 157 §:ää ja lisättäisiin uudet 156 a–156 c § sekä kumottaisiin 238 §:n 2 momentin siirtymäsäännös.

Keskeinen muutos koskisi sen määrittämistä, milloin kiinteistökohtaiseen vanhaan talousjätevesien käsittelyjärjestelmään sovellettaisiin perustason puhdistusvaatimusta. Vaatimusten noudattaminen riippuisi ensinnäkin siitä, sijaitseeko kiinteistö enintään 100 metrin etäisyydellä vesistöstä tai vedenhankintakäytössä olevalla tai siihen soveltuvalla pohjavesialueella. Toiseksi uudet vaatimukset tulisivat noudatettaviksi kiinteistöllä tehtävän luvanvaraisen korjaus- tai muutostyön yhteydessä, jossa järjestelmä uusitaan tai kokonaan korjataan. Muutoin puhdistusvaatimukset täyttävään järjestelmään investoiminen jäisi kiinteistönomistajan harkintaan. Vaatimuksista voitaisiin lisäksi tapauskohtaisesti poiketa.



Haja-asutusalueiden talousjätevesien puhdistamista koskeva sääntely on jo ensimmäisestä hajajätevesiasetuksesta (542/2003) lähtien herättänyt laajaa kansalaiskeskustelua ja poliittisia kannanottoja. Korkein hallinto-oikeus ei lausunnossaan ota kantaa sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen eikä sääntelyyn siltä osin kuin esitetyt muutokset eivät sisällöllisesti eroa nykyisin jo voimassa olevan ympäristönsuojelulain säännöksistä. Lausunnossa pyritään arvioimaan ehdotettuja säännöksiä oikeusturvan ja siihen erottamattomasti kuuluvan selkeyden vaatimuksen kannalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden arvio

Esitetyillä säännöksillä ei muutettaisi muutoksenhakujärjestelmää eikä muutoinkaan ympäristönsuojelulain oikeussuojaa, menettelyä ym. koskevia säännöksiä.

Ympäristönsuojelulain 154 §:n uudessa 7 kohdassa määriteltäisiin uudistuksen kannalta keskeinen perustason puhdistusvaatimus. Pykälän uusi 2 momentti sisältäisi nykyistä järjestelmää vastaavasti valtuutuksen säätää valtioneuvoston asetuksella prosentuaalisista puhdistusvaatimuksista määritelmäkohdassa tarkoitetun perustason puhdistusvaatimuksen edellyttämästä puhdistustehosta (reduktioprosenteista) orgaanisen aineen, fosforin ja typen osalta verrattuna puhdistamattomaan jäteveteen. Kielellisesti 7 kohta on hieman kankeasti muotoiltu, mutta tarkoitus käy siitä riittävän selkeästi ilmi. Vastaava ajatus sisältyy jo nykyiseen 156 §:n 2 momenttiin. Uudessa 8 kohdassa määriteltäisiin toinen keskeinen käsite, vanha jätevesien käsittelyjärjestelmä.

Määritelmät on perusteltua sisällyttää lakiin ja ne ovat - myös yksityiskohtaiset perustelut huomioon ottaen - riittävän selkeitä sovellettaviksi.

Ehdotetut säännökset perustuvat suurimmaksi osaksi jo voimassa olevaan lakiin sitä täydentäen ja selkeyttäen (esimerkiksi 156 §:n 1 momentissa vastuu säädettäisiin nimenomaan kiinteistönomistajalle nykyisen passiivimuotoisen säännöksen sijasta; toisaalta 156 a §:n 2 momentin poikkeamissäännös koskee kiinteistön haltijaa, mikä saattaa houkutellessa erinäisiin järjestelyihin poikkeamisen mahdollistamiseksi). Kriteerejä, jotka määrittävät vanhoissa rakennuksissa perustason puhdistusvaatimuksen noudattamisvelvollisuuden (sijainti suhteessa vesistöihin ja pohjavesialueisiin, ehdotettu 156 a §:n 1 momentti), on pidettävä sinänsä perusteltuina. Tulkinnanvaraa kriteerit silti jättävät.

Vaikka vesistön käsite on vesilaissa määritelty, yksittäistapauksessa sen arvioiminen, onko tiettyä vesialuetta pidettävä vesistönä ei ole yksiselitteistä. Momentissa puhutaan enintään 100 metrin etäisyydellä vesistöä olevasta alueesta. Sama toistetaan lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta yleisperustelujen kohdassa 3.3 puhutaan kiinteistön sijainnista enintään 100 metrin päässä vesistöä. Epäselväksi jää siten, tarkoitetaanko säännöksessä jätevesijärjestelmän vai kiinteistön (tai mahdollisesti palstan) rajan etäisyyttä vesistöä. Saman momentin mukaan velvollisuus koskee kiinteistön omistajaa vedenhankintakäytössä olevalla tai siihen soveltuvalla pohjavesialueella. Perustelujen mukaan käsitteillä tarkoitetaan "käytännössä" vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 10 b §:n (1 momentin 1 ja 2 kohtien) mukaista pohjavesialuetta. Kielellisesti kuitenkin ehdotettu "vedenhankintakäytössä oleva pohjavesialue" eroaa merkittävästi 1-luokan pohjavesialueen käsitteestä, joka yhtäältä

sisältää myös vielä käyttöön ottamattomia pohjavesiesiintymiä että toisaalta vain merkittäviä esiintymiä.

Pykälien otsikot ja sisällöt jättävät jonkin verran tulkinnanvaraa. Ehdotettu 156 § koskee otsikkonsa mukaan uuden rakennuksen talousjätevesien käsittelyjärjestelmää. Pykälän 1 momentin kriteerit kuitenkin soveltuisivat sinänsä hyvin kaikkiin järjestelmiin, ja momentti voisi hyvin toimia eräänlaisena johdannollisena säännöksenä vanhoja käsittelyjärjestelmiä koskevalle 156 a §:n 1 momentille. Toisaalta 156 a §:n otsikossa ei puhuta vanhasta käsittelyjärjestelmästä, vaikka pykälän 1 momentti nimenomaan koskee vanhoja jäteveden käsittelyjärjestelmiä. Tähän nähden jää systemaattisesti epäselväksi, koskeeko pykälän 2 momentissa säädetty mahdollisuus poiketa perustason vaatimuksesta sekä uusia järjestelmiä eli 156 §:n 2 momenttiin perustuvaa vaatimusta vai ainoastaan 156 a §:n 1 momentin vaatimuksia. Samoin on epäselvää, koskeeko poikkeamismahdollisuus 156 b §:n tilanteita eli perustason vaatimusten soveltamista muilla kuin herkillä alueilla kiinteistöllä tehtävien korjaus- ja muutostöiden yhteydessä.

Poikkeamista koskeva sääntely pohjautuu nykyjärjestelmälle, jonka osalta tosin voidaan pitää epätyypillisenä, että kiinteistökohtainen vaatimustaso voi määräytyä kiinteistön asukkaiden henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella (ehdotettu 156 a §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta). Epäselvyyttä ei myöskään ole siitä, että poikkeamispäätöksestä saa valittaa hallintovalituksin Vaasan hallinto-oikeuteen ympäristönsuojelulain 190 §:n mukaisesti.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvokset Kari Kuusiniemi ja Tuomas Lehtonen. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 16.5.2016.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Apulaiskansliapäällikkö



Antti Huotari