

20.12.2012

Ympäristöministeriölle

Viitaten lausuntopyyntöönne 15.11.2012 Dnro YM16/400/2012

Luonnonsuojeluliiton lausunto ympäristönsuojelulain uudistuksesta

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa seuraavaa:

Yleistä

Suomen luonnonsuojeluliiton mielestä ympäristönsuojelulain uudistus parantaa ympäristön tilaa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Uusi ympäristönsuojelulaki toteuttaa teollisuuspäästädirektiivin ja hallitusohjelman vaatimuksia sekä paikkaa korkeimman hallinto-oikeuden tuomioissaan huomaamat nykylain porsaanreiät.

Työryhmien työ oli varsin yksimielistä. Eriäviä mielipiteitäkin tuli vain kolmesta asiasta vaikka lakiesitys on ehkä koko ympäristölainsäädännön laajin.

Lakiesitys on yleisesti ottaen hyvä ja kannatettava. Esitystä tulee kuitenkin vielä tehostaa muun muassa Talvivaaran esille tuomien ympäristöongelmien ratkaisemiseksi ja valvonnan kehittämiseksi. Esityksen suurimmat periaatteelliset ongelmat liittyvät lupatoimivallan siirtoon valtiolta kunnille.

Luonnonarvot

Esityksessä luonnonarvojen asema paranee nykylakiin verrattuna. Ympäristölupaa ei tule myöntää kohteille, joilla on merkittäviä valtakunnallisia tai aluellisia luontoarvoja. Tämä ei kuitenkaan lopeta esimerkiksi turpeen käyttöä Suomessa. Nyt vain ohjataan turvetuotanto luontoarvoiltaan vähempiarvoisille soille valtioneuvoston elokuun lopussa 2012 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti. Tämän tavoitteen hyväksyivät aiemmin suostrategiassa myös turveteollisuus ja turvetuottajat sekä maanomistajien edunvalvontatahot.

Lain tulkittavuuden ja toiminnanharjoittajankin oikeusturvan kannalta on hyvä, että pykälän perusteluissa on yksilöity suhteellisen tarkkaan luonnonarvon kokonaisarvioinnissa huomioitavat eri tekijät. Luonnonarvojen osalta määrittely on nähdäksemme melko onnistunut.

11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on ongelmallinen kohta sivun 7 ensimmäisessä kappaleessa: "Valtakunnallisesti ja alueellisesti uhanalaisten lajien ja luontotyyppien lisäksi arvioinnissa voitaisiin omalla paino-arvollaan huomioida myös silmälläpidettävät lajit ja luontotyypit, esimerkiksi jos niillä olisi keskeinen merkitys lajien elinmahdollisuuksien turvaamiseksi pidemmällä aikavälillä." Sanamuotoa kannattaa selkeyttää kuulumaan: "...arvioinnissa *tulee ottaa huomioon* myös silmälläpidettävät lajit ja luontotyypit [*sivulause pois*]." Nykyinen sanamuoto mahdollistaa esimerkiksi alueellisesti uhanalaisten lajien ja silmälläpidettävien luontotyyppien huomioon ottamatta jättämisen, mikä ei ole tarkoituksenmukaista arvioitaessa kohteen kokonaismerkitystä.

Erityisten maisema- ja kauneusarvojen osalta perustelut ovat puutteelliset. Ne eivät esitettyssä muodossa mahdollista varsinaisten luonnonalueiden huomattavien maisema- ja kauneusarvojen huomiointia. Tällaisia esimerkiksi erämaisiin suoalueisiin liittyviä arvoja ovat muun muassa ihmistoiminnan vähäisyys maisemassa, erämaisuus, maisemallisesti edustavien luonnonelementtien yhdistymät (kuten rakentamaton lampi ja siihen liittyvät kelokkoiset suot, ojittamaton suo, johon liittyy vanhan metsän saarekkeita tai vanhaa puustoa kasvavia reunametsiä yms.). Maisemien suojelun parantaminen esityksestä toteuttaisi myös Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen tavoitteita.

50 § Luvan myöntämisen edellytykset

Pidämme lain loogisuuden kannalta välttämättömänä sitä, että lakiin kirjataan velvoite tarkastella myös päästöalueen luonnonarvoja samalla yksilöidyllä tarkkuudella kuin sijaintipaikankin luonnonarvoja. Esitämme että kohdan 4) sanat "erityisten luonnonolosuhteiden" korvataan sanoilla "valtakunnallisten tai alueellisten luonnonarvojen".

Esittämämme muutos on tarpeen siksikin, että "erityisiä luonnonolosuhteita" -käsite on jäänyt valitettavan epäselväksi. Niiden tulkinta on jäänyt melko lailla sattumanvaraiseksi, ilman asiallista ja 2000-luvulla tarkoituksenmukaista kytkeytyvyyttä esimerkiksi vesistöluontotyyppien ja päästöalueella tavattavien lajien uhanalaisuuteen tai vesistöalueen kokonaisbiodiversiteettiin.

Lupatoimivallan siirto valtiolta kunnalle

40 §:n esittämää mahdollisuutta siirtää lisää lupa-asioita ja valvontoja valtiolta kunnille ei tule Luonnonsuojeluliiton mielestä toteuttaa.

Nykylaissa tämä mahdollisuus on rajattu vain pilaantuneisiin maihin. Pykälää on käytetty vain Helsingissä ja Turussa, joiden ympäristökeskuksissa on riittävät voimavarat ja osaaminen käsitellä pilaantuneiden maiden asioita.

Jos mahdollisuutta siirtää lupia valtiolta kunnille laajennetaan esimerkiksi kaivoksiin ja turvetuontantoon, ympäristö voi vaarantua. Talvivaarassa valtionkaan hallinto ei selviytynyt kunnialla alueellisesti suuren hankkeen luvituksesta ja valvonnasta. Monessa kunnassa yleisen edun valvonta voi olla valtiota heikompaa, niin myös voimavarat.

Puolustusvoimia koskeva poikkeus luvan myöntämisperusteista

51 §:n tapainen pistemäinen poikkeus armeijan lentokoneiden takia on kelvotonta lainsäädäntöä, eikä pykälää voi ympäristöpoliittisesti mitenkään perustella. Se on lain yleisten tavoitteiden vastainen.

Energia- ja materiaalitehokkuus

59 §:n mukaan energia- ja materiaalitehokkuudelle voidaan antaa tarvittaessa lupaehtoja. Uusi pykälä täsmentää säädöstä tavalla, mikä oli KHO:n linjapäätöksen mukaan tarpeen. Se täyttää myös jo IPPC-direktiivistä IED:een periytyneen toimeenpanovajeen.

Luvan voimassaolo

87 §:n ajatus toistaiseksi myönnettyistä ympäristöluvista on huono. Luvan pitäisi aina olla määräaikaikainen. Näin sen perusteita voitaisiin pohtia mahdollisesti muuttuneita uusia tietoja, säädöksiä, lähialueen maankäyttöä ja yhteiskunnan arvoja vasten.

Kansalaisten ympäristöoikeudet

Kansalaisten ja järjestöjen mahdollisuudet pistää vireille lupien ja tarkkailuohjelmien muutoksia paranevat. Esityksessä on kuitenkin yhä muutamia aukkoja, jotka liittyvät 98 §:n hallintomenettelyyn. Selvää on ainakin, että 94 §:n mukaisesta luvan vähäisestä muuttamisestakin pitää kuulla ympäristöjärjestöjä ja tiedottaa sähköisesti.

Valvonta

Valvontamaksut

Kannatamme valvonnan maksullisuutta, koska se edistäisi pilaaaja maksaa -periaatetta. Valvontamaksuilla tehostetaan ympäristöhallinnon voimavaroja. Tämä on kannatettavaa, kunhan maksut tulevat lopulta ympäristöhallinnon hyödyksi. Vaikka valvonnan perustaso tulee varmistaa budjeteista, valvonnan maksullisuutta on pakko lisätä. Valvontaan ei ole nytkään riittävästi voimavaroja. Valtionhallinnon leikkaukset uhkaavat heikentää tilannetta entisestään.

Muut valvonnan kehittämistarpeet

Luonnonsuojeluliitto ei ollut valvonta-asioita käsitelleessä alatyöryhmässä, joten esitämme tässä muitakin tehostamistarpeita.

165 Valvonnan järjestäminen

Ensimmäisen momentin viimeinen virke tärkeysjärjestyksestä pitäisi poistaa. Kaikki priorisoivat toimintaansa muutenkin joka hetki, tietoisesti tai tiedostamatta. Laissa se antaisi signaalin siitä, että riittäviä valvontoja ei tarvitsisikaan saada aikaan.

168 § Ilmoitus toiminnan muutoksista ja luvanhaltijan vaihtumisesta

Toiminnanharjoittajalle pitää säätää velvollisuus ilmoittaa ja aina raja-arvojen ylityksistä ja muista ympäristön tilaan vaikuttavista häiriöistä välittömästi.

Lisäksi tässä kohdassa pitää säätää milloin toiminnanharjoittajan ja/tai viranomaisen pitää ilmoittaa toisille viranomaisille esimerkiksi poikkeuksellisista päästöistä.

172 § Tarkastusmenettely

Ongelmista ilmoittaneen kansalaisen, järjestön tai heidän asiamiehensä tulisi halutessaan päästä mukaan tarkastukseen. Tarkastusasiakirjojen julkisuus sähköisessä muodossa tulee taata.

178 § Toiminnan keskeyttäminen

Haittakynnyksen pitää olla matalampi: terveyden osalta haittaa, ei vaaraa; välillisenkin vaaran on riitettävä, ei vain välittömän.

185 § Toiminta rikosasiassa

Viranomaiselle tulee antaa valvontaan riittävä selkänöja: rikkomuksista ilmoittamisesta ja selvässä tapauksessa toiminnan keskeyttämisestä tulee tehdä aina pakollista. Muuten esimerkiksi kunnassa valvontaviranomaisen tehtävää hoitava lautakunta voi jopa poliittisesti päättää, että jotakin valmistelewan virkamiehen huomaamaa epäkohtaa ei tutkita eikä viedä eteenpäin.

Rangaistussäädökset

Pelotetta lisää aina, että törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisista laiminlyönneistä ei selviäisi jatkossakaan rahalla, vaan siitä voisi tulla vankeutta, liiketoimintakielto yms.

Lisäksi laiminlyöntimaksua kannattaisi pohtia uudelleen, koska uhkasakot eivät ELY-keskusten mukaan pure. Ne teettävät hyötyynsä nähden liikaa töitä, koska yhtiöt eivät niitä oikeasti pelkää. Laiminlyöntimaksujen kehittäminen on siksi tärkeää, koska se parantaa ympäristöasioiden vakavasti ottamista.

Hankeluettelo

Luvan tarvitsevien hankkeiden luetteloon tulee lisätä ainakin:

Turvepeltojen ojitus ja raivaus. Muuten "pelloksi" ojittamalla voidaan kiertää turvetuotannon ympäristölupatarvetta ja tuhota samalla suon luonnonarvot. Huomattakoon, että yrittäjä joka haluaa ojituksella tai "pellonraivauksella" valmistella turveteollisuutta, ei välttämättä välitä lainkaan siitä, että voi menettää maataloustukia.

Happamien sulfaattimaiden ojitukset ja muu vedenpinnan tasoon vaikuttaminen on syytä tehdä aina luvanvaraiseksi.

Ampuma-alueet.

Jatkotyössä on syytä pohtia myös tuulivoimaloiden lupaehtojen säätämistarvetta, varsinkin jos asia ei etene myöskään MRL:n uudistuksen puolella (vertaa Lauri Tarastin esitys MRL 141.2 §:n uudistamisesta).

Jatkotyötarpeita

Jatkotyötä tarvitaan vielä muun muassa suhteessa maankäyttö- ja rakennuslakiin, vesilakiin ja luonnonsuojelulain Natura 2000 -säädöksiin sekä vireillepanojen siirtämiseksi ELY-keskuksista aluehallintovirastoille.

Suhde kaavoitukseen

Sijituspaikan osalta tulee vielä jatkotyössä pohtia ympäristöluvan suhdetta kaavoitukseen. Nyt 10 § viittaa vain oikeusvaikutteiseen kaavaan, ei esimerkiksi vireillä olevaan, kuten joissakin muissa laeissa. Lisäksi 50 §:ssä puhutaan vain asemakaavan vastaisuudesta, ei muiden kaavatasojen. Tätä asiaa pohditaan myös MRL:n seurantaryhmässä, mutta siltä puolelta ei ole odotettavissa säädösmuutoksia tämän hallituskauden aikana.

Vesien suojele

Jatkotyössä käsitellään joka tapauksessa YSL:n rajapintaa vesilakiin. Tällöin on pohdittava muun muassa pintavesien parempaa turvaamista esimerkiksi metsäojitusten päästöjä vastaan. Siihen tulee antaa riittävät keinot valtion lisäksi kunnallekin, mihin nyt esitetty 177 § ei anna riittäviä mahdollisuuksia.

Erityisesti on kiinnitettävä huomiota orgaanisen aineen päästöjen vähentämiseen. Tässä keskeistä on kiinnittää huomiota eri päästölähteiden ja päästöjen kokonaismäärien hallintaan, erityisesti suhteessa kunkin vesistöalueen kantokykyyn. Orgaanisen aineen päästöt on saatava lupamenettelyssä ja valvonnassa ravinnepäästöjen säätelyn tasolle.

Natura 2000

Jatkotyössä tulee ottaa huomioon myös Natura 2000 -säädökset, koska luonnonsuojelulain uudistus näyttää pitkittyvän. Tällä hoidettaisiin YSL:n osalta luontodirektiivin artiklan 6 jo yli kymmenen vuotta yleisesti tunnettu toimeenpanovaje (ks. esim. Suvantola & Similä: Luonnonsuojeluoikeus, luku 6.2.3.).

Asia hoituisi lisäämällä 29 §:ään uusi kohta: 4) toimintaan, josta saattaa yksin tai yhdessä muiden hankkeiden tai suunnitelmien kanssa aiheutua merkittävää haittaa Natura 2000 -alueelle.

Vireillepanojen siirto ELY-keskuksista aluehallintovirastoille

Yleisesti ottaen vireillepanoista tulevat hallintopakkoasiat tulee siirtää TEM:n ohjaamista ELY-keskuksista puolueettomammalle aluehallintovirastoille (AVI). Tämä muutos pitäisi tehdä heti, odottamatta Rainion ELY-keskusselvityksen muuta toimeenpanoa.

Lisätietoja

- erityisasiantuntija Tapani Veistola, puhelin 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi
- johtava asiantuntija Ilpo Kuronen, puhelin 0400 153 133, ilpo.kuronen@sll.fi
- hallituksen jäsen Pertti Sundqvist, puhelin 050 4328 281, pertti.sundqvist@sll.fi

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Risto Sulkava
puheenjohtaja