

Ympäristöministeriö  
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 15.11.2012; YM16/400/2012

Asia **LAUSUNTO LUONNOKSESTA YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ympäristönsuojelulain luonnoksessa on uudistuksen tavoitteiden mukaisesti tehostettu ympäristönsuojelun valvonnan sääntelyä. Luonnos vastaa uudistuksen tavoitteita myös teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi.

Ministeriö toteaa, että toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoja ja materiaali- ja energiatehokkuutta koskevien säännösten ottaminen lakiin ei ole paras keino toteuttaa sinällään hyviä tavoitteita. Sääntely lisäisi entisestään eri selvitys- ja lupamenettelyjen päällekkäisyyttä ja vaatisi myös lisää viranomaisresursseja. Sääntely voi johtaa toiminnanharjoittajan kannalta arvaamattomiin seurauksiin lupien uusimisen ja valvonnan yhteydessä.

Lakiluonnokseen on siirretty voimassa olevasta ympäristönsuojeluasetuksesta useita kohtia. Joidenkin pykälien sisältöä on samalla muutettu ilman, että muutosten vaikutusta suoraan tai välillisesti lupamenettelyihin tai niiden taloudellisia vaikutuksia yrityksille olisi arvioitu. Lain valmistelua tukemaan olisi ollut tarve tehdä nykyisen ympäristönsuojelulain ja erityisesti lupaja valvontasäädösten ajanmukaisuuden ja toimivuuden analyysi, jotta käytännössä havaittuja epäkohtia ja muun muassa menettelyjen päällekkäisyyksiä olisi voitu korjata.

Lakiluonnoksen sisältyy laaja asetuksenantovaltuus ja useita kohtia tarkennettaisiin asetuksilla. Luonnoksessa ei ole kuvattu, miten asetusten sisällössä otettaisiin huomioon nykyiset säädökset ja missä erityisesti olisi tarkoitus tehdä tiukentavia tai muita merkittäviä muutoksia menettelyihin. Ministeriö katsoo, että lakiluonnosta ja siinä olevien muutosten ja lisäysten vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida muun muassa maaseutuelinkeinojen kannalta. Asetuksia valmisteltaessa olisi katsottava, että niillä voidaan muun ohella vähentää päällekkäisyyksiä ja sujuvoittaa nykyisiä menettelyjä.

Annettavien asetusten sisällöstä riippuu, mitä esimerkiksi maaseutuyrittäjältä tultaisiin edellyttämään täyttääkseen luonnoksen 7 §:n mukaisen selvilläolovelvollisuuden ja asiantuntemuksen, miten toiminnan luonne määriteltäisiin ja miten se vaikuttaisi 13 §:n mukaisen ennaltavaramissuunnitelman sisältöön, laajuuteen, tarkkuustasoon ja kustannuksiin tai esimerkiksi yrityksen vakuutusehtoihin. Viranomaisen valvonnasta tai mahdollisista sanktioista ei ole mainittu. Luonnoksen 8 §:n sisältöä koskien toiminnan harjoittajan perusvelvollisuuksia ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi on myös vaikea arvioida, koska tähän vaikuttaa osaltaan se, mitä 9 §:n nojalla annettavilla asetuksilla tultaisiin säätämään.

**Ministeriön mielestä ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee lisäksi ottaa huomioon seuraavaa.**

*Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot*

Ministeriö katsoo, että ympäristönsuojelulakiin ei tule ottaa säännöstä toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen suojelusta (luonnoksen 11 §).

Ehdotuksessa tarkoitettujen luonnonarvojen ja kauneus- ja maisema-arvojen lupaharkinnassa tarvittavaa selvittämistä ja arviointikriteerejä ei ole luonnoksessa esitetty. Myös sääntelyn suhde näitä arvoja turvaavaan muuhun lainsäädäntöön kuten luonnonsuojelulakiin ja maankäyttö- ja rakennuslakiin jää epäselväksi. Ehdotettu sääntely monimutkaistaisi ja pitkittäisi ympäristölupaprosessia tarpeettomasti ja olisi myös siltä osin vastoin hallitusohjelman linjausta lupaprosessin keventämisestä ja sujuvoittamisesta.

Esityksen mukainen luonnonarvojen turmelemiskielto on ehdoton ja siten ristiriidassa muun vastaavan suojelulainsäädännön kuten vesilain ja luonnonsuojelulain kanssa, joiden mukaan suojelutarpeen kannalta myös selvästi merkittävämpien luonnonarvojen suojelusta on mahdollisuus myöntää poikkeus. Kiellon ehdottomuus ja siitä maankäytölle aiheutuvat rajoitukset ilman tällaiseen lainsäädäntöön normaalisti sisältyvää mahdollisuutta korvaukseen vaarantavat maanomistajien oikeusturvaa. Luontoarvojen vaikutus lupamenettelyyn ja toimivaltaisen viranomaisen määräytymiseen on ilmaistu vaikeaselkoisesti.

Ministeriö on lakiluonnoksen valmistelun yhteydessä esittänyt, että toiminnan sijaintipaikan luontoarvosääntelystä luovutaan. Ministeriö toistaa tässä yhteydessä kantansa ja sen perusteet, jotka on esitetty yksityiskohtaisesti tämän lausunnon liitteessä.

#### *Maa- ja puutarhatalouden nitraattipäästöjen sääntely*

Ehdotuksen 9 §:n mukaan säädettäisiin mahdollisuudesta antaa valtioneuvoston asetuksia toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisystä. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on varsin laaja ja koskee päästöjä ympäristöön tai viemäriverkkoon sekä päästöjen ja niiden haitallisten vaikutusten ehkäisemistä, rajaamista ja kieltämistä. Muun muassa 2 momentin mukaisia määräyksiä toimintojen sijoittumiseen liittyvistä ympäristönsuojeluvaatimuksista, toimintojen sijoittumisen edellytyksistä eri alueilla ja vähimmäisetäisyyksistä altistuviin kohteisiin voitaisiin antaa maa-, karja-, turkis- ja metsätaloudesta sekä turvetuotannosta ja kalankasvatuksesta.

Voimassa olevassa ympäristönsuojelulaissa asetuksenanto on yksilöity maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamiseen sekä maataloudessa noudatettaviin muihin vesiensuojeluvaatimuksiin. Ministeriö ei kannata asetuksenantovaltuuden laajentamista niin, että sen perusteella voitaisiin säädellä maatalouden harjoittamista nykyistä laajemmin mm. maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen osalta. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka asettaa jäsenvaltioille yhteiset velvoitteet ja näiden vaatimusten ylittäminen merkitsisi Suomen kilpailuaseman heikkenemistä

#### *Eläinsuojien ympäristölupien lupamenettely*

Lakiluonnoksen lupa- ja valvontamenettelyjä koskevissa säädöksissä ja menettelyissä pitäisi selvästi ottaa huomioon toiminnan laatu, mittakaava ja ympäristöön kohdistuva rasitus, ja rajata ja kohdistaa selvitysten ja asiakirjojen tarvetta ja laajuutta sen mukaisesti. Tämä koskee erityisesti eläinsuojia.

Lakiluonnoksessa on esitetty luvanvaraisten eläinsuojien luetteloa siirrettäväksi sellaisenaan muutoksitta asetuksesta lain liitteeksi (liite 1 ja 2, kohdat 11). Ministeriö katsoo, että ratkaisu on virheellinen, koska voimassa olevat eläinsuojien lupakynnykset ja niiden perusteena olevat ympäristövaikutukset ovat vanhentuneet eivätkä kuvaa toiminnan nykytilaa. Lisäksi ympäristövaikutusten tausta-aineisto on tulkinnallinen. Toimivaltaisen viranomaisen määräytyminen eri tapauksissa on lakiesityksessä lisäksi epäselvä. Ministeriö toistaa jo aikaisemmin esittämänsä näkemyksen, että kaikki ympäristönsuojelulain kotieläinsuojien ympäristöluvut tulisi siirtää kuntaan.

Lakiluonnoksen mukaan lupahakemus liitteineen olisi jätettävä kirjallisen ohella sähköisessä muodossa. Hakemuksen tiedoista ja liitteistä säädettäisiin asetuksella. Eläinsuojien ympäristö-

lupaa varten edellytetään tällä hetkellä mm. karttoja ja eläinsuojan pohjapiirrosta yksityiskohdaisine merkintöineen. Vaikka rakennussuunnittelussa sähköiseen muotoon laadittavat suunnitelmat ovat yleistymässä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain säädösten mukaisia rakennuslupa-asiakirjoja hakijan ei tarvitse toimittaa kuntaan sähköisessä muodossa. Eläinsuojia koskevien asiakirjavaatimusten tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia muussa rakentamisen ohjauksessa säädettyjen asiakirjojen kanssa, mikä osaltaan joustavoittaisi osapuolten toimintaa lupa-asioissa.

Ympäristöluvista merkittävä määrä, noin 1/4 on eläinsuojien lupia. Koko Suomessa valtaosa eläinsuojista kuuluu alimpiin 3- tai 4- valvontaluokkaan.. Ministeriö katsoo, että kotieläintalouden ja muiden eläinsuojien ympäristölupa- ja valvontajärjestelmän kehitystyö on käynnistettävä pikaisesti, ja työssä on otettava huomioon tuotannon ja toimintaympäristön nykytila ja tuleva kehitys. Myös asiaa koskeva ohjeistus tulee uusaa ja siinäkin ottaa huomioon hallinnollisen taakan keventäminen. Toisena vaihtoehtona tulisi selvittää eläinsuojista ainakin kotieläinsuojien luvittamisen ja valvonnan irrottamista ympäristönsuojelulaista omaksi lainsäädännöksi. Kotieläintuotanto on varsin homogeeninen ryhmä toiminnoiltaan ja ympäristövaikutuksiltaan Maatalouden ja kotieläintuotannon toiminta on EU-tason ja maatalouden kansallisin säädöksin siinä määrin monipuolisesti rajattua toimintaa, että päällekkäistä sääntelyä tulisi voida vähentää. Päällekkäisyys lisää elinkeinon harjoittamisen kustannuksia ja lisää tarpeettomasti myös eri viranomaisten resurssitarvetta.

Eläinsuojia koskevien säädösten ja ohjeistuksen uusiminen toteuttaisi hallitusohjelman kirjausta lupamenettelyjen sujuvoittamisesta. Uudistamisessa tulee tähdätä myös valtion ja kuntien viranomaistyön keventämiseen ja elinkeinonharjoittajille kohdistuvien kustannusten kohtuullistamiseen.

Toiminnanharjoittajan arviointia suunnitellun tai olevan hankkeensa ympäristövaikutuksista vaikeuttavat usein viranomaisten vastuulla olevien tietojen epätarkkuus, esimerkkinä varsin suurpiirteiset pohjavesialueiden aluerajaukset. Puutteelliset tiedot vaikuttavat lupaharkintaan ja päätösten sisältöön ja voivat yleisesti viivyttää lupakäsittelyä.

Litteen 1 kohdan 11 a ilmaisu "siipikarjan tai sikojen tehokasvatuslaitokset" tulee muuttaa vähemmän asenteelliseen muotoon, esimerkiksi "Seuraavat sikalat ja siipikarjakasvattamot ". Tämän jälkeen luetellaan paikkojen lukumäärä, kuten luonnoksen taulukossa.

#### *Luvantarverajat kalankasvatuksessa*

Lakiluonnoksessa toimintojen lupakynnykset määriteltäisiin siirtämällä nykyisin asetuksella säädetyt luvantarverajat sellaisinaan lain tasolle. Ministeriön pitää luonnosta tältä osin ongelmallisena, koska uudistuksen yhteydessä on välttämätöntä samalla arvioida nykyisten lupakynnyksien toimivuutta niiden soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella. Ministeriö toteaa, että kalanviljelyn luvantarvetta ei ole nykyisin enää perusteltua sitoa kasvatettavan kalan tai käytettävän rehun määrään, koska nämä eivät kuvaa toiminnasta aiheutuvaa ympäristökuormitusta. Esimerkiksi suljetuissa kiertovesijärjestelmissä kalankasvatuksen kuormitusta aiheuttavat ravinteet voidaan ottaa tehokkaasti talteen. Ministeriö katsoo, että luvanvaraisen kalankasvatuksen raja tulee määritellä ehdotuksessa nykyistä tarkemmin kuormitukseen perustuvaksi. Jos luvantarveperusteiden tarkistaminen ei kuitenkaan lainvalmistelun aikataulun vuoksi ole tässä vaiheessa mahdollista, nykyisten vanhentuneiden lupakynnyksien nostaminen lakiin ei saa vaikuttaa mahdollisuuksiin arvioida toimintojen lupakynnyksiä uudelleen ja muuttaa niitä uudistuksen seuraavassa vaiheessa. Lupakynnyksien uudelleenarvioinnin pikainen tarve tulisi selvyyden vuoksi erikseen todeta lakiehdotuksen perusteluissa.

Ministeriö toteaa myös, että kalankasvatusalueiden suuri lukumäärä ja toimialan kehittyneet vesienpuhdistuslaitokset puoltavat uudistuksen seuraavassa vaiheessa vesiviljelyä koskevan suoran normisääntelyn laatimista. Tämä keventäisi hallintoa merkittävästi ja parantaisi päätösten ennakoitavuutta sekä edistäisi laitosten ympäristönsuojelun tasoa pienentäen samalla myös

elinkeinolle aiheutuvia kustannuksia. Ministeriö esittää, että ympäristöministeriö asettaisi ensi tilassa työryhmän valmistelemaan vesiviljelyn normisääntelyä.

#### *Turvetuotannon luvantarverajan muutos*

Ministeriö katsoo, että pienimuotoinen kotitarveotto maaseutuelinkeinojen tarpeisiin tulee edelleen sallia ilman ympäristölupaa. Esimerkiksi maataloudessa kuivikkeina ja eristeenä käytettävän turpeen ottamisen on oltava mahdollista. Kaupallisen turvetuotannon ja siihen liittyvän ojituksen luvantarverajan muutoksen vuoksi laissa on säädettävä pienimuotoista turpeenottoa koskeva poikkeus luvanvaraisuudesta.

#### *Poikkeuksen myöntäminen maatalouden päästöjä koskevasta valtioneuvoston asetuksesta*

Poikkeuksellisen rankat ja pitkäkestoiset sateet sekä vesistöjen tulviminen pelloille johtivat syksyllä 2012 tilanteeseen, jossa valtioneuvoston asetuksessa 931/2000 säädettyjä lannan leviytystä pelloille koskevia määräaikoja ei ollut käytännössä mahdollista noudattaa. Määräaikojen noudattaminen luonnonolosuhteista riippumatta voi toisaalta johtaa poikkeuksellisen suureen ravinnekupermitukseen vesistöissä, ja olosuhteet voivat määräaikojen ulkopuolella olla myös lannanlevitykseen paremmin soveltuvia. Ilmaston muutokseen liittyvien vastaavanlaisten sääntöilmiöiden on arvioitu tulevaisuudessa yleistyvän. Ympäristönsuojelulaisissa tulisi tämän vuoksi säätää kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeus myöntää hakemuksesta poikkeus luonnoksen 9 §:n mukaisella valtioneuvoston asetuksella säädettyistä vaatimuksista, jotka koskevat maataloudesta peräisin olevien nitraattien pääsyä vesiin tai muita maatalouden nitraattipäästöjä. Poikkeus tulisi voida myöntää silloin, kun poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden tai muun vastaavan hakijasta riippumattoman ylivoimaisen esteen vuoksi valtioneuvoston asetuksen mukaisten vaatimusten noudattaminen ei olisi mahdollista. Ylivoimaisen esteen perusteita arvioitaisiin Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 (47 artikla) ja luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista (1440/2006, 9 §) annetun lain mukaisesti.

#### *Energia- ja materiaalitehokkuus*

Energiatehokkuudesta ei tule säätää niin yksityiskohtaisesti kuin lakiluonnoksen 59 §:ssä esitetään. Teollisuuspäästödirektiivissä ei edellytetä, että ympäristöluvassa tulisi antaa yksityiskohtaiset määräykset esimerkiksi energian käytön tehokkuuden tunnusluvuista, tai sen varmistamisesta, että laitoksen hankintamenettelyt sisältävät energian käytön tehokkuutta koskevat vaatimukset. Laitoksen hankintamenettelyn yksityiskohdista määrääminen ympäristöluvassa olisi ylipäänsä erikoinen ja helposti tulkintaongelmiin johtava ratkaisu. Yksityiskohtaista ja raskasta sääntelyä energiatehokkuudesta ei tarvita kansallisesti, koska laitoksille energiankäytön tehostaminen on taloudellisesti kannattavaa ja koska energiatehokkuussopimukset ovat laajalti käytössä.

Ympäristönsuojelulakiin ehdotetun 59 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan korkeimman hallinto-oikeuden katsoneen päätöksessään 2011/12, että teollisuuspäästödirektiiviin verrattuna samankaltaista IPPC-direktiivin energiatehokkuusvaatimusta ei ole nykyisessä ympäristönsuojelulaisissa pantu asianmukaisesti kansallisesti täytäntöön. Mahdollisessa implementointivajeessa on kuitenkin kysymys siitä, ettei nykyisen ympäristönsuojelulain perusteella voida antaa suoraan energiatehokkuuteen liittyviä lupamääräyksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole mahdollista tehdä sellaista johtopäätöstä, että nyt esitetyn kaltainen yksityiskohtainen sääntely energiatehokkuudesta olisi sen perusteella tarpeen.

Teollisuuspäästödirektiivin energiatehokkuusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi riittäisi nykyisen kaltainen pelkistetty sääntely siten laajennettuna, että lupamääräyksiä voitaisiin antaa

yksinomaankin energiatehokkuuden varmistamiseksi. Sääntelyn varsinaisena käyttöalana tulisi olla sellaiset Suomessa harvinaiset tilanteet, joissa energiatehokkuudessa on selviä puutteita. Nyt ehdotettu ilmaisu *tarvittaessa* jättäisi lupaviranomaiselle liian laajan ja erittelemättömän harkintavallan asiaan.

Materiaalitehokkuus ja sen parantaminen liittyvät läheisesti luonnonvarojen kestäväan käyttöön ja elinkeinojen kilpailukykyyn. Hallitusohjelman mukaan materiaalitehokkuudelle ja luonnonvarojen kestäväälle käytölle laaditaan kansallinen ohjelma, jonka yhteydessä selvitetään mahdollisuudet kehittää materiaalitehokkuuden mittaamista ja arviointia. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti joulukuussa 2012 ohjelmaa valmistelemaan työryhmän, ja ohjelmaehdotuksen on tarkoitus valmistua syyskuun 2013 loppuun mennessä. Ohjelmassa tarkasteltaneen myös sitä, miten materiaalitehokkuutta tulee seurata niin yritystasolla, kansallisesti kuin EU-tasollakin.

Ministeriö katsoo, että materiaalitehokkuutta koskevat lainsäädäntöratkaisut tulee tehdä vasta, kun kansallinen ohjelmatyö on valmis ja siinä kerätyt tiedot ja suositukset ovat käytettävissä.

#### *Luvan myöntämisen esteet erityisellä poronhoitoalueella*

Luonnoksen 52 §:n 3 kohdan mukaan ympäristölupaa ei voitaisi myöntää, jos toiminta aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Säännös on yhdenmukainen kaivoslain (621/2011) 50 §:n vastaavan säännöksen kanssa. Kaivoslain tai ympäristönsuoolelulakiuonnoksen perusteluista ei käy ilmi, miksi yksi elinkeino eli poronhoito on suojattu erityissäännöksellä suhteessa kaivosluvan tai ympäristöluvan mukaiseen toimintaan myös silloin, kun kyse ei ole perinteisen saamelaiselinkeino harjoittamisesta tai saamelaiskulttuurin ylläpitämisestä ja kehittämisestä muuten. Ottamatta kantaa kaivoslaissa valittuun säätämiskäytäntöön ministeriö katsoo, että vastaava säännös ei sovellu ympäristönsuojelulakiin, jonka tarkoituksena on ympäristön pilaantumisen estäminen, ei elinkeinotoiminnan suojaaminen toisen toiminnan vaikutuksilta. Ministeriön mielestä luonnoksen 52 §:n 3 kohta tulee tämän vuoksi poistaa. Ministeriö esittää kuitenkin ensisijaisena vaihtoehtona harkittavaksi, että säännös muotoiltaisiin samalla tavalla kuin vesilain 2 luvun 8 §:n saamelaisten oikeuksia koskeva säännös.

#### *Elintarvikevalvontaviranomaisen tehtävät*

Lakiluonnoksen 26 §:n 2 momentin mukaan elintarvikevalvontaviranomaisten valvoisivat toimialallaan lain 17 luvun nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen noudattamista (laitteistojen tarkastukset). Vaikka tämä velvollisuus sisältyy jo voimassa olevaan lakiin, ministeriö katsoo, että ympäristönsuojelulaissa ei tulisi osoittaa tehtäviä elintarvikelain mukaisille valvontaviranomaisille.

Ministeriö esittää myös harkittavaksi, että luonnoksen 200 §:n 2 momentin sijaan kaikkia elintarvikelain mukaisten valvontaviranomaisten perimiä valvontamaksuja koskevat säännökset otettaisiin elintarvikelakiin. Maksusäännösten yhdistämistä puoltaa se, että ympäristönsuojelulain mukainen valvonta suoritetaan käytännössä muun elintarvikevalvonnan yhteydessä.

#### *Lupapäätöksestä tiedottaminen*

Luonnoksen 85 §:n mukaan lupapäätös lähetettäisiin tiedoksi vain asianosaisasemassa oleville, ja lisäksi lupaviranomainen julkaisisi päätöksen internet-sivuilla. Päätöstä voisi käydä katso-massa myös kunnassa tai viranomaisen luona. Lupapäätös voi kuitenkin muuttua valitusten vuoksi, josta syystä verkkosivuilla julkaistaviin päätöksiin tulisi velvoittaa liittämään tiedot valituksenalaisesta päätöksestä ja valituksen johdosta tehty päätös.

#### *Valvonnan maksullisuus*

Luonnoksen 200 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella olisi oikeus periä maksu sellaisesta tarkastuksesta, joka tehdään 173, 174 tai 178 §:n mukaisen asian selvittämiseksi eli muun muassa rikkomuksen tai laiminlyönnin toteamiseksi tai toiminnan keskeyttämiseksi. Säännöstä tu-

lee tarkistaa siten, että maksu voitaisiin periä vain, jos tarkastus johtaa mainituissa pykälissä tarkoitettuun viranomaisen toimenpiteeseen.

#### *Valitusoikeus*

Luonnoksen 187 §:n mukaan valtion ympäristölupa- ja valvontaviranomaisella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on oikeus valittaa sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Verrattuna nykyiseen sääntelyyn valitusoikeus myönnettäisiin myös valtion lupaviranomaiselle, eikä sitä olisi rajattu yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseen. Valitusoikeuden laajentamiselle ei ole esitetty perusteita. Jotta lupa-asioiden käsittelyajat eivät venyisi viranomaisten muiden kuin yleisen ympäristöedun valvomiseksi tehtyjen valitusten vuoksi entisestään, tulisi luonnossäännös palauttaa nykyisen ympäristönsuojelulain muutoksenhakusääntelyn mukaiseksi.

#### *Muuta*

Ministeriö toimittaa erikseen eräitä oikolukutyypisiä tarkistusehdotuksia lakiluonnoksen jatkovalmistelua varten.

Kansliapäällikkö

Jaana Husu-Kallio

Vanhempi hallitussihteeri

Pekka Kemppainen

**Tämä lausunto on lähetetty vain sähköisenä. Allekirjoitettu lausunto on maa- ja metsätalousministeriön arkistossa.**

LIITE Eriävä mielipide ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 4-ryhmän luovutuskirjeeseen

TIEDOKSI Ministeriön johto, osastot

## Eriävä mielipide ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 4-ryhmän luovutuskirjeeseen

Katson että ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 4-ryhmän ehdotus toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen suojelusta ympäristönsuojelulaissa on liian yleinen, ehdoton ja maanomistajien oikeusturvaa vaarantava. Ehdotus sopii huonosti ympäristönsuojelulain järjestelmään, ei kohdistu uudistuksen tavoitteiden kannalta riittävästi turvetuotantoa edeltävän ojituksen ohjaukseen eikä ole tarkoituksenmukaisin keino suoalueiden luonnonarvojen suojeluun. Näillä alempana tarkemmin eriteltävillä perusteilla jätän maa- ja metsätalousministeriön edustajana eriävän mielipiteen 4-ryhmän luovutuskirjeeseen.

*Ehdotus on liian yleinen, ehdoton sekä maanomistajien oikeusturvaa vaarantava*

Ehdotettavaa sääntelyä sovellettaisiin aluehallintoviraston myöntämää ympäristölupaa edellyttävien toimintojen - mukaan lukien esimerkiksi isot eläinsuojat, kalankasvatuslaitokset sekä lihan- ja kalankäsittelylaitokset - lupaharkintaan. Sijoituspaikan luonnonarvojen suojelu on kuitenkin ympäristölupaharkinnassa noussut käytännössä esille vain turvetuotantohankkeiden yhteydessä. Muiden ympäristöluvanvaraisten toimintojen vaikutuksia sijoituspaikan luonnonarvoihin käsitellään kaavoituksessa tai muissa lupaprosesseissa tai sitten niiden vaikutukset eivät käytännössä uhkaa näitä arvoja. Vaikka ehdotettavan sääntelyn päällekkäisyyksiä suhteessa kaavoitukseen on pyritty karsimaan, olisi sen soveltamisala liian yleinen ja sääntely johtaisi lupaprosessien monimutkaistumiseen sekä pitkittymiseen hallitusohjelmaan kirjatun ympäristölupajärjestelmän selkeyttämistavoitteen vastaisesti.

Sääntely olisi liian yleistä myös huomioon otettavien arvojen kannalta. Valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen lisäksi näihin kuuluisivat alueellisesti merkittävät luonnonarvot sekä erityiset kauneus- ja maisema-arvot. Jo pelkästään esimerkiksi luontotyyppejen uhanalaisuuden arviointi on osoittautunut hyvin työlääksi ja tulkinnanvaraiseksi (ks. Suomen ympäristö 8/2008). Alueellisesti merkittävien luonnonarvojen sekä erityisten kauneus- ja maisema-arvojen arviointikriteerit ja -menettelyt olisivat epäselviä ja väljiä eikä arviointien pohjaksi välttämättä löytyisi asianmukaisia inventointeja. Kauneus- ja maisema-arvojen sekä luonnonarvojen suhde ja painoarvo lupaharkinnassa jäisi pykälätekstin perusteella avoimeksi samoin kuin sääntelyn suhde muuhun kauneus- ja maisema-arvoja turvaavaan sekä pitkälti myös muuhun luonnonarvoja turvaavaan lainsäädäntöön. Siten myöskään ehdotuksen mukainen eri arvojen huomioon ottaminen ympäristölupaharkinnassa ei edistäisi ympäristölupajärjestelmän selkeyttämistä.

Ehdotuksen perusteella ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin ehdoton kielto turmella toiminnan sijoituspaikan valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittäviä luonnonarvoja. Kysymys olisi sellaisista luonnonarvoista, joita ei ole erityisesti suojeltu luonnonsuojelulain tai vesilain nojalla. Nykyisessä lainsäädännössä erikseen suojeltujen, nyt tarkoitettuja "merkittävämpien" luonnonarvojen suojelusta on kuitenkin poikkeamismahdollisuuksia. Ehdoton suojelusääntely istuisi perustuslaillisen omistusoikeuden suojan valossa huonosti sellaiseen oman maan käyttöön, jolle erityiset suojeluarvot eivät aseta esteitä.

Maanomistajien oikeusturvan vaarantuminen liittyy edellä mainittujen näkökohtien lisäksi siihen, että maanomistajan ei olisi mahdollista saada korvausta sijoituspaikan luonnonarvojen tai kauneus ja maisema-arvojen suojelusta. Tämä ratkaisu poikkeaisi siitä, että esimerkiksi luonnonsuojelulaissa säädetään korvauksensaantimahdollisuudesta tiettyjen erityisten luonnonarvojen suojelun yhteydessä. Yleisemmin luonnonarvoihin liittyvistä korvauksensaantimahdollisuuksista säädetään esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä maa-aineslaissa.

*Ehdotus sopii huonosti ympäristönsuojelulakiin*

Ehdotettava sääntely merkitsisi verraten suurta periaatteellista muutosta ensisijaisesti toiminnan sijoituspaikan ulkopuolelle kohdistuvia pilaamisvaikutuksia sääntelevään ympäristönsuojelulakiin. Sijoituspaikan erityisten luonnonarvojen suojelusta säädetään nykyisin luonnonsuojelulaissa (laji- ja luontotyypisuojaus, suojeluohjelmat sekä -alueet) sekä tiettyjen luontotyyppejen osalta vesilaissa ja metsälaissa. Lisäksi sijoituspaikan luonnonarvot otetaan yleisemmin huomioon kaavoituksessa sekä tietyissä lupaprosesseissa (esim. maa-aineslaki, kaivoslaki, vesilaki sekä maankäyttö- ja rakennuslaki). Ehdotuksen toteuttaminen muuttaisi lakien välistä

työnjakoa ja aiheuttaisi päällekkäisyyksiä niiden soveltamisaloihin epätarkoituksenmukaisella ja lupaprosesseja monimutkaistavalla tavalla.

Ehdotuksesta ei käy ilmi, miksi ympäristönsuojelulakia olisi tarpeellista hyödyntää luonnonsuojelulain sijaan valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen suojeluun tai miksi monien muiden ympäristöluvanvaraisten toimintojen lupaprosesseja monimutkaistettaisiin ja pitkitettäisiin turvetuotantoon kohdistuvien haasteiden vuoksi. Jos alueellisesti merkittävien luonnonarvojen suojeluun on tarvetta, ei täsmentämätön ehdotus niiden suojelusta luonnonsuojelulainsäädännön sijaan ympäristönsuojelulaissa myöskään vaikuta tarkoituksenmukaiselta.

*Ehdotus ei kohdistu riittävästi turvetuotantoa edeltävän ojituksen ohjaukseen*

Turvetuotannon sijoituspaikan luonnonarvojen kannalta ratkaiseva vesitaloudellinen muutos syntyy jo itse tuotantoa edeltävästä ojituksesta ja muista valmistelevista toimenpiteistä. Kuitenkin turvetuotantoa edeltävä suoalueiden kuntoon saattaminen ennakolta kuivatuksella, jolla ei välttämättä ole vielä suoraa liityntää itse turvetuotantoon ja sen luvitukseen, jäisi pitkälti ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle. Sääntely ei välttämättä kohdistuisi tarkoituksenmukaisella tavalla luonnonarvojen suojeluun pelkästään sen perusteella, että turvetuotantoon liittyvä ojitus on ympäristönsuojeluasetuksen nojalla luvanvaraista.

*Ehdotettava sääntely ei muodosta tarkoituksenmukaisinta keinoa sijoituspaikan luonnonarvojen suojeluun*

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä suostrategiasta 30.8.2012 sovittiin esimerkiksi suojeleohjelman laatimisesta, luontotyypisuojelelun täydentämistarpeiden selvittämisestä, maakuntakaavoituksen ja luonnontilaisuusasteikon käyttämisestä turvetuotannon ohjaukseen sekä aluevaihoista valtion ja turvetuottajien välillä. Tällä hetkellä turvetuotannon piirissä on noin 70 000 hehtaaria soita ja turvemaita, kun eri tavoin suojelelta on noin 1,2 miljoonaa hehtaaria. Periaatepäätöksen toteuttamisen myötä huomattava määrä ojittamattomia soita siirtyy merkittävästi muuttavan käytön ulkopuolelle erityisesti alueidenkäytön suunnittelun kautta. Näin ollen vaikuttaisi siltä, että nykyisten suojeleinstrumenttien hyödyntämisellä ja täydentämisellä, alueidenkäytön ohjauksella sekä muilla jo käytettävissä olevilla keinoilla voitaisiin pitkälti saavuttaa ehdotuksen tavoitteet.

4-ryhmän työssä on ollut ympäristönsuojelulain muuttamisen lisäksi esillä myös vesilain ja maa-aineslain muuttaminen. Koska näiden ehdotusten muotoilu jätettiin puolitiehen eikä niitä ole otettu mukaan ryhmän ehdotukseen, en lausu erikseen näistä sääntelyvaihtoehdoista.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2012

Antti Belinskij  
 Vanhempi hallitussihteeri  
 Maa- ja metsätalousministeriö