



Ympäristöministeriö  
PL 35  
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO  
11.1.2013

Viite: YM 16/400/2012

### **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi**

Etelä-Savon maakuntaliitto lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavaa:

Ympäristönsuojelulaki on nykyään luonteeltaan päästöjä ehkäisevä ja rajoittava laki, joka tähtää ympäristön pilaantumisen estämiseen. Luonnonsuojelulaissa puolestaan säädetään kuinka merkittäviä luonnonarvoja suojellaan. Sen perusteella tehdyistä suojelupäätöksistä maanomistajilla on mahdollisuus myös saada korvauksia. Sen sijaan ympäristönsuojelulakiin vastaavaa korvauskäytäntöä ei sisälly.

Nykyinen näiden lakien välinen työnjako, jonka tärkeän osan muodostavat myös maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maa-aineslaki ja vesilaki, on osoittautunut toimivaksi kokonaisuudeksi myös Etelä-Savossa. Arvokkaat luontokohteet tulee vastakin suojella luonnonsuojelulailla, ei ympäristönsuojelulailla.

Nykykäytännön muuttamiseen ei maakunnan näkökulmasta ole tarvetta myöskään siksi, että turvetuotantoon parhaiten soveltuvat alueet ja mitoitus tullaan osoittamaan luonnonvarojen käyttöä käsittelevässä vaihemaakuntakaavassa, jonka valmistelun Etelä-Savon maakuntaliitto käynnistää vielä tänä vuonna.

Tässä demokraattisessa kaavoitusprosessissa voidaan pitkäjänteisesti suunnitella eri toiminnoille niille parhaiten soveltuvat paikat. Kaavaprosessissa saadaan kokonaiskuva toiminnan vaikutuksista, luonnonarvot ja kauneus- sekä maisemanäkökohdat mukaan lukien.

Etelä-Savon maakuntaliitto ehdottaa, että turvetuotannon sijainninhjaus hoidetaan maakunta- ja/tai yleiskaavoituksella, johon aluehallintovirastojen lupaharkinnan tulee nojata. Tällöin ratkaistaan nykytilanteessa mahdollisesti esiintyvät epäkohdat ja vältetään päällekkäiset ja moninkertaiset selvitykset sekä ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelulain välisen työnjaon ja systematiikan rikkominen.

Yksittäisillä ja erillisillä muutaman aluehallintoviraston virkamiehen tekemillä lupapäätöksillä tai vaikutusarvioinneilla kokonaisuus ja eri intressien vertailu ja riittävä yhteensovittaminen jäisi väistämättä riittämättömäksi. Lisäksi ehdotettu kauneus- ja maisema- arvojen ottaminen ympäristölupien hyväksymisen tai hylkäämisen perusteeksi jättäisi liian paljon puhtaasti subjektiivista harkintavaltaa lupaviranomaiselle.



Näin ollen Etelä-Savon maakuntaliitto ei pidä tarpeellisena sitä, että ympäristön-suojelulakiin kirjataan kokonaan uutena kohtana ja periaatteena luonnon- ja erityisten kauneus- ja maisema-arvojen huomioon ottaminen toimintojen sijoittamisessa (11 §).

Ongelmalliseksi luonnoksen tekee myös se, että em. arvojen ohella luonnoksen mukaan lupaharkinnassa pitäisi huomioida ”sijoituspaijan merkitys osana luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden muodostamaa verkostoa ja sijoituspaijan merkitys sen ulkopuolella olevalle luonnolle ja sen toiminnalle.”

Tällainen ilmeisen tarkoituksellisesti laveaksi ja tulkinnanvaraiseksi muotoiltu pykälä voisi muodostua käytännössä useimmiten ehdottomaksi luvanmyöntämiskielloksi, joka vaikeuttaisi monien muidenkin maaseutuelinkeinojen kuin turvetuotannon harjoittamista.

Muotoilu olisi omiaan myös johtamaan lisääntyvään selvitys- ja valituskierteeseen sekä vuosia kestäväen uuden oikeuskäytännön muotoutumiseen. Tämä on ristiriidassa hallitusohjelman kanssa, joka edellyttää ympäristölupajärjestelmän selkeyttämistä ja sujuvoittamista, ei vaikeuttamista.

Lakiluonnoksen perusteluista ja tausta-aineistosta käy ilmi, että sen välittömänä tarkoituksena on vaikeuttaa etenkin uusien suoalueiden luvittamista turvetuotantoon. Vuonna 2012 aluehallintovirastoissa oli vireillä noin 240 turvelupa-asiaa, joista 2/3 oli kokonaan tai osittain uusia alueita. Aluehallintovirastoissa, hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä noin 110 turvelupa-asiaa, joissa kiistan kohteena ovat suon luonnonarvot.

Etelä-Savossa turpeentuotannolla ei soiden vähäisyyden takia ole kovin suuri merkitys maakunnan aluetaloudessa. Saimaan, Puulan ja muiden järvien vesistöjen pitäminen puhtaana on ehdottoman välttämätöntä maakunnan vetovoiman ja mm. laajan vapaa-ajan asutuksen turvaamiseksi. Siksi turpeennoston haitalliset vaikutukset vesistöön on kyettävä estämään kaikissa tapauksissa.

Metsäbioenergian laajamittainen käyttö maakunnan yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa vaatii kuitenkin turvetta lisäpolttoaineeksi, sillä vaihtoehtona on käytännössä ulkomainen kivihiili. Kuljetusmatkojenkin vuoksi on tarkoituksenmukaista, että maakunnan lämpölaitosten tarvitsema turve voidaan nostaa omasta maakunnasta.

Yhteensovittamistehtävä, vesistöjen pitäminen puhtaana ja luonnontilassa olevien soiden suojele sekä kotimaisen bioenergian käytön edelleen lisääminen, voidaan Etelä-Savossa ratkaista toistaiseksi nykyilupakäytännön puitteissa ja jatkossa vaihemaakuntakaavalla ilman ehdotettua ympäristösuojelelain lisäpykälää.

Punnittaessa lisäysehdotuksen tarpeellisuutta koko maan osalta, on todettava, että varsinaista ongelmaa, joka vaatisi kiireellistä korjausta, ei oikeasti ole olemassa.

Suomen lähes 10 miljoonasta suohehtaasta 1,2 miljoonaa on jo suojelella ja ainoastaan 0,6 %:ia eli noin 70 000 ha on turvetuotannossa. Soiden luonnonarvot ja niillä esiintyvät uhanalaiset lajit ja kasvit on jo siis hyvin laajasti ja kattavasti turvattu. Soita on suojele 20-kertainen määrä turvetuotantoalueisiin nähden.

Suomessa arvioidaan olevan 4,1 miljoonaa ha ojitamatonta suota, joista suojelealueiden ja Natura 2000-verkoston ulkopuolella olevia pinta-alaltaan laajoja suoalueita on lähes 200 000 hehtaaria. Niistä Itä-Suomessa on noin 13 000 ha. Pääosa Suomen soista eli noin 6,3 miljoonaa ha on metsätaloustyössä.



Vuosittain Suomen energihuollon turvaaminen ja bioenergiasisitöimusten toteuttaminen vaatii noin 3000- 4000 hehtaaria uutta turvetuotantoaluetta.

Suurin alan toimija Vapo on sitoutunut siihen, että se tuottaa turvetta vain luonnontilaltaan muuttuneilla, pääasiassa ojitetuilla turvemaidella. Yhtiö ei hae ympäristölupia luonnontalvoilta merkittäville 4 ja 5 luokkien soilla, eikä näihin luokkiin kuuluvia soita ole myöskään menossa lupaprosessiin tai ympäristövaikutusten arviointiin. Tätä taustaa vasten lakiesitys vaikuttaa suojelunkin edistämisen näkökulmasta hätävarjelun liioittelulta.

Edelleen soita turvaa se, että maakuntakaavoitusta ohjaavat valtakunnalliset alueiden käyttötaoiteet (13.11.2008) edellyttävät, että turpeenottoalueiksi varataan vain jo ojitettuja tai muuten luonnontalvoilta merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja.

Valtioneuvoston tuore periaatepäätös (30.8.2012) soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta ohjaa edelleen turvemaiden maankäyttöä tiukempaan suuntaan. Vuoden 2014 loppuun mennessä luonnonsuojelulain mukaisesti soita suojellaan lisää noin 100 000 ha. Samassa yhteydessä sovittiin aluevaihoista valtion ja turvetuottajien kesken.

Näillä päätöksillä ja nykyisellä lainsäädännöllä soiden suojelun tarpeet tulevat riittävästi turvatuksi ilman että tarvitaan uutta ympäristönsuojelulakiin kirjoitettavaa suojelupykälää, jonka soveltamisala ja sisältö ovat tulkinnanvaraisia ja uusia ristiriitoja herättäviä.

Esityksen mukaan uusia ja tarkempia selvityksiä luontoarvoista ei tarvittaisi lupaharkinnassa, jos alueella on voimassa oleva maakuntakaava tai yleiskaava, jossa luontoarvot on selvitetty ja alue on kaavassa tähän tarkoitukseen varattu.

Maakuntaliitto esittää, että kaavoituksen asema turvetuotannon ohjaamisessa olisi vahvempi kuin lakiluonnoksessa on esitetty. Turvetuotannon sijainnin ohjaaminen tulee tapahtua ensisijaisesti maakunta- ja/tai yleiskaavalla, ja kaavan vastainen turvetuotantoalue ja lähtökohtaisesti kielletty. Tämä periaate on hyvin linjassa maankäyttö- ja rakennuslain johtavan periaatteen kanssa: kaikki rakentaminen tarvitsee luvan ja kaikki merkittävä rakentaminen edellyttää myös kaavaa. Nykyisessä lakiluonnoksessa kaavan merkitys ja ohjausvaikutus tulee tavallaan esille "vasta toisena vaihtoehtona". Itsenäinen lupaharkinta on ykkösenä, mikä ei ole hyvä vaihtoehto.

Tämä korostaa kaavoituksen merkitystä toimintojen sijoittamisessa, jota lisää myös se, että alle 10 hehtaarin turvetuotantoalueet tehtäisiin luvanvaraisiksi. Turvetuotannon sijainnohjaus maakuntakaavoituksella onkin hyvä ja toimiva tapa parantaa tiedontasoa soiden luontoarvoista ja turvetuotannon ympäristövaikutuksista sekä lisätä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia turvetuotannon ohjauksessa.

Uuden 11 §:n ongelmana olisi lisäksi, että se rinnastaa varsin pitkälle maakuntakaavan ja yleiskaavan toisiinsa, mikä johtaisi vaatimuksiin hyvinkin yksityiskohtaisten ja tarkkojen selvitysten laatimisesta myös maakuntakaavassa. Maakuntakaavan ja yleiskaavan tehtävät ja tarkkuustaso ovat kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisesti erilaiset. Maakuntakaava on tarkoitettu yleispiirteisemmäksi kaavaksi ja sen selvitystaso yleisemmäksi kuin kuntakaavojen selvitystaso.

Erityislain ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäiset suhteet ja selkeys, kaavahierarkia pitäisi muistaa myös tekeillä olevassa MRL:n toimivuuden arvioinnissa.



Vaatimukset yksityiskohtaisista selvityksistä vaativat jatkossa lisää voimavaroja maakuntakaavoitukseen. Tämäkin tulisi ottaa huomioon MRL:n toimivuutta arvioitaessa. Lisäksi pitäisi selvittää, miten toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa osallistumaan yksityiskohtaisten luonto- ja vesistövaikutusarviointien kustannusten maksamiseen kaavoitusprosessissa. Lakimuutos (11 §) voisi nimittäin siirtää luontoarvojen selvitysvastuun käytännössä toiminnanharjoittajalta maakuntaliitolle.

Lakiluonnoksen 59§ mukaan ympäristöluvassa voitaisiin antaa energian- ja materiaalien käytön tehokkuutta koskevia määräyksiä. Nämä koskevat lähinnä energian- ja materiaalien käytön tehokkuuden selvittämistä, tunnuslukujen määrittelyä sekä sitä että hankinnoissa asia toteutuu.

Etelä-Savon maakuntaliiton vasta hyväksytyssä maakuntastrategiassa (maakuntavaltuusto 26.11.2012) korostetaan materia- ja energiatehokkuuden huomioon ottamista. Asia on tärkeä. Se miten ja missä lainsäädännössä mm. EU:n energiatehokkuusdirektiivi ja materiaalitehokkuuden edistäminen Suomessa parhaiten toteutetaan, kaipaakin kuitenkin jatkopohdintaa, kuten TEM:n eriävästä mielipiteestä ilmenee.

Ympäristönsuojelulain mukaista viranomaisvalvontaa ehdotetaan toiminnanharjoittajalle maksulliseksi (200 §). Lakiehdotus lisää viranomaisten tehtäviä valvonnan osalta, koska valvontaa on tarkoitus tehostaa valvontasuunnitelman ja -ohjelman laatimisen kautta. Lain tarkoituksena on, että valvontamaksut kohdistuisivat valvontaresurssien parantamiseen ELY-keskuksissa ja kuntien ympäristötoimissa.

Tämä voi olla osin hurskas toive, sillä valvontamaksuja tuskin voidaan asettaa niin korkeiksi, että ne näkyisivät esim. selvänä henkilötöyvuosien lisäyksenä valvonnassa. Ympäristölupien käsittelyn ja valvonnan henkilöstövoimavarojen turvaamiseen aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa täytyykin ohjaavien ministeriöiden löytää tarvittaessa resursseja hallinnon sisältä mm. suuntaamalla voimavaroja uudelleen.

Etelä-Savon maakuntaliitto yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että viime vuosien monet lainsäädäntöhankkeet ovat vain monimutkaistaneet kuntien viranomaisten toimintakenttää, koska joustavista oikeusnormeista on siirrytty yksityiskohtaisempaan mutta samalla yhä tulkinnanvaraisempaan normistoon. Tulkintaa muodostetaan vasta hallintotuomioistuimissa, jolloin tosiasiaassa valtaa siirtyy eduskunnalta tuomioistuimille. Luonnos ympäristönsuojelulaiksi jatkaa valitettavasti osin samaa kehityslinjaa.

Perusteltu on myös se Kuntaliiton näkemys, että säädösmuutokset sisältävät niin paljon kuntien viranomaisiin liittyviä uusia velvoitteita, että lakiehdotus on käsiteltävä kuntalain 8 §:n 3 momentin mukaisessa menettelyssä ennen säädösten lopullista hyväksymistä.

Etelä-Savon maakuntaliitolla ei ole muuta huomautettavaa ympäristönsuojelulakiluonnokseen.

#### **Etelä-Savon maakuntaliitto**

Matti Viialainen  
Maakuntajohtaja

Sanna Poutamo  
Ympäristöpäällikkö