

Ympäristöministeriö

LAUSUNTO

Kirjaamo

PL 35

Dnro 7/2013

00023 VALTIONEUVOSTO

7.1.2013

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa lausunnon ja toteaa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavaa:

### YLEISTÄ LAIN VALMISTELUSTA

Ympäristönsuojelulaki on keskeinen ympäristön pilaantumisen torjuntaan tähtäävä yleislaki. Se vaikuttaa merkittävästi maa- ja metsätalouden toimijoihin yleisten periaatteiden, lupamenettelyn ja jälkivalvonnan kautta. Tämän vuoksi pidämme erikoisena, että Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:lle myönnettiin varsin suppea edustus ympäristönsuojelulain kokonaisuudistusta valmisteleviin työryhmiin. Edustajaamme ei ollut esimerkiksi projektissa 1, jossa on valmisteltu pääosa nyt lausunnonlehdelle lähetetystä hallituksen esityksestä. Mielestämme laajapohjainen lain valmistelutyö varmistaa eri näkökulmien huomioon ottamisen ja heijastuu lain voimaantuloon asti lisäämällä sen hyväksyttävyyttä. Laajapohjainen valmistelutyö olisi ollut perusteltua erityisesti sen vuoksi, että ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa ei ole pitäydytty teollisuuspäästädirektiivin täytäntöönpanossa vaan tehty kansallisia tiukennuksia direktiiviin sanamuotoihin verrattuna.

### NYKYTILASTA

Ympäristönsuojelulain keskeinen ennakoivalvonnan väline on ympäristölupa, jonka parissa toimii tuhansia maatalousyrittäjiä. Hallituksen esityksen sivun 21 taulukosta voidaan havaita, että eläinsuojille myönnettyjä ympäristölupia on lukumäärällisesti eniten. Muun muassa valtion ja kuntien resurssipulasta johtuen ympäristölupien keskimääräinen käsittelyaika on verrattain korkea. Esityksen sivulla 25 olevasta taulukosta voidaan havaita, että vuonna 2011 aluehallintoviranomaisessa käsiteltyjen ympäristölupien keskimääräinen käsittelyaika oli 14,8 kuukautta. Lupahakemusten käsittelyaikojen pituuteen kiinnitettiin huomiota myös ympäristönsuojelulain kehittämistä pohtineessa raportissa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Puheloinen et al: Teollisuuden päästädirektiivin (IED) voimaansaattaminen ja muita ympäristönsuojelulain kehittämissajatuksia. Ympäristöministeriön raportteja 6/2011.

Aikaisemmista ympäristölupien tehostamishankkeista huolimatta lupien käsittely ei ole tehostunut tavalla, joka olisi havaittavissa lupaprosessin kestossa. Tilanteen uudelleenarviointi on ajankohtainen ja välttämätön. Tämän vuoksi MTK ry. teki ympäristöministeriölle kesäkuussa 2012 ehdotuksen<sup>2</sup>, joka koski eläinsuojien ympäristölupavelvollisuuden perusteita ja ympäristölupaprosessin yleistä kehittämistä. Kiitämme ympäristöministeriötä siitä, että ehdotuksemme on otettu vakavasti ja eläinsuojia koskeva selvitystyö on tarkoitus käynnistää keväällä 2013.

Ympäristölupamenettelyn lisäksi toinen vallitseva viimeaikainen teema on ollut äärevöityneet luonnonilmiöt, keskimääräiseen verrattuna poikkeukselliset sääolosuhteet ja maatalousyrittäjien mahdollisuus varautua niihin. Asia tuli ilmi syksyllä 2012, kun pitkään kestäneet sateet ja/tai monet tulvat vaikeuttivat nitraattiasetuksen noudattamisen, tehden sen osittain mahdottomaksi. Lannanlevityksen takarajaksi asetettu 15.11. oli umpeutunut maan ollessa liian märkää lannan levitykseen. Viljelijät olivat vaikean tilanteen edessä – lanta oli yksinkertaisesti saatava jonnekin ylivuotavista lantavarastoista. Sääolot olisivat mahdollistaneet lannanlevityksen vielä nitraattiasetuksen takarajan jälkeen, mutta ympäristöviranomaiset eivät lain joustamattomuuteen vedoten poikkeamisenettelyyn suostuneet.

Viimeaikaisten kokemusten valossa ympäristönsuojelulain tuleekin olla joustavampi sään ääri-ilmiöiden edessä. Kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa tulee huolellisesti pohtia ympäristönsuojelulain joustavuus niin sanotussa *force majeure* –tilanteessa. Joustavuus on mahdollista rakentaa monella eri tavalla. Maataloustukien kohdalla asia on ratkaistu siten, että Euroopan komission asetukseen on muotoiltu oikeusperusta, johon valvontaviranomainen voi nojautua. Suomessa viljelijälle on annettu määrä-aika ilmoittaa sellaisesta ylivoimaisesta esteestä, joka tekee tukiehtojen noudattamisen mahdottomaksi. Näin meneteltynä vaikeisiin olosuhteisiin aletaan reagoida sekä toiminnanharjoittajan että viranomaisen puolesta niin pian kuin mahdollista, eikä tilanne johda tukisanktioihin.

Ympäristönsuojelulain joustavuuden lisäämisen vastinparina voidaan nähdä **uusi 13 §**, joka koskee *ennaltavarautumissuunnitelmaa*. Ehdotuksen mukaan luvanvaraisen tai rekisteröitävän toiminnan harjoittajan on ennakolta varauduttava toimiin onnettomuuksien ja muiden poikkeuksellisten tilanteiden estämiseksi ja niiden seurausten rajoittamiseksi. Tätä varten toiminnanharjoittajan on muun muassa laadittava riskinarviointiin perustuva varautumissuunnitelma. Ajatus on sinänsä kannatettava, mutta ehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, mitä suunnitelman laatiminen toiminnanharjoittajalta edellyttää, millainen suunnitelman sisältö tulisi olla tai mikä sen rooli on lupaharkinnassa. Näistä on tarkoitus säätää tarkemmin asetuksella, joten lausumme suunnitelmasta tarkemmin, kun valmistelutyö on edennyt.

## **EHDOTETTU UUSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAKI**

### **Yleisistä velvollisuuksista ja periaatteista**

Ehdotuksen 7 §:ää muutettaisiin siten, että selvilläolovelvollisuutta koskevaan vaatimukseen lisätään asiantuntemusta koskeva kohta. Edellä mainitun ennaltavarautumissuunnitelmaa koskevan lain kohdan tapaan asiantuntemusvaatimuksen käytännön merkitys ja tausta jää ehdotuksessa epäselväksi. Pykälästä on mahdoton lausua tarkemmin ennen lain valmistelutyön etenemistä.

Ehdotuksen 8 § ja 9 § sisältävät valtaosin nykyiseen ympäristönsuojelulakiin sisältyvät velvollisuudet ja asetuksenantovaltuudet. Jää nähtäväksi, selkeyttääkö valittu lainsäädäntötekniikka ympäristönsuojelulakia ja sen nojalla annettavia asetuksia. 8 §:stä on mainittava, että vaatimus rajoittaa toiminta-aikaa ja toiminnan laajuutta on huomattavan

<sup>2</sup> Ehdotus ympäristönsuojeluasetuksen muuttamiseksi eläinsuojia koskevan ympäristölupavelvollisuuden osalta sekä ympäristölupaprosessin yleiseksi kehittämiseksi. 21.6.2012.

erilainen toimialasta riippuen. Esimerkiksi joustavuus 8 §:n velvollisuuksien noudattamiseen poikkeuksellisissa sää-olosuhteissa olisi hyvä jatkovalmistelun kohde tai asiaa tulisi selkeyttää perusteluosiossa.

Ehdotuksen 2 luvussa on useissa eri pykälissä toiminnan sijoittumista koskevia lausumia. Niiden keskinäinen merkitys ei helposti avaudu lakitekstistä tai perusteluosiosta. Sijoiuspaikan valintaa koskevaa 10 §:ää on ilmeisesti haluttu vahvistaa siten, että luvanmyöntämisestä olisi mahdollista syntyä. Perusteluosion lause ”alueen luonnon sietokyky” voi mahdollistaa pitkällekin menevät tulkinnat sijoituspaikan sallittavuudessa. Pykälän tulee ehdottomasti pysyä tavoiteluontoisena, ja siitä tulee käydä selvästi ilmi ympäristönsuojelulain suhde muuhun maankäytön ohjaukseen.

#### *Luonnonarvojen huomioon ottamisesta*

Ehdotuksen 11 §:n mukaan ympäristölupaa edellyttävä toiminta on sijoitettava siten, ettei siitä aiheudu toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Arvioitaessa luonnonarvon merkittävyyttä otetaan huomioon sijoituspaikalla esiintyvien lajien ja luontotyyppien uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus. Pykälässä määritellään, mitä luonnonarvon merkittävyyttä tai sijoituspaikan soveltuvuutta arvioidessa on mahdollista ottaa huomioon. Pykälän toinen momentti sisältää tilanteet, joissa toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoja koskevaa 11 §:ää ei sovelleta.

Kyseistä luonnonarvo-pykälää pohdittiin erillisessä projekti 4:ssä. Työryhmä kokoontui useita kertoja, asiasta järjestettiin kuulemistilaisuus sekä pyydettiin erilaisia asiantuntijaselvityksiä. Pyydämme ottamaan huomioon eriävissä mielipiteessämme<sup>3</sup> esiin tuomamme huomiot siitä, miten luonnonarvo-pykälää koskeva lain valmistelu on mielestämme edennyt. Ehdotuksen perusteluosiota kirjoitetusta huolimatta on selvää, että muun lainsäädännön mahdollisuutta ratkaista turvetuotannon ympäristölupaharkinnassa ilmenneitä ongelmia ei riittävällä tavalla selvitetty. Ympäristönsuojelulain systematiikan muuttaminen sen vuoksi, että muu lainsäädäntö ei ole ympäristöministeriön mielestä tarpeeksi vahva turvaamaan luonnonarvoja, ei ole perusteltua. Muiden ohjauskeinojen ennakoitu hitaus lakimuutokseen verrattuna ei myöskään ole riittävä syy alun perin pilaamisvaikutuksiin säädetyn ympäristönsuojelulain muuttamiselle. Toistamme kaiken asiassa aikaisemmin lausumamme ja katsomme edelleen, että **ehdotettua 11 §:ää ei tule hyväksyä osaksi ympäristönsuojelulakia.**

Pohjaveden pilaamiskieltoa koskeva 16 § säilyisi pääosin entisellään. Ympäristöministeriössä on pohdittu pohjaveden sääntelyn kehittämistä erityisessä työryhmässä. Työryhmä julkaisi raporttinsa marraskuussa 2012. Yksi keskeisistä jatkotoimista pohjavesien sääntelyn osalta koskee varojen suuntaamista pohjavesialueiden rajaustyöhön. Liian moni pohjavesialuerajaus perustuu suuripiirteiseen karttatarkasteluun, minkä seurauksena maankäyttöä rajoitetaan sellaisilla alueilla, jotka eivät tosiasiallisesti ole yhteydessä pohjaveteen. Luonnollisesti tilanne voi olla myös päinvastainen. Pohjavesien aluerajausten epätarkkuus tulee tiedostaa viranomaistyössä ja se tulee ottaa huomioon viranomaispäätöksiä tehdessä.

Ympäristönsuojelulain pohjaveden pilaamiskieltoa koskevaa lainkohtaa käytetään melko yleisesti perusteluna, kun maankäyttöön kohdistetaan rajoituksia tai ne kielletään pohjavesien suojelun vuoksi. Pilaamiskieltoa koskeva lainkohta mahdollistaa melko erilaiset tulkinnat siitä, millainen toiminta tosiasiallisesti on pohjavesille vaarallista. Työryhmä onkin kiinnittänyt huomiota perustuslain yhdenvertaisuusvaatimukseen pohjavesien suojelussa. Tämän lisäksi painotamme yksittäistä lain pykälää vahvempia päätösperusteluja, asiantuntevaa riskinarviointia ja toimialojen omien sääntelytapojen tunnistamista pohjavesien suojelun edistämiseksi.

<sup>3</sup> Eriävä mielipide ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen projekti 4:n luovutuskirjeeseen. 26.10.2012.

## Energia- ja materiaalitehokkuudesta

Ehdotuksen 59 § sisältää energian ja materiaalien käytön tehokkuutta koskevia määräyksiä. Pykälä sisältää osia voimassa olevasta laista ja uusia lisäyksiä teollisuuspäästödirektiivistä johtuen. Pykälän velvoittavuutta lieventävät ilmaisu määräysten tarpeellisuudesta sekä niiden toteuttamiskelpoisuuden vaatimukset. Pykälän muuttamista ja laajentamista perustellaan EU-oikeuden täytäntöönpanolla.

Pykälän perusteluosio viittaa vahvasti teollisuuspäästödirektiiviin ja suuriin laitoksiin. Mikäli 59 § katsotaan lausuntokierroksen jälkeen edelleen tarpeelliseksi, **pykälä tulee jatkossa kohdistaa koskemaan ainoastaan IED-laitoksia.**

## Valvonnasta ja valvontamaksusta

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa ympäristönsuojelun valvontaa. Tämä tapahtuisi säätämällä valvonnan järjestämisen yleisistä periaatteista, valvontasuunnitelmista ja –ohjelmista sekä riskinarvioinnista valvonnan perusteena. Lisäksi valvonnan voimavaroja turvattaisiin nykyistä paremmin siten, että osa valvonnasta säädettäisiin valvontamaksun piiriin. Teollisuuspäästödirektiiviä on tarkoitus laajentaa kansallisesti siten, että direktiivin valvontasäännökset koskisivat kaikenlaista valvontaa riippumatta siitä, onko toiminta direktiivissä mainittua vai ei.

On selvää, että onnistunut lupavalvonta on toiminnanharjoittajan edun mukaista. Mahdolliset puutteet lupamääräysten noudattamisessa saadaan korjattua ajoissa ja toiminnanharjoittaja voi luottaa lupapäätöksen pysyvyyteen. Sillä, että lupaviranomainen on suorittanut lakisääteiset valvontatoimet, on suoria vaikutuksia ympäristölupaprosessiin luvan tarkistus- tai muuttamistilanteissa. Toimiva valvonta on myös yksi tärkeä elementti läpinäkyvyyden ja luottamuksen rakentamisessa esimerkiksi naapuruussuhteiden osalta. Näin ollen MTK katsoo, että valvontaviranomaisten resurssipula on meidän kaikkien ympäristöluvan parissa toimivien elinkeinonharjoittajien ongelma.

On hyvä, että ehdotuksessa lisätään valvonnan suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta. Paitsi valvontaa, myös koko ympäristölupaprosessia tulee kehittää niin, että huomio keskittyisi sinne, missä se ympäristön pilaantumisen vaaran vuoksi on perustelluinta. Puutteellinen tai väärin olettamuksiin perustuva riskinarviointi heijastuu monien eri mekanismien kautta luonnonvarojen parissa toimiviin elinkeinonharjoittajiin. Ympäristön pilaantumisen riskiä arvioidessaan viranomaisen tulee tunnustaa kyseisen toimialan kehitys esimerkiksi parhaassa käyttökelpoisessa tekniikassa.

Ehdotuksen ansioista huolimatta katsomme edelleen<sup>4</sup>, että valvontamaksujen käyttöönoton perusongelmaa ei ole ehdotuksesta saatu poistettua: lailla ei voida taata sitä, että ympäristövalvonnasta perittävä maksu kohdistetaan suoraan ympäristövalvonnan resursseihin. Kuten Suomen ympäristökeskuksen tekemästä vaikutustenarvioinnista selviää, maksutulojen kohdistuminen on keskeinen tekijä maksullisuuden hyväksyttävyyden kannalta. Asia on tärkeä eritoten pienissä yrityksissä, joissa valvontamaksusta saattaisi muodostua merkittävä kustannus (Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi, YMrä 20/2012). MTK ehdottaakin, että **ehdotuksessa jätetään pienet ja keskisuuret yritykset valvontamaksua koskevan sääntelyn ulkopuolelle.**

Ehdotetun 200 §:n neljännessä momentissa todetaan voimassa olevan lain mukaisesti, että maksua ei peritä viranomaisen eikä haittaa kärsivän asianosaisen aloitteesta vireillepannun asian käsittelystä. Muiden vireillepannun asian käsittelystä saadaan periä maksu, jos vireillepanoa on pidettävä ilmeisen perusteettomana. Tällä viitataan shikaaniluontoisesti käynnistettyihin asioihin.

<sup>4</sup> Lausunto ympäristönsuojelulain valvontaa koskevasta luvusta, erityisesti ehdotuksesta valvontamaksujen käyttöönotosta. 20.6.2012.

Lain kohta on hyvin tärkeä. Haitantekotarkoituksessa tehdyt ilmoitukset tai muutoksenhakuprosessit ovat valitettavan yleisiä maatalousyrittäjien toiminnassa. Niin sanottujen turhien valitusten olemassaoloa ei ole virallisesti tunnustettu, koska asiaa on vaikea tutkia. Tutkimusten mukaan (esim. YMra 4/2006) eläinsuojille myönnettyjen ympäristölupien valitusten taustalla kuitenkin on keskimääräistä useammin yksityinen taho. Tämän voi katsoa antava tukea shikaaniluontoisten valitusten esiintymisestä eläinsuojien ympäristöluvuissa.

Tiedossa on, että haitankärsijöiden, kuten naapureiden, ilmoitukset muuttavat valvontasuunnitelmiin kirjattua tärkeysjärjestystä siten, että ilmoituksen kohteeseen pyritään tekemään tarkastuskäynti mahdollisimman pian. Lain jatkovalmistelussa olisi hyvä pohtia, missä vaiheessa ilmeisen perusteettomasta ilmoituksesta olisi viranomaisen mahdollista periä maksu ilmoittajalta. Tämä voisi vähentää haitantekotarkoituksessa tehtyjä ilmoituksia sekä viranomaiseen sekä toiminnanharjoittajaan kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

Ympäristöministeriö on perustanut erillisen työryhmän pohtimaan eläinsuojien valvontakysymyksiä. Toivomme, että työryhmässä löytäisimme yhdessä ratkaisuja, kehitysehdotuksia ja parhaita käytäntöjä eläinsuojien valvontoihin ja maatalouden erityispiirteiden huomioon ottamiseen niiden toteuttamisessa.

### Kunnan ympäristönsuojelumääräyksistä

Ehdotuksen 197 § vastaisi pääosin voimassa olevan ympäristönsuojelulain 19 §:ää, mutta muuttuisi merkittävästi siten, että määräysten antaja olisi kunta kunnanvaltuuston sijaan. Tällöin määräysten antaja määrittäisi kuntalain ja kunnan hallinnollisten määräysten perusteella.

Ehdotuksesta ei selviä, miksi määräysten antajataho halutaan muutettavan. **MTK ehdottaakin, että kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset myöntäisi edelleen kunnanvaltuusto.** Tämä olisi määräysten valmisteluvaiheen, hyväksymisen ja muutoksenhaun kannalta selkein vaihtoehto.

Vastikään julkaistusta pohjavesiä koskevasta raportista<sup>5</sup> käy ilmi, että kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset pohjavesien suojelussa eivät ole yhdenmukaisia. Määräykset koskevat maataloutta erityisesti voimassa olevan 19 §:n 5):n vuoksi, ja niiden voi sanoa olleen kohtuuttomia monin osin Suomea. Määräysten kohtuuttomuus ilmenee esimerkiksi totaalisina lannanlevityskieltoina koko pohjavesialueella, jota ei ole määräyksissä erikseen määritetty. Näin ollen määräys voi koskea varsin suurta maa-alueita. Tämän lisäksi määräyksissä ei aina oteta huomioon sitä, perustuuko pohjavesialueiden rajausta ajantasaiseen tietoon ja hydrogeologiseen tutkimukseen. Kohtuuttomat ja paikallisiin olosuhteisiin nojautumattomat ympäristönsuojelumääräykset ovat paitsi lakiin perustumattomia, aiheuttavat myös maanomistajille ja maatalouselinkeinoille kustannuksia ja vievät resursseja.

Tämän vuoksi **MTK ehdottaa, että ehdotuksen 197 §:n sisältöä harkitaan uudelleen jatkovalmistelussa.** Määräysten laatimisen ehdoiksi olisi mahdollista asettaa, että pohjavesialueiden rajat on tutkittu riittävällä tarkkuudella. Käsitettä ”paikalliset olosuhteet” on myös mahdollista tarkentaa esimerkiksi siten, että maaperä tulee ottaa huomioon. Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa tulee huomioida muut ohjaukset maatalouden ympäristön- ja vesiensuojelussa. Pohjavesien suojelua yleisellä tasolla voidaan kehittää esimerkiksi pohjavesityöryhmän ehdotusten mukaisesti ja näin saada yhdenmukaisemmat suojelukäytännöt läpi Suomen.

<sup>5</sup> Pohjavesien suojeluun liittyvän sääntelyn kehittämistä valmistelevan työryhmän raportti. 17.12.2012.

**LOPUKSI**

Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus jatkuu muun muassa lain välisten suhteiden sekä ympäristölupaprosessin tehostamista ja keventämistä pohtivien työryhmien merkeissä. Edellytämme, että toiminnanharjoittajat otetaan vahvemmin mukaan jatkovalmistelutyöhön. Näin varmistamme laadukkaan lain valmistelun, eri näkökulmien huomioon ottamisen ja lain hyväksyttävyyden sen voimaantulovaiheessa.

Helsingissä 7. tammikuuta 2013

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Antti Sahi

toiminnanjohtaja

Minna Ojanperä

ympäristölakimies