



Ympäristöministeriö

Viite

Lausuntopyyntö 15.11.2012 (YM16/400/2012)

Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö- ja luonnonvarat - vastuualueen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Pohjois-Savon ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue (ELY-keskus) esittää lausuntonaan seuraavaa.

Ehdotus ympäristönsuojelulaiksi 11 §:

Ehdotuksessa on säädetty toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoista ympäristönsuojelulain 11 §:ssä. ELY-keskuksen mielestä luonnonarvojen huomioon ottamista koskeva muutos on kokonaisuudessaan tarpeellinen. Tämä korostuu erityisesti turvetuotantoalueilla, joilla YSL ei ole pääsääntöisesti mahdollistanut hankkeen toteuttamis- tai toiminta-alueen luonnonarvojen huomioon ottamista. ELY-keskus pitää hyvänä, että ehdotetun 11 §:n 1 momenttia koskevassa yksityiskohtaisissa perusteluissa on selkeästi mainittu, mitä luonnonarvoilla tässä yhteydessä tarkoitetaan ja millä tavalla luonnonarvoja tulee arvioida.

Ehdotetun YSL 11 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan 1 momenttia ei sovellettaisi, jos luontoarvot on tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lähdetty siitä oletuksesta, että sijoituspaikan luontoarvot selvitetään jo maakuntakaavoituksen yhteydessä riittävän syvällisesti. Ehdotuksen tarkoituksena on välttää samojen luontoarvojen arviointia kahdessa eri menettelyssä ja siksi myös toiminnan mahdollistava maakuntakaava- merkintä vapauttaisi hankkeen lupamenettelyssä lakiesityksen 11 §:n selvitysvelvollisuudesta ja niistä mahdollisesti seuraavista lupaesteistä. Maakuntakaavan esitystapa, yksityiskohtaisuus ja karttarajaukset ovat maankäyttö- ja rakennuslain hengen mukaisesti kuitenkin tarkoitettu yleispiirteisiksi. Lisäksi maakuntakaavat voivat sisällöltään olla erilaisia niin maakuntakaavan käyttötarkoituksen osalta kuin maakuntakaavaa varten tehtyjen selvityksienkin osalta. Esimerkiksi Pohjois-Savon alueella voimassa olevat Pohjois-Savon maakuntakaava ja Leppävirran pohjoisosan valtatie 5 maakuntakaava eroavat toisistaan niin käyttötarkoituksen kuin niitä varten tehtyjen selvityksienkin osalta.

Käytännössä maakuntakaavojen luontoarvojen selvitykset eivät mene tarkoituksella kovin syvälliselle tasolle, koska tarkemman selvittämisen on katsottu kuuluvan lupahakemusvaiheeseen tai eräiden toimintojen osalta yleiskaavavaiheeseen. Esimerkiksi sellaiset suot, joilla ei ole maakuntakaavassa mitään merkintää, mutta joille haetaan turvetuotantolupaa, tultaisiin jatkossa inventoimaan tarkemmin kuin maakuntakaavan turvetuotantovarauksia on koskaan inventoitu. Jatkossa tulee myös tilanteita, joissa joudutaan pohtimaan maakuntakaavaan merkityn kohteen luontoselvitysten ajantasaisuutta eli kuinka vanhalla maakuntakaavamerkinnällä voidaan välttyä luontoarvojen selvittämisvelvollisuudesta. Maakuntakaavojen luontoarvojen selvitystarkkuus ja tietojen ajantasaisuus vaihtelee nykyisin huomattavasti eri maakuntien välillä.

Lakimuutoksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännöstä sovellettaisiin käytännössä useimmiten turvetuotantoalueiden sijoittamiseen. Maakuntakaavoissa on myös runsaasti maataloustoimintoihin osoitettuja MT-maatalous aluemarkintöjä. MT-merkinnät perustuvat usein vain yleispiirteiseen maankäyttömuodon karttatarkasteluun. Nähtäväksi jää, tarkoittaako tämä sitä, että aluehallintoviraston luvittamat isot maatalouden tuotantoyksiköt MT-alueilla eivät tule luontoarvo- ja maisematarkastelun piiriin YSL 11 §:n kautta.

Laissa on tarkoitus säätää myös siitä, mitä tarkoitetaan valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävillä luonnonarvoilla. Lain yksityiskohtaisen perustelutekstin mukaan alueellisella uhanalaisuudella tarkoitettaisiin lajien ja luontotyyppien uhanalaisarvioinneissa käytettyjä aluemaantieteellistä luokittelua. Luokittelun tarkkuus poikkeaa kuitenkin selvästi lajien ja luontotyyppien välillä. Lajit on luokiteltu eliömaakunnittain uhanalaisuusluokkiin, mutta luontotyypit on kyetty luokittelemaan vain karkeasti Etelä- ja Pohjois-Suomi jaottelulla uhanalaisluokkiin. Luontotyyppiluokituksen karkea alueellinen luokkajako ei tule antamaan paljoa apua lupaviranomaiselle, jos esimerkiksi käytännössä kaikki luvittavat turvetuotantohankkeet sijoittuvat vyöhykkeelle Etelä-Suomi eli Kuhmo-Tornio linjan alapuolelle. Luontotyyppien uhanalaisuusluokittelu valmistui maassamme ensimmäisen kerran vasta 2009. On siis ymmärrettävää, että monissa maakuntakaavoissa sitä ei ole edes voitu soveltaa vaikkapa turvetuotantovarausten merkitsemisessä.

Lakiesityksen yleisperustelutekstin maininta siitä, että maakuntakaavakohteiden jättäminen pois 11 §:n sijoituspaikkatarkastelusta nopeuttaisi lupaprosessia ja poistaisi nykyisin vallitsevan ”selvitys- ja inventointikierteen” ei ole realistista. Useiden kaavavarausten saaneiden, vaikkapa turvetuotantoalueiden, luontoarvojen heikko selvitystilanne tulee paljastumaan kuitenkin lupahakemusvaiheessa. Lakimuutos toisi lisäksi veloitteen tarkastella hankkeen luontovaikutuksia sijoituspaikan ulkopuolelle osana kokonaisuutta eri mittakaavoissa. Tämä tulee lisäämään selvitystarvetta lupahakemusvaiheessa.

Kauneus- ja maisema-arvoja tarkasteltaisiin osana sijoituspaikkaratkaisua erityisesti tilanteissa, joissa luonnonarvot eivät yksistään muodostuisi luvan myöntämisen esteeksi. Ajatus on hieman epälooginen, jos maisema ja kauneusarvoja on haluttu lakimuutoksella korostaa, mutta niitä tarkastellaan vasta hätävarana, mikäli lajjarvot eivät riitä estämään luvan saamista hankkeelle. Usein kuitenkin lajistoarvot sekä kauneus ja maisema-arvot

ovat kytköksissä toisiinsa. Tällä logiikalla kauneimmat maisemakohteet saattavat jäädä vaille painoarvoa lupaharkinnassa.

Ehdotus ympäristönsuojelulaiksi 14. luku

Ehdotuksen 132 §:n mukaan jos toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, toiminnanharjoittaja on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden (pilaantunut maa-alue). Edelleen 135 §:n mukaan maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen pilaantuneella alueella tai puhdistamisen yhteydessä kaivetun maa-aineksen hyödyntämiseen kaivualueella taikka poistamiseen toimitettavaksi muualla käsiteltäväksi voidaan ryhtyä tekemällä siitä ilmoitus valtion valvontaviranomaiselle. Valtioneuvoston asetus maaperän pilaantuneisuuden ja kunnostustarpeen arvioinnista (214/2007) puolestaan antaa mahdollisuuden riskinarvioinnin perusteella todeta korkeitakin haitta-ainepitoisuuksia sisältävä maaperä sellaiseksi, ettei kunnostustoimenpiteitä tietyllä maankäytöllä ole tarpeen tehdä, mikäli riskinarvioinnilla voidaan todeta, ettei alueella ole kunnostustarvetta. Tällöin ko. maaperää ei enää katsota pilaantuneeksi. Näin ollen ympäristönsuojelulain mukaiset säännökset ilmoitusvelvollisuudenkaan osalta eivät koskisi ko. aluetta, eivätkä siellä tehtäviä toimenpiteitä.

Em. asetus ja YSL:n 135 §:n määräys ovat ristiriitaisia. ELY-keskuksen mielestä ilmoitusvelvollisuuden pitäisi koskea myös niitä alueita, missä riskinarvioinnin perusteella kunnostustarvetta ei nykyisessä käyttömuodossaan ole todettu, kun alueen maaperästä kaivetaan haitta-aineita sisältäviä (haitta-ainepitoisuus esim. yli kynnyksarvon tai alemman ohjearvon) maamassoja. Maaperän kaivaminen ja muu haitta-aineita sisältävän maa-aineksen liikuttelu voi johtaa haitta-aineiden leviämiseen laajemmalle. Siitä voi seurata ympäristön pilaantumista.

Ehdotus ympäristönsuojelulaiksi 200 §

ELY-keskus pitää valvonnan maksullisuutta lähtökohtaisesti kannatettavana sillä edellytyksellä, että siten pystytään turvaamaan valvonnan resurssit lain perusteluissa esitetyn mukaisesti. Valvontatarkastuksia ja muita toimenpiteitä kertyy vuoden mittaan paljon, joten maksujen määrääminen, laskuttaminen ja kerääminen tulevat työllistämään. Maksun määrittämisperusteet pitäisi saada mahdollisimman yksiselitteiseksi ja yksinkertaiseksi. Maksujen määrää voisi minimoida laskuttamalla toiminnanharjoittajalta esim. kerran vuodessa kaikki vuoden aikana tapahtuneet maksulliset valvontatoimenpiteet.

ELY-keskus kiinnittää huomiota toiminnanharjoittajien tasapuoliseen kohteluun koko maassa. Lakiehdotuksen 165 §:n mukaan valvonta on järjestettävä niin, että se on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja se perustuu ympäristöriskien arviointiin. Käsitelymaksua esitetään perittävän valvontaohjelman mukaisista tarkastuksista ja muista toimenpiteistä. ELY-keskukset määrittäisivät valvottavien määräaikaistarkastukset (ja valvontaohjeen mukaiset valvontaluokat) ympäristöriskien arviointiin perustuen ja tekevät valvontaohjelmat sen pohjalta itsenäisesti. Tarkastuksen maksullisuus aiheuttaa sen, että toiminnanharjoittajat tulevat kiinnostumaan siitä, mihin perustuen ja millä taajuudella valvontaohjelman mukaisia maksullisia tarkastuksia heille 'määrätään'.

Menettelyihin ei sisälly esim. vuorovaikutusta toiminnanharjoittajien kanssa. Entä jos toiminnanharjoittaja on eri mieltä valvontaohjelman mukaisista tarkastustarpeista, miten menetellään? Toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun takia riskinarvioinnin pitää olla selkeästi perusteltavissa ja yhtenäistä ELY-keskuksissa sekä valvontaluokat pitäisi sopia valtakunnallisesti yhtenäisiksi. Valvontaohjelman tarkastusmäärät monessa ELY-keskuksessa, ml. Pohjois-Savon ELY-keskus, on jouduttu asettamaan valvontaan käytettävissä olevien resurssien mukaan, eikä välttämättä tarpeen mukaan.

Yksikön päällikkö

Kaisu Mikkonen

Ympäristölakimies

Heikki Holopainen