

9.12.2011

**YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN UUDISTAMISHANKEEN OHJAUSRYHMÄ**

**Aika** perjantai 16.12.2011 klo 10:00 - 11:30

**Paikka** kokoushuone K03 (Kastelli), ympäristöministeriö, Kasarmikatu 25

**Esityslista**

1. Kokouksen avaus
2. Esityslistan hyväksyminen
3. Läsnäolijoiden esittäytyminen
4. Hankkeen toimeksiannon tarkastelu
5. Hankkeesta tiedottaminen
  - Ympäristöministeriön viestintäyksikön edustaja, tiedottaja Katja Huumo
6. Alustavaa keskustelua luontoarvojen sisällyttämisestä ympäristönsuojelulakiin (liitteet 1 ja 2)
  - projektin 4 vetäjä, lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn
7. Käytännön järjestelyt
  - yhteystiedot, varaedustus, kokousmuistioiden muoto, kokouspostit
8. Tulevat kokoukset (liitteenä 3 hankkeen aikatauluja)
9. Muut mahdolliset asiat
10. Kokouksen päätös

Oili Rahnasto  
ohjausryhmän pääsihteeri

- LIITTEET**
1. Ote työryhmämuistiosta MMM 2011:1
  2. Selvitystarve luontoarvojen huomioon ottamisesta ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä
  3. Hankkeen tiedossa olevat aikataulut

**JAKELU** ohjausryhmän puheenjohtaja, jäsenet ja sihteerit, Katja Huumo



Oheinen teksti on ote maa- ja metsätalousministeriön julkaisusta "Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävä ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi" (Työryhmämuistio MMM 2011:1). Julkaisu on soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmistelleen työryhmän ehdotus 16.2.2011.

## **2.2 Arvio lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista soiden ja turvemaiden kestävä käytön edistämiseksi**

Soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmisteleva työryhmä pyysi käyttöönsä eräiltä ympäristö- ja luonnonvaralainsäädännön asiantuntijoilta arviota siitä, millaisia vaihtoehtoisia lainsäädännöllisiä (esim. maankäyttö- ja rakennuslaki, luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, ympäristövaikutusten arviointilaki, maa-ainelaki) keinoja olisi, jos suostrategiassa päätettäisiin ottaa tavoitteeksi suoyhdistymätyyppien tai muutoin määritettyjen, luonnontilaltaan säilyneiden suokokonaisuuksien merkittävän muuttamisen rajoittaminen sekä mahdollisuudet soiden luontoarvojen laajempaan huomiointiin lupa-arvioinnissa.

Asiantuntijat kokoontuivat kaksi kertaa keskustelemaan työryhmän pyyntöön liittyen ympäristölainsäädännön mahdollisuuksista. Keskusteluissa päähuomio oli työryhmän pysyvän asiantuntijan, professori Ari Ekroosin laatimissa luonnonsuojelulain luontotyyppisuojelelun kehittämistä koskevissa hahmotelmissa. Tiivistettynä, yleisenä arviona näistä keskusteluista voidaan esittää seuraavat havainnot eri lakien mukaisista mahdollisuuksista toteuttaa suostrategian tavoitteita luonnontilaisten ja niihin verrattavien suoyhdistelmien suojelemiseksi. Arviota on pidettävä alustavana ja riittävän perusteellinen tarkastelu on mahdollista tehdä vasta näiden lakien kehittämistä koskevan työn yhteydessä.

### *Maankäyttö- ja rakennuslaki*

Asiantuntijaryhmän arvion mukaan maakuntakaava on keskeisin maankäytön suunnittelun keino edistää toisaalta soidensuojelua ja toisaalta osoittaa soita taloudellisen hyödyntämisen piiriin. Luonnonsuojelua on mahdollista toteuttaa maakuntakaavoissa suojelualuevarauksin ja alueisiin kohdistetuilla suojelumääräyksin. Valtio toteuttaa näiden alueiden suojelun. Vastaavasti turvetuotantoon on mahdollista osoittaa alueita aluevarauksin.

### *Maa-ainelaki*

Asiantuntijaryhmän arvion mukaan sinänsä mahdollinen maa-ainelain soveltamisalan laajennus koskemaan myös turvetuotantoa toisi siihen liittyvän maiseman muuttamisen maa-ainelain lupamenettelyn piiriin. Maa-ainelain mukainen lupaviranomainen on nykyisellään kunta, jolloin vaihtelu lupakäytännöissä eri kuntien välillä saattaisi olla suurta. Laki sisältää korvaussäännöksen, jonka mukaan kunnan tai valtion on maanomistajan vaatiessa lunastettava alue, jos luvan epäämisen jälkeen aluetta ei voi käyttää maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Lunastusvelvollisuus on valtiolla, mikäli alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä.

### *Ympäristönsuojelulaki*

Ympäristönsuojelulaki on luonteeltaan pääosin päästökontrollilaki. Asiantuntijaryhmän arvion mukaan tämän lain nojalla tapahtuva tehokas soidensuojelu edellyttäisi luonnon- ja maisemansuojelullisen harkinnan tuomista päästötyypeistä koskevaan ympäristön pilaamisen torjuntanormistoon. Tämä voisi olla tehtävissä esimerkiksi lisäämällä suojeltujen soiden määritelmä lakiin tai viittaamalla luonnonsuojelulakiin otettavaan vastaavaan säännökseen ja kehittämällä luvanmyöntämisedellytyksiä koskevia säännöksiä. Laki ei sisällä korvausjärjestelmää, joten kohdesuojelua koskien korvausasia tulisi lisätä lakiin tai viitattava tältä osin luonnonsuojelulakiin.

Ympäristönsuojelulain käyttäminen soidensuojeluun johtaisi siihen, että lupanhakijan tulisi hakea lupaa ja liittää hakemukseensa suunnitelmat ja selvitykset (esimerkiksi vesiensuojelusta) luvan käsittelemistä varten niissäkin tapauksissa, joissa mahdollisten uusien soidensuojelusäännösten vuoksi lupaa ei tulisi myöntämään luonnonsuojelullisista syistä. Tällöin esikysymyksen ratkaiseminen aiheuttaisi kustannuksia sekä hakijalle että ympäristölupahallinnolle.

### *Vesilaki*

Vesilain ojitusta koskevat säännökset eivät asiantuntijaryhmän arvion mukaan ole helposti kehitettävissä soiden suojelutavoitetta tukeviksi. Täysin mahdotonta tämä ei ryhmän arvion mukaan ole, mutta jo vesilain uudistamisen (HE 277/2009) myötä ojitusta koskeva ennakkovalvonta tehostuu. Vesilaki ei sisällä korvausjärjestelmää, joka olisi kohdesuojelua koskien lisättävä lakiin tai viitattava tältä osin luonnonsuojelulakiin.

### *Ympäristövaikutusten arviointilaki*

Ympäristövaikutusten arviointilaki ei asiantuntijaryhmän arvion mukaan ole menettelyllisenä käyttökelpoinen suojelunormisto edes kehitettynä. Sen sijaan voisi olla mahdollista ottaa tietyn laajuiset luonnontilaiset suot omaksi kohdakseen arviointivelvollisiin toimiin. Nykyisellään arviointivelvollisuus koskee yli 200 hehtaarin laajuisen yhtenäiseksi katsottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteista muuttamista.

### *Luonnonsuojelulaki*

Soidensuojelua koskevalla uudella soidensuojeluohjelmalla olisi mahdollista saattaa suojelun piiriin luontoarvoiltaan arvokkaat suot. Ohjelman toteuttaminen johtaa valtion korvausvelvollisuuteen. Pienialaisia luontotyyppejä koskeva luontotyyppisuoja sisältyy luonnonsuojelulakiin.

Asiantuntijaryhmän arvion mukaan luonnonsuojelulakia olisi periaatteessa mahdollista kehittää kattamaan myös uusia laaja-alaisiakin luontotyyppejä, esimerkiksi suoluontotyyppejä. Luontotyyppi olisi nykyisen perustuslain mukaan määriteltävä täsmällisesti laissa. Luontotyyppisuoja johtaa kohdesuojeluna valtion korvausvelvollisuuteen. Mikäli luontotyyppisuojelelun pohjalta laajennettaisiin suojelematta olevien, luontoarvoiltaan merkittävien soiden suojelua, siinä olisi otettava huomioon muun muassa seuraavia näkökohtia:

- kielto tulisi voimaan suoraan lain nojalla, mikä edellyttäisi kohdesuojelun osalta korvaussäännöstä;
- valtiolle korvausvelvollisuus syntyisi, kun merkityksellisen haitan kynnyksessä ylittyisi,
- määritelmän perusteella olisi pystyttävä ilman erityistä luonnontieteellistä asiantuntemusta havaitsemaan kohde, sillä määritelmien täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella on merkitystä perustuslain kannalta;
- suokokonaisuuden mitattavuus voisi olla ongelmallista, jos määrittelyyn liitetään pinta-alarajoja;
- määritelmän mukaisia luonnontilaisia soita muuttava toiminta voisi perustua pääasiassa poikkeuslupamenettelyyn, joka edellyttäisi näiden soiden erittäin täsmällistä määrittelyä laissa;
- luontotyyppisuojelelun laajentaminen nykyisistä pienialaisista kohteista laajaksi muuttaisi luonnonsuojelulain luontotyyppisuojelelun (29 §) ja metsälain erityisten elinympäristöjen suojelun (10 §) ajatusta laaja-alaisemmaksi kohdesuojeluksi ilman suunnitelmaa tai ohjelmaa.

Näiden näkökohtien perusteella työryhmä katsoo, että nykyisen luonnonsuojelulain luontotyyppien suojelua koskevien säännösten kaltaisen järjestelmän luominen myös laaja-alaisempien kokonaisuuksien suojelua varten vaatii vielä lisäselvitystä ja pohdintaa eri lakien tai niiden yhdistelmien ja mahdollisten lupajärjestelmien soveltuvuudesta tähän tarkoitukseen. Luontotyyppisuojeleluun käytettävien keinojen kehittämistarvetta on tarkasteltu myös arvioinnissa luonnonsuojelulainsäädännön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Ympäristöministeriö  
Riitta Rönn

Luonnos 8.12.2011

## **Selvitystarve luontoarvojen huomioon ottamisesta ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä**

### **Taustaa**

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitetään luontoarvojen huomioon ottamisen sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin ja sen vaikutukset.

Ympäristöministeriö asetti 30.11.2011 ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishankkeen, jossa on ohjausryhmä ja neljä projektiryhmää. Neljännessä projektiryhmässä arvioidaan eri ympäristölakien vaikuttavuutta erityisesti eri lakien samanaikaisissa soveltamistilanteissa, lakien nykyistä parempaa keskinäistä yhteensovittamista sekä tehdään tarvittaessa ehdotuksia lakien muuttamisesta. Samoin projektiryhmän tehtävänä on selvittää mahdollisuus sisällyttää ympäristönsuojelulakiin luontoarvojen huomioon ottaminen ja arvioida sen vaikutuksia. Tällä työllä on yhteys alkavaan luonnonsuojelulain uudistamiseen. Projektiryhmän työ jakautuu kahteen vaiheeseen, siten että ensimmäisessä vaiheessa 31.8.2012 mennessä selvitetään mm. luontoarvojen huomioon ottamista ympäristölupamenettelyssä.

### **Selvitystehtävän määrittely**

Projektiryhmän työtä tukemaan tarvitaan selvitys luontoarvojen huomioon ottamisesta ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä.

Selvitystehtävä koskee seuraavia asioita:

- 1) Määritellään luontoarvot –käsite
- 2) Selvitetään, miten luontoarvot voidaan huomioida ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa. Samassa yhteydessä selvitetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavojen merkitys ja vaikutus ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa.
- 3) Selvitetään luontoarvojen huomioon ottamiseen liittyvät korvauskysymykset
- 4) Laaditaan suppea kansainvälinen vertailu luontoarvojen huomioon ottamisesta muiden valtioiden ympäristölupajärjestelmissä (Ruotsi, Tanska, Hollanti, Norja)
- 5) Esitetään lainsäädännölliset ja muut ratkaisuvaihtoehdot (eri ohjauskeinot sekä säädösohjauksen osalta muutosten toteuttaminen YSL:ssa, luonnonsuojelulaissa, MRL:ssa tai muussa ympäristölainsäädännössä) sekä arvioidaan vaihtoehtojen vaikutuksia (erityisesti luonto- ja muut ympäristövaikutukset, taloudelliset vaikutukset, sosiaaliset vaikutukset, vaikutukset kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin, vaikutukset viranomaisten välisiin suhteisiin sekä resurssivaikutukset) samoin kuin niihin liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä.

Selvitystyön tekemisessä tulee hyödyntää Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölakimies Sinikka Pärnäsän tammikuun lopussa 2012 valmistuvaa muistiota, jossa

käydään läpi ympäristölupakäytäntöä (ympäristölupavirastot/AVI:t, Vaasan HaO, KHO) sen kartoittamiseksi, minkälaisissa tilanteissa ja mitä luontoarvoja ei ole voitu huomioida lupaharkinnassa sekä selvitetään, miten luontoarvot huomioidaan eräiden muiden lakien mukaisissa lupamenettelyissä (esimerkkinä vesilaki, maa-aineslaki ja kaivoslaki).

### **Toteuttaminen, aikataulu ja tulokset**

Selvityksen valmistumisen määräaika on 29.2.2012.

Selvitystä ohjaavana ryhmänä toimii projektiryhmä 4.

Selvityksestä tulee laatia raportti.

## **Hankkeen tiedossa olevat aikataulut**

29.2.2012 Projektin 2 (Valvontaprojekti) ehdotus valmistuu

29.2.2012 Selvitys luontoarvojen huomioon ottamisesta ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä valmistuu

31.5.2012 Projektin 3 (Suuret polttolaitokset) ehdotus valmistuu

31.8.2012 Projektin 4 ehdotus luontoarvojen sisällyttämisestä ympäristönsuojelulakiin ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhdentämisestä toimintojen muutostilanteissa lupamenettelyyn valmistuu

31.10.2012 Projektin 1 ehdotus hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta valmistuu

