

**Lupajärjestelmän kehittäminen luonnonarvojen
turvaamiseksi:
arvio neljän sääntelyvaihtoehdon vaikutuksista**

Suomen Ympäristökeskus

17.9.2012

Tekijät: Koivulehto, M.; Jääskeläinen, T.; Kokko, A.; Nieminen, T.; Ojala, O. & Kauppila, J.

Sisältö

1. Yhteenveto arvioinnin tuloksista	4
2. Arviointitehtävän sisältö ja toteuttaminen	6
2.1 Arvioinnin tavoitteet	6
2.2 Arvioitavat sääntelyvaihtoehdot	6
2.3 Arvioitavat vaikutukset	7
2.4 Lähestymistapa ja menetelmät	7
2.4.1 Arviointi vaiheittain	7
2.4.2 Haastattelut.....	10
2.4.3 Dokumenttianalyysi ja sisällönanalyysi.....	12
3. Luonnonarvot ja niiden turvaaminen	13
3.1 Luontoarvojen turvaamisen nykytila luonnontieteellisen tietämyksen valossa.....	14
3.1.1 Luontotyypit.....	15
3.1.2 Lajit	17
3.1.3 Haastatteluissa esiin nousseet luonnonarvot	18
3.2 Luonnonarvojen turvaamisen ongelmat nykyisessä sääntely-ympäristössä	20
4. Vaikutukset luonnonarvoihin.....	23
4.1 VL-vaihtoehto	23
4.1.1 Turvatuiksi tulevat luonnonarvot	23
4.1.2 Vaihtoehdon epävarmuustekijät ja puutteet	24
4.2 MaL-vaihtoehto.....	26
4.2.1 Turvatuiksi tulevat luonnonarvot	27
4.2.2 Vaihtoehdon epävarmuustekijät ja puutteet	27
4.3 YSL-vaihtoehto	29
4.3.1 Turvatuiksi tulevat luonnonarvot	29
4.3.2 Vaihtoehdon epävarmuustekijät ja puutteet.....	30
5. Vaikutukset viranomaisiin	33
5.1 VL-vaihtoehto	33
5.1.1 Toimivaltasuhteet.....	33
5.1.2 Viranomaisten työtehtävät ja työmäärä.....	33
5.2 MaL-vaihtoehto.....	34
5.2.1. Toimivaltasuhteet.....	34
5.2.2 Viranomaisten työtehtävät ja työmäärä.....	34
5.3 YSL-vaihtoehto	35
5.3.1. Toimivaltasuhteet.....	35
5.3.2 Viranomaisten työtehtävät ja työmäärä.....	35
6. Yritysvaikutukset	37

6.1 VL-vaihtoehto	37
6.1.1 Hallinnollinen taakka	37
6.1.2 Toimintaympäristö	38
6.2 MaL-vaihtoehto.....	38
6.2.1 Hallinnollinen taakka	38
6.2.2 Toimintaympäristö	39
6.3 YSL-vaihtoehto.....	39
6.3.1 Hallinnollinen taakka	39
6.3.2 Toimintaympäristö	40
7. 0-Vaihtoehdon vaikutukset	42
8. Kehittämisehdotuksia.....	44
8.1. Kehittämisehdotuksia vesilaki-vaihtoehtoon	44
8.2 Kehittämisehdotuksia maa-aineslaki-vaihtoehtoon	44
8.3 Kehittämisehdotuksia ympäristönsuojelulaki-vaihtoehtoon	45
Kirjallisuus	47
Liite 1. YSL:n alaiset toiminnot, joissa haastateltavien mukaan luonnonarvovaikutuksia saattaa ilmetä.....	50
Liite 2. Alle 10 hehtaarin turvetuotantoalueet	51

1. Yhteenveto arvioinnin tuloksista

Selvityksessä arvioidaan luonnonarvojen parempaan turvaamiseen (ympäristö)lupamenettelyissä tähtäävien sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia. Selvitykseen on arvioitu vaihtoehtojen vaikutuksia *luonnonarvojen turvaamiseen, viranomaisiin sekä yritysten toimintaympäristöön ja hallinnolliseen taakkaan*. Selvitykseen ei ollut mahdollista tuottaa tarkkoja määrällisiä arvioita siitä, kuinka eri vaihtoehtojen toteutuminen vaikuttaisi sijaintipaikan luonnonarvojen takia evättävien lupien määrään.

Arvioitavana oli kolme sääntelyvaihtoehtoa sekä ns. 0-vaihtoehto, jossa lainsäädäntöä ei muutettaisi. Varsinaiset uudet sääntelyvaihtoehdot olivat: 1. *Vesilain (VL)* muuttaminen siten, että turpeenoton ojitukset tulisivat luvanvaraisiksi. 2. *Maa-aineslain (MaL)* soveltamisalan laajentaminen koskemaan turpeenottoa. 3. *Ympäristönsuojelulain (YSL)* toiminnan sijoittamisen edellytyksiä koskevan sääntelyn muuttaminen.

Kolmesta lainsäädännön muuttamiseen perustuvasta vaihtoehdosta VL- ja MAL-vaihtoehdoissa oli arvioinnin pohjaksi käytettävissä uudistuksesta vastaavan työryhmän viimeisimmät esitykset. YSL-vaihtoehdosta oli käytettävissä tarkka työryhmän säännösehdotus yksityiskohtaisine perusteluineen. 0-vaihtoehdon arviointi perustuu voimassaolevan lainsäädännön sekä 0-vaihtoehdossa mainittujen ohjelmien, strategioiden ja suunnitelmien vaikutusten arviointiin. Arviointimenetelminä käytettiin haastatteluita, asiantuntija-arvioita ja dokumenttianalyysiä.

VL-vaihtoehdossa tietyn suuruiset turvetuotanto-ojitukset säädettäisiin vesilain mukaisiksi vesitaloushankkeiksi. Vaihtoehto turvaisi periaatteessa merkittäviä turvetuotannon vaarantamia luonnonarvoja, mutta luonnonarvojen painoarvoa vesilain mukaisessa intressiharkinnassa ja sitä kautta määrittävää vaihtoehdon käytännön vaikutusta luonnonarvojen turvaamiseen on vaikea arvioida etukäteen. VL-vaihtoehto lisäisi viranomaisten työmäärää enemmän kuin YSL-vaihtoehto. VL-vaihtoehto tekisi lupamenettelyn sekä viranomaisille että yrityksille monimutkaisemmaksi, koska yritysten tulisi tehdä ympäristölupaa varten tarvittavien selvitysten lisäksi myös intressivertailun mukaiset selvitykset ojituksen vaikutuksista. Vaihtoehdon ei arvioida rajoittavan turvetuotantoa merkittävästi. Sen vaikutukset toimintaympäristön ennakoitavuuteen turvetuotannossa riippuvat siitä, kuinka hyvin intressivertailussa huomioitavat luonnonarvot määritellään lain perusteluissa.

MaL-vaihtoehdossa turve luokiteltaisiin maa-ainekseksi, jonka ottoon vaadittaisiin maa-aineslain mukainen lupa aluehallintovirastolta. Vaihtoehto turvaisi maa-aineslain mukaisia luonnonarvoja ottoalueella ja mahdollisesti maisemallisesti merkittäviä soita. Koska maa-ainesluvista on painotettu etenkin maisematarvoja ja geologisia muodostumia, vaihtoehdon kyky turvata uhanalaisia lajeja ja luontotyyppisiä, monimuotoisuuskeskittymiä sekä soiden kytkeytyneisyyttä riippuisi siitä, kuinka suoluontoon sisältyvät muut luonnonarvot määriteltäisiin. Mikäli oikeusvaikutteisen kaavan olemassaolo poistaisi tarpeen arvioida sijaintipaikan luonnonarvot, merkittäviä luonnonarvoja voisi jäädä lupaharkinnan ulkopuolelle. MaL-vaihtoehto muuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteita ja tehtävänjakoa kunnissa, aluehallinnossa ja tuomioistuimissa. Päällekkäisyyksien välttämiseksi toimivaltasuhteet tulisi käydä yksityiskohtaisesti läpi. Vaihtoehto vaikuttaisi yrityksiin siten, että turvetuotanto saattaisi estyä sellaisilla soilla, joilla todettaisiin olevan uuden maa-aineslain tarkoittamia suoluontoon sisältyviä muita merkittäviä luonnonarvoja. Mikäli lupa evättäisiin MaL-mukaisten turvetuotantoalueella sijaitsevien luonnonarvojen perusteella, eikä YSL-

mukaisten toiminnasta aiheutuvien päästöjen perusteella, yrityksen olisi mahdollista hakea omistamaansa maata koskien valtiolta maan lunastamista, mikäli maata ei voisi käyttää toiseen taloudellisesti kannattavaan tarkoitukseen, kuten metsä- tai maatalouteen. MaL-ehdotuksessa esitettiin myös mahdollisuus korvauksiin menetetyistä turvearvosta.

YSL-vaihtoehdossa toiminnan sijoittamista koskeva lupaharkinta muutettaisiin kattamaan myös toimintojen vaikutukset sijaintipaikalla oleviin luonnonarvoihin. Vaihtoehdon 1. ja 2. momentin sekä lain perustelujen laajan luonnonarvo-määritelmän ansiosta vaihtoehto mahdollistaisi nykyisen lupamenettelyn ulkopuolelle jäävien merkittävien sijaintipaikan luonnonarvojen turvaamisen. Vaihtoehdon todettiin kuitenkin 3. momentin takia koskevan lähinnä turvetuotantoa ja kalaskasvatusta, jolloin sijaintipaikan luonnonarvot jäisivät muissa YSL:n alaisissa toiminnoissa tarkastelun ulkopuolelle. Vaihtoehdon yhteyksiä kaavoitukseen ja maankäyttö- ja rakennuslakiin tulisi pohtia valmistelussa tarkemmin. YSL-vaihtoehto ei muuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteita tai työnjakoa ja sen arvioitiin lisäävän niiden työmäärää luonnonarvokäsitteen laajenemisen vuoksi vain jonkin verran, kuitenkin vähemmän kuin VL- ja MaL-vaihtoehdot. YSL-vaihtoehto edistäisi luontoselvityksissä kerätyn tiedon täysmittaista hyödyntämistä lupaprosessissa. YSL-vaihtoehto ei estäisi turvetuotantoa, mutta turvetuotannon arvioitiin estyvän aiempaa useammin sellaisilla soilla, joilla on merkittäviä luonnonarvoja. Koska lupamenettely ei muuttuisi YSL-vaihtoehdossa ja yritysten on tähänkin mennessä tarvinnut teettää hakemukseen luontoselvityksiä, lupamenettelystä yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan ei arvioitu kasvavan merkittävästi ja vähemmän kuin VL- ja MAL-vaihtoehdoissa.

0-vaihtoehdon arvioitiin olevan riittämätön turvaamaan luonnonarvoja sekä kansainvälisten Suomea sitovien velvoitteiden että kotimaisen uhanalaistumiskehityksen pysäyttämisen ja ekologisen kytkeytyneisyyden edistämisen näkökulmista, vaikka vaihtoehdossa listatut soft law –tyyppiset toimenpiteet edistävät soiden luonnontilan turvaamista. Ennen kuin soiden ja turvemaiden strategia ja maakuntakaavoituksen ohjausvaikutus soiden käytön suunnittelussa ehtii vaikuttaa laajamittaisesti, osa luonnonarvoiltaan merkittävistä soista on jo menetetty. Nykytilan jatkuessa viranomaisille ja yrityksille ei arvioitu tulevan lyhyen aikavälin vaikutuksia. Pitkällä aikavälillä soiden luonnontilaisuusluokitus ja sen sisällyttäminen maakuntakaavoihin tulisi vaikuttamaan yritysten toimintaan niin, että turvetuotantolupaa olisi hankala saada luonnontilaisille soille. Maakuntien liitoille soiden laajamittainen kaavoittaminen luonnontilaisuusluokituksen ja soiden erityisten luonnonarvojen työkaluja apuna käyttäen tulisi aiheutumaan jonkin verran kustannuksia.

Rakentaminen ja maa- ja metsätalous ovat merkittäviä lajien ja luontotyyppien uhanalaistumista aiheuttaneita toimintoja. Mikään edellä esitetyistä sääntelyvaihtoehdoista ei edistäisi niiden uhkaamien luonnonarvojen turvaamista. Jatkossa olisi kehitettävä laajasti määriteltyjen luonnonarvojen asemaa maankäytön sääntelyssä ja suunnittelussa yleisemminkin. Kytkeytyneisyys, ekosysteemipalvelut ja kansalaisille tärkeät lähiluontoarvot tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon maankäytön suunnittelussa. Tärkeäksi katsottiin myös luonnonarvojen yhtenäisempi määrittely läpi ympäristölainsäädännön.

2. Arviointitehtävän sisältö ja toteuttaminen

Luonnonarvojen sisällyttämistä ympäristönsuojelulakiin tai muihin lupamenettelyihin aiempaa kattavammin on vuoden 2012 hallitusohjelman mukaisesti selvitetty useassa otteessa (Valtioneuvoston kanslia 2011, 70). Vaihtoehtona ympäristönsuojelulain muuttamiselle on lainvalmistelussa esitetty joko vesilain tai maa-aineslain muuttamista sekä pehmeämpiin ohjauskeinoihin perustuvaa 0-vaihtoehtoa. Tämä lupajärjestelmän kehittämistä luonnonarvojen turvaamiseksi käsittelevä vaikutusten arviointi on osa mahdollista lainmuutosta varten tehtyä taustatyötä. Arviointi on tehty ympäristöministeriön toimeksiannosta ja ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen projekti 4:n ohjaamana.

2.1 Arvioinnin tavoitteet

Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen ja erityisesti projekti 4:n pyrkimyksenä on selvittää mahdollisuuksia edistää luonnonarvojen huomioon ottamista ympäristösäätelyssä ja etenkin yksittäisiä toimintoja koskevassa lupaharkinnassa. Siksi arvioinnin keskeisimpänä tavoitteena on ollut tuottaa mahdollisimman perusteltu näkemys arvioinnin kohteena olevien sääntelyvaihtoehtojen eroista luonnonarvojen turvaamisen näkökulmasta. Lisäksi tavoitteena on ollut keskeisimpien viranomais- ja yritysvaikutusten arviointi.

2.2 Arvioitavat sääntelyvaihtoehdot

Vaikutusten arviointi kohdentuu neljän sääntelyvaihtoehdon keskeisiin vaikutuksiin. Annetut sääntelyvaihtoehdot ovat:

1. Ympäristönsuojelulaki: toiminnan sijoittamista koskeva 6 a § (26.06.2012)
2. Maa-aineslaki: turpeen ottamista koskeva vaihtoehto (07.05.2012)
3. Vesilaki: turvetuotannon oittamisen luvanvaraisuus (24.05.2012)
4. 0-vaihtoehto: ei muutoksia lainsäädäntöön (02.05.2012)

Annetut vaihtoehdot ovat tarkkuustasoltaan erilaisia. Ympäristönsuojelulain muuttamisesta (YSL-vaihtoehto) arviointijoiden käytössä on ollut projekti 4:n sihteeristön laatima luonnos uudesta 6a §:stä yksityiskohtaisine perusteluineen. Maa-aineslain (MaL-vaihtoehto) ja vesilain (VL-vaihtoehto) muuttamiseen perustuvat sääntelyvaihtoehdot ovat tarkkojen normikuvausten puuttuessa ideatasolla. 0-vaihtoehto sisältää olemassa tai kehitteillä olevien ns. pehmeiden ohjauskeinojen lisäksi yleisiä lainsäädännön kehittämisehdotuksia. Vaihtoehtojen erilainen tarkkuustaso vaikuttaa jossain määrin niiden keskinäiseen vertailuun. Mitä epätarkempi kuvaus sääntelyvaihtoehdon sisällöstä annetaan, sitä suurempia ovat arviointiin liittyvät epävarmuudet. 0-vaihtoehdon arvioinnissa ei ole otettu huomioon yleisiä

(luonnonsuojelu)lainsäädännön kehittämisehdotuksia, vaan arviointi perustuu voimassaolevaan lainsäädäntöön sekä 0-vaihtoehdossa mainittujen ohjelmien, strategioiden ja suunnitelmien sisällön ja vaikutusmekanismien analysointiin.

2.3 Arvioitavat vaikutukset

Lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten arviointia koskevan ohjeistuksen mukaan keskeisiä vaikutustyyppejä ovat ympäristö-, viranomais- ja yritysvaikutusten lisäksi julkisen talouden vaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset. Jokainen vaikutusarviointi on kuitenkin suhteutettava esitettyjen lakiehdotuksien sisältöön ja tarkoitukseen (Oikeusministeriö 2007). Tässä vaikutusarvioinnissa on tarkasteltu neljän edellä kuvatun sääntelyvaihtoehdon (VL-, MaL-, YSL- ja 0-vaihtoehto) vaikutuksia luonnonarvoihin sekä viranomais- ja yritysvaikutuksia.

Luonnonarvovaikutuksia on arvioitu turvatuiksi tulevien luonnonarvojen ja sääntelyvaihtoehtojen epävarmuustekijöiden kannalta. Luonnonarvojen turvaamista on pyritty tarkastelemaan myös tunnistamalla nykytilanteen ongelmia ja toisaalta kirjaamalla ylös arvioinnin aikana esiin nousseita kehittämisehdotuksia luonnonarvojen aiempaa tehokkaammaksi turvaamiseksi. Sääntelyvaihtoehtojen mahdollisia muita ympäristövaikutuksia (Oikeusministeriö 2007) ei ole arvioitu.

Viranomaisvaikutuksia on puolestaan eritelty viranomaisten toimivaltasuhteiden, työmäärän ja mahdollisten sääntelyn tuottamien uusien tehtävien kannalta. (Oikeusministeriö 2007.)

Yritysvaikutuksissa tarkastelukohteina ovat olleet yritysten hallinnollinen taakka sekä yritysten toimintaympäristö. Hallinnollista taakkaa on tarkasteltu yrityksiin kohdistuvien tiedonanto- ja seurantavelvollisuuksien valossa, koska merkittävä osa yritysten ympäristönsuojeluun liittyvästä hallinnollisesta taakasta muodostuu niiden perusteella (Kangasharju & Rauhanen 2008: 12). Muut yritysvaikutukset kuten vaikutukset innovaatiotoimintaan tai kilpailuvaikutukset (Oikeusministeriö 2007) eivät sisälly arviointiin.

2.4 Lähestymistapa ja menetelmät

2.4.1 Arviointi vaiheittain

Arviointi toteutettiin useassa toisiinsa limittyvässä vaiheessa, joita olivat:

- 1) Nykyisten luonnonarvojen turvaamisessa havaittujen ongelmien paikallistaminen
- 2) Sääntelyvaihtoehtojen vaikuttavuus ja epävarmuustekijät luonnonarvojen turvaamisen kannalta

- Luonnontieteellinen arviointi säännösvaihtoehtojen ja 0-vaihtoehdon mahdollisuudesta vastata lajien- ja luontotyyppien uhanalaiskehitykseen sekä ekologisen kytkeytyneisyyden ja ekosysteemipalvelujen turvaamisen edistämisen tavoitteisiin

- 3) Viranomaisvaikutusten arviointi
- 4) Yritysvaikutusten arviointi
- 5) Muut sääntely-ympäristöön liittyvät ongelmat, tilaisuudet, edut ja mahdollisuudet
- 6) Arvioinnin yhteenveto ja sääntelyvaihtoehtojen ja 0-vaihtoehdon vertailu vaikutuksittain

Kohtaa 1) arvioitiin käymällä läpi luonnonarvojen turvaamiseen kannalta tällä hetkellä merkittävät strategiat ja arvioinnit. Nämä olivat nykyinen hallitusohjelma (Valtioneuvoston kanslia 2011), kansallinen monimuotoisuusstrategia (Ympäristöministeriö 2007), ehdotus soiden- ja turvemaiden kestävä käytön strategiaksi (Maa- ja metsätalousministeriö 2011), luonnonsuojelulainsäädännön toimivuusarviointi (Similä ym. 2010), lajien- ja luontotyyppien uhanalaisuus selvitykset (Rassi ym. 2010; Raunio ym. 2008a & 2008b) sekä toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi (Ympäristöministeriö 2011). Luonnonarvojen turvaamisongelmista ja -tavoitteista keskusteltiin myös vaikutusarvioinnin osana järjestettyjen puolistrukturoitujen haastattelujen yhteydessä. Lisäksi käytiin läpi aikaisempia projekti 4:n teettämiä selvityksiä. Tunnistetuista merkittävimmistä turvaamisongelmista kerättiin tietoa erilaisten selvitysten ja tutkimusten pohjalta.

Eri säännösvaihtoehtojen luonnonarvovaikutusten arvioinnissa (osio 2) hyödynnettiin taustatietona em. kirjallisia lähteitä, etenkin tietoja lajien ja luontotyyppien uhanalaisuudesta, uhanalaisuuden syistä ja tulevaisuuden uhkista. Lisäksi käytettiin Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijoiden tietoja ja luonnon- ja ympäristönsuojeluun osallistuvien viranomaisten ja ympäristön- ja luonnonsuojelun sidosryhmien haastatteluja. Haastateltavien kanssa keskusteltiin säännösvaihtoehtojen toimivuudesta osana ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutyötä. Luonnontieteellisen arvioinnin lisäksi viranomaisia, toiminnanharjoittajia ja muita asiantuntijahaastateltavia keskustelutettiin siitä, mitkä heidän mielestään tällä hetkellä tärkeitä turvaa vailla olevia luonnonarvoja, joita maankäytön ohjaamisessa ja yhteiskuntakehityksen suunnittelussa tulisi ottaa huomioon. Tällaisiksi arvioiksi määriteltiin aluksi uhanalaiset ja harvinaiset luontotyytit ja lajit, ekosysteemipalvelut, lähiluontoarvot, virkistysarvot ja maisemalliset arvot. Haastateltaville annettiin kuitenkin mahdollisuus tuoda esiin myös muita omasta mielestään tärkeitä luonnonarvoja, jotka tulisi voida ottaa maankäyttöä suunniteltaessa ja ohjatessa huomioon.

Viranomaisvaikutusten arviointi (osio 3) toteutettiin haastattelujen ja aiemmin eri selvityksissä tuotetun tiedon perusteella. Viranomaisia pyydettiin arvioimaan heille eri vaihtoehdoista aiheutuvaa työtaakkaa ja uusia tehtäviä. Viranomaisvaikutusten arvioinnissa kiinnitettiin huomiota moniin erilaisiin viranomaisiin mahdollisesti kohdistuviin vaikutuksiin, jotka saattaisivat vaikuttaa ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutyön sujuvuuteen käytännössä uudistuksen jälkeen.

Yritysvaikutusten arviointi (osio 4) perustuu haastatteluihin ja yritysten hallinnollisesta taakasta yleisimmin Suomessa saatavilla olevaa tietoon. Arvioinnin apuna käytettiin Oikeusministeriön (2007) antamien arviointiohjeiden perusteella laadittua tarkastuslistaa, jonka avulla tunnistettiin alustavasti yrityksiin sääntelyvaihtoehtoista kohdistuvat merkittävimmät vaikutukset. Merkittävimmät vaikutukset otettiin huomioon yrityksille haastattelukysymyksiä laadittaessa siten, että haastattelukysymykset pyrkivät kartoittamaan yritysten näkemyksiä asiasta. Yritysvaikutuksista kysyttiin myös muilta haastatelluilta tahoilta. Yritysvaikutusten arvioinnissa otettiin huomioon erot suurten ja pienten yritysten välillä. Yritysten

hallinnollisesta taakasta ja eri sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksesta siihen kysyttiin näkemyksiä. Lisäksi tiedusteltiin yritysten yhteistyöstä viranomaisten kanssa liittyen ympäristölupia varten pakollisten luontoselvityksien tekoon ja viranomaisten niistä antamiin lausuntoihin, sekä luontoselvitysten ohjeistukseen ja niiden riittävyteen.

Osiota 5) eli muita säännösympäristöön liittyviä ongelmia, tilaisuuksia, etuja ja mahdollisuuksia kartoitettiin kaikkien vaihtoehtojen kohdalla (säännösvaihtoehdot ja 0-vaihtoehto). Ongelmia, tilaisuuksia, etuja ja mahdollisuuksia kerättiin sekä säännösympäristöä koskevista selvityksistä ja arvioinneista kuin myös haastatteluista.

Osiossa 6) käytettiin hyödyksi aiemmissa vaiheissa kerättyä tietoa. Loppuyhteenvedoa varten laadittiin sääntelyvaihtoehtojen vertailutaulukko, joka osoitti merkittävimmät sääntelyvaihtoehtojen ja 0-vaihtoehdon erot tarkasteltujen vaikutusten osalta. Lopuksi aineiston analyysin ja tehdyn yhteenvedon jälkeen arviointiin kirjoitettiin tiivistelmä koskien arvioinnin pohjalta tehtävissä olevia johtopäätöksiä ja eri vaihtoehtojen eroja. Arvioinnissa esitetty näkemys on muodostettu arviointiryhmän toimesta ja pohjautuu arviointimateriaalista tehtyihin tulkintoihin ja johtopäätöksiin.

Kuva 1. pyrkii tiivistämään arvioinnissa käytetyt lähestymistavat ja menetelmät vaikutustyypeittäin. Esiteltujen menetelmien lisäksi myös muut vaikutukset on huomioitu arvioinnin edetessä eri menetelmin kerätyn tiedon analysoinnin yhteydessä.

Kuva 1. Arvioitavat vaikutustyyppit ja arviointiin sovelletut menetelmät



2.4.2 Haastattelut

Lainsäädännön vaikutustenarvioinnin kannalta merkittävimpiä sidosryhmiä ovat uudistusten vaikutusten kohteina olevat tahot. Ne tarjoavat säännösten valmistelun ja sääntelyvaihtoehtoja koskevan päätöksenteon kannalta olennaista tietoa sääntelyn mahdollisista vaikutuksista (Oikeusministeriö 2007: 7). Koska arvioinnin kohteena olevat sääntelyvaihtoehdot vaikuttavat erityisesti aluehallintoviranomaisten työhön ja muuttavat sitä, tämän sidosryhmän käsitykset ovat kaikkien arvioitujen vaikutustyyppien kannalta olennaisia. Tämän ryhmän todettiin myös työnsä puolesta pystyvän arvioimaan luotettavasti yrityksille eri sääntösvaihtoehdoista koituvaa hallinnollista taakkaa ja sen mahdollista lisääntymistä uuden sääntelyn seurauksena.

Luonnontieteellisen vaikutustenarvioinnin tukevana haastatteluina toimivat aluehallintoviranomaisten luonnon- ja ympäristönsuojelun asiantuntijoiden, luonnontieteellisen keskusmuseon uhanalaisiin lajeihin erikoistuneen edustajan sekä Suomen sudenkorentoseuran edustajan haastattelut. Sudenkorentoseura valittiin haastateltavaksi, koska haluttiin haastatella soilla tavattavaan lajistoon erikoistuneen tiede- ja harrastusseuran edustajaa. Myös muilta haastateltavilta kuten kunnan ympäristönsuojeluviranomaisesta, maakunnanliitosta ja Vaasan hallinto-oikeuden edustajalta saatiin arvokkaita kommentteja.

Kaksi sääntelyvaihtoehtoa (VL- ja MaL-vaihtoehto) kohdistuvat pelkästään turvetuotannon sääntelyyn, jolloin tästä ja 6 a §:n 3. momentista (YSL-ehdotus 26.06.2012) johtuen sääntelyvaihtoehtojen yritysvaikutuksien nähtiin olevan merkittävimmät nimenomaan turvetuotantoyrityksissä. Tästä johtuen haastattelupyynnö lähetettiin Suomen suurimmille turvetuottajille Vapo Oy:lle ja Turveruukki Oy:lle. Haastattelupyynnön sai myös Suomen turvetuottajien ry, joka kokoaa yhteen pienempiä turvetuottajia. Suomen turvetuottajien ry toimitti arviointiryhmälle lausunnon, jonka jälkeen sen edustajan kanssa keskusteltiin lausunnosta ja turvetuotannon ympäristönsuojelusta puhelimitse. Puhelinkeskustelusta tehtiin muistio, jota käytettiin Suomen turvetuottajien ry:n edustajalla tarkastettavana. Turvetuottajien haastatteluihin osallistui yhteensä 5 henkilöä. Arvioinnin aikana Elinkeinoelämän keskusliitto järjesti SYKE:n tutkijoille keskustelutilaisuuden, jossa käsiteltiin yritysvaikutusarviointia, sen perusteita ja liiton edustamien toimijoiden näkemyksiä eri vaihtoehtojen vaikutuksista liiton edustamien yritysten toimintaan. Yritysvaikutuksista kerättiin tietoa myös aluehallintoviranomaisilta ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta sekä maakunnanliitosta.

Haastateltavat valittiin edustamaan mahdollisimman montaa eri asiantuntemusalaan. Esimerkiksi aluehallintoviranomaisista pyrittiin löytämään haastateltavaksi sekä oikeustieteiden, luonnontieteiden että tekniikan alan koulutuksen saaneita ihmisiä, kuin myös haastattelemaan organisaatiossa eri asemassa olevia henkilöitä. Ensivaiheessa haastattelupyynnö lähetettiin ympäristöhallinnon henkilöstöhaun asiantuntemuskriteerien perusteella valituille haastateltaville. Osassa ELY-keskuksista haastattelupyynnöjen pääasiallisina vastaanottajina toimivat ympäristö- ja luonnonvarat yksiköiden johtajat, joita pyydettiin joko osallistumaan itse haastatteluun tai välittämään haastattelu eteenpäin henkilölle, joka parhaiten asiaa tuntee. ELY-keskuksissa useissa tapauksissa haastattelijoilta ehdotettiin kokonaan toista tai useampaa henkilöä vastaamaan haastattelijoiden kysymyksiin. Aluehallintovirastojen kohdalla haastattelupyynnö lähetettiin ympäristöluvista vastuussa oleville henkilöille, mutta myös vesilain lupakäsittelyihin perehtyneille henkilöille.

Luonnon- ja ympäristönsuojelun sidosryhmistä luonnonsuojelujärjestöjen edustajia haastatteluihin pyydettiin Suomen luonnonsuojeluliitosta ja Luontoliitosta. Suomen luonnonsuojeluliitosta haastateltiin valtakunnallinen edustaja ja paikallisen piirin edustaja turvetuotannon kannalta merkittävältä alueelta. (Turvetuotannon kannalta merkittävät alueet Suomessa, kts. esim. VTT 2010)

Taulukkoon 1. on koottu osallistujamäärät eri toimijatahoittain. Taulukossa 2. on eritelty asiantuntemusalat, joiden perusteella haastatellut aluehallintoviranomaiset valittiin. Suurella osalla asiantuntemusta oli useammalta kuin yhdeltä taulukossa näkyvistä aloista. Haastatteluaineiston kuvaamisessa riittäväksi katsottiin listata haastatellut tahot sekä aluehallintoviranomaisista haastateltujen asiantuntemusalat. Osa haastateltavista pyysi saada esiintyä nimettömänä selvityksessä, jolloin tutkimuseettisistä syistä pidettiin tärkeänä, ettei haastateltavia pysty erottamaan aineistosta.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina ja ne kestivät pääsääntöisesti puolestatoista tunnista kahteen tuntiin. Kaiken kaikkiaan haastatteluaineistoa kertyi yli 50 tuntia. Haastattelut nauhoitettiin ja purettiin nauhoituksen jälkeen. Haastattelukysymyksiä muotoilussa käytettiin apuna sekä arviointia ohjanneita kysymyksiä että säädösten vaikutusten arvioinnin yhtenäisten ohjeiden liitteenä olevia vaikutusarvioinnin tarkistuslistoja (Oikeusministeriö 2007).

Taulukko 1. Haastatellut tahot ja henkilömäärät

Aluehallintoviranomaiset	Hlöt / kpl	Muut haastatellut	Hlöt / kpl
ELY-keskukset		kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	1
Etelä-Pohjanmaa	2	maakunnanliiton edustaja	1
Kaakkois-Suomi	3	luonnontieteellinen keskusmuseo	1
Kainuu	2	Suomen sudenkorentoseura	1
Keski-Suomi	1	oikeustieteen tutkija	1
Lappi	1	SLL (valtakunnallinen edustaja)	1
Pirkanmaa	1	SLL (paikallispiirin edustaja)	1
Pohjois-Pohjanmaa	2	Luonto-liitto	1
Pohjois-Savo	1	Vaasan hallinto-oikeus	1
Uusimaa	1	Vapo Oy	3
Varsinais-Suomi	2	Turveruukki Oy	1
Pohjois-Karjala	2	Suomen turvetuottajat ry	1
Aluehallintovirastot		YM (kaavoitukseen perehtynyt ympäristöneuvos)	1
Etelä-Suomi	1		
Itä-Suomi	1		
Pohjois-Suomi	1		
yhteensä	21		15

Taulukko 2. Haastateltujen aluehallintoviranomaisten asiantuntemusalat:

• Yleinen ympäristönsuojelu
• Satamat
• Vesistösuunnittelu
• Jätehuolto
• Metsäteollisuus
• Lentokentät
• Teollisuus
• Vesitalous
• Kalankasvatus
• Kivenlouhinta
• Metalliteollisuus
• Ilmansuojelu
• Metsätalous
• Ympäristöluvut yleisesti
• Kaivannaisteollisuus
• Luonnonsuojelu/uhanalaiset lajit
• Maisemansuojelu
• Ympäristövaikutusten arviointi
• Luonnon- ja ympäristönsuojelun lakiasiat ja muutoksenhaku
• Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi
• Vesiluonto ja vesiensuojelu

2.4.3 Dokumenttianalyysi ja sisällönanalyysi

Haastattelujen analyysimenetelmänä käytettiin sisällönanalyysiä ja sen tukena dokumenttianalyysiä. Sisällönanalyysissä kiinnitettiin huomiota toimijaryhmittäin esitettyihin yleisiin mielipiteisiin, mutta myös enemmistön näkökannoista poikkeaviin huomioihin. Haastattelujen jälkeen haastatteluaineistoa verrattiin dokumenttianalyysiin syventäen siten kokonaisnäkemystä arvioitavien sääntely vaihtoehtojen eduista ja haitoista.

Sisällönanalyysissä pyrittiin erottamaan, milloin yksittäisen haastateltavan näkemykset olivat erityisen luotettavia kustakin arviointikriteeristä tehtävän tulkinnan kannalta. Esimerkiksi jos haastateltava arvioi yritysten hallinnollisen taakan yleisesti kasvavan voimakkaasti, mutta ei osannut kertoa miten, vastausta ei pidetty arvioinnin kannalta yhtä luotettavana ja perusteltuna kuin niitä vastauksia, joissa selitettiin, mihin toimintoihin liittyen hallinnollinen taakka kasvaisi tai joissa perusteltiin miksi hallinnollinen taakka ei jonkin sääntelyvaihtoehdon kohdalla kasvaisi yhtä paljon kuin toisen sääntelyvaihtoehdon kohdalla.

3. Luonnonarvot ja niiden turvaaminen

Luonnonarvojen turvaamiselle viitekehyksen Suomessa luovat kansainväliset ympäristö- ja luonnonsuojelusopimukset, keskeisimpänä YK:n Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (ns. Rion sopimus, CBD, 1992), EU:n ympäristölainsäädäntö, kuten luontodirektiivi (92/43/ETY), lintudirektiivi (79/409/ETY) ja vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY), sekä kansallinen ympäristölainsäädäntö. Lainsäädännön ja sopimusten lisäksi EU:n ja kansallisen tason biodiversiteettistrategiat (Euroopan komissio 2011, Ympäristöministeriö 2007) täydentävät ja toimeenpanevat luonnonarvojen turvaamista ohjaamalla luonnonarvoihin ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviä toimia. Kansallista Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiaa ja toimintaohjelmaa ollaan parhaillaan päivittämässä vuonna 2011 Rion sopimuksen osapuolikokouksessa Nagoyassa päivitetyn kansainvälisen strategian tavoitteiden mukaisesti.

Nykyisen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen vuoteen 2020 mennessä, johon pyritään mm. edistämällä uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suojelua, kehittämällä suojelualueverkostoa, kiinnittämällä huomiota luonnonvarojen ekologisesti kestävään käyttöön ja parantamalla ekologisten verkostojen huomioonottamista maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa. Soiden osalta hallitusohjelmassa on linjattu, että nykyinen turvetuotanto ohjataan ojitetuille ja luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneille soille ja turvemaille. (Valtioneuvoston kanslia 2011: 70)

Uhanalaisen ja harvinaisen luonnon lisäksi ekosysteemien tarjoamat palvelut ovat tunnustettuja luonnonarvoja, joiden turvaamiseen Suomi on sitoutunut. Ekosysteemipalvelujen tuottamien hyötyjen parantaminen on asetettu yhdeksi Rion sopimuksen osapuolikokouksessa Nagoyassa päivitetyn strategisen suunnitelman viidestä päämäärästä (strateginen päämäärä 5). Ekosysteemipalvelujen merkitystä korostetaan myös EU:n biodiversiteettistrategiassa, jossa ekosysteemipalvelujen heikkenemisen pysäyttäminen ja ennallistaminen on nostettu biodiversiteetin turvaamisen rinnalle päätavoitteeksi, joka tulisi saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen neljännessä maaraportissa (Ministry of the Environment 2010) Suomi onkin esittänyt merkittävänä kotimaisena kehittämiskohteena, että luonnon rakenteet ja toiminnot turvataan monipuolisesti luonnonarvojen ja ekosysteemipalvelujen näkökulmasta..

Sekä luonnon monimuotoisuuden, että ekosysteemipalvelujen kannalta on keskeistä huolehtia myös luonnon kytkeytyneisyydestä. Luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden heikkenemisen taustalla ovat usein maankäytön aiheuttamat maisemarakenteen muutokset. Maankäyttö pirstoo luonnonalueita, jolloin esimerkiksi tiettyyn elinympäristöön sitoutuneen lajiston elinympäristöjen määrä vähenee, yksittäisten elinympäristölaikkujen koko pienenee ja laikkujen välinen eristyneisyys kasvaa (Hanski 2007). Nykyisessä hallitusohjelmassa huomioitua ekologisen kytkeytyneisyyden turvaamista edellyttää mm. luontodirektiivin 10 artikla sekä biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen toimeenpanoa ohjaava strateginen suunnitelma (Aichi Biodiversity Targets, tavoite 11). Myös maisemien suojelu on keskeinen luonnonarvo, jonka suojeluun Suomi on sitoutunut allekirjoittamalla Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen. Sopimus on ollut voimassa Suomessa vuodesta 2006 lähtien.

Luonnonsuojelulainsäädännössä luonnonarvojen turvaaminen tapahtuu Suomessa keskeisesti uhanalaisia lajeja ja luontotyyppisiä suojelemalla sekä aluesuojelun keinoin. Muussa ympäristölainsäädännössä luontoarvojen suoja kattaa laajemman kirjon eri tavoin muotoiltuja luonnonarvoja (ks. Ekroos & Warsta 2012). Uusia ympäristöön ja luontoon vaikuttavia toimintoja on ajan myötä otettu sääntelyn piiriin, kun tarpeita sääntelyn laajentamiselle on ilmennyt.

Edellä esitetyt kansalliset ja kansainväliset luonnonarvojen suojeluun liittyvät tavoitteet ja velvoitteet muodostavat kokonaisuuden, jonka pohjalta eri sääntelyvaihtoehtoja arvioidaan ja verrataan keskenään. Arvioinnissa käsiteltävät luonnonarvot voidaan näin ollen jakaa lailla nykyisin suojeltuihin luonnonarvoihin ja luonnonarvoihin, joiden turvaamiseen Suomi on eri tavoin sitoutunut mutta joita lainsäädäntö ei vielä riittävästi turvaa. Tällaisia luonnonarvoja ovat muun muassa uhanalaisten lajien ja luontotyyppien esiintymät ja niiden alueelliset keskittymät, luonnon monimuotoisuuden kannalta valtakunnallisesti tai seudullisesti tärkeät elinympäristöt, luonnonkauneudeltaan tai maisema-arvoiltaan merkittävät alueet, kytkeytyneisyyden turvaamisen kannalta merkittävät alueet sekä keskeiset ekosysteemipalvelut. Ekosysteemipalveluja ovat myös ihmisten arjessa tärkeät, hyvinvointia lisäävät lähiluontoarvot.

3.1 Luontoarvojen turvaamisen nykytila luonnontieteellisen tietämyksen valossa

Lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusarviot (Raunio ym. 2008a, 2008b; Rassi ym. 2010), luontodirektiivin toimeenpanon raportointi EU:lle (Ympäristöministeriö 2011a) ja Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi (Hildén ym. 2005) ovat keskeisiä tietolähteitä, joihin tietoa luonnonarvojen nykytilasta ja kehityksestä on koottu. Luonnon monimuotoisuuden kotimaisen kehityksen tärkeitä mittareita ovat lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusarviointit ja luontodirektiivin raportointi luontotyyppien ja lajien suojelutasosta. Lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusluokan ja suojelutason ohella nämä tarjoavat tietoa uhanalaistumiseen vaikuttaneista syistä ja tulevaisuuden uhkista. Lisäksi uhanalaisuustarkasteluissa on listattu lajeista ja luontotyypeistä ne, joiden suojelusta Suomella katsotaan olevan erityinen kansainvälinen vastuu.

Kytkeytyneisyyttä ja sen kehitystä on käsitelty erityisesti tiettyjen lajien ja luontotyyppien uhanalaisuustarkastelujen yhteydessä mutta, systemaattista seuranta aiheesta ei Suomessa tehdä. Ekosysteemipalveluja ei Suomessa seurata kattavasti eikä kattavaa arviota niiden nykytilasta ole tehty, mutta ne liittyvät usein tiiviisti biodiversiteetin tilaan ja niitä voidaan osin arvioida biodiversiteetin tilasta tuotetun tiedon perusteella. Tämän perusteella tiedetään, että luonnonympäristöjen tarjoamiin ekosysteemipalveluihin kohdistuu turvaamispaineita. Luonnontilaisten alueiden tarjoamat ekosysteemipalvelut saatetaan menettää, mikäli luonnonympäristöä käytetään liian intensiivisesti turvaamatta luonnon toimintakykyä ja alueiden ekosysteemipalveluja tuottavia ominaispiirteitä. Esimerkkinä ekosysteemipalveluja ylläpitävistä toiminnosta on suon luonnontilainen vesitalous, joka mahdollistaa suon kyvyn pidättää tulvavesiä, puhdistaa vettä ja sitoa hiiltä kertyvään turpeeseen ja edesauttaa virkistys- ja marjastusmahdollisuuksia.

Käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että elinympäristöjen määrällinen ja laadullinen suojeleminen ei ole maassamme riittävällä tasolla eikä ekosysteemien monipuolisuuden ja elinympäristöjen yhtenäisyyden säilyttämisessä ole onnistuttu. Biodiversiteetin turvaamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on epätodennäköistä uhanalaistumisen jatkuessa (Hildén ym. 2005). Tätä tukevat myös tiedot elinympäristöjen

pirstoutumisesta. Muun muassa Etelä-Suomen (hemi-, etelä- ja keskiboreaalinen vyöhyke) suojellut suot eivät muodosta eliöstön kannalta riittävän kattavaa suojeluverkostoa, vaan eliöstön luontotyyppien säilyttämiseksi tarvitaan tehostettuja turvaamistoimia myös suojelualueiden ulkopuolella (Kaakinen ym. 2008a).

3.1.1 Luontotyypit

Suomen luontotyyppien uhanalaisuus arvioitiin ensimmäisen kerran 2008 (Raunio ym. 2008a, 2008b). Arvioinnissa tarkasteltiin noin 400 luontotyyppiä, joista noin puolet (51%) arvioitiin uhanalaiseksi koko maassa. Valtakunnallisen arvion lisäksi uhanalaisuutta arvioitiin alueellisesti erikseen Etelä- ja Pohjois-Suomessa. Uhanalaisten luontotyyppien osuus on huomattavasti suurempi Etelä-Suomessa (hemi-, etelä- ja pohjoisboreaalinen vyöhyke; 66 %) kuin Pohjois-Suomessa (pohjoisboreaalinen vyöhyke 29 %), minkä taustalla ovat erot maankäytön voimakkuudessa. Pohjois-Suomessa soiden ja kivennäismaiden ojitus on vähäisempää, peltomaiden ja rakennettujen alueiden osuus on pienempi, vesistöjen ravinnekuormitus matalampi ja suojelualueiden osuus suurempi kuin Etelä-Suomessa. Eniten uhanalaisia luontotyyppisiä arvioitiin olevan perinneympäristöjen ja metsien sekä soiden luontotyypeissä.

Luontotyyppien uhanalaistumisen syyt ja tulevaisuuden uhkat liittyvät yleensä maankäyttöön ja sen muutoksiin joko suoraan tai välillisten vaikutusten kautta (esim. vesien rehevöityminen; Raunio ym. 2008a). Luontotyyppihin kohdistuvat uhkat vaihtelevat kuitenkin merkittävästi eri luontotyyppien osalta, jolloin niiden turvaamiseksi tarvitaan erilaisten maankäyttömuotojen sääntelyyn pureutuvia keinoja. Tietolaatikko 1 kuvaa suoluontotyyppien uhanalaisuutta ja uhanalaistumisen taustalla vaikuttavia syitä, jotka liittyvät moninaiseen soita uhkaavaan maankäyttöön.

Tietolaatikko 1. Suoluontotyyppien uhanalaisuus

Uhanalaisuusarvioinnissa arvioiduista suotyypeistä 57% arvioitiin valtakunnallisesti uhanalaisiksi, 17% silmälläpidettäväksi ja 26 % säilyviksi (Kaakinen ym. 2008a, 2008b). Soiden luontotyypit ovat uhanalaistuneet erityisen voimakkaasti Etelä-Suomessa. Suotyypeistä on tällä alueella arvioitu säilyviksi vain kaksi, keidasrämeet ja rahkarämeet, kun muut tyypit on arvioitu uhanalaisiksi tai silmälläpidettäväksi. Ihmistoiminta on vaikuttanut voimakkaasti myös suoyhdistymiin. Noin puolet arvioiduista soiden luontotyyppiyhdistelmistä (kuten keidas- ja aapasuotyypit) arvioitiin valtakunnallisesti uhanalaisiksi ja viidennes silmälläpidettäväksi. Rakenteellisesti ehyitä ja vesitaloudeltaan luonnontilaisia keidas- ja aapasoita on jäljellä vähän etenkin Etelä-Suomessa, jossa 80% arvioiduista soiden luontotyyppiyhdistelmistä arvioitiin uhanalaisiksi ja loput silmälläpidettäväksi. Äärimmäisen uhanalaisia (CR) ovat maankohoamsirannikon soiden kehityssarjat ja erittäin uhanalaisia (EN) metsäkeitaat ja keskiboreaaliset aapasuot. Suoluonnon uhanalaistumista ovat aiheuttaneet etenkin ojitus metsätalouden tarpeisiin ja muut metsätaloustoimet, pellonraivaus, turpeenotto, vesirakentaminen, yhdyskuntarakentaminen ja tieverkostot sekä pohjavedenotto.

Yleisesti ottaen tärkeimmiksi luontotyyppien uhanalaistumisen syiksi on arvioitu metsien uudistamis- ja hoitotoimet erilaisine vaikutuksineen, ojitus, vesien rehevöityminen ja likaantuminen, pellonraivaus ja

vesirakentaminen. Tulevaisuuden uhkatekijöiden suhteellinen merkitys on pitkälti samankaltainen kuin uhanalaistumisten syiden, joskin esim. pellonraivauksen uhkan merkityksen arvioitiin vähentyneen ja vastaavasti ilmastonmuutos on tulevaisuuden uhkana merkittävämpi. Rakentaminen on harvoin luontotyyppien ensisijainen uhanalaistumisen syy tai tulevaisuuden uhka. Luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnissa se on kuitenkin mainittu hyvin usein yhtenä toissijaisista uhanalaistumisen syistä tai tulevaisuuden uhkista esimerkiksi suo-, ranta- ja kallioluontotyypeillä sekä perinnebiotoopeilla. Rakentaminen onkin toimintaa, jonka kohdentumista ja siten uhkaa eri luontotyyppiesiintymille on vaikeaa ennakoita ja eritellä yksityiskohtaisesti. Rakentaminen aiheuttaa paitsi luontotyyppien esiintymien suoranaista tuhoutumista, myös esiintymien pirstoutumista, joka voi heikentää luontotyyppien laatua.

Turpeenotto on uhanalaistumisen syynä ja tulevaisuuden uhkana merkittävin suoluontotyypeillä (Kaakinen ym. 2008a). Turpeenotto on maa- ja metsätalouden ohella toimiala, joka on aiheuttanut hajakuormitusta ja sitä kautta vesien laadun heikkenemistä (Ilmonen ym. 2008). Sisävesien uhanalaisuustuloksissa nämä vaikutukset on kuitenkin sisällytetty vesien rehevöitymis- ja likaantumisuuhkaan, eivätkä näy tuloksissa erillisenä.

Pääosin turpeenotto on vaikuttanut suoluontoon paikallisesti, mutta eräillä seuduilla (mm. Länsi-Suomi, Pohjanmaa) vaikutus on ollut laajempi (Kaakinen ym. 2008a). Polttoturpeen ottoon parhaiten soveltuva vyöhyke on maan keskiosissa Pohjois-Satakunnan, Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan alueilla, mutta myös muualla Suomessa on polttoturpeen nostoon soveltuvia alueita (Virtanen ym. 2003). Tulevaisuudessa uutta tuotantoalaa on arvioitu tarvittavan kaikkiaan 50 000 ha, etenkin Varsinais-Suomessa, Keski-Suomessa, Pohjois-Savossa, Kymenlaaksossa ja Lapissa (Maa- ja metsätalousministeriö 2011).

Kaivannaistoiminta on ensisijainen uhanalaistumisen syy monille luontotyypeille. Luontotyyppien uhanalaisuustarkastelussa se on mainittu yhtenä uhanalaistumiseen johtaneena syynä 38 ja tulevaisuuden uhkana 34 luontotyypille tai luontotyyppiyhdistelmälle (Raunio ym. 2008a). Kaivannaistoimintaan liittyy maa-aineksien ja kalliokiviaineksen otto (myös vedenalainen), kaivostoiminta ja kullanhuuhtonta. Merkittävimmin kaivannaistoiminta kohdistuu kallio- ja kivikkoluontotyyppeihin, mutta myös esim. harjumaastojen luontotyyppeihin ja Pohjois-Suomen aapasoihin. Erityisesti kalkki- ja serpentiinialueiden luontotyypit ovat kärsineet kaivannaisten ottamisesta (Kontula ym. 2008). Uhanalaisuustarkastelun jälkeen erityisesti kaivannaistoiminnan aiheuttamat uhkat ovat jopa lisääntyneet.

Kansallisesti uhanalaisten luontotyyppien turvaaminen liittyy kiinteästi myös luontodirektiivin liitteen I yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien turvaamiseen, sillä vaikka luontotyyppiluokittelut poikkeavat osin merkittävästikin toisistaan, kattavat luontodirektiivin luontotyypit varsin hyvin Suomen uhanalaisia ja harvinaisia luontotyyppejä. Tästä syystä myös edellä esitetyt näkökohdat luontotyyppeihin kohdistuvista uhkista pätevät hyvin myös luontodirektiivin luontotyyppeihin. Suomessa esiintyy kaikkiaan 69 luontodirektiivin luontotyyppiä eri luontotyyppiryhmistä (meri- ja rannikko, sisävedet, perinnebiotoopit, tunturit, kalliot, metsät, suot). Direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan näiden suotuisa suojelutaso. Suojelutasoa ei arvioida aluekohtaisesti, vaan esim. kussakin jäsenmaassa biogeografiselle alueelle (kuten Suomessa erikseen boreaaliselle ja alpiiniselle alueelle), eikä se koske pelkästään Natura 2000 -alueita, vaan lajin tai luontotyyppien tilaa ylipäänsä jäsenvaltiossa.

Luontodirektiivin I liitteen luontotyyppien suojelutaso arvioitiin edellisen kerran 2007 raportointikierroksella koskien kautta 2001-2006. Boreaalisella alueella 50 %:lla (33 kpl) luontotyypeistä

suojelutaso arvioitiin 'epäsuotuisa – riittämättömäksi' ja 36 %:lla (24 kpl) 'epäsuotuisa – huonoksi'. Alpiinisen alueen luontotyypeistä 12 % sai suojelutason arvioinnissa luokituksen 'epäsuotuisa – riittämätön' (Ympäristöministeriö 2011). Kaikkien Suomessa esiintyvien suoluontotyyppien suojelutaso arvioitiin Suomen boreaalisella alueella epäsuotuisaksi.

3.1.2 Lajit

Lajien uhanalaistuminen on hieman hidastunut metsissä ja kulttuuriympäristöissä, kun taas soilla, vesissä, rannoilla, kallioilla ja tuntureilla se on huomattavasti kiihtynyt. Erityisen huonoksi kehitys arvioitiin suo-, kallio- ja tunturilajeilla (Rassi ym. 2010).

Metsätalouden ja elinympäristöjen umpeenkasvun jälkeen yleisin lajien uhanalaisuuden syy on rakentaminen. Rakentaminen, tai vesirakentaminen vedestä riippuvaisilla lajeilla, on yksi merkittävimmistä lajien uhanalaistumiseen vaikuttaneista tai lajeja uhkaavista tekijöistä kaikissa arvioituissa elinympäristöissä tunturipaljakoita lukuun ottamatta. Rakentamisen vaikutukset voivat kohdistua yhtä hyvin fyysisen elinympäristön hävittämiseen kuin elinympäristön olosuhteiden muuttamiseen. Esimerkiksi tienrakennus voi jättää lajien elinympäristöjä alleen, vaikuttaa lajien tulevaisuuteen vähentämällä alueiden kytkeytyneisyyttä sekä vaikuttaa alueen vesitalouteen.

Ojitus ja turpeenotto, joka lajien uhanalaisuustarkastelussa käsiteltiin yhtenä uhkaluokkana erottelematta metsäojitusta ja turpeenottoa toisistaan, on erityisen merkittävä soilla elävien lajien uhanalaistumisen syy ja uhkatekijä. Myös monelle vesiympäristön lajille, erityisesti lähteikköjen, purojen sekä soiden pienvesien lajille se on merkittävä uhanalaistumisen syy ja tulevaisuuden uhkatekijä. Turpeenoton merkityksen suolajiston uhkatekijänä arvioidaan vielä kasvavan tulevaisuudessa mutta ojituksen merkityksen ei odoteta kasvavan nykyisestä. Olemassa olevat ojat ja niiden kunnostaminen kuitenkin heikentävät jatkossakin suolajien tilannetta muuttamalla luonnontilaistenkin alueiden vesitaloutta.

Suolajiston tila on huono erityisesti Etelä-Suomessa. Ojituksen ja turpeenoton on katsottu heikentävän erityisesti Etelä-Suomen suokasvien tilannetta, mutta myös monet aiemmin tavanomaisina suolajeina pidetyt linnut ovat Etelä-Suomessa harvinaistuneet ja osin alueellisesti uhanalaistuneet. Etelä-Suomen suot ovat tärkeitä elinympäristöjä monille pohjoisille lajeille, joiden esiintyminen Etelä-Suomessa rajoittuu soille. Esimerkkeinä voidaan mainita mm. riekko ja monet suoperhoset.

Soiden lajisto on usein selvästi sitoutunut elinympäristöönsä, eivätkä esimerkiksi monet suoperhoslajit useinkaan lennä elinalueensa ulkopuolella. Myös monet kämmekkä-, sarakasvit sekä sammal- ja sienilajit ovat uhanalaistuneet lettojen vähenemisen vuoksi. Elinympäristöjen muutos näkyy myös avoimia maisemia suosivien pikkulintujen kuten keltävästäräkin ja pensastaskun soilla pesivien kantojen vähentymisenä.

Soiden ojituksella ja turpeen nostolla voi olla huomattavia vaikutuksia myös muihin elinympäristöihin. Ravinteiden ja kiintoaineksen huuhtoutuminen voivat pilata alapuolisia vesistöjä sekä esimerkiksi muuttaa letoille merkittävien ravinteikkaiden vesien virtausta. Suon kuivattaminen myös muokkaa paikallista ilmastoa, joka muuttuu kuivemmaksi ja äärevämmäksi.

Lajien uhanalaisuusarvioinnin (Rassi ym. 2010) mukaan turpeennosto tulisi rajoittaa jo luonnontilansa menettäneille soille, muuten menetetään lajien turvaamisen kannalta keskeisiä ja tärkeitä jäljellä olevia luonnontilaisia kohteita.

Kaivannaistoiminta on merkittävä uhkatekijä erityisesti kallioilla eläville lajeille. Yli puolelle punaiselle listalle otetuista kallioilla elävistä lajeista kalkkikalliot ja -louhokset ovat ensisijainen elinympäristö. Erityisesti Etelä-Suomen kalkkikalliot ovat pienialaisia ja voivat hävitä yksittäisen hankkeen seurauksena. Kallioilla tapahtuvan uhanalaiskehityksen kannalta myös eliöiden erillisesiintymät kaukana niiden pääasiallisesta levinneisyysalueesta ovat tärkeitä turvattavia evoluutiobiologisessa mielessä.

Luontodirektiivin toimeenpanon raportoinnissa tarkastellaan valikoimaa lajeja, jotka ovat tärkeitä EU:n näkökulmasta. Raportointi ei kata kaikkia elinympäristöryhmiä tasapuolisesti eikä tulosten perusteella voida esimerkiksi kattavasti arvioida kaikkia niitä toimenpiteitä, joihin Suomessa olisi ryhdyttävä. Tulokset ovat kuitenkin samansuuntaisia kansallisen uhanalaisuusarvioinnin kanssa ja tukevat sen perusteella esitettyjä johtopäätöksiä. Tämän selvityksen kannalta merkityksellisten, hankkeiden sijoittumiseen liittyvien uhkien kannalta raportissa korostuu harjuilla esiintyvien kasvien ja hyönteisten sekä soilla esiintyvien ja soiden käytön uhkaamien lajien epäsuotuisa suojelutaso.

3.1.3 Haastatteluissa esiin nousseet luonnonarvot

Luonnonarvojen turvaamisen nykytilasta ja turvaamisen arvoisista luonnonarvoista kerättiin tietoa arviointia varten myös haastatteluilla. Tietolaatikkoon 2 on koottu arvioinnin yhteydessä kerätyt tiedot haastateltavien näkemyksistä suojelun arvoisista luonnonarvoista, kuten yleisimmät esimerkit monimuotoisuuden turvaamisen kannalta merkittävistä kokonaisuuksista ja kohteista, joiden suojelua haastateltavat pitivät tärkeänä.

Tietolaatikko 2. Säätelyvaihtoehtojen arvioinnin yhteydessä haastateltavien tärkeiksi turvaamiskohteiksi tunnistamat luonnonarvot

- Uhanalaiset luontotyypit ja lajit
- Monimuotoisuuden turvaamisen kannalta merkittävät luonnonkokonaisuudet ja kohteet (esim. lajeille tärkeät ja niiden säilymisen kannalta merkittävät elinympäristöt, valtakunnallisesti, alueellisesti ja kansainvälisesti merkittävät kohteet, lajirikkaat monimuotoisuuskeskittymät, suotuisan suojelutason saavuttamisen edistämiseksi turvaamista vaativat kohteet, geneettisen monimuotoisuuden kannalta tärkeät eteläisimmät ja pohjoisimmat esiintymät, ennallistamispotentiaalia sisältävät alueet, myös ihmisen muokkaaman ympäristön luonnonarvot)
- Lakisäätöiset suojeluarvot (esim. LSL:n ja muun lainsäädännön tällä hetkellä suojaamat arvot)
- Uhanalaistumisvaarassa olevat luonnonarvot, joihin kohdistuu merkittävää painetta
- Luonnonarvot, jotka taloudellinen käyttö vaarantaa, jotka tulisi suojella, jotta luonnonkäyttö olisi kestäväällä pohjalla
- Monikäytön kannalta arvokkaat alueet, luonnon virkistysarvot
- Alkuperäisluonto
- Vesiympäristöjen luonnonarvot, kuten pienvedet ja vedenalainen luonto
- Luonnonkauneus ja maisema-arvot, maakuntien hiljaiset luonnonalueet
- Ekosysteemipalvelut (ekosysteemien toimintakyvyn turvaavien kohteiden tai rakennepiirteiden suojelu)

Haastatteluissa useimmiten tärkeinä turvaamiskohteina ja suojelunarvoisina luonnonarvoina mainittiin uhanalaiset lajit ja luontotyypit sekä monimuotoisuuden turvaamisen kannalta merkittävät luonnonkokonaisuudet ja kohteet. Edellä mainituista luonnonarvoista jompikumpi mainittiin jokaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustajan toimesta. Kolmanneksi yleisimpiä haastatteluissa esiintyneitä turvaamisen arvoisia luonnonarvoja olivat tällä hetkellä lakisääteisesti turvatut arvot. Osa haastateltavista toi myös esiin korostetun tarpeen turvata uhanalaisia luontotyyppejä osana maankäytön suunnittelua, koska niiden turvaamisen katsottiin yleisesti edistävän lajien elinympäristöjen turvaamista. Esiin nousivat tarpeet erityisesti eteläisen suoluonnon ja suojelualueiden ulkopuolisten luonnonarvojen turvaamisesta sekä niiden uhanalaisten lajien ja luontotyyppien turvaamisesta, jotka eivät tällä hetkellä kuulu LSL:n sääntelyn alle. Haastateltavat pitivät hankkeita varten tehtäviä luontoselvityksiä luontoarvojen kannalta tärkeinä. Eräs viranomaishaastateltava korosti, että maankäytössä ja lupapäätöksissä voitaisiin huomioida LSL 29§:n luontotyypit ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymät myös ilman ELY-keskuksen etukäteen tekemää rajauspäätöstä. Aluehallintovirastojen vastaajat korostivat useimmiten lakisääteisiä suojeluarvoja ja uhanalaisia luontotyyppejä ja lajeja tärkeinä turvaamisen arvoisina luonnonarvoina.

Turvetuottajien haastatteluissa merkittäviksi suojelunarvoiksi luonnonarvoiksi mainittiin ”järkevällä tavalla suojeltavissa olevat luonnonarvot”, joiksi katsottiin poikkeukselliset, vaarassa olevat luonnonarvot sekä valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaaminen laajentamalla olemassa olevien suojelualueiden pinta-alaa kattamaan suojelualueverkoston puutteet. Näiden lisäksi turvetuottajien haastatteluissa tulivat esiin uhanalaiset lajit ja luontotyypit, hankkeissa nykyisen sääntelyn perusteella huomioitavat lakisääteiset luonnonarvot, monikäytön kannalta arvokkaat alueet, sekä valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävät luonnonarvot, joita katsottiin voitavan suojella suo- ja turvemaiden strategian yhteydessä esitetyillä toimenpiteillä. Yhtenä soidensuojelualueverkoston puutteena mainittiin maankohoamisrannikon soiden kehityssarjojen turvaaminen. Turvetuottajien näkemys suojelun arvoisista luonnonarvoista ei eronnut merkittävästi muiden haastateltavien näkemyksistä lukuun ottamatta niiden keinojen määrittelyä, joilla suojelunarvoiset luonnonarvot kannattaisi turvata.

Uhanalaisten luontotyyppien ja lajien suojelun puutteet tunnistettiin myös luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa (Similä ym. 2010) merkittäväksi luonnonarvojen turvaamiseen liittyväksi kehittämiskohteeksi. Muiksi vielä riittämättömästi turvatuiksi suojelukohteiksi nimettiin muun muassa epäsuotuisalla suojelutasolla olevat luontodirektiivin luontotyypit Natura 2000-alueiden ulkopuolella ja lintujen kannalta tärkeät elinympäristöt.

Haastateltavien näkemyksistä ja dokumenttianalyysistä voidaan vetää johtopäätös, että luonnon monimuotoisuutta ei pidetä ainakaan uhanalaisuuden kannalta nykykeinoin riittävästi turvattuna, vaan uusia keinoja tarvitaan uhanalaistumiskehityksen pysäyttämiseksi, monimuotoisuuden yleiseksi edistämiseksi ja tärkeiden luonnon prosesseihin ja lähiluontoon kytkeytyvien ekosysteemipalveluiden turvaamiseksi ja vaalimiseksi.

3.2 Luonnonarvojen turvaamisen ongelmat nykyisessä sääntely-ympäristössä

Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa todettiin (Similä ym. 2010), että luonnonsuojelulain tavoite luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisestä ei ole toteutunut, koska monet monimuotoisuuden menetykset, jotka liittyvät taloudellisen toiminnan ja luonnonvarojen käytön tehostumiseen ovat vaikeasti estettävissä nykymuotoisen lainsäädännön keinoin. Yhdeksi tilanteeseen johtaneeksi syyksi katsottiin, ettei luonnon monimuotoisuutta oteta huomioon riittävästi luonnonsuojelualueiden ulkopuolella. Arvioinnin yhteydessä myös esitettiin, että uhanalaisimpia lajeja tulisi painottaa maankäytön-, maa- ja metsätalouden sekä vesienhoidon suunnittelussa ja ottaa luontotyyppien uhanalaisuus huomioon aiempaa kattavammin. Myös se, ettei luonnonsuojelunäkökohtia oteta huomioon kaikissa alueiden käytön kannalta merkityksellisissä viranomaisratkaisussa, on nähty ongelmalliseksi. Sekä luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa että toimintasuunnitelmassa uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi on tuotu esiin, että maankäytön ohjausta luonnonarvojen kannalta on kehitettävä kattavamaksi (Similä ym. 2010, Ympäristöministeriö 2011b). Myös tarve ottaa luonnonarvot paremmin huomioon ympäristön muuttamista koskevissa lupaprosesseissa on noussut aiemmin esiin (Similä ym. 2010 xxxx).

Luonnonarvoista LSL:n mukaiset luonnonarvot on katsottu hyvin turvatuiksi ympäristölupaprosesseissa. Viittaussäännöksellä luonnonsuojelulakiin ei kuitenkaan pystytä turvaamaan kaikkia turvaamisen arvoisia luonnonarvoja kuten uhanalaisia luontotyyppejä tai lajeja.

Nykyiset ympäristölupaa varten vaadittavat luontoselvitykset ja ELY-keskuksen antamat lausunnot tuottavat ympäristölupaprosessiin tietoa uhanalaisista luontotyypeistä ja lajeista sekä muista merkittävistä hankkeen sijoituspaikan luonnonarvoista, mutta lainsäädännön rajoituksista johtuen kaikkea tietoa ei voida lupamenettelyissä ottaa huomioon esimerkiksi hankkeen sijoittumista estävänä tai muuttavana tekijänä. Sama ongelma on tuotu esiin myös LSL-arvioinnissa, jonka mukaan yksi luonnonarvojen turvaamisen nykyisistä ongelmista on, etteivät luonnonarvoja koskevat YVA-menettelyn johtopäätökset siirry päätöksentekoon (Similä ym. 2010: 64). Nämä ongelmat nousivat esiin myös tämän arvioinnin yhteydessä tehdyissä haastatteluissa.

Tietolaatikkoon 3 on koottu monimuotoisuuden turvaamiseen ympäristölupaprosesseissa liittyviä ongelmia, jotka nousivat esiin haastatteluissa ja dokumenttianalyyseissä.

Tietolaatikko 3. Ongelmia luonnonarvojen turvaamisessa ympäristölupaprosesseissa

- Uhanalaiset lajit, jotka eivät ole erityisesti suojeltavia tai direktiivilajeja jäävät turvaamatta
- Monet lajit tarvitsevat elinympäristön turvaamista, kielteiseen kehitykseen eivät auta pelkästään suppeat esiintymärajaukset
- Metsästyslain alaisten uhanalaisten lajien elinympäristö tulisi myös huomioida
- Ympäristövaikutusten arviointia vaativissa hankkeissa ei useinkaan tarkastella parasta vaihtoehtoa luonnonarvojen kannalta, vaihtoehtoisia sijoittumispaikkoja tai hankkeiden rajaamista luonnonarvoja säästävasti. Jos näin tehdään, lupaa voidaan silti hakea hankealueelle, jossa ei tehdä muita kuin lakisääteisesti huomioitaviin luonnonarvoihin perustuvia rajoituksia.
- Direktiiviluontotyypit tulevat turvatuiksi vain Natura-alueilla, eivät Natura-alueiden ulkopuolella
- Rauhoitetut lajit eivät ole turvassa luvanvaraisten hankkeiden yhteydessä tapahtuvalta rakentamiselta
- Kytkeytyneisyyttä ei pystytä huomioimaan ja edistämään
- Ekosysteemipalvelut jäävät puutteellisesti turvatuiksi, vaikka ne osittain huomioidaankin. Esimerkiksi niitä heikentävät päästövaikutukset voidaan kuitenkin jossain määrin huomioida, samoin pohjavesikysymykset.

Koska kaksi sääntelyvaihtoehtoa (VL ja MaL) pureutuvat nimenomaan soiden käytön sääntelyyn, tarkastellaan seuraavassa yleisten luonnonarvojen turvaamisongelmien lisäksi erikseen soiden luonnonarvojen turvaamista. Merkittävimmät tunnistetut ongelmat listattiin dokumenttinalayysin ja haastattelujen perusteella (tietolaatikko 4).

Tietolaatikko 4. Soiden luonnonarvojen turvaamisen ongelmia:

- Luonnontilaisilta, ojittamattomilta ja useimmiten eniten luonnonarvoja sisältäviltä soilta turvetuotantoa pois ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) eivät toteudu riittävästi huolimatta tapahtuneesta alueidenkäyttötavoitteiden sanamuodon kiristämisestä. Tavoitteet jäävät usein teoreettisiksi, koska jäljellä olevilla ojittamattomilla soilla ei välttämättä ole kaavamerkintää (kts. myös Similä ym. 2010, 27)
- MRL:n ohjausvaikutus, jonka mukaan viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ei vaikuta YSL:n oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovasti (KHO: 2010:32)
- Toiminnanharjoittajien sijoituspaikkaharkinta ei toteudu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Turpeenottolupia on haettu ja haetaan runsaasti ojittamattomille soille. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen selvityksen mukaan lähes puolet lupa- ja YVA-prosesseissa olevien turvetuotantohankkeiden suoalasta on ojittamatonta. Tiedossa olleista hankkeista lähes viidennes sijoittui kokonaan ojittamattomille alueille, vajaa kolmasosa oli kokonaan ojitettuja ja loput osin ojittamattomia (Kirsi Kallioikoski 17.8.2010). Turvetuotantohankkeiden sijoittumista seuraavien ELY-keskusten haastateltavien mukaan tälläkin hetkellä ympäristölupia haetaan luonnontilaisille soille.

- Soiden luonnonarvoja ei voida ottaa huomioon ympäristölupaprosessissa luvanmyöntämisestään lukuun ottamatta LSL:n turvaamia luonnonarvoja, erityisesti soiden uhanalaiskehityksen hillitsemisen kannalta merkittävät luonnonarvot jäävät puutteellisesti turvatuiksi (LSL 29 §:ssä ei soiden luontotyyppinä, lukuun ottamatta harvinaisia tervaleppäkorpia)
- Luonnontilaiset suot toimivat kansalaisten kannalta merkittävänä lähiluontoarvoalueina, ja tukevat hyvinvointia marjastus-, virkistys- ja metsästysarvoalueina, jolloin niiden tarjoamat hyvinvointipalvelut menetetään, mikäli luonnontilaisia soita ei pystytä säilyttämään tai lähiluontoarvoja ei voida ottaa huomioon lupaharkinnassa
- Myös maa- ja metsätaloustoimet muuttavat soita, eikä niitä säännellä riittävästi – uhkana soille esimerkiksi pellonraivaus lannanlevitystarkoitukseen
- Soilla tehtävien toimien hydrologiset vaikutukset ulottuvat laajalle, jolloin kuivattavien vaikutusten johdosta saatetaan menettää luonnonarvoja myös tuotantoalueen ulkopuolella tai tuotantoalueesta ulosrajatut luonnonarvot eivät säily suon vesitalouden muuttuessa tuotannon johdosta peruuttamattomasti – ELY-keskuksilla ei riittävästi resursseja hankkeista ulosrajattujen luonnonarvojen säilymisen valvontaan
- Soiden ekologista kytkeytyneisyyttä ei turvattu riittävästi pelkkien olemassa olevien suojelualueiden avulla
- Etelä-Suomessa soiden turvaamisella on kiire, mihin ei tällä hetkellä pystytä riittävästi vastaamaan käytössä olevin keinoin
- Soille kohdistuu toisinaan myös muuta toimintaa kuin turvetuotantoa, joka voi yhtälailla vaikuttaa soiden luonnonarvoihin (esim. maankaatopaikat), myös ajoittainen riski luonnonarvoille muusta kuin turvetuotannosta tulisi voida huomioida soiden käytön ohjauksessa
- Alueellisesti arvokkaita soita ei turvattu riittävästi suojelualueverkostolla, joka painottuu Pohjois-Suomeen
- Turvetuotannon kohdalla yksittäisten lintujen pesäpuiden suojelu ei riitä, koska turpeenotto tuhoaa lajin menestymisen kannalta tärkeää elinympäristöä pesäpaikkana toimivan puun ulkopuolelta. Petolintujen puita voidaan huomioida, mutta suolajeja, joilla ei vastaavanlaista pesäpuuta, ei voida ottaa huomioon riittävästi.
- Ennallistaminen kallista ja hidasta, eikä sen monimuotoisuusvaikutuksista vielä riittävästi tietoa
- Turvetuotannon 10 ha luparaja ongelmallinen pienialaisten ja arvokkaiden Etelä-Suomen lettojen ja luparajan väärinkäytösten takia

4. Vaikutukset luonnonarvoihin

YHTEENVETO SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJEN VAIKUTUKSISTA LUONNONARVOIHIN:

Sekä VL-, MaL- että YSL-vaihtoehto kohdistuisivat turvetuotannon vaarantamien soiden luonnonarvojen turvaamiseen. Turvetuotannon lisäksi YSL-vaihtoehto saattaisi vaikuttaa luonnonarvojen osalta sijoituspaikan arviointiin myös kalankasvatuksen ympäristölupapäätöksien yhteydessä. VL- ja MaL-vaihtoehtojen arviointiin olevan vielä keskeneräisiä, joten niiden luonnonarvovaikutuksista ei ollut mahdollista tehdä kuin yleisiä johtopäätöksiä. VL-vaihtoehdon kyky turvata soiden luonnonarvoja käytännössä olisi heikoin johtuen vaihtoehtoon sisältyvistä epävarmuustekijöistä, kuten laissa sovellettavasta intressiharkinnasta, vaikka vaihtoehto antaisi periaatteessa mahdollisuuden ottaa huomioon monia erilaisia suojeluintressejä. Vaihtoehto ei myöskään huomioonotettavien luonnonarvojen täsmentymättömyydestä johtuen pystyisi ennalta ohjaamaan yrityksiä harjoittamaan luonnonarvojen kannalta järkevintä mahdollista sijoituspaikkaharkintaa. MaL-vaihtoehto saattaisi turvata uhanalaisten lajien esiintymiä ja uhanalaisia luontotyyppisiä, mutta kytkeytyneisyys ja suoluonnon tarjoamia ekosysteemipalveluja ei huomioida itsenäisenä tarkastelun näkökulmana lukuun ottamatta maisemallisia arvoja. YSL-vaihtoehto toteuttaisi kattavimmin biodiversiteettisopimuksen tavoitteita, tosin rajoittuen pääasiassa suoluontoon. YSL- vaihtoehdon osalta merkittävimmäksi luonnonarvojen turvaamiseen liittyväksi epävarmuustekijäksi arviointiin ehdotetun 6 a §:n 3.momentti.

4.1 VL-vaihtoehto

Tällä hetkellä vesilaki turvaa turvetuotannon suunnitellun sijaintipaikan luonnonarvoja vesilain luontotyyppisäännöksiin (VL 2 luku 11 §), sekä välillisesti ehkäisten tuotannon sijoittumista alueelle, jonka käytöstä aiheutuisi haitallisia vesistövaikutuksia päästön kohteena olevaan vesistöön. Vesilaki-vaihtoehdossa uutena turvaamismekanismina toimisi jatkossa turvetuotanto-ojitusten lukeminen luvanvaraisiksi vesitaloushankkeiksi (VL 3:3 §), jolloin ne siirtyisivät vesitaloushankkeiden lupa-asioissa toteutettavan intressivertailun piiriin. Vesilain intressiharkinnassa punnittaisiin yhtenä kysymyksenä yleisen edun kannalta merkittäviä turvetuotanto-ojitusten vaarantamia luonnonarvoja ja niiden painoarvoa suhteessa hankkeesta saatavaan taloudelliseen hyötyyn. Intressiharkinnassa arvioidaan ensin loukkaako ehdotettu hanke yleistä tai yksityistä etua. Mikäli näin on, seuraavaksi arvioidaan, onko hankkeesta saatava hyöty huomattava verrattuna siitä koituviin menetyksiin. Nämä seikat voidaan huomioida lupakäsittelyssä, mutta ne eivät ole ehdoton luvan myöntämisen este.

4.1.1 Turvatuiksi tulevat luonnonarvot

Vesilaki-vaihtoehto saattaisi turvata yleisen edun kannalta merkittäviä turvetuotanto-ojituksen vaarantamia luonnonarvoja, ja yleisen edun kannalta merkittäviä soita turvetuotanto-ojituksilta. Vesilakivaihtoehdon keskeneräisyys ja lain perustelujen puuttuminen, vaikeuttavat luonnonarvovaikutusten etukäteisarviontia (ks. luku 4.1.2). Vesilaki-vaihtoehto ei kuitenkaan turvaisi soita muilta niiltä muuttavilta toimilta kuin

turvetuotanto-ojituksilta. Vesilain historiasta johtuen vesien käyttöön liittyvät intressit saattaisivat painottua myös turvetuotanto-ojituksia koskevissa intressivertailuissa (kts. intressivertailusta Soininen 2011: 21–42), jolloin luonnontilaiset suot voisivat tulla turvatuiksi lähinnä silloin, kun niiden ojittamisen katsottaisiin vaarantavan esimerkiksi kalatalousarvoja tai uintivesiä. Voimakkainta turvaa intressivertailussa nauttivat jo nyt lain turvaa nauttivat suojeeluarvot.

VL-vaihtoehdon kautta turvaa saisivat:

- turvetuotannon ojitusten vaarantamat yleisen edun kannalta merkittävät luonnonarvot, jotka intressivertailussa arvioidaan merkittävämmiksi kuin hankkeesta saatavat hyödyt. Näitä voivat olla esimerkiksi luonnonsuojeeluarvot ja merkittävä virkistyskäyttö joissakin tapauksissa.
- ojitusten kuivatusvaikutuksien vaarantamat lakisääteisesti turvatut luonnonarvot (mahdollisesti)

4.1.2 Vaihtoehdon epävarmuustekijät ja puutteet

Vesilaki-vaihtoehdon merkittävimmit epävarmuustekijöiksi ja puutteiksi tunnistettiin *luonnonarvo-määritelmän avoimuus, intressiharkinta, ojituksen kokoa koskeva lupakynnys* sekä *ehdottoman luvanmyöntämiseen korkea kynnys*.

Vesilain luonnonarvo-määritelmän avoimuus ja intressiharkinta

Vesilain intressiharkinnassa periaatteessa mikä tahansa luonnonarvo, jonka ojitus voi vaarantaa voi tulla otetuksi huomioon yleisen edun kannalta osana intressiharkintaa (Ks. suojaamattomien luonnonsuojeleuintressien huomioonottamisesta KHO 2004: 45). Haastateltavat tunnistivat avoimuuden vaihtoehdon vahvuudeksi, mutta myös merkittäväksi epävarmuustekijäksi.

Vaikka vesilain intressivertailun avoimuus mahdollistaa suuren kirjon intressiharkinnassa huomioitavia luonnonarvoja, kuten virkistyskäytön, on arvioitu, että voimakkaimman painoarvon intressivertailussa saisivat voimassa olevan lainsäädännön nojalla vahvinta suojaa nauttivat suojeleuintressit (Soininen 2011: 40). Näin ollen EU-sääntelyn ja luonnonsuojelulain suojelemat luonnonarvot olisivat intressiharkinnassa vahvemmassa asemassa kuin muut luonnonarvot. Natura 2000 –verkoston alueet, luontodirektiivin liitteen IV lajit, LSL:n 29§:n perusteella rajatut luontotyypit sekä 47§:n perusteella rajatut erityisesti suojellun lajin esiintymät ja luonnonsuojelualueet olisivat siis arvokkaampia intressivertailussa kuin virallista suojelustatusta vailla oleva kohde, jonka turvaaminen luonnonarvojen näkökulmasta olisi perusteltua. Teoriassa on mahdollisuus ottaa nykyistä laajemmin huomioon turvetuotanto-ojitusten kuivatusvaikutukset muihinkin luonnonarvoihin, mikäli pykäläperusteluissa näin määriteltäisiin.

Koska VL-vaihtoehdosta ei ollut arviointia tehtäessä olemassa yksityiskohtaisia pykäläperusteluja, ei voitu arvioida, mitä kaikkia soiden luonnonarvoja olisi nimenomaan tarkoitus ottaa intressiharkinnassa jatkossa huomioon yleisen edun kannalta merkittävinä intresseinä. Avoimesta luonnonarvo-määritelmästä johtuen vesilaki ei pystyisi merkittävästi ohjaamaan luonnonarvojen kannalta myönteistä sijoituspaikkaharkintaa turvetuotannossa, koska tuottajat eivät voisi ennalta tietää, millä alueella lupa saatettaisiin evätä alueella sijaitsevista yleisen edun kannalta merkittävistä luonnonarvoista johtuen.

Intressiharkinnan katsotaan olevan merkittävä VL-vaihtoehdon epävarmuustekijä luonnonarvojen turvaamisen kannalta. Vaikka intressivertailussa otetaankin nykyisin yhä enemmän luonnonarvoja huomioon, vesilaissa ei ole täsmällisesti määritelty, miten intressivertailu tulisi toteuttaa (OMKM 2004: 2, 168). Käytännössä intressiharkinnassa arvioidaan ensin, loukkaako ehdotettu hanke yleistä tai yksityistä etua. Mikäli näin on, arvioidaan, onko hankkeesta saatava hyöty huomattava verrattuna siitä koituviin menetyksiin. Pääsääntönä on, että hankkeesta aiheutuvan hyödyn ollessa huomattava haittaan nähden, lupa tulee myöntää (Soininen 2011: 22). Luonnonarvot eivät ole siis ehdoton luvanmyöntämisen este, vaikka ojituksesta aiheutuisi niille haittaa tai niiden tuhoutumista.

Koska intressivertailussa on otettava huomioon, että hyötyjen ja haittojen sisältöä arvioidaan vesilain näkökulmasta (Emt 2011: 27), turvetuotantohankkeiden hyötyjen voidaan alustavasti olevan intressiharkinnan kannalta huomattavia. Esimerkiksi ojitushankkeen hyötynä saatettaisiin ottaa huomioon vuosittain tuotettavan energian arvo kymmenkertaisena, kuten vesivoimataloushankkeiden kohdalla on tapana sekä maankuivatuksesta maataloudelle ja metsätaloudelle koituva hyöty, eli maan arvonnousu maan tuottokyvyn lisääntyessä. Hankkeen haittoina vesilain näkökulmasta intressivertailussa otettaisiin vastaavasti huomioon yleistä etua koskevat tai hankkeeseen osallistumattomien henkilöiden omaisuudelle aiheutuvat taloudelliset menetykset. Raha-arvoa vailla olevia yksityiselle eduille aiheutuvia haittoja, eli esimerkiksi yksityisellä maalla sijaitsevien lähiluontoarvojen menetyksiä, ei intressivertailun perinteisen soveltamistavan perusteella otettaisi intressivertailussa huomioon, ellei hankkeesta aiheutuisi samaan aikaan taloudellisia menetyksiä. Intressivertailussa haittana punnittaisiin vedenlaadun heikentyminen vesihuollon näkökulmasta tai kalataloudelle aiheutuva haitta. Kalataloudellisella intressien kohdalla painavimmat intressit olisivat ammattimaisen kalastuksen ja kalankasvatuksen intressit (Soininen 2011: 32).

Koska intressivertailu antaa lupaviranomaiselle varsin väljän harkintamarginaalin, luonnonarvojen saama suoja ei välttämättä olisi VL-vaihtoehdon kautta varmistettu (kts. myös Andersson 2010: 322; Soininen 2011; Kuusiniemi 2012). Intressivertailun hyöty- ja haitta-arviot voivat vesitalousluvan käsittelyn osalta vaihdella esimerkiksi oikeusasteiden ja tulkitsijoiden välillä merkittävästi (kts. esimerkiksi KHO 2002: 86, jossa hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus olivat täysin eri mieltä toimitusmiesten kanssa kyseiseen tapaukseen liittyvien intressien arvottamisesta).

Haastatteluissa tuotiin ilmi luonnonarvoihin kohdistuvan haitan ja vesitaloushankkeilla saavutettavan taloudellisen hyödyn vertailun vaikeus. Intressivertailu saattaisi myös olla luonnonarvojen turvaamisen kannalta epävarma keino taloudellisesti tiukkoina aikoina, koska ajankohdan ja yhteiskunnallisen tilanteen on todettu vaikuttavan intressien keskinäiseen painottamiseen. Tämä muodostaisi vaikeasti ennakoitavan uhkan harvinaisten lajien ja luontotyyppien yksittäisille esiintymille ja mahdollistavan mm. kytkeytyneisyyden kannalta merkittävienkin esiintymien ja elinympäristöjen satunnaisen tuhoutumisen. Intressien suuresta kirjosta johtuen vaihtoehto saattaisi pitkällä aikavälillä parantaa ojitusten vaarantamien ekosysteemipalvelujen huomioimista, mikäli soiden ekosysteemipalvelut tulkittaisiin yleisen edun kannalta tärkeiksi intresseiksi. Intressiharkinnan avoimuus mahdollistaisi periaatteessa myös kytkeytyneisyyden huomioimisen intressinä.

Koska kyseiset intressit eivät kuulu ainakaan vielä LSL:n alle, niiden painoarvoa pidettiin lähitulevaisuudessa varsin heikkona. Näin ollen VL-vaihtoehto pystyisi ehkä turvaamaan vesilain intressivertailussa korostuvia vesiluontoon perinteisesti liittyviä ekosysteemipalveluita varmemmin kuin soiden ekosysteemipalveluita.

Ojituksen kokoon liittyvä lupakynnys

VL-vaihtoehdon mukaan vain *tietyn suuruiset turvetuotanto-ojitukset* kuuluisivat luvanvaraisiin vesitaloushankkeisiin jatkossa. Useat haastateltavat korostivat, että ojituksen kokoa koskeva kohta saattaisi olla ongelmallinen luonnonarvojen turvaamisen kannalta. Kokoraja saattaisi pahimmillaan mahdollistaa suuren turvetuotantoalueen ojituksen hajauttamisen eri ajankohdille, jolloin vesilain mukaista intressiharkintaa ei suoritettaisi niiden ojituksien kohdalla, jotka alittavat lupaharkintakynnyksen. Soveltamalla kokorajan määrittäminen nähtiin luonnonarvojen suojan kannalta vaikeaksi myös muun muassa pienten soiden huomattavien luonnonarvojen ja osittain ojitettujen soiden luonnonarvojen kannalta. Ojituksien katsottiin myös aiheuttavan luonnonarvovaiikutuksia tilannekohtaisesti itse ojituksen koosta riippumatta, koska erikokoiset ojitukset saattavat aiheuttaa soilla luonnonarvoja heikentäviä ja vaarantavia vesitalouden muutoksia. Suolla voi esimerkiksi olla pienikokoinen ojitamaton keskusta, jossa merkittäviä luonnonarvoja on säilynyt. Koska tulevan lupakynnyksen koon vaikutuksia luonnonarvojen saamaan turvaan ei voida VL-vaihtoehdon (24.05.2012) perusteella yksityiskohtaisesti arvioida, katsottiin lupakynnyksen lopullisen kokoluokan määrittelemättömyys merkittäväksi VL-vaihtoehdon epävarmuustekijäksi luonnonarvojen turvaamisen kannalta.

Ehdottoman luvanmyöntämiseen korkea kynnys

Vesilain 3. luvun 4 §:n mukaan huomattavien vahingollisten muutosten aiheuttaminen ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa on ehdoton luvanmyöntämiseen vesitaloushankkeissa. Koska korkein hallinto-oikeus on soveltanut tätä vesilain pykälää vain kerran Vuotoksen tekoaltaan tapauksessa (KHO 2405/3/01 T 3339), on epätodennäköistä, että sitä sovellettaisiin turvetuotanto-ojituksien aiheuttamiin muutoksiin. Suurimmat turvetuotantohankkeet ovat olleet kokoluokaltaan muutamia satoja hehtaareita, kun taas Vuotoksen tekoaltaan ja voimalaitoksen koko olisi ollut patoalueineen yhteensä 242 km² eli 24200 hehtaaria. Koska VL-vaihtoehdosta ei ollut arviointia varten saatavilla yksityiskohtaisia pykäläperusteluita, ei voitu päätellä, mitä huomattavat vahingolliset muutokset ympäristön luonnonolosuhteissa tarkoittaisivat turvetuotanto-ojituksien kohdalla. Tästä syystä arvioitiin, että ehdottoman luvanmyöntämiseen korkea kynnys ei merkittävästi tue luonnonarvojen turvaamisen tavoitteita tai turvaa luonnonarvoja, jotka vaarantuvat tai saattavat hävitä ojitushankkeiden etävaikutusten johdosta.

4.2 MaL-vaihtoehto

Tällä hetkellä maa-aineslaki ei sääntele turvetuotantoa. Maa-aineslaki-vaihtoehdon myötä turve luokiteltaisiin maa-ainekseksi, jolloin turpeenotolta vaadittaisiin maa-aineslain mukainen lupa. Tällöin maa-ainesten ottolupaa koskevat huomioonotettavat luonnonarvot (3 §) olisi otettava huomioon myös turpeenoton osalta. Näitä ovat muun muassa kaunis maisemakuva ja erikoiset luonnonesiintymät. Arvioitavassa ehdotuksessa maa-aineslain 3 §:n on ehdotettu lisättäväksi "suoluontoon sisältyvät muut merkittävät luontoarvot", jota lakiesityksessä ei ole määritelty tarkemmin. Laki pitää sisällään samanlaisen

luvanmyöntämiseen kuin vesilaki ja ympäristönsuojelulaki. Luvanmyöntämiseen tarkoitetaan estää luvansaanti niiltä hankkeilta, joista aiheutuisi: "laajalle ulottuvia vahingollisia vaikutuksia". Luonnonsuojelulain luonnonsuojelukohteet tulevat turvatuksi maa-ainesten otossa viittaussäännöksellä.

4.2.1 Turvatuiksi tulevat luonnonarvot

Maa-aineslaki-vaihtoehto saattaisi turvata maisemallisesti merkittäviä soita. Mahdollisesti turvaa voisivat saada myös uhanalaiset lajit ja luontotyypit sekä monimuotoisuuskeskittymät (Ympäristöministeriö 2009: 17). Maa-aineslaki turvaisi pääasiassa pelkästään ottoalueen luonnonarvoja, mutta ottoalueen ulkopuolelle ulottuvien vaikutusten olisi oltava erityisen merkittäviä, jotta ne muodostaisivat luvanmyöntämisen esteeksi. Vaihtoehto on vielä keskeneräinen "suoluontoon sisältyvien muiden merkittävien luontoarvojen" määrittelyn ja yksityiskohtaisten pykäläperusteluiden osalta, mikä vaikeuttaa luonnonarvovaikutusten etukäteisarviointia.

MaL-vaihtoehdon kautta turvaa saisivat:

- maisemallisesti merkittävät suot
- mahdollisesti uhanalaiset lajit ja luontotyypit
- mahdollisesti monimuotoisuuskeskittymät
- ottoalueen arvot, ottoalueen ulkopuolelle ulottuvien vaikutusten olisi oltava erityisen merkittäviä, jotta ne voitaisiin ottaa lupaharkinnassa huomioon

4.2.2 Vaihtoehdon epävarmuustekijät ja puutteet

Maa-aineslaki-vaihtoehdon merkittävimiksi epävarmuustekijöiksi tunnistettiin *luonnonarvo-määritelmien avoimuus, luonnonarvoharkinnan rajoittaminen kaavoituksella sekä muutoksenhakuun liittyvän suoluontoasiantuntemuksen varmistaminen*. Vesilaki-vaihtoehdon tapaan myös maa-aineslakia koskee ehdottoman luvanmyöntämiseen korkea kynnyks.

Luonnonarvo-määritelmän avoimuus

Maa-aineslaki-vaihtoehdon keskeiset luonnonarvovaikutukset riippuvat siitä, miten tulkitaan maa-aineslain "erikoinen luonnon esiintymä" (MaL 3 §) soiden osalta ja vaihtoehdon yhteydessä maa-aineslakiin lisättäväksi esitetyt "suoluontoon sisältyvät muut merkittävät luontoarvot" sekä "huomattavat tai laajalle ulottuvat vahingolliset muutokset luonnonolosuhteissa" (MaL 3 §). Sääntely saattaisi koskea vain turpeenoton vaikutuksia ottokohdassa, mutta ei esimerkiksi mahdollisia kuivatusvaikutuksia ottoalueen ulkopuolella, jollei niitä voida tulkita ottoon liittyviksi huomattaviksi tai laajalle ulottuviksi vahingollisiksi muutoksiksi luonnonolosuhteissa.

Ympäristöministeriö on aiemmin ohjeistanut, että maa-aineslain tarkoittamana "erikoisena luonnon esiintymänä" voidaan pitää uhanalaista luontotyyppiä tai lajin esiintymää (Ympäristöministeriö 2009: 17).

Määritelmä "erikoinen luonnonesiintymä" saattaisi mahdollistaa myös lajirikkaiden monimuotoisuuskeskittymien huomioimisen lupaharkinnassa. Maa-aineslain mukaisessa lupaharkinnassa on perinteisesti painotettu geologisia muodostumia biologisten arvojen jäädessä vähemmälle huomiolle. Vaikka vaihtoehto mahdollistaa uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioimisen lupaharkinnassa, sen puutteeksi tunnustettiin sen kyky turvata suoluontotyyppien ja lajien säilymisen kannalta olennaisia suokokonaisuuksia, koska suotyyppikuviot ja lajiesiintymät ovat riippuvaisia suokokonaisuuden vesitaloudesta. Yksittäinen uhanalainen suotyyppikuvio voi pidemmällä aikavälillä kuivua, jos suokokonaisuuden vesitaloudessa tapahtuu merkittäviä muutoksia kuvion ulkopuolella.

Määritelmien avoimuudesta huolimatta voidaan arvioida, että MaL-vaihtoehto ei pääsääntöisesti edistäisi soiden ekosysteemipalvelujen huomioimista lupaprosessissa eikä toisi kytkeytyneisyyden turvaamiseen työkaluja kuin poikkeustapauksissa (so. kun kyse huomattavista tai laajalle ulottuvista vaikutuksista).

Luonnonarvoharkinnan rajoittaminen kaavoituksella

Arvioidun maa-aineslaki-vaihtoehdon yhteyteen oli liitetty ehdotus "kaavojen paremmasta huomioonottamisesta", jonka mukaan oikeusvaikutteinen yleiskaava tai maakuntakaava poistaisi turpeenoton osalta tarpeen arvioida luontoon liittyvien luvanmyöntämisehdotusten olemassaoloa. Vaihtoehdon luonnoksessa huomioitiin, että osa kaavojen luontoselvityksistä voi olla vanhentuneita, eivätkä kaikki luontoselvitykset ole laadultaan ja kattavuudeltaan yhtäläisiä. Tälläkin hetkellä kaavojen luontoselvitykset ja kaavamerkinnot voidaan ottaa huomioon lupaharkinnassa tietopohjana. Kaavoilla ei kuitenkaan ole aiemmin ollut sijoituspaikan lupaharkintaa estävää merkitystä turvetuotannon tai maa-ainesten oton osalta eikä kaavoihin liittyvien selvitysten voida ajatella olevan riittävän yksityiskohtaisia laajuudeltaan, sijoittumiseltaan ja teknisiltä ratkaisuiltaan erilaisten turvetuotantohankkeiden sijoituspaikan arvioimiseksi.

Ehdotus "kaavojen paremmasta huomioonottamisesta" voisi rajoittaa luonnonarvojen turvaa erityisesti alueilla, joilla on voimassa vanhentunut kaava, joissa ei ole riittävästi selvitetty tuotannon sijoittumisedellytyksiä uhanalaisten luonnonarvojen kannalta. Koska luontotyyppien uhanalaisuusarviointi on vuodelta 2008, suoluontotyyppien uhanalaisuutta ei kaavoissa ole voitu arvioida tai ottaa riittävästi huomioon ennen kyseistä vuotta.

Muutoksenhakuun liittyvän suoluontoasiantuntemuksen varmistaminen

Jos maa-aineslain muutoksenhakutuomioistuimena toimivat jatkossakin alueelliset hallinto-oikeudet, maa-aineslaki-vaihtoehdon yhteydessä menetetään Vaasan hallinto-oikeuden erityisasiantuntemus luonnonarvoihin liittyvissä lupa-asioissa. Haastateltavat korostivat Vaasan hallinto-oikeuden ympäristöasioihin erikoistuneiden erityistuomareiden luonnonarvo-kysymyksien kannalta hyödyllistä asiantuntijuutta.

4.3 YSL-vaihtoehto

Tällä hetkellä ympäristönsuojelulaki turvaa ympäristönsuojelulain alaiselta toiminnalta luonnonarvoja luonnonsuojelulain viittaussäännöksen kautta sekä toiminnasta aiheutuvien päästövaikutusten osalta. Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoja ei voida ottaa huomioon lupaharkinnassa, mikäli niihin ei kohdistu päästövaikutuksia tai niitä ei ole suojattu luonnonsuojelulain kautta.

Ympäristönsuojelulaki-vaihtoehdossa luonnonarvojen turvaamismekanismina toimisi lupaharkinnan ulottaminen ympäristönsuojelulain alaisen toiminnan sijoituspaikan luonnonarvoihin muuttamalla lain sijoituspaikkaharkintaa koskevaa 6 §:ää. Uuden 6 a §:n 1. momentin mukaan luvanvarainen tai rekisteröitävä toiminta olisi sijoitettava siten, ettei siitä aiheudu sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai seudullisesti merkittävän luonnonarvon tai erityisen kauneus- ja maisema-arvon turmeltumista tai yleiseltä kannalta tärkeän käyttömahdollisuuden vaarantumista. Kyseisessä momentissa tarkoitettun luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa huomioon otettaisiin sijaintipaikalla esiintyvien lajien- ja luontotyyppien uhanalaisuus ja esiintymän merkittävyys ja laajuus. Lisäksi huomioon voitaisiin ottaa uuden 6 a §:n 2. momentin mukaan alueen sijainti suhteessa muihin luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeisiin alueisiin ja alueen merkitys sen ulkopuolella olevan ympäristön luonnonsuhteille sekä luonnolle ja sen toiminnalle.

4.3.1 Turvatuiksi tulevat luonnonarvot

Haastattelujen perusteella arvioitiin ympäristönsuojelulaki-vaihtoehdon turvaavan vain turvetuotannon ja kalankasvatuksen sijoituspaikkojen luonnonarvoja 6 a §:n 3. momentin rajoituksista johtuen.

Vaihtoehdon luonnonarvo-määritelmä on MaL-vaihtoehdon luonnonarvomääritelmää laajempi ja VL-vaihtoehdon avointa määritelmää tarkempi, jonka katsottiin lisäävän vaihtoehdon mahdollisuuksia turvata suuremman kirjon luonnonarvoja kuin MaL- ja VL-vaihtoehdot turvaisivat. Ympäristönsuojelulaki-vaihtoehdon luonnonarvo-määritelmä todettiin luonnontieteelliseltä kannalta kattavammaksi kuin muissa vaihtoehdoissa. YSL-vaihtoehdon kautta turvaa saisivat:

- valtakunnallisesti uhanalaiset lajit ja luontotyypit uhanalaisuuden aste ja esiintymän merkittävyys ja laajuus huomioiden
- alueellisesti uhanalaiset ja silmälläpidettävät lajit sekä silmälläpidettävät luontotyypit joissakin tapauksissa
- monimuotoisuuskeskittymät
- ekologinen kytkeytyneisyys joissakin tapauksissa
- valtakunnalliset tai seudulliset maisema-arvot ja virkistysarvot joissakin tapauksissa

4.3.2 Vaihtoehdon epävarmuustekijät ja puutteet

Merkittävimpiä epävarmuustekijöitä ja puutteita ympäristönsuojelulaki-vaihtoehdossa luonnonarvojen saaman turvan kannalta ovat *6 a §:n vaikuttavuus*, *6 a §:n 3. momentin tulkintavaikkeudet*, *luonnonarvoharkinnan rajoittaminen 6 a §:n 3. momentilla*, *tuotantoalueen ulkopuolelle ulottuvien vaikutusten huomioonottaminen sekä luonnonarvo-määritelmän kattavuus*. Lähtökohtaisesti luonnonarvo-määritelmä on varsin kattava, mutta se sisältää myös puutteita ja sen vaikuttavuutta voitaisiin merkittävästi parantaa tietyillä toimenpiteillä (luku 4.3.3).

6 a §:n vaikuttavuus

Aiemmissä selvityksissä ja asiantuntijalausunnoissa on esitetty hieman tosistaan poikkeavia käsityksiä siitä, minkälaisilla säädösteknisillä ratkaisuilla luonnonarvojen turvaamista voitaisiin YSL:ssä edistää (Ekroos-Warsta 2012, Kuusiniemi 2012, Kumpula-Kokko-Hovila 2012). Arvioinnin kohteena oleva vaihtoehto merkitsisi toimintojen sijoittumista koekevan normikuvauksen muuttamista (uusi 6a §). Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että lainsoveltajat suhtautuvat – osin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön perustuen - epäilevästi ehdotuksen vaikuttavuuteen, koska se ei muuttaisi YSL 3 §:ssä olevaa pilaantumisen (ja päästön) määritelmää. Tiivistettynä kysymys on siitä, kuinka tiukasti ympäristönsuojelulaisissa (ja sen soveltamisessa) on kysymys vain ja ainoastaan "päästöjen" kautta aiheutuvan ympäristön "pilaantumisen" sääntelystä, ja missä näiden tosiinsa sidottujen käsitteiden rajat menevät. Oikeudellisten käsitteiden muuttamista ja sen vaikutuksia on ylipäättään vaikea arvioida etukäteen. Arvioinnissa lähdetään siitä, että ympäristönsuojelulain soveltamisen kannalta keskeisten käsitteiden (päästö, pilaantumien) sisältö ei ole riippuvainen yksin niitä koskevasta (3 §:n) määritelmästä ja siksi esitetty 6a §:n muutos jää tuskin kokonaan vaikutuksettomaksi.

6 a §:n 3. momentti

6 a §:n 3.momentista johtuen ympäristönsuojelulaki-vaihtoehto ei edellyttäisi luonnonarvoharkintaa lähtökohtaisesti kaikkien ympäristönsuojelulain alaisten toimintojen yhteydessä, jolloin myönteiset luonnonarvovaikutukset olisivat heikommat kuin ilman vastaavanlaisia rajoituksia. Vaikka huomioonotettava luonnonarvojen kokonaisuus turvetuotannon lupaharkinnassa on laajempi kuin VL- ja MaL-vaihtoehdossa, saattaisi momentista johtuen luonnonarvoharkinnan ulkopuolelle jäädä kokonaisuudessaan monia niistä ympäristönsuojelulain sääntelemistä toimialoista, joiden sijoittaminen potentiaalisesti uhkaa tärkeitä luonnonarvoja. (Kts. liite 1.)

3. momenttiin liittyvät tulkintavaikkeudet ovat epävarmuustekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, mihin luonnonarvoharkintaa sovelletaan ja kuinka tehokkaasti luonnonarvot tulevat suojattua. Tulkintavaikkeuksia tuottaa erityisesti rajaus MRL:n mukaisen lupamenettelyn ja kaavoituksen suhteen. Valtaosa haastatelluista piti rajausta epäselvänä. Arvioinnissa tulkittiin, että luonnonarvoharkinta rajoittuisi lähes yksinomaan turvetuotantoon ja kalankasvatukseen, koska muita ympäristönsuojelulain alaisten hankkeiden sijoittumisedellytyksiä säännellään pääsääntöisesti joko asema- tai yleiskaavoituksella, rakennuslain lupajärjestelmän, maa-aineslain tai kaivoslain kautta.

Luontoarvoja uhkaavien toimintojen rajaaminen ehdotuksen esittämällä tavalla puuttuu vain osittain lajien ja luontotyyppeiden uhanalaisuusarvioiden osoittamiin ongelmiin. Kallioilla ja tuntureilla elävien lajien uhanalaistumiskehitykseen vaihtoehdolla ei arvioida juurikaan olevan vaikutusta, vaikka näiden uhanalaistumiskehityksen on todettu suolajiston lailla kiihtyneen. Vesissä eläviin lajeihin vaihtoehto saattaisi vaikuttaa kalankasvatuksen osalta, muttei esimerkiksi satamien rakentamisen tai merialueelle sijoitettavien tuulivoimapuistojen osalta.

Merkittävä puute ehdotuksen mukaisessa rajauksessa onkin, ettei sillä voida vaikuttaa YSL:n alaisten rakentamista edellyttävien toimintojen sijoittumiseen ja siten hillitä rakentamisen aiheuttamaan uhkaan lajeille ja luontotyypeille. Lajien ja luontotyyppeiden uhanalaisuustarkastelujen perusteella tiedetään, että rakentaminen on harvoin ensisijainen uhkatekijä, mutta usein yksi uhanalaistumiseen vaikuttaneista tekijöistä tai tulevaisuuden uhkista. Rakentaminen yksittäistapauksenakin voi aiheuttaa korvaamatonta vahinkoa luonnonarvoille; esimerkkinä tästä äärimmäisen uhanalaisten kasvien kasvupaikkojen hävittäminen.

Kolmas merkittävä puute liittyy uhkatekijöissä tapahtuviin muutoksiin, joita ei voida ennakoida. Yhteiskunnan tarpeet muuttuvat ja taloudellisen toimeliaisuuden painopiste vaihtuu usein ennakoimattomasti eikä tiukasti tiettyyn toimintoon keskittyvä luonnonarvojen turvaamiseen kohdistuva sääntely ole tarkoituksenmukaista tai luonnontieteelliseltä kannalta perusteltua. YSL:n alaiseen lupaharkintaan kuuluvat esimerkiksi hiilidioksidin varastointilaitokset, joiden sijoittumisesta ei vielä ole tietoa.

Mikäli turvetuotantovarauksia on merkitty yleiskaavaan, ne eivät kuuluisi sijoituspaikkaa koskevan luonnonarvoharkinnan piiriin. Pääosin turvetuotantovaraukset merkitään maakuntakaavaan, mutta Suomesta löytyy esimerkkejä, joissa turvetuotantovaraus sijaitsee yleiskaava-alueella ja on merkitty yleiskaavaan. 26.06.2012 annetun ehdotuksen mukaan maakuntakaava ei kuuluisi 3. momentin rajaukseen, jolloin maakuntakaavaan merkitylle turvetuotantovaraukselle sijoittuva turvetuotanto kuuluisi ympäristölupamenettelyssä sijoituspaikkaa koskevan luonnonarvoharkinnan piiriin.

Niiltä osin kuin turvetuotannon sijoittuminen tulisi arvioitavaksi kaavoituksen perusteella, soiden luonnonarvot tulisivat turvattua vaihtelevasti. Soita koskeva kaavoitus perustuu eritasoisiin luontoselvityksiin, minkä vuoksi YSL-vaihtoehdon luonnonarvovaikutukset riippuvat pitkälti siitä, kuinka huolellisesti kaavoissa on selvitetty turvetuotannon sijoittumisedellytykset luontoarvojen kannalta. Koska tuotannon koolla ja tuotantotoimintojen sijoittumisella voi olla erilaisia vaikutuksia suon ja sen ympäristön luonnonarvoihin tai vesistö- ja päästövaikutuksien määrään, ei kaavoituksella voida katsoa voitavan ennakoida riittävästi erilaiselle tuotannolle soveltuvia alueita. Asia on nostettu aiemmin esiin esimerkiksi vesilain kehittämisen yhteydessä, jossa hallituksen esityksessä otettiin kantaa kaavoituksen lupaharkinnan rajoitteena käyttämiseen (HE 277/2009). Esityksessä todettiin, ettei kaavoitus ole niin tarkkaa, että sen pohjalta pystyttäisiin etukäteen arvioimaan sijoittumisedellytyksiä tyhjentävästi. Tällä hetkellä kaavoitus ei vaikuta ympäristönsuojelulain mukaiseen päästöharkintaan. Suurin osa haastelluista koki, että kaavoituksen tulisi toimia mieluummin ympäristölupaharkinnan ja yritysten ja toimintojen suhteen harjoitettavan sijoituspaikkaharkinnan tukena, eikä harkinnan esteenä. Vaikka ohjeistusta erityisiä turvetuotannon maakuntakaavoitusta varten ollaan kehittämässä, ei voida olettaa, että luonnonarvot tulisivat täysin kattavasti kaikissa tilanteissa selvitettyä ja kaikki tuotannon vaikutukset arvioitua muun muassa suurten selvitettävien pinta-alojen vuoksi.

Tuotantoalueen ulkopuolelle ulottuvien vaikutusten huomioonottaminen

Tällä hetkellä ympäristönsuojelulain alaisten toimintojen aiheuttamat vaikutukset sijoituspaikan ulkopuolelle voidaan ottaa huomioon, mikäli ne johtuvat toiminnan aiheuttamista päästöistä. Lakiehdotuksen mukaisesti sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa otettaisiin lisäksi huomioon "alueen merkitys sen ulkopuolella olevan ympäristön luonnonsuhteille sekä luonnolle ja sen toiminnalle". Yksityiskohtaisten pykäläperusteluiden mukaan tällä tarkoitettaisiin pitkälti vesilain 3 luvun 4 §:ää, jossa on säädetty vesitaloushankkeiden ehdottomasta luvanmyöntämisestään. Koska korkein hallinto-oikeus on soveltanut tätä vesilain pykälää vain kerran Vuotoksen tekoaltaan tapauksessa, se tuskin tulisi sovellettavaksi useinkaan turvetuotannon tai niiden YSL:n alaisten toimintojen kohdalla, jotka eivät edellytä MRL:n mukaista lupaa, kaivos- tai maa-ainelupaa. Näiden toimintojen aiheuttamat muutokset luonnonsuhteissa eivät tavallisesti olisi verrattavissa Vuotoksen tekoaltaan tapaukseen.

Luonnonarvo-määritelmän kattavuus

Kaiken kaikkiaan luonnonarvo-määritelmän katsottiin olevan luonnontieteellisen tietämyksen mukaan varsin kattava. Koska uhanalaiset luontotyypit, suokasvilajien esiintymät ja muut ehdotuksessa mainitut luonnonarvot sijaitsevat usein luonnontilaisilla soilla, uhanalaisuuden huomioiminen lupaharkinnassa toteuttaisi soiden osalta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ohjatessaan turvetuotantoa niille ojitetuille soille, joilla ei enää ole hankkeita estäviä luonnonarvoja jäljellä.

Kuitenkin luonnonarvojen kuvauksen lain perusteluissa katsottiin sisältävän joitakin puutteita, joiden täydentämiseen nykytietämys luonnonarvoista antaisi mahdollisuuden. Pykäläehdotus ja lain yksityiskohtaiset perustelut eivät myöskään parhaalla mahdollisella tavalla vastaa Suomen kansainvälisiä velvoitteita ekosysteemipalvelujen turvaamiseksi (kts. kehittämissuositukset luku 8).

5. Vaikutukset viranomaisiin

YHTEENVETO SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJEN VIRANOMAISVAIKUTUKSISTA:

Sääntelyvaihtoehdot eroavat merkittävästi viranomaisvaikutuksiltaan. Ympäristönsuojelu- ja vesilakivaihtoehdoissa viranomaisten toimivaltasuhteet eivät muuttuisi. Ympäristönsuojelulaki-vaihtoehdossa viranomaisten tehtävät säilyisivät ennallaan hieman laajeten, kun taas vesilaki-vaihtoehdossa uudeksi tehtäväksi aluehallintovirastoille muodostuisi intressivertailun soveltaminen turvetuotanto-ojitusten lupakäsittelyssä. Maa-aineslaki-vaihtoehdolla olisi kolmesta vaihtoehdosta suurimmat viranomaisvaikutukset, koska se muuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteita merkittävästi aiemmasta. Eri viranomaisten tehtävien ja toimivaltasuhteiden selkeyttäminen vaatisi tähän mennessä ehdotettua suurempia muutoksia maa-aineslakiin. Maa-aineslaki-vaihtoehdossa lisätöiden jakautuminen riippuisi viranomaisten toimivaltasuhteisiin tehtävistä muutoksista. Vaihtoehdossa myös maanmittauslaitokselle tulisi jonkin verran lisää nykyisiä asiantuntijatehtäviä. Vesilaki-vaihtoehdosta koituisi viranomaisille eniten lisää töitä lupavaiheeseen. Ympäristönsuojelulaki-vaihtoehdon katsottiin olevan viranomaisten toiminnan, tehtävien ja resurssien käytön kannalta vaikutuksiltaan kevyin.

5.1 VL-vaihtoehto

5.1.1 Toimivaltasuhteet

Vesilain muuttaminen siten, että turvetuotanto-ojitukset muuttuisivat luvanvaraiseksi vesitaloushankkeeksi, ei vaikuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteisiin tai valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon. Turpeenotossa vesilain mukainen lupaviranomainen olisi edelleen aluehallintovirasto (AVI) ja valvontaviranomaisena sekä lausunnonantajana toimisi ELY-keskus samaan tapaan kuten turvetuotannon ympäristölupa-asioissa.

5.1.2 Viranomaisten työtehtävät ja työmäärä

AVI käsittelisi turvetuotannon ympäristöluvan yhteydessä vesilain edellyttämänä turvetuotanto-ojitusten haitat ja hyödyt intressivertailun avulla. Ojituslupa olisi mahdollista käsitellä yhteiskäsittelyssä ympäristöluvan kanssa, kuten nykyäänkin sovellettaessa sekä ympäristönsuojelu- että vesilakia.

Vaihtoehdon toteuttamisesta seuraisi enemmän töitä AVI:lle, koska viranomaisen olisi sovellettava jatkossa aiemmasta turvetuotannon lupakäytännöstä poikkeavalla tavalla intressivertailua turvetuotantoa varten tehtäviin ojituksiin. Vesilakivaihtoehto muuttaisi turvetuotannon lupamenettelyä monimutkaisemmaksi. ELY-keskuksille uusia töitä olisi luvassa jonkin verran tai kohtuullisesti. ELY-keskuksien pitäisi jatkossa sisällyttää luultavasti ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin lausuntoihinsa jokin arvio turvetuotanto-ojitusten vaikutuksista yleisen edun kannalta tärkeisiin intressiharkinnassa punnittaviin arvoihin, kuten luonto- ja virkistysarvoihin. Lisätehtäviä saattaisi tulla myös ojitusten kokorajan noudattamisen valvontaan

liittyen. Vesilain valvontaan katsottiin olevan tällä hetkellä käytössä huomattavasti enemmän tekniikan alan asiantuntemusta kuin luonnonsuojelun asiantuntijuutta, jolloin jälkimmäisen painoarvoa olisi lisättävä vesilaki-vaihtoehdon toteutuessa. Vaasan hallinto-oikeudelle vesilaki-muutoksesta koituisi jonkin verran lisätöitä, mikäli muutos johtaisi muutoksenhakuihin nimenomaan turvetuotannon kannalta uutta ojitusasiaa koskien.

Yksi vesilaki-vaihtoehdon epävarmuustekijä, josta saattaisi seurata arvaamattomia viranomaisvaikutuksia, on vesilain 3 luvun muuttamisen vaikutus vesilain muiden lukujen soveltamiseen turvetuotantoasioissa. Uudistus saattaisi monimutkaistaa ja hankaloittaa viranomaisten työtä. Esimerkiksi 5 luvun 15 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava ojitussuunnitelman hankkimisesta, mikäli suunnitelmaa ei ole esitetty ja 13 luvun mukaisten edunmenetysten korvaamisen ratkaisemisesta. Viranomaisille siis saattaisi koitua VL-vaihtoehdosta lisää työtaakkaa odottamattoman paljon.

5.2 MaL-vaihtoehto

5.2.1. Toimivaltasuhteet

Maa-aineslain muuttaminen siten, että turpeenotto vaatisi jatkossa maa-ainesten ottoluvan, ja AVI toimisi turpeenoton lupien käsittelijänä, vaikuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteisiin ja valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon. Muiden maa-ainesten otossa lupaviranomainen on kunnan viranomainen, kun taas turpeen kohdalla lupaviranomainen olisi AVI.

Tähän asti kunnan tehtävänä on ollut ohjata ja valvoa maa-ainesten ottamista kunnassa. Maa-aineslain noudattamista kunnissa on valvonut kunnan määräämä valvontaviranomainen, yleensä rakennus- tai ympäristölautakunta. Käytännössä valvontaa kunnissa on kuitenkin hoitanut useimmiten kunnan määräämä viranhaltija, kuten rakennus- tai ympäristötarkastaja. ELY-keskus on tähän asti tukenut kuntia näiden maa-aineslain mukaisissa tehtävissä ja valvonut maa-ainesten ottoa alueensa kunnissa, mutta sen pääasiallinen ohjauskeino on ollut maa-aineslupahakemuksesta kunnan lupaviranomaiselle annettava lausunto. Mikäli ELY-keskukselle ei siirrettäisi turvetuotannon maa-aineslupien valvontaa, kunta valvoisi jatkossa valtion viranomaisen tekemiä lupapäätöksiä. Kuitenkin samaan aikaan turpeenoton ympäristölupaa valvoisi ELY-keskus.

Maa-aineslain muutoksenhakuviranomaisina toimivat alueelliset hallinto-oikeudet, jolloin turpeenotolla olisi kaksi muutoksenhakuviranomaista aikaisemmasta poiketen. Kun Vaasan hallinto-oikeus toimisi muutoksenhakutuomioistuimena turpeenoton ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupia koskien, maa-aineslain alaiset asiat käsiteltäisiin alueellisessa hallinto-oikeudessa. Vaasan hallinto-oikeudessa tapahtuvan käsittelyn etuna on pidetty tähän asti Vaasan hallinto-oikeuden erityistä asiantuntemusta ympäristöasioissa, joka ei alueellisissa hallinto-oikeuksissa ole yhtä laajaa.

5.2.2 Viranomaisten työtehtävät ja työmäärä

Muutos toisi mukanaan uusia tehtäviä aluehallintovirastoille, kun maa-aineslakia tulisi soveltaa jatkossa turvetuotannon lupien käsittelyyn. Kunnille muutos ei toisi lisää tehtäviä lupaviranomaisena, mutta toimivaltasuhteiden muuttaminen lisäisi epäselviä valvonta- ja kuulemiskysymyksiä, jolloin esitetty pykälämuutos ei yksin poistaisi kunnalta maa-aineslain sille määräämiä tehtäviä ja siirtäisi niitä suoraan ELY-keskukselle.

Alueellisten hallinto-oikeuksien työtaakka lisääntyisi, mikäli valitustietä ei muutettaisi Vaasan hallinto-oikeuteen. Mikäli maa-aineslain valitustie muuttuisi kaikkien maa-ainesten oton osalta Vaasan hallinto-oikeuteen, sen työtaakka lisääntyisi huomattavasti. Vaasan hallinto-oikeuden työtaakan ei arvioida lisääntyvän, mikäli muutoksenhaku ohjataan edelleenkin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Alueellisilla hallinto-oikeuksilla edessä olisi kokonaan uusi tehtävä, koska ne eivät ole aiemmin toimineet turvetuotannon lupien muutoksenhakutuomioistuimina. Maa-aineslaki-vaihtoehto saattaisi aiheuttaa päällekkäisyyttä valvonnassa ja siten lisätä ELY-keskusten työmäärää jonkin verran. Työmäärän ei arvioida kuitenkaan suuresti lisääntyvän, koska ELY-keskukset valvovat joka tapauksessa tälläkin hetkellä turpeenottoa YSL:n nojalla, ja antavat siitä myös lausuntoja. Koska maa-aineslain mukainen lausunto on mahdollista antaa samalla kerralla kuin ympäristölupaa varten annettava lausunto, ei aiemman menettelyn katsottu monimutkaistuvan liiallisesti.

Maa-aineslaki-vaihtoehdon toteutuessa kaikkien viranomaisten velvollisuudet olisi käytävä yksityiskohtaisesti läpi kohta kohdalta, jotta päällekkäiseltä työltä sekä valtion ja kuntien viranomaisten työnjakoa hämärtäviltä toimivaltaongelmilta vältyttäisiin. Esimerkiksi MaL 13 §:n mukaan kunnan on järjestettävä naapurien kuuleminen, mikäli hakija ei ole esittänyt maa-aineslupa-asiassa riittävää selvitystä naapurien kuulemisesta, ja MaL 23 a §:stä johtuen aineiden ottajan on ilmoitettava vuosittain lupaviranomaiselle otetun aineksen määrä ja laatu. Jos AVI toimisi lupaviranomaisena, sen olisi 23 a §:n mukaan puolestaan ilmoitettava samat tiedot edelleen ELY-keskukselle. Lunastus- ja korvauspykälä toisi MaL-vaihtoehdossa lisää korvausten arviointitehtäviä maanmittauslaitokselle.

5.3 YSL-vaihtoehto

5.3.1. Toimivaltasuhteet

YSL-vaihtoehto ei muuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteita tai valtion ja kuntien työnjakoa. Ympäristölupia myöntäviä viranomaisia olisivat edelleen AVI:t ja kunnat Vaasan hallinto-oikeuden toimiessa muutoksenhakutuomioistuimina. Myös ELY:n rooli säilyisi jatkossa samana. Ympäristönsuojelulaki-vaihtoehdon viranomaisvaikutukset riippuisivat ehdotetun 6 a §:n 3. momentin tarkasta sisällöstä. Annetussa versiossa olevasta muotoilusta johtuen lupaviranomaisena sijoituspaikan luonnonarvoharkinta-asiassa toimisi AVI. Vaihtoehdosta ei koituisi kunnille lisätöitä, koska 3. momentin ulosrajaus tarkoittaisi käytännössä sitä, että uusi sijoituspaikan luonnonarvot huomioiva lupaharkinta kohdentuisi vain turvetuotantoon ja luonnontilaiselle alueelle sijoittuvaan kalankasvatukseen, joka uhkaisi vedenalaisia luonnonarvoja.

5.3.2 Viranomaisten työtehtävät ja työmäärä

Ympäristönsuojelulaki-vaihtoehto ei tarkoittaisi merkittävää muutosta viranomaisten kannalta. Lupa- ja valitusprosessi säilyisivät lähes samanlaisina, vaikka luonnonarvot saisivat suuremman painoarvon lupaharkinnassa.

YSL:n mukaisia lausuntoja antaville ELY-keskuksille ei koituisi vaihtoehdosta lisää taakkaa, sillä ympäristöluvista annettavissa lausunnoissa otetaan jo tällä hetkellä kantaa asioihin, joista myös uudistuksen myötä olisi lausuttava. Lausunnoissa tuodaan jo nyt lupaviranomaisen huomioon luonnonarvoja kattavammin kuin mitä lupaharkinnassa voidaan turvata. Lausuntojen antaminen saattaisi jatkossa vaatia

hieman enemmän työtä, mikäli luonnonarvoja koskevien lausuntojen olisi oltava uudistuksen johdosta aiempaa tarkempia. Lisätyötä saattaisi tulla esimerkiksi luonnonarvoja koskevien lupamääräysoositusten antamisesta sekä ekologisen kytkeytyneisyyden käsittelystä lausunnossa. Uudistus saattaisi lisätä ELY-keskusten valvontatyötä, mikäli lupiin sisältyisi paljon luonnonarvoihin liittyviä ympäristölupamääräyksiä, jotka myös käytännössä edellyttäisivät uusia valvontatoimia. Uudistus saattaisi myös vaatia töitä aluehallintovirastojen yhteiseltä valtakunnalliselta turvetyöryhmältä, jotta lupamenettelykäytännöt saadaan valtakunnallisesti päivitettyä uudistuksen jälkeen yhdenmukaisiksi.

Haastatteluissa tuli lisäksi esiin, että uudistus voisi ratkaista viranomaisresursseja jo pitkään vaatineen luonnonarvojen huomioonottamisen ongelman. Sijaintipaikan luonnonarvoja ei voida tällä hetkellä ottaa huomioon lupaharkinnassa eikä luonnonarvoja koskevia valtakunnallisia tavoitteita voida näin ollen toteuttaa lupaharkinnan kautta. Esimerkiksi tällä hetkellä aluehallinnossa ei pystytä varmistamaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista soiden osalta. Uudistuksen katsottiin voivan lisätä ELY-keskusten antamien lausuntojen ja lausunnonantajien työn vaikuttavuutta.

Nykyisen ympäristönsuojelulain sanottiin olevan myös epäselvä, minkä katsottiin johtaneen valitusruuhkiin. Vaasan hallinto-oikeudessa ympäristölupia koskevista valitusasioista 20 % koskee turvetuotantoa. Uudistus saattaisi vähentävää turvetuotantohakemusten uudelleen käsittelyä ja valituskierroksia ja siten vähentää Vaasan hallinto-oikeuden työtaakkaa.

Haastatteluaineisto antaa YSL-vaihtoehdon vaikutuksista viranomaisten työmäärään ja henkilöstötarpeeseen liittyen osin ristiriitaisen kuvan. Suurin osa haastatelluista suhtautui uudistuksen viranomaisvaikutuksiin kuitenkin myönteisesti tai varovaisen myönteisesti. Pääsääntöisesti mahdollisen uudistuksen kanssa ajateltiin pärjättävän nykyisillä henkilöstöresursseilla, mutta huolena olivat valtionhallinnon kehittämis- ja tuottavuuspaineet sekä henkilöstömäärän vähentyminen tulevaisuudessa nykyisestä. Nykyisten henkilöstöresurssien katsottiin riittävän ympäristönsuojelulain uudistuksen toteuttamiseen tällä hetkellä. Mikäli aluehallinnon työntekijöiden määrä vähenisi nykyisestä, lupaprosessit saattaisivat hidastua tai valvonnan laatu heiketä. Muutamat haastatellut arvioivat, että AVI:en luonnontieteellistä osaamista tulisi uudistuksen toteutuessa lisätä palkkaamalla uusia luonnontieteen alan asiantuntijoita.

ELY:jen lausunnotmenettelyä pidettiin kuitenkin jatkossakin hyödyllisenä, koska ELY-keskuksilla katsottiin olevan paikallistuntemusta ja tietoa alueellisesti merkittävistä luontokohteista enemmän kuin laajempia alueita hallinnoivilla aluehallintovirastoilla.

6. Yritysvaikutukset

YHTEENVETO SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJEN YRITYSVAIKUTUKSISTA:

Säätelyvaihtoehdot eroavat toisistaan yritysvaikutuksiltaan yritysten hallinnollisen taakan ja toimintaympäristön ennakoitavuuden osalta. YSL- ja MaL-vaihtoehdot, joissa luonnonarvo-määritelmä on selkeämmin rajattu, ovat toimintaympäristön kannalta ennakoitavampia vaihtoehtoja kuin VL-vaihtoehto, jossa lupaharkinta perustuu erilaisten intressien keskinäiseen punnintaan. VL- ja MaL-vaihtoehdoissa yritysten hallinnollinen taakka lisääntyisi nykyisestä. Myös YSL-vaihtoehto saattaisi lisätä jossain määrin lupaprosessissa edellytettävien tietojen tarvetta. VL- ja MaL-vaihtoehto lisääisivät pienten yritysten hallinnollista taakkaa suhteessa enemmän kuin YSL-vaihtoehto uusien menettelyjen ja uusien toimitettavien tietojen johdosta. YSL-vaihtoehto saattaisi estää turvetuotannon sijoittamisen luonnonarvoja sisältäville soille useammin kuin VL- tai MaL-vaihtoehto, mutta samalla se saattaisi yritysten oman sijoituspaikkaharkinnan helpottuessa lisätä lupaprosessien sujuvuutta ja siten vähentää yritysten hallinnollista taakkaa tähänastisesta. Vain MaL-vaihtoehdossa yritykset saattaisivat saada korvauksia omistamillaan alueilla olevista turvevaroista, joiden käyttö estyisi.

Suomen laajasta ojitetusta suoalasta johtuen yhdenkään säätelyvaihtoehdon ei arvioida kokonaan estävän turvetuotantoyritysten toimintaa. Kuitenkin yritysten pidempiaikaisen toimintaympäristönsä ennakoitavuuden tuloksena etukäteen hankittujen ja varattujen maanomistuksien käyttö suunniteltuun turvetuotantotarkoitukseen saattaisi etenkin YSL-vaihtoehdossa vaikeutua ja osin estyä.

6.1 VL-vaihtoehto

6.1.1 Hallinnollinen taakka

Turvetuotannon nykyinen lupamenettely ja oikeudellinen toimintaympäristö monimutkaistuisivat toiminnanharjoittajan kannalta VL-vaihtoehdon toteutuessa, mikä voisi lisätä yritysten hallinnollista taakkaa.

Intressivertailusta seuraa toiminnanharjoittajille tarve lisäselvityksiin. Ojituslupahakemusten tulisi sisältää jatkossa tiedot suon ojittamisen aiheuttamista hyödyistä ja haitoista vesilain intressivertailua varten. Vesitaloushanketta koskevassa lupahakemuksessa olisi esitettävä muun ohella "asian ratkaisemisen kannalta riittävä selvitys hankkeen tarkoituksesta ja hankkeen vaikutuksista yleisiin etuihin, yksityisiin etuihin ja ympäristöön" sekä "arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille" (VL 11:3 §). Hakemuksesta olisi myös tarvittaessa käytävä ilmi, mihin aineistoon, laskenta-, tutkimus- tai arviointimenetelmään annetut tiedot perustuvat. Toiminnanharjoittajan olisi edelleenkin tuotettava ojituksen vaatimien selvitysten lisäksi ympäristönsuojelulain mukaiset selvitykset. Hallinnollisen taakan kohdistuessa suhteellisesti raskaammin pieniin yrityksiin, vaihtoehto olisi raskas pienille turvetuotantoyrityksille.

VL-vaihtoehdossa vesilain ja ympäristönsuojelulain edellyttämät luvat käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan yhteiskäsittelyssä. Valtioneuvoston asetuksen (1572/2011) mukaan käsittelymaksu 30–300 hehtaarin suuruisen turvetuotantoalueen ympäristölupalle on 11 880 euroa, mutta käsittelyn vaatiessa tavanomaista suuremman tai pienemmän työmäärän käsittelymaksua voidaan korottaa tai laskea 35 %. Lupakäsittely kattaisi jatkossa turvetuotanto-ojitukset, jolloin lupaviranomaisen työmäärä suurenisi intressiharkinnan osalta. Turvetuotannon ympäristölupien käsittelymaksut luultavasti nousisivat. Käsittelymaksun korotus riippuisi hankkeiden intressivertailun edellyttämästä työmäärästä. Etukäteen voidaan arvioida, että työmäärän lisääntyminen intressivertailusta johtuen nostaisi sekä pienien että suurien turvetuotantohankkeiden ympäristölupakäsittelyn työmäärää, jolloin käsittelymaksut nousisivat nykyisestä todennäköisesti kaikkien hankekokojen osalta. Tämä lisäisi turvetuotantoyrityksille lupaprosessista koituvia kuluja.

6.1.2 Toimintaympäristö

Koska luonnonarvojen painoarvoa ei vesilain mukaisessa intressiharkinnassa määritellä riittävästi, toiminnanharjoittajien olisi ainakin ennen lain soveltamis- ja tulkintakäytäntöjen kehittymistä vaikea ennakoida vesilain mukaisia lupapäätöksiä. Toiminnanharjoittajan olisi näin ollen vaikeampi arvioida etukäteen, mihin toiminta kannattaa luonnonarvojen kannalta sijoittaa. Toimintaympäristön ennakoitavuus ei siis paranisi nykyisestä, mikäli VL-vaihtoehto toteutuisi. Tämä on tunnustettu vaihtoehdon vaikutukseksi myös muissa asioita käsitellessä selvityksissä ja lausunnoissa (Ekroos & Warsta 2012: 101–102; Hovila, Kumpula & Kokko 2012: 5).

6.2 MaL-vaihtoehto

Uudistus kohdistuisi vain turvetuotantoon. Vaihtoehdolla ei arvioida olevan turvetuotantoa kokonaan estäviä vaikutuksia. Vaihtoehto vaikuttaisi kuitenkin maaomistuksia pitkällä tähtäimellä etukäteen tuotantotarkoituksiin hankkineiden yritysten mahdollisuuksiin hyödyntää kaikkia käytössä oleviaan maita. Maaomaisuuksien käyttö turvetuotantoon estyisi aiempaa useammin, koska lupamenettelyssä otettaisiin huomioon sijaintipaikan luonnonarvot. Yrityksen olisi mahdollista esitetyn MaL-vaihtoehdon mukaan hakea korvauksia omistamallaan alueella olevista turvevaroista, tai hakea aluetta lunastettavaksi alueen käytön estyessä. Korvauksien saaminen turvevaraa koskien ei kuitenkaan olisi varmaa, koska ympäristönsuojelulaista johtuen luvan epäävän päätöksen pääsyy saattaisi olla esimerkiksi vesistö päästö, vaikka alueella olisikin merkittäviä luonnonarvoja.

6.2.1 Hallinnollinen taakka

Maa-aineslakivaihtoehto saattaisi lisätä yritysten hallinnollista taakkaa, mikäli hakijan olisi tehtävä kaksi eri hakemusta turpeenottoa varten tai toimitettava ympäristölupahakemuksen yhteydessä myös kaikki maa-ainesluvan edellyttämät tiedot. Uusia velvollisuuksia saattaisi seurata myös maa-aineslain 23 a §:stä johtuen. Sen mukaan maa-ainesten ottajan on ilmoitettava vuosittain lupaviranomaiselle otetun aineksen määrä ja laatu. Maa-aineslupa edellyttää lisäksi ottoalueen maisematietoja. Turpeenoton maisemavaikutusten selvittäminen on mahdollista ostaa palveluna konsultilta ympäristölupaa varten ostettavan luontoselvityksen yhteydessä. Maisema-arvoista koituvan hallinnollinen taakka ei vaikuttaisi merkittävästi yritysten hallinnolliseen taakkaan kokonaisuudessaan.

Yhdistetyn ympäristö- ja maa-aineslupapäätöksestä tehtävän valituksen käsittely kahdessa eri oikeudessa samaan aikaan olisi hankalaa, mikäli yrityksellä olisi tarvetta valittaa sekä ympäristönsuojelulain että maa-aineslain mukaisesta asiasta samaan aikaan. Ympäristölupaa ja maa-aineslupaa koskevien valitusten kohdalla noudatettaisiin eri lakeja. Maa-aineslain valitusoikeuden ja muutoksenhaun osalta noudatetaan tällä hetkellä maa-aineslain mukaan kuntalakia, jolloin maa-aineslakia tulisi tältäkin osin muuttaa vastaamaan uutta tilannetta.

6.2.2 Toimintaympäristö

Maa-aineslain lupaehtojissa annetaan maisemointivelvoitteita, jolloin turvetuotantoyrityksille saattaisi ilmetä uusia velvollisuuksia turvetuotantoalueen maisemoinnista (omistamillansa mailla). Suuret turvetuottajat toteuttavat ja suunnittelevat jo nyt omistamilleen alueille jälkikäyttöä, mutta jatkossa viranomaisen antamalla maisemointivelvoitteilla jälkikäyttöä saatettaisiin ohjata voimakkaammin. Tällä hetkellä ei voida ennakoida, minkälaisia maisemointivelvoitteita turvetuotanto yrityksille voisi seurata. Koska turvetuotantoyritykset myös vuokraavat maata yksityisiltä maanomistajilta, kohdistuisi maisemointivelvoite maanomistajaan, mikäli vuokrasopimuksessa ei etukäteen määriteltäisi sen kuuluvan yritykselle.

Kuntien tekemien maa-aineslain mukaisten päätösten perusteella on vaikea ennakoida, minkä painoarvon luonnonarvot saisivat osana AVI:n lupaharkintaa, koska soiden luonnonarvot eroavat kallioiden, kivikoiden ja harjujen luonnonarvoista. (Kts. Myös luku 4. MaL-vaikutukset luonnonarvoihin, koskien muita soiden merkittäviä luonnonarvoja). Tältä osin ei voida etukäteen arvioida missä määrin MaL-vaihtoehto vaikuttaisi yritysten toimintaympäristöön.

6.3 YSL-vaihtoehto

Uudistus vaikuttaisi lähinnä turvetuotantoyrityksiin 6a §:n 3. momentin takia. Toiseksi mahdolliseksi vaikutuskohteeksi haastatteluissa tunnistettiin kalankasvatus alueella, jossa se voisi vaikuttaa uhanalaiseen vedenalaiseen luontoon. Vaihtoehdolla ei arvioida olevan turvetuotantoa tai kalankasvatusta kokonaan estäviä vaikutuksia, mutta MaL-vaihtoehdon tapaan maankäyttö estyisi aiempaa useammin sellaisilla alueilla, joilla on merkittäviä luonnonarvoja. Uudistus vaikuttaisi etenkin toiminnanharjoittajiin, jotka omistavat luonnonarvoiltaan merkittäviä tuotantoon suunniteltuja alueita. Yritykset eivät saisi korvauksia omistamallaan alueella olevista turvevaroista, joiden käyttö estyy.

6.3.1 Hallinnollinen taakka

Vaihtoehto ei lisäisi merkittävästi turvetuotantoyrityksille lupamenettelystä koituvaa hallinnollista taakkaa, koska turvetuotannon ympäristölupamenettely ja vaateet yrityksen lupamenettelyn tueksi toimittamista tiedoista eivät merkittävästi muuttuisi.

Yritysten katsottiin haastattelujen pohjalta toimittavan uuden harkinnan perusteena olevia tietoja jo nyt hakemuksen yhteydessä tehtävässä luontoselvityksessä. Vaihtoehto ei tiukentaisi selvitysvaatimuksia kohtuuttoman paljon, koska nykyisistä selvityksistä saataisiin usein riittävät taustatiedot luonnonarvot nykyistä laajemmin huomioon ottavan lupaharkinnan pohjaksi.

Mikäli luontoselvityksissä on otettava kantaa aikaisempaa tarkemmin luonnonarvoihin tai tehtävä tarkempaa analyysia esimerkiksi kytkeytyneisyydestä, yritykset voisivat joutua kilpailuttamaan konsultteja sisältövaatimusten perusteella aikaisempaa enemmän. Inventointivelvoitteiden arvioitiin haastattelujen pohjalta säilyvän suurin piirtein samoina tai lisääntyvän jonkin verran tulevaisuudessa suoyhdistelmien, uhanalaisten lajien osalta. Luontoselvitykseen saattaisi olla hyvä liittää myös aiemmasta poiketen arvio alueen merkityksestä kytkeytyneisyyden kannalta.

Hallinnollinen taakka jakautuu YSL-vaihtoehdossa toiminnan vaikutusten laajuuden ja merkittävyyden mukaan: mitä suuremmat tai voimakkaammat vaikutukset, sitä enemmän selvitettävää. Pienialaisille turvetuotantoalueille lupaa hakevien toiminnanharjoittajien selvitysvelvollisuus ja inventoitava pinta-ala ovat siis jo lähtökohtaisesti pienempiä kuin suurissa hankkeissa. Toisaalta hallinnollisen taakan lisääntyminen näyttäisi vaikuttavan suhteessa enemmän pieniin tuottajiin, joilla ei ole lähtökohtaisesti yhtä paljon resursseja käytössään kuin suurilla tuottajilla. Suunnitteilla oleva soiden luonnontilaisuusluokitus ja soiden käyttöä koskevien maakuntakaavojen yhteydessä tapahtuvat luontoinventointien tulokset voivat auttaa yrityksiä sijoituspaikkaharkinnassa. Maakunnalliset selvitykset saattaisivat myös vähentää yritysten luontoselvitystaakkaa erityisesti käyttöön mahdollisesti haettavien suoalueiden kytkeytyneisyyden arvioinnin osalta.

Yritysten hallinnollisen taakan lisääntymistä muutamaa luonnonarvo-kysymystä koskien (esim. uhanalaisten luontotyyppien mahdollinen tarkempi selvittäminen tai kytkeytyneisyys-kysymykset) katsottiin voitavan kompensoida keventämällä ja helpottamalla hakuprosessia tulevaisuudessa hakemusmallien, opasvihkojen, sähköisen hakujärjestelmän, aluehallintovirastojen turvetyöryhmän työn ja ympäristöhallinnon luonnonarvoja koskevan tiedon saatavuuden parantamisen avulla. Tärkeäksi nähtiin myös, että saatavilla on ohjeistusta luontoselvityksen inventointivelvoitteiden täyttämistä varten siitä, milloin ja minkälaisella suolla mikäkin inventointi on oleellinen.

Hallinnollista taakkaa koituisi etenkin tuotantoa varten etukäteen alueita hankkineille suurimmille toiminnanharjoittajille, joiden olisi uudelleenarvioitava maaomistuksiansa soveltuvuus turvetuotantoon ja hankittava luonnonarvojen kannalta tuotantoon soveltuvampia alueita, mikäli vanhoilta alueilta löytyisi turvetuotantohankkeen estäviä luonnonarvoja.

6.3.2 Toimintaympäristö

Verkkoaltaissa tapahtuvaan kalankasvatukseen sijoituspaikan ohjaamista on harjoitettu periaatteessa jo tällä hetkellä. Luvat ovat olleet yleensä määräaikaista, ja ratkaisukäytännössä on kehittynyt menettely, jonka mukaan sijainniltaan huonoille laitoksille myönnetään uusi lupa edellytyksellä, että seuraavaa lupakautta varten on selvitettävä mahdollisuudet sijoittaa laitos parempaan paikkaan. (Pärnänen 2010, 36–37.) Kalankasvatuksessa pyritään siis jo tällä hetkellä ottamaan sijoittumista ohjatessa päästöjen vedenalaiselle luonnolle aiheuttama uhka huomioon. Kalankasvatuksen toimintaympäristö ei siis muuttuisi olennaisesti aiemmasta.

Vaihtoehdon toteutuessa entistä suurempi osa turvetuotannon lupahakemuksista hylättäisiin, ja turvetuotannon tai kalankasvatuksen järjestämiseen voisi kohdistua luonnonarvoihin liittyviä lupamääräyksiä ja sijoituspaikan soveltuvuuden harkintaa aiempaa enemmän. Turvetuotantoalueiden kokoon saattaisi tulla luonnonarvoihin liittyen rajausmuutoksia toiminnanharjoittajien lupahakemuksessa ehdottamista aluerajauksista. Toiminnanharjoittajien yleiset toimintaedellytykset koko maassa heikkenisivät jonkin verran luonnonarvojen huomioonottamisen tiukentuessa. Heikkenemistä tapahtuu erityisesti uhanalaiskehityksen kannalta kriittisillä alueilla.

Toisaalta toimintaedellytykset voisivat samaan aikaan parantua lupapäätösten ennakoitavuuden lisääntyessä ja lupaprosessien mahdollisesti nopeutuessa. Lain soveltamisen ja tulkinnan luonnonarvokysymyksissä katsottiin selkiytyvän muutamassa vuodessa. Jos lupakäsittely nopeutuu ja selkiytyy toiminnanharjoittajien on helpompi suunnitella toimintaa pidemmällä tähtäimellä ja kohdentaa lupahakemuksia alueille, joille luvan saaminen on mahdollista.

Suomen laajasta ojitetusta suoalasta johtuen YSL-vaihtoehdon ei arvioitu kokonaan estävän turvetuotantoyritysten toimintaa tai lähtökohtaisesti muuttavan turveraaka-aineen yleisiä ottomahdollisuuksia valtakunnallisella tasolla siten, että yritystoiminta kokonaan estyisi. Arvio perustuu päätelmiin, jotka on tehty suostrategia luonnoksen sisältämästä arviosta teknisesti turvetuotantoon soveltuvien alueiden pinta-alasta ja sen jakautumisesta ojitetuihin ja ojittamattomiin alueisiin (Maa- ja metsätalousministeriö 2011: 71), VTT:n arvioon vuoteen 2020 mennessä turvetuotantokäyttöön tarvittavasta pinta-alasta (VTT 2010) sekä alustavaan aineistoon perustuvaan soidensuojeluaste-indikaattoriin SU-16.

Kuitenkin yritysten etukäteen hankkimien ja varaamien maaomistuksien käyttö suunniteltuun turvetuotantotarkoitukseen saattaisi vaikeutua ja osin estyä, jolloin yritykset joutuisivat käyttämään aikaa ja resursseja uusien, korvaavien tuotantokohteiden etsimiseen. Kyseessä olisi merkittävä yritystoiminnallinen haaste niiden turvetuottajien osalta, joilla on eniten hallussaan tuotantoon tarkoitettuja vielä käyttämättömiä maaomistuksia. Jatkossa tuotantotarkoituksiin hankittavien tai vuokrattavien maiden kohdalla ongelmia ei luultavasti ilmenisi, koska luonnonarvot otettaisiin paremmin ennakoivasti huomioon. Toisaalta haastatteluissa ilmeni, että nykyisinkin alueet voidaan inventoida kevyesti ennen osto- tai vuokrasopimuksen tekemistä. Mikäli niiltä löydetään hankkeen estäviä luonnonarvoja, yrityksen ei tarvitse hankkia alueita käyttönsä.

Lisäksi on huomattava, että osa aiemmin hankituista alueista, joita ei ole vielä viety lupaprosessiin, saattaisi jo tälläkin hetkellä saada hylkäävän lupapäätöksen vesistö- ja päästövaikutuksista johtuen. Lupaharkinnan ennustettavuuden kannalta ojitetulla alueella ongelmia yrityksille saattavat jatkossa siis aiheuttaa yhtä lailla puhdistustekniikkaa koskevat kysymykset kuin selvitysten yhteydessä löydettävät, luonnonsuojelulain turvaamat luonnonarvot (kuten esimerkiksi direktiivilajien lisääntymis- tai levähdyspaikat, jotka ovat olleet tähänkin asti esteinä tuotannon sijoittumiselle joissakin tapauksissa).

7. 0-Vaihtoehdon vaikutukset

Arvioinnin kohteena oleva 0-vaihtoehto säilyttäisi lainsäädännön muuttumattomana. Luonnonarvojen turvaamiseen tähdittäisiin soft law-tyyppisellä (Määttä 2005) ohjauksella. Vaihtoehdon mahdolliset vaikutukset luonnonarvojen turvaamiseen, viranomaisiin ja yrityksiin nojaisivat soft law-instrumenttien sisällölliseen painoarvoon ja tosiasialliseen merkitykseen lainsoveltamistilanteissa, etenkin kaavoituksessa ja eri lakien mukaisten lupien harkinnassa. Yleisesti ottaen on todettava, että soft-law instrumenttien vaikutukset ovat lähtökohtaisesti välillisiä ja pidemmällä aikavälillä ilmeneviä, ja siksi niiden tunnistaminen ja merkittävyys arviointi on jälkikäteenkin vaikeaa. Lisäksi soft lawn vaikutus näyttäisi olevan vahvasti sidoksissa sääntelykontekstiin; esimerkiksi suunnitelma-instrumentin merkitys eri lakien mukaisessa päätöksenteossa voi vaihdella huomattavastikin.

0-vaihtoehdon kuvauksessa on esitetty useita valmisteilla olevia täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka pääosin liittyvät soiden suojelun tehostamiseen ja soita muuttavan käytön kohdentamiseen. Useimmat näistä toimenpiteistä sisältyvät ehdotukseen soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi (Maa- ja metsätalousministeriö 2011). Hallitus hyväksyi 30.8.2012 periaatepäätöksen soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä sekä suojelusta ja monet keskeiset em. strategiaehdotuksessa esitetyt toimenpiteet ovat siinä mukana.

Yksi suoluonnon turvaamisen kannalta keskeinen soiden ja turvemaiden strategiassa esitetty toimenpide on kaavaillun luonnonsuojelulain mukaisen luonnonsuojeluohjelman laatiminen ja toteuttaminen ja muut suoluonnon suojelua edistävät toimenpiteet, mukaan lukien arvokkaiden suoluontokohteiden säilyttäminen valtion metsätalousalueilla ja kaavoituksen yhteydessä. Soidensuojeluohjelmalla saadaan parannettua soidensuojeluverkoston edustavuutta ja kytkeytyneisyyttä valtakunnallisesti merkittävimpien soiden osalta. Suoluonnon tila on kuitenkin etenkin Lapin eteläpuolella heikko, eikä suojelualueverkosto yksinään pysty parantamaan tilannetta, vaan tarvitaan edelleen soiden ja turvemaiden muuttavan käytön säätelyä myös suojelualueiden ulkopuolella (Kaakinen ym. 2008a; Rassi ym. 2010; Ympäristöministeriö 2011b).

Valtioneuvoston periaatepäätöksen linjaus kohdentaa soita merkittävästi muuttava maankäyttö ojitetuille tai luonnontilaltaan muutoin merkittävästi muuttuneille soille ja turvemaille on merkittävä. Sama tavoite on esitetty turvetuotannon maakuntakaavaohjaukseen liittyen jo valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (VAT) (valtioneuvoston päätös, voimaan 1.3.2009). Turvetuotannon sijoittumista jo ojitetuille soille on ohjattu myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005 (19.3.1998), vesiensuojelun suuntaviivoissa vuoteen 2015 (23.11.2006) sekä valtioneuvoston päätöksessä vesienhoitosuunnitelmista (10.12.2009) ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä vesienhoidon toteutusohjelmasta 2010–2015 (17.2.2011).

Edellä mainittujen soft law-instrumenttien osalta on todettava, että niiden ohjausvaikutus on ainakin toistaiseksi ollut heikko (mm. Similä ym. 2010). Esimerkiksi VAT:n tavoitteet ovat jääneet usein toteutumatta, koska valtaosalla jäljellä olevista ojitamattomista soista ei ole minkäänlaista kaavamerkintää ja näille voidaan myöntää turpeenottolupia (KHO:2010:32). KHO:n linjauksen mukaan valtion viranomaisen velvollisuus ottaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ei vaikuta ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla (KHO:2010:32). Turpeenottolupia on haettu ojitamattomille soille aivan viime aikoihin asti. Vuonna 2010 Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa tehdyn

selvityksen (Kirsi Kalliokoski, 17.8.2010) mukaan lähes puolet lupa- ja YVA-prosessissa olevien turvetuotantohankkeiden suo-alasta oli ojittamatonta. Tiedossa olleista hankkeista lähes viidennes sijoittui kokonaan ojittamattomille aloille, vajaa kolmasosa oli kokonaan ojitettuja ja loput osin ojittamattomia (Similä ym. 2010). Toisaalta vesienhoitosuunnitelmien (VHS) vaikuttavuus ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa näyttäisi viime aikoina vahvistuneen ja turvetuotannon lupia on hylätty ainakin osin VHS:ssa asetetun veden ekologisen laatutavoitteen saavuttamiseksi (Pärnänen 2012). VHS:n turvaamisvaikutus ei kuitenkaan kata itse tuotantoaluetta ja sen luonnonarvoja.

Soiden ja turvemaiden strategiatyössä on kehitetty uusia työkaluja soiden muuttavan käytön kohdentamiseen luonnonarvojen kannalta kestävästi. Soiden luonnonarvoluokittelua varten on kehitetty soiden luonnontilaisuusasteikko. Lisäksi tullaan määrittelemään soiden erityiset luonnonarvot, joita suositellaan hyödynnettäväksi maankäytön suunnittelussa. YM antaa ohjeen soiden erityisistä luonnonarvoista ja niiden soveltamisesta maakuntakaavoituksessa vuoden 2012 aikana. Näiden instrumenttien mahdollinen vaikutus on, että ne vaikuttavat kaavoituksessa ja toiminnanharjoittajien omassa sijoituspaikkaharkinnassa luonnonarvoja turvaavasti. Em. valtioneuvoston periaatepäätöksessä on kuitenkin linjattu, että luonnontilaisuusasteikkoa hyödynnetään ensisijaisesti sellaisten soiden ja turvemaiden maankäytön suunnittelussa, jotka on nyt annetun periaatepäätöksen antamisen jälkeen hankittu turvetuotantoon. Tämä on merkittävä raja. Turvealalla on jo hallussaan tuotantoalaa kymmeniä tuhansia hehtaareja, jonka osalta luonnontilaisuusluokitusta ei siis tarvitsisi ottaa huomioon.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että 0-vaihtoehdon kuvauksessa esitetyt toimenpiteet edistävät kaikki soiden luonnonarvojen turvaamista ja nykyistä parempaa huomioon ottamista maankäytön suunnittelussa tulevaisuudessa. Vaihtoehto on kuitenkin riittämätön kansainvälisten ja kansallisten monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden turvaamistavoitteiden näkökulmasta. Viranomaisille soft-law instrumenttien laatiminen ja toimeenpano tuottaa joka tapauksessa työtä. Suojeluohjelma aiheuttaa työtä myös yrityksille ja lisäksi kaavoitukseen liittyvät selvitysvelvollisuudet ovat lisääntymässä. 0-vaihtoehdon yritysten toimintaa rajaava vaikutus olisi todennäköisesti vähäinen, mutta esimerkiksi maanhankinnassa joudutaan entistä enemmän kiinnittämään huomiota luonnonarvoihin.

8. Kehittämissihtdotuksia

Arviointia toteutettaessa aineistosta nousi esille useita kehittämissihtdotuksia tai puutteita, jotka liittyivät arvioinnin kohteena oleviin sääntelyvaihtoehtoihin erityisesti luonnonarvojen turvaamisen näkökulmasta. Tärkeimmät kehittämissihtdotukset on koottu tähän lukuun.

8.1. Kehittämissihtdotuksia vesilaki-vaihtoehtoon

Vesilakiin perehtynyt haastateltu aluehallintoviranomainen arvioi, että vesilain pykäläperusteluissa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, kuinka vesilakia tarkoitetaan tulkittavaksi suoluonnon osalta. Haastattelussa nousi esiin myös tarve viranomaisille suunnatuista vesilain soveltamisohjeista. Viranomaisten olisi helpompaa soveltaa vesilakia tehokkaasti turvetuotantohankkeiden ojituksiin, jos aluksi tiedettäisiin mitä soiden käyttöön liittyviä hyötyjä ja haittoja intressiharkinnassa otettaisiin huomioon ja mitä luonnonarvoja voitaisiin painottaa vesiluontoon perinteisesti liittyvien yleisen edun kannalta tärkeiden hyötyjen ja haittojen lisäksi.

Turvetuotanto-ojitusten *tietyn suuruinen* kokokynnys olisi hyvä poistaa sääntelyn vaikuttavuuden lisäämiseksi. Muutaman haastateltavan mukaan luonnontilaiset suot kannattaisi lisätä vesilain 2 luvun 11 §:n turvaamien luontotyyppien joukkoon, kuten Ekroos ja Warsta (2012) ovat aiemmin esittäneet. Kyseiset haastateltavat näkivät, että tällä tavoin soiden luonnonarvojen turvaaminen onnistuisi vesilain kautta tehokkaammin.

8.2 Kehittämissihtdotuksia maa-aineslaki-vaihtoehtoon

Merkittävimmät kehittämissihtdotukset MaL-vaihtoehtoa koskien liittyivät "suoluonnon muut merkittävät luonnonarvot"-määritelmän täsmentämiseen siten, että merkittävinä luonnonarvoina voitaisiin jatkossa huomioida uhanalaisten lajien ja luontotyyppien lisäksi suotyyppiyhdistymien uhanalaisuus ja monimuotoisuuden kannalta merkittävät suokokonaisuudet ja ottaa huomioon maa-aineksen oton vaikutukset myös välittömän ottopaikan ulkopuolella (esim. muutokset vesitaloudessa). Pykäläperusteluissa voitaisiin myös pyrkiä määrittelemään tarkemmin, minkälaisia soita tulisi jatkossa pitää maa-aineslain soveltamisen kannalta maisema- ja kauneusarvoiltaan merkittävinä.

Haastatellut toivat myös esiin, että kaavojen ohjausvaikutusta tulisi vahvistaa niin, että lupaa saisi hakea vain turvetuotantoa varten kaavoituksessa varatuille alueille.

Maa-aineslaki-vaihtoehtoon kohdalla myös muutoksenhakutietä tulisi harkita. Vaasan hallinto-oikeuden erityisosaaminen luonnonarvoasioissa tulisi hyödyntää ohjaamalla valitukset yleisten hallinto-oikeuksien sijaan sinne.

Mikäli kaavoituksen ohjausvaikutusta luonnonarvojen turvaamisessa kehitetään, olisi tärkeää kiinnittää huomiota kaavaselvitysten vaihtelevan laadun ongelmaan.

8.3 Kehittämisehdotuksia ympäristönsuojelulaki-vaihtoehtoon

YSL-vaihtoehdon luonnonmääritelmään liittyen nousi esille seuraavanlaisia kehittämisehdotuksia:

- EU:n Lintudirektiivin kattavan toimeenpanon varmistamiseksi YSL-vaihtoehtoon tulisi sisällyttää lintudirektiivin liitteen I lajien lisäksi ne säännöllisesti esiintyvät muuttolinnut, joita ei mainita liitteessä I. Lintujen eri aikoina käyttämät elinympäristöt tulisi ottaa huomioon painopisteenä kosteikot. Kansallisesti ja kansainvälisesti tärkeistä lintualueista on koottu aineistot (FINIBA ja IBA), joihin perusteluissa voitaisiin viitata esimerkkeinä.
- Luontotyyppien valtakunnallisen uhanalaisuuden lisäksi tulisi ottaa huomioon myös alueellinen uhanalaisuus (Raunio ym. 2008a, 2008b), jolloin sääntely kohdistuisi luonnonarvojen kannalta tehokkaasti ja luontotyyppien uhanalaisuudesta kerättyä tietoa käytettäisiin täysmääräisesti hyväksi.
- Luontotyyppiyhdistelmät, joiden uhanalaisuus on arvioitu (esimerkiksi suoyhdistymät) olisi hyvä mainita erikseen yksityiskohtaisissa pykäläperusteluissa. Soiden osalta yksittäisten luontotyyppikuvioiden jättäminen hankkeiden ulkopuolelle ei välttämättä ole yhtä vaikuttavaa alueen vesitalouden muutoksista johtuen kuin kokonaisen uhanalaisen suoyhdistymän turvaaminen.
- Lain perusteluissa sanotaan myös, että laissa tarkoitettu merkittävä luonnonarvo edellyttäisi pääsääntöisesti useamman kuin yhden uhanalaisen lajin tai luontotyypin esiintymistä toiminnan suunnitellulla sijaintipaikalla. Perustelut jatkuvat mainiten lisäksi, että kaikkein uhanalaisimpien (äärimmäisen uhanalaiset ja erittäin uhanalaiset) luontotyyppien ja lajien osalta myös yksittäinen esiintymä saattaisi olla sijoituspaikkaeste. Luonnontieteellisesti voidaan kyseenalaistaa, onko merkittävä esiintymä perusteltua rajata koskemaan vain äärimmäisen ja erityisten uhanalaisten lajien ja luontotyyppien esiintymiä. Myös vähemmän uhanalaisten tai silmälläpidettävien lajien esiintymät voivat yksinäänkin olla merkittäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi suuret, elinympäristöverkostossa keskeisesti sijaitsevat, suuret populaatiot (lajeilla) ja hyvälaatuiset kohteet, jotka turvaavat lajin elinmahdollisuuksia pidemmällä aikavälillä.
- Olisi varmistettava, että sääntely turvaa ekologista kytkeytyneisyyttä myös niiden Natura 2000-kohteiden välillä, jotka on suojeltu muulla kuin LSL:lla. YSL-vaihtoehdon yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan määritelmän kattavan ekologiset yhteydet luonnonsuojelulain suojelemien kohteiden sekä kaavoituksessa luonnonsuojelutarkoituksiin varattujen alueiden välillä.
- Ekologinen kytkeytyneisyyden huomioidnissa voisi korostaa selvemmin myös suon merkitystä ojitattomien soiden verkostossa
- Yleisen edun kannalta tärkeä käyttömahdollisuus, joka mainitaan YSL-vaihtoehdon yksityiskohtaisissa pykäläperusteluissa, on katsottu liittyvän poikkeukselliseen tärkeyteen virkistyskäytölle. Esimerkkeinä uuden pykälän perusteluissa mainitaan sijaintinsa vuoksi paikallisille asukkaille merkittävä marjastus- tai metsästysalue. Vakiintuneiden määritelmien

mukaisesti (kts. TEEB for policy makers) virkistys- ja metsästyskäyttö käsittää vain kapean osan ekosysteemien tarjoamista palveluista. Ekosysteemipalveluiden kohonnut painoarvo kansainvälisesti sovitussa tavoitteissa puoltasi tärkeän muun käyttömahdollisuuden tulkinnan laajentamista kattamaan muitakin ekosysteemipalveluita, kuten esimerkiksi soilla tulvasuojelun ja vesien puhdistuksen.

Muita esiinnoitteita kehittämisehdotuksia:

- Ehdotetun YSL 6a §:n 3. momentti on arvion mukaan hyvin ongelmallinen kaikkien arvioitujen vaikutustyyppien kannalta. Ensinnäkin säännös heikentäisi ehdotuksen vaikuttavuutta luonnonarvojen turvaamiseen. Se olisi myös lakia soveltavien viranomaisten kannalta vaikeasti hahmotettava siten oikeuden ennakoitavuuden ja yritysten toimintaympäristön kehittymisen kannalta ongelmallinen. Kehittämisehdotuksissa nousi esiin joko 3 momentin poistaminen tai sen muuttaminen. Poistaminen olisi luonnonarvojen turvaamisen kannalta selkein vaihtoehto, mutta toisaalta tällöin luonnonarvoharkinnan piiriin päätyisi myös luonnonarvojen turvaamistavoitteen kannalta mitättömiä toimintoja, ja tämä saattaisi joissakin tapauksissa aiheuttaa suhteettomia selvityskustannuksia pienille yrityksille. Jos luonnonarvoharkinnan ulkopuolelle halutaan rajata joitain toimintoja, tämä voitaisiin tehdä listaamalla ko. toiminnot tai toimintotyytit suoraan säännöksessä. Ratkaisu olisi lainsoveltamisen selkeyden ja ennakoitavuuden kannalta huomattavasti parempi kuin esimerkiksi rajaus, jossa luonnonarvojen sisällyttäminen lupaharkintaan riippuisi kaavoituksen yhteydessä tehtyjen selvitysten laadusta, kuten on myös ehdotettu. Toisaalta listan avulla ei olisi mahdollista säännellä suoraan tulevaisuudessa yleistyviä mahdollisilta luonnonarvovaikutuksiltaan merkittäviä ympäristölupaa edellyttäviä toimintoja. Listan perään ehdotettiin lisättäväksi poikkeusta, jonka mukaisesti muukin kuin listan toiminto voitaisiin käsitellä sijaintipaikan luonnonarvojen näkökulmasta, mikäli luonnonarvovaikutusten katsottaisiin olevan erityisen merkittäviä. 3. momenttiin liittyen ehdotettiin myös MRL:n mukaisia lupia koskevan rajauksen poistamista, jolloin kaava-alueen ulkopuolelle sijoittuvat toiminnot, joiden luonnonarvovaikutuksia ei ole voitu kaavoituksella ennakoida, kuuluisivat automaattisesti sijoituspaikkaharkinnan alle.
- YSL 3 §:n päästön ja pilaantumisen määritelmän laajentamista tulisi harkita.
- Turvetuotannon 10 ha luparajaa ehdotettiin poistettavaksi. Pienelläkin tuotantoalueella tai sen läheisyydessä voi olla turvattavia luonnonarvoja ja luparajan on todettu mahdollistavan väärinkäytöksiä. (Kts. Liite 2)
- Koska käynnissä on samaan aikaan muitakin ympäristölainsäädännön uudistuksia, uudistuksien yhteisvaikutukset aluehallinnon henkilöresurssien riittävyyteen olisi hyödyllistä arvioida valtionhallinnossa.

Kirjallisuus

Andersson, H. 2010. Veden saatavuus: Oikeustieteellinen tutkimus. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Väitöskirja. 03.09.2010. Helsinki: Yliopistopaino. 370 sivua.

Ekroos, A. & Warsta, M. 2012: Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä. Selvitys ympäristönsuojelulain ja muun lainsäädännön kehittämisehdotuksista. Enlawing consulting Oy. 151 sivua.

Euroopan komissio 2011: Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. KOM(2011) 244 lopullinen. Bryssel 3.5.2012. 18 s.

http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/comm_2011_244/1_FI_ACT_part1_v2.pdf

Hanski, I. 2007: Kutistuva maailma. Elinympäristöjen häviämisen populaatioekologiset seuraukset. Gaudeamus Kirja / Oy Yliopistokustannus University Press Finland, Helsinki. 295 s.

HE 227/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Hildén, M., Auvinen, A-P. ja Primmer, E. (toim.) 2005: Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi. Suomen ympäristö 770. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 251 s.

Hovila, I.; Kumpula, A. & Kokko, K. 2012: Arviointi luontoarvojen huomioonottamisesta ympäristönsuojelulaissa. 02.04.2012.

Ilmonen, J., Leka, J., Kokko, A., Lammi, A., Lampolahti, J., Muotka, T., Rintanen, T., Sojakka, P., Teppo, A., Toivonen, H., Urho, L., Vuori, K.-M. & Vuoristo, H. 2008: Sisävedet ja rannat. Julkaisussa: Raunio, A. Schulman, A. & Kontula, T. (toim.). 2008. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa I: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristö 8/2008. s. 55–74.

Kaakinen, E., Kokko, A., Aapala, K., Kalpio, S., Eurola, S., Haapalehto, T., Heikkilä, R., Hotanen, J.-P., Kondelin, H., Nousiainen, H., Ruuhijärvi, R., Salminen, P., Tuominen, S., Vasander, H. & Virtanen, K.: 2008a. Suot. Julkaisussa: Raunio, A., Schulman, A. & Kontula, T. (toim.). Suomen luontotyyppien uhanalaisuus. Osa 1. Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristö 8/2008. s. 75-109.

Kaakinen, E., Kokko, A., Aapala, K., Kalpio, S., Eurola, S., Haapalehto, T., Heikkilä, R., Hotanen, J.-P., Kondelin, H., Nousiainen, H., Ruuhijärvi, R., Salminen, P., Tuominen, S., Vasander, H. & Virtanen, K. 2008b. Suot. Julkaisussa: Raunio, A., Schulman, A. & Kontula, T. (toim.). Suomen luontotyyppien uhanalaisuus. Osa 2. Luontotyyppien kuvaukset. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristö 8/2008, s. 143-256.

Kangasharju, A. & Rauhanen, T. 2008: Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – Raskaimmat säädösalueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 13/2008. Säädösvalmistelun kehittämissyksikkö. Edita Publishing Oy. 63 sivua.

Kemppainen, E. & Anttila, S. (toim.) 2011: Ehdotus lajisuojelun toimintaohjelmaa varten – Lajisuojelun priorisointi ja kehittämisehdotukset. Suomen ympäristökeskus. Julkaisematon selvitys. 179 s.

KHO 2002:86

KHO 2004:45

KHO 2010:32

KHO 2405/3/01 T 3339

Kontula, T., Teeriaho, J., Husa, J., Pykälä, J., Sipilä, P. & Alapassi, M. 2008: Kalliot ja kivikot. Raunio, A. Schulman, A. & Kontula, T. (toim.). 2008. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa I: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristö 8/2008. s. 133–147.

Kuusiniemi, K. 2012: Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä – Lausunto ympäristönsuojelulain kehittämissivaihtoehtoista. 30.03.2012.

Maa- ja metsätalousministeriö 2011: Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävä ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi. Työryhmämuistio MMM 2011:1. MMM, Helsinki. 159 s.

Ministry of the Environment 2010: Fourth National Report on the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Finland. The Finnish Environment 3/2010. 192 s.
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=115489&lan=en>

Määttä, T. 2005: Soft Law kansallisen oikeuden lähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 341-460.

Oikeusministeriö 2004: Komiteamietintö 2004:2: Vesilakitoimikunnan mietintö.

Oikeusministeriö 2007: Säädöehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet. Julkaisu 2007: 6. Oikeusministeriö, Helsinki. 55 s.

Pärnänen, S. 2012: Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien mukaisessa lupamenettelyssä. Selvitys 31.1.2012.

Rassi, P., Hyvärinen, E., Juslén, A. & Mannerkoski, I. (toim.) 2010: Suomen lajien uhanalaisuus. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 685 s.

Raunio, A., Schulman, A. & Kontula, T. (toim.) 2008: Suomen luontotyyppien uhanalaisuus. Suomen ympäristö 8/2008. Osa 1. Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 264 s.

Raunio, A., Schulman, A. & Kontula, T. (toim.) 2008: Suomen luontotyyppien uhanalaisuus. Suomen ympäristö 8/2008. Osa 2. Luontotyyppien kuvaukset. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 572 s.

Similä, J., Raunio, A., Hildén, M. & Anttila, S. 2010: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 102 s.

Soininen, N. 2011: Vesilain 2 luvun 6.2 §:n mukainen intressivertailu – Teoria, käytäntö ja perusteleminen. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppa-tieteiden tiedekunta. Oikeustieteiden laitos. Pro gradu – tutkielma. 10.1.2011. 108 sivua.

Valtioneuvoston asetus vesitalousasioista (29.12.2011/1234)

Valtioneuvoston kanslia 2011: Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2012. 22.06.2011. 90 sivua.

Vesilaki (2011/587)

Virtanen, K., Hänninen, P., Kallinen, R.L., Vartiainen, S., Herranen T. & Jokisaari, R. 2003: Suomen turvevarat 2000. Geologian tutkimuskeskus, Espoo. Tutkimusraportti 156. 101 s + 7 liitettä.

VTT 2010: Toim. Leinonen, A. Turpeen tuotanto ja käyttö – Yhteenvedo selvityksistä. VTT tiedotteita – Research notes 2550. Helsinki: Edita Prima Oy. 106 sivua.

Väyrynen, T., Aaltonen, R., Haavikko, H., Juntunen, M., Kalliokoski, K., Niskala, A-L. & Tukiainen, O. 2008: Turvetuotannon ympäristönsuojeluopas. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus. Helsinki: Edita Prima Oy. 90 sivua.

Ympäristöministeriö 2007: Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia ja toimintaohjelma 2006–2016. Suomen ympäristö 35/2007. Ympäristöministeriö, Helsinki. 162 s.

Ympäristöministeriö 2009: Maa-ainesten kestävä käyttö – Opas maa-ainesten ottamisen sääntelyä ja järjestämistä varten. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2009. Helsinki: Edita Prima Oy. 70 sivua.

Ympäristöministeriö 2011a. Raportti luontodirektiivin toimeenpanosta Suomessa 2001–2006. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=19832&lan=fi>. [Viitattu 29.8.2012.]

Ympäristöministeriö 2011b. Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi. Suomen ympäristö 15/2011. Ympäristöministeriö, Helsinki. 112 s.

Liite 1. YSL:n alaiset toiminnot, joissa haastateltavien mukaan luonnonarvovaikutuksia saattaa ilmetä

	Ei tulisi sääntelyn alle nyk. 3/mom mukaan
	Tulisi sääntelyn alle nyk. 3/mom mukaan
	Saattaa olla luonnonarvovaikutuksia

Metsäteollisuus	tehtaita				
Metalliteollisuus	tehtaita	laitoksia	telakka		
Energiantuotanto	ydinvoimala	voimalaitos	hiilidioksidin talteenottolaitos		
Kemianteollisuus	jalostamot	laitoksia	tehtaat	varastot	
Haihtuvia ja orgaanisia aineita käyttävä toiminta	laitoksia				
Kaivannaistoiminta ja maaperäainesten otto	kaivannaistoiminta	koneellinen kullankaivuu	rikastamo	kivenlouhinta, kivenlouhimo	turve ja ojitus
	murskaamo/jauhatus	asfalttiasema (kiinteä tai siirrettävä)			
Nahan ja tekstiilien tuotanto ja käsittely	laitoksia				
Mineraalituotteiden valmistus	tehtaita				
Elintarvikkeiden ja rehujen valmistus	valmistuspaikat				
Eläinsuojat					
Kalankasvatus					
Turkistarhat					
Satama					
Lentopaikka					
Iso kulkuneuvo/työkone varikko					
Moottoriurheilurata					
Kemikaalirastapiha/terminaali					
Jätelaitokset	Jätteenpolttolaitos	Jäteveden puhdistamo	Kaatopaikka	Kaivannaisjätealue	
Ampumarata					
Suihkupuhalluspaikka					
Eläintarha					
Huvipuisto					
Krematorio	ihmisten	pieneläinten			

Liite 2. Alle 10 hehtaarin turvetuotantoalueet

Alle 10 ha: n turvetuotantoalueet

TIIVISTELMÄ:

Luparajan poistamisesta ei arvioitu koituvan yritysvaikutuksia turvetuotantoa pääelinkeinona harjoittaville. Lupavelvollisuuden laajenemisen katsottiin johtavan kaiken kaupallisen toiminnan saattamiseen samantasoisien ympäristönsuojeluvastuun piiriin. Muutos vapauttaisi ELY-keskuksien valvontaresursseja. Aluehallintovirastojen työmäärän ei arvioitu lisääntyvän merkittävästi.

Luonnoksessa soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi (Maa- ja metsätalousministeriö 2011) ehdotetaan alle 10 hehtaarin turvetuotannon siirtyvän lupavelvollisuuden piiriin. Luonnoksen mukaan ”pienten turvetuotantoalueiden ympäristövaikutuksia on vaikea ennakoida tai arvioida lakisääteisten ennakoivalvontamenettelyiden puuttuessa näiltä alueilta” (Maa- ja metsätalousministeriö, 2011, 75). Soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansallisen strategian toteutumista ja luonnonarvovaikutuksia arvioitiin 0-vaihtoehtoon yhteydessä. Koska ympäristönsuojelulain uudistaminen tarjoaa itsessään tilaisuuden mainitun luparajan poistamiseen, haastateltavien asiantuntemusta haluttiin hyödyntää myös soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansallisessa strategialuonnoksessa esitetyn tarpeen arvioinnin ja mahdollisen toteuttamisen tukena.

Lupavelvollisuuden laajentaminen katsottiin luonnonarvo- ja ympäristövaikutuksiltaan myönteiseksi toimenpiteeksi turvetuotannon ympäristöluvassa annettavien velvoitteiden ja päästöjen hillitsemiseen kohdistuvien vaateiden kohdentuessa kaikkeen ammattimaiseen turpeenottoon. Soiden- ja turvemaiden kansallisessa strategialuonnoksessa esitetyn etukäteisarvioinnin perusteella luparajan poistaminen ei lisäisi lupaviranomaisten resurssitarpeita, koska uusia yhtä pieniä hankkeita ei arvella luvanhakuviltoitteiden vuoksi jatkossa tulevan lupakäsittelyyn (Emt. 2011, 75). Myös haastatteluaineisto tukee tätä johtopäätöstä.

Suo- ja turvemaiden strategialuonnoksessa alle 10 ha tuottajien määräksi on arvioitu n. 100. Turvetuotannon kansallisista koordinointi- ja asiantuntijatehtävistä vastuussa olevan Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselta haastateltu asiantuntija arvioi toiminnanharjoittajia olevan tällä hetkellä n. 150-200 ja alle 10 ha: n kokoisia hankkeita yhteensä n. 250 kappaletta eri puolilla maata. Alle 10 ha: n turvetuotannon katsottiin muodostuneen ongelmaksi pienten hankkeiden määrän lisääntyttyä ja hankkeiden muututtua luonteeltaan maataloustarkoitusta varten tehdystä kuiviketurpeen kotitarveotosta kaupalliseksi toiminnaksi. Haastateltujen turvetuottajien mukaan suurilla tuottajilla ei ole alle 10 ha tuotantoalueita, lukuun ottamatta yhtä koulutus/tutkimus-tarkoituksiin varattua alle 10 ha aluetta, jolla kokeillaan erilaisia puhdistustekniikoita. Suomen turvetuottajat ry:n mukaan jäsenistöön kuuluu vain kaksi turvetuottajaa, jolla on alle 10 ha: n tuotantoalueita. Yksi haastatelluista turvetuottajien edustajista arvioi, että alle 10 ha alueilla turvetuotantoa harjoitetaan pelkästään sivuelinkeinona.

Luparajaa kommentoineet ELY-keskuksien edustajat pitivät järkevänä luparajasta luopumista, jotta kaikki ammattimainen ympäristövaikutuksia aiheuttava turvetuotanto saataisiin luvanvaraiseksi. Muutama ELY-keskuksien edustaja nimesi alle 10 ha: n turvetuotannon kuulumattomuuden lupavelvollisuuden piiriin yhdeksi soiden ympäristönsuojelun ja luonnonarvojen turvaamisen tämän hetkisistä ongelmista. Alle 10 ha: n turpeenoton katsottiin aiheuttavan ongelmia erityisesti silloin kun pienistä vierekkäisistä alueista oli muodostettu käytännössä yksi suuri alue, jonka turpeen pienet tuottajat markkinoivat yhdessä lämpölaitoksille. Tällöin alueen ympäristövaikutukset ovat samaa luokkaa kuin suuren turpeenottoalueen. Kokorajaa katsottiin käytetyn myös ”yhdistelyyn”, jossa ensin haettu lupaa 9,9 hehtaarin alueelle, jonka jälkeen tuotannosta poistuneen pinta-alan tilalle oli pyritty hankkimaan lisäalaa eri toiminimellä

lupavelvollisuuden välttämiseksi. Pääosin alle 10 ha: n tuotannon kerrottiin kohdistuneen ojitetulle suolle, mutta osan myös ojittamattomalle. ELY-keskuksien haastateltavien mukaan luparajan poistaminen vapauttaisi ELY-keskuksien resursseja alle 10 ha: n luparajan väärinkäytösten valvonnasta.

Haastatteluissa nousi esille, että yrittäjien olisi mahdollista hakea yhdessä lupaa isommalle alueelle. Tällöin lupakäsittelymaksu ja luontoselvityskulut jaettaisiin, eivätkä ne kohdistuisi yhteen sivuelinkeinona turvetuotantoa harjoittavaan pienempään yrittäjään. Kotitarveoton mahdollisuuden säilyttämistä kannatettiin.