

28.3.2017

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Viitaten lausuntopyyntöönne 25.1. 2017 Drno LVM082:00/2015

Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yksityistielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Olemme pyynnöstämme saaneet lausunnonle jatkoaikaa 28.3.2017 asti. Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa asiasta seuraavaa.

Yleistä

Esitetyn lain tavoitteena olisi selkeyttää ja modernisoida yksityisteitä koskeva lainsäädäntöä sekä kirjoitustavaltaan että sisällöltään. Lain tarkoituksena olisi antaa edellytykset yksityistieverkon kehittämislle ja ylläpidolle nykyisissä olosuhteissa huomioiden muun muassa kaupungistumisen ja maaseudun ikärakenteen muutoksen sekä toisaalta luonnonvaratalouden ja elinkeinoelämän tarpeet. Samalla tarpeettomat, vanhentuneet ja muun lainsäädännön kanssa päällekkäiset säännökset poistettaisiin.

Suomen luonnonsuojeluliitto kannattaa esityksen tavoitteita, sillä nykyinen laki on ilmeisen vanhentunut, sekä sisällöllisesti että kirjoitustavaltaan. Tarkastelemme lakiehdotusta lausunrossamme pääasiassa ympäristöllisestä näkökulmasta. Tältä osin pidämme esitettyä lakiluonnosta vielä puutteellisena, sillä ympäristökysymysten osalta luonnoksessa on pitäydytty varsin pitkälti vanhassa yksityistielaisissa ja teknisessä lähestymistavassa. Koska uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on myös modernisoida nykyistä yksityistielainsäädäntöä, Luonnonsuojeluliitto toivoisi tältä osin kunnianhimoisempaa lähestymistapaa.

Ympäristönäkökohtia

Yksityisteiden rakentamiseen liittyy ympäristön- ja luonnonsuojelun näkökulmasta huomattavan paljon ongelmia ja toivomme näihin kiinnitettävän jatkovalmistelussa enemmän huomiota. Pelkät tekniset viittaussäännökset ympäristölainsäädäntöön eivät toteuta läpäisyperiaatetta, vaikka luonnoksessa läpäisyperiaate on sinänsä asiallisesti nostettu esiin (s. 80). Ilman viittaussäännöksiäkin on kuitenkin selvää, että esimerkiksi luonnonsuojelulaki on otettava yksityistielain mukaisessa päätöksenteossa huomioon. Läpäisyperiaatteen perusteella tulisi kuitenkin pohtia yksityistien rakentamisen tosiasiaallisia ympäristövaikutuksia laajemmin, sillä yksityisteiden rakentaminen voi vaikuttaa luontoon ja muuhun ympäristöön monin tavoin.

Lakiehdotuksen kohdan 4.3. arvio lain ympäristövaikutuksista on riittämätön. Arvioinnissa keskitytään vain tieoikeuden määritelmän laajentamiseen, minkä seurauksena tieoikeuden määritelmä kattaisi myös esimerkiksi sähkö- ja viestintäjohtojensijoittamisen alueelle. Kuten luonnoksessa todetaan, tähän liittyy riski siitä, että viestintä- ja sähköjohtojen sijoittaminen laajenee nykyistä useammin yksityisteiden teialueelle ja lisää samalla ympäristöllistä raskautta. Vaikka menettelyiden yksinkertaistaminen onkin sinänsä kannatettavaa, asiaa tulisi pohtia tarkemmin, sillä tieoikeuden määritelmällisen laajennuksen konkreettiset ympäristövaikutukset saattaavat olla varsin merkittäviä.

Muilta osin arvioinnissa vain todetaan, että ”esityksessä huomioidaan ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö, eikä uudistuksilla ole tunnistettu olevan muita ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia”. Tämä toteamus on selvästi puutteellinen. Esimerkiksi metsäautotiet ovat biotalouden voimistumisen myötä lisääntymässä, minkä vuoksi yksityisteiden perustamisen edellytyksistä säädettyä tulisi myös niiden ympäristövaikutuksiin kiinnittää enemmän huomiota. Samoin yksityistiet aiheuttavat usein haittaa tien lähialueen luontoarvoille, mitä ei tietöimituksissa useinkaan riittävällä tavalla huomioida. Esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaisten suojeltujen luontotyyppien sekä lajien elinympäristöjen turvaaminen tiehankkeissa varmistetaan käytännössä puutteellisesti, eikä toimijoiden oikeudellinen osaaminen ole tässä suhteessa myöskään riittävää. Kolmantena esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa vesistöjen ylitysrakenteet – erityisesti siltarummut – jotka synnyttävät usein vaellusesteitä vesistöissä ja myös vesieläinten luontaisia elinympäristöjä jää ylitysrakenteiden sulkemiksi.

Yleisemmällä tasolla tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että yksityistien rakentaminen tapahtuu menettelyssä, jossa ympäristöasioilla on yleensä ollut varsin vähän vaikutusta, eikä toimijoiden osaaminen myöskään niiden huomioon ottamista tue. Siksi olisi erityisen tärkeää selvittää lainvalmistelussa nykyistä ehdotusta laajemmin, millaisia ympäristövaikutuksia tien rakentamisella saattaa käytännössä olla ja miten yksityistielain sääntelyllä tätä tilannetta olisi mahdollista parantaa.

Ehdotettu luonnos näyttää siltä, että siihen on lähinnä siirretty vanhan lain ympäristöä koskevat säännökset sellaisenaan, ilman asian laajempaa pohtimista. Lukuisat käytännön esimerkit osoittavat, että yksityisteiden rakentaminen voi vahingoittaa luontoarvoja ja muuta lähiympäristöä varsin merkittävästi. Tästä syystä uudessa laissa tulisi ympäristölliset ulottuvuudet selvittää laajemmin ja kehittää säännöksiä vastaamaan modernin ympäristöoikeudellisen sääntelyn tavoitteita – sekä

substanssin että myös menettelyiden osalta.

Yksityisteiden käyttö ja jokamiehenoikeudet

Lakiehdotukseen sisältyy myös muita ongelmia, etenkin yksityisteiden käytön osalta. Esityksen mukaan teiden käyttö olisi lähtökohtaisesti luvanvaraista muille kuin osakkaille. Luonnonsuojeluliiton mielestä tämä lähtökohta ei ole perusteltu, vaan se vaarantaa jokamiehenoikeuden toteutumisen. Tämä ehdotus on myös perusteltu sekavasti, mikä lisää sääntelyn tulkinnanvaraisuutta liikaa. On huomattava, että lakia soveltavat pääasiassa tavalliset kansalaiset, mikä edellyttää sääntelyltä selkeyttä.

Osallistuminen ja muutoksenhaku

Yksityistielain keskeinen ongelma on ollut myös sen suppeat vaikuttamismahdollisuudet muille kuin asianosaisille. Vaikka yksityistiet perustetaan yksityisten tahojen tarpeeseen ja niiden rakentaminen sekä kunnossapito rahoitetaan pitkälti yksityisten, yksityistien varrella asuvien ihmisten toimesta, niihin liittyy aina myös yleisiä intressejä. Yksityisteillä onkin myös suuri merkitys muun muassa elinkeinoelämän kuljetuksissa, varsinkin puunhuollon ja muun maaseudun elinkeinoelämän ja asutuksen osalta. Yksityisten toimijoiden omistamia yksityisteitä on Suomessa noin 360 000 kilometriä, joten kyse ei ole millään tavalla vähäisestä kokonaisuudesta.

Näistä syistä Luonnonsuojeluliitto pitää tarpeellisena, että yksityistielain osallisuuskysymyksiä tarkasteltaisiin laajemmin ja systemaattisemmin. Tiet pirstovat yhtenäisiä metsä- ja luontoalueilta, mikä vaikuttaa usein merkittävällä tavalla mm. luonnon monimuotoisuuden turvaamisen edellytyksiin. Tästä syystä myös yksityistielakia tulisi modernisoida osallistumismahdollisuuksien osalta ja saattaa se vastaamaan nykyaikaista lainsäädäntöä. On kyseenalaista, että vuonna 2017 uudistettavassa, ympäristöön merkittävällä tavalla vaikuttavassa lainsäädännössä ei nykyaikaisia osallistumis- ja muutoksenhakumahdollisuuksia ole lähtökohtaisesti edes mainittu. Tämä tulisi jatkovalmistelussa korjata.

Pykäläkohtaisia huomiota

1 § Lain tarkoitus

Lain tavoitteisiin tulisi lisätä myös ekologinen ja sosiaalinen kestävyys sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.

3 § Määritelmät

3) Tietojen käsitettä esitetään laajennettavaksi siten, että se kattaa jatkossa myös sähkö ja viestintäjohdot ja muut kiinteistöjen käyttöä palvelevat rakenteet, rakennelmat ja laitteet. Tällä edistettäisiin erityisesti viestintä- ja sähköjohtojen rakentamista niin, että sijoituslupa

tarvittaisiin tulevaisuudessa vain tiekunnalta. Kuten edellä totesimme, tämän muutoksen ympäristöllisiä vaikutuksia on pohdittu puutteellisesti ja muutosta tulisi pohtia tarkemmin.

4 § Tieoikeuden perustamisen edellytykset

Kyseisen 4 §:n 2 momentissa mukaan tie tulee suunnitella siten, ettei tiestä tai sen käyttämisestä aiheudu ympäristölle tarpeetonta haittaa. Saman pykälän 3 momentin mukaan tieoikeutta ei saa perustaa, jos tien tekemisestä voisi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentymistä. Näiden momenttien välinen suhde on kuitenkin epäselvä. Ilmeisesti pykälän 3 momentissa esitetty seuraus estää koko tieoikeuden perustamisen, kun taas 2 momentissa on enemmän kyse tieoikeuden konkreettisesta sijoittamisesta tms. Miten 2 momentin ympäristölle tarpeeton haitta eroaa 3 momentin huomattavasta luonnon turmelemisesta ja mikä on näiden edellytysten soveltamisalan ero käytännössä? *Ympäristölle tarpeeton haitta* on käsitteellisesti epämääräinen, avoin ja tulkinnanvarainen. Miten ympäristölle aiheutuvan haitan tarpeettomuus määritellään? *Huomattava luonnon turmeltuminen* taas asettaa kynnyksen erittäin korkealla ja jättää käytännössä suuren osan merkittävistä ympäristövaikutuksista pykälän soveltamisalan ulkopuolelle. Tästä syystä haittakynnyksen tulisi olla paljon matalammalla, esimerkiksi *vähäistä suurempi*. Lisäksi ehdotettujen 2 ja 3 momentin tulisi myös olla päinvastaisessa järjestyksessä, koska 3 momentti tulee arvioitavaksi ensin.

Lisäksi haluamme huomauttaa, että tämän lakiehdotuksen 40 § sisältää käytännössä 4.2 §:n kanssa identtisen säännöksen, perusteluista päätellen ilmeisesti tarkoituksella. Tätä valintaa on vaikea ymmärtää ja se on omiaan vain sekoittamaan lain tulkintaa. Ei liene millään tavoin perusteltua sisällyttää lakiin kahta samanlaista säännöstä.

23 § Ulkopuolisen oikeus käyttää tietä

Pykälässä on tehty erottelu 1) yksityistien käyttämisestä *säännöllisiin tai tilapäisiin* kulkemiseen ja 2) jokamiehenoikeuden nojalla tapahtuvaan tai muuhun sellaiseen *satunnaiseen* toimintaan, joka ei selvästi lisää tien kunnossapitokustannuksia. Tämä erottelu on käsitteellisesti ongelmallinen, eikä lain perusteluissa tätä ole riittävästi selvennetty. Tämänkaltainen erottelu ei toimi, vaan aiheuttaa vain sekavuutta ja mielivaltaisia käytäntöjä ja sitä myöten myös riitoja. Luonnonsuojeluliitto ei muutoinkaan kannata ehdotettua muutosta ulkopuolisen tienkäytön lähtökohtaisesta luvanvaraisuudesta ja maksullisuudesta, koska muutos vaarantaa jokamiehenoikeudella turvautun erittäin tärkeän ja tarpeellisen liikkumismahdollisuuden.

42 § Tien rakentaminen Natura 2000 -verkostoon sisältyvällä alueella

Tämän pykälän merkitys suhteessa luonnonsuojelulain 10 luvun säännöksiin tulee selvittää selvästi tarkemmin kuin ehdotuksessa on tehty. YksTL-luonnoksen 42 §:n muotoilu on osin päällekkäinen esim. luonnonsuojelulain 66 §:n kanssa, mutta näiden lakien välinen yhteys on nyt erittäin sekava. Luonnonsuojelulain 64a § kieltää Natura-alueiden heikentämisen, 65

§ edellyttää arviointia hankkeiden vaikutuksista, 65a – 65c § koskee tähän liittyvää ilmoittamismenettelyä ja 66 § puolestaan hankkeelle myönnettävää lupaa. Tämän sääntelyn huomioon ottaminen YksTL:n 42 §:n osalta on hyvin epämääräisesti määritelty. Onko YksTL:n 42 § tarkoitettu joltain osin korvaamaan vai täydentämään luonnonsuojelulain sääntelyä. On erittäin keskeistä huolehtia siitä että YksTL:n mukaisessa menettelyssä varmistetaan Natura-alueiden asianmukainen huomioon ottaminen.

49 § Puiden ja pensaiden poistaminen tiealueelta ja sen läheisyydestä

Miten tämän pykälän soveltamisessa huolehditaan myös ympäristönäkökulmien ja asiaa koskevan lainsäädännön huomioon ottaminen? Puiden poistamisen yhteydessä on mahdollista vahingoittaa luontoa monin tavoin. Tässä yhteydessä myös esim. metsälaki, vesilaki ja luonnonsuojelulaki saattavat asettaa esteitä puiden, pensaiden ja muiden tienpitoa haittaavien luonnonesteiden poistamiselle.

80 § Yksityistietoimituksen hakeminen

Pykälässä tulisi lisätä velvoite liittää hakemukseen arviointi tiehankkeen ympäristövaikutuksista (esimerkiksi suhde luonnonsuojelualueisiin, voimassa oleviin kaavoihin sekä vesistö- ja kalastovaikutuksiin).

81 § Yksityistietoimituksesta ilmoittaminen muille viranomaisille ja näiden osallistuminen yksityistietoimitukseen

Yksityistietoimituksesta tulee aina ilmoittaa valtion luonnonsuojeluviranomaiselle.

Mikäli kysymyksessä on siltarummun tms. tekeminen, pitäisi toimitukseen kutsua myös kalatalousviranomaisen (nyt ELY-keskuksessa, tulevaisuudessa maakunnassa). Tämä on tärkeää siksi, että siltarumpujen rakentamisessa vältetään vaelluskalaesteiden syntyminen.

Myös kunnalla tulee olla aina puhevalta. Maankäytön ohjauksen lisäksi sen tulee myös edistää luonnonsuojelua alueellaan.

87 § Muutoksenhakuoikeus yksityistietoimituksessa tehtyyn päätökseen

Yleistä etua valvovalla viranomaisella on aina oltava muutoksenhakuoikeus yksityistietoimituksessa tehtyyn päätökseen. Päätöksestä tulee olla muutoksenhakuoikeus myös "sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen" (vertaa luonnonsuojelulaki 61.3 §). Tämä edistäisi perustuslain 20 §:n ympäristöoikeuspykälän toteutusta. Tältä osin tulee siis muuttaa myös kiinteistönmuodostamislakia.

91 § Liikenteen kieltäminen avustettavalla tiellä

On itsestään selvää, että jos yhteiskunta avustaa tietä, sen käytölle ei voi asettaa rajoituksia.

95 § Neuvonta- ja sovitteluelin

Tähän elimeen tulee saada myös ympäristöosaamista, esimerkiksi luonnonsuojelua ja kalataloutta valvovia viranomaisia sekä erilaisia järjestöjä.

XX § Tiedoksisaanti

Laissa tulisi säätää myös tietoimituksen vireilletulosta ja päätösten tiedoksiantamisesta esimerkiksi asiaankuuluvilla verkkosivuilla.

Lisätietoja

- ympäristölakimies Pasi Kallio, puhelin 040 671 9555, pasi.kallio@sll.fi

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Päivi Lundvall
toiminnanjohtaja