

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

1§ Ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen sopii huonosti LsL:n tavoitteeksi varsinkin, kun valmisteilla on samaan aikaan ilmastolaki. Sen sijaan ehdotettu ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen sopii tavoitteeksi. Siihen ei vastata lain sisällössä kuitenkaan ”läpileikkaavasti”, kuten tavoitteeksi on kirjattu.

Luonnoksessa ei ole esitetty yhtään pykälää tai momenttia, joka vastaisi esitettyyn lain tavoitteeseen ilmastonmuutoksen hillinnän edistämisestä. Parhaimmillaan päästään, myös perustelujen s. 89 mukaan siihen, että lain mukaiset toimet eivät haittaa ilmastonmuutoksen hillintää tai että hillintätoimet eivät vaaranna luonnon monimuotoisuutta. LsL voi myös estää tärkeitäkin ilmastonmuutoksen hillinnän toimia, kuten uusien energiamuotojen käyttöönottoa. Mikään LsL:n mukainen toimi ei kuitenkaan suoraan edistä ilmastonmuutoksen hillintää, koska sellaiseksi ei ole laskettava nykytilan säilyttämistä esim. metsien hiilivarantoja säilyttämällä (vanhojen suojelumetsien ollessa enemmän hiilen lähteitä kuin hiilinieluja). Lakiin ei sisälly velvollisuutta ennallistamiseen tai luonnontilan muunlaiseen palauttamiseen, ei edes valtionmailla.

Lakiehdotus lähtee edelleen nykytilan mukaisesta status quo –ajattelusta, jossa nykytilanne on normi ja jossa suojeltu luonto ja muu maankäyttö erotetaan tiukasti toisistaan. Tausta-ajatukseen sopii huonosti tosiasia Suomenkin luonnon erittäin nopeasta muuttumisesta. Miten tältä pohjalta tulkitaan ”pitkää aikaväliä”, ”luontaista esiintymisaluetta” tai ”uhanalaisuutta” muutaman vuoden kuluttua, kun eläimistö ja kasvilajit muuttuvat esim. nyt vielä vieraslajeina (ei-haitallisina) pidettävien lajien levitessä? Tai missä vaiheessa uhanalainen/tiukasti suojeltu laji tai luontotyyppi todetaan menetetyksi (esim. talvien puuttumisen vuoksi – Saimaan norpan pesintä) siten, että sen suojelemiseen keinolla millä hyvänsä ei kannata enää ryhtyä? Lakiesityksessä ei ole otettu huomioon tätä muutosta pykälätasolla, vaikka se on tavoitteena mainittu.

Vaarantuvien luontokohteiden painopiste on siirtymässä soilta metsiin, turvetuotannosta suometsien hakkuisiin, mutta tämä ei näy LSL ehdotuksessa.

Metsätalous on edelleen rajattu pois lain piiristä, koska sen luonnonsuojelua säännellään metsälaissa. Lakiesityksen perusteluista todetaan uhanalaisten metsälajien suuri määrä. Maataloutta ei ole rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle, ei myöskään rakentamista, vaikka niitä eivät koskekaan eliölajien suojelusäännökset sellaisenaan. On hieman erikoista, että perusteluissa kaikkien pykälien ei kuitenkaan katsota koskevan ”tavanomaista maataloutta”. Lain soveltamisalaa voidaan rajoittaa vain nimenomaisella säännöksellä.

Ympäristönsuojelulain (YSL) tai vesilain (vesiL) mukaiset hankkeet nähdään suoraan uhkana luonnon monimuotoisuudelle toimijoista tai hankkeiden sijoittumisesta ja koosta riippumatta (esim. pääosin kaupunki- tai teollisuusalueella). Huomionarvoista on, että lakiesityksen pykälissä ei ole rajattu esim. huomioon ottamisvelvoitetta vain maankäyttöön liittyviin YSL:n tai vesil:n mukaisiin luvanvaraisiin hankkeisiin. Näin ollen uhanalaiset luontoarvot on otettava huomioon kaikissa hankkeista, mikä lisää lupakäsittelyn kustannuksia ja ajankäyttöä. Tapauskohtaiseen harkintaan jää rajanveto ei-luvanvaraisen rakentamisen (= LSL ei käytännössä koske lainkaan) ja luvanvaraisen rakentamista vaativan toiminnan välillä (= myös uhanalaiset lajit ja luontotyypit ”otettava huomioon” & varovaisuusperiaate).

3§ Luonnoksen liittyviä termejä, joiden sisältöä (esim. harvinaistuva) ja laajuutta (esim. luontainen levinnäisyysalue) ei ole selvennetty tai se on jätetty tulkintatilanteen varaan. Termit on avattava, jos ne eivät kuulu ns. yleiskieleen. Ehdotuksessa vaikuttaisi enemmän siltä, että määriteltyihin termeihin on valittu niitä, joiden asemaa lakitekstissä halutaan korostaa. Lisäksi pykälissä on käytetty runsaasti epätäsmällisiä ilmauksia kuten arvioida, merkittävä, ottaa huomioon, kohtuudella, riittävän, vaarantaa jne. Lakitekstin soisi olevan hieman musta-valkoisempaa, kun luonnonsuojelun kohdalla tulkittavaksi jää aina myös biologinen aspekti. Tämä laaja tulkinnanvaraisuus on ehdotuksen heikoin puoli.

Lakiin tai edes sen perusteluihin ei esimerkiksi sisälly termien ilmastonmuutos, ilmastonmuutoksen hillintä/estäminen tai hillinnän edistäminen määritelmiä. Eikö ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen ole hillintätoimien auttamista tai lisäämistä, mutta ei siis itse ilmastonmuutoksen hidastaminen/hillitseminen?

Ja eikö vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lykkäämiseen ole vaikutusten estämistä tai vähentämistä (eli ei tarvita tähtäämistä eikä lykkäämistä). Huonon lakikielen perusteena ei tule käyttää huonosti suomeksi muotoiltua kv-sopimuksen tekstiä.

Lakiteksti tulisi kirjoittaa mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti siten, että myös ei-asiantuntijan on sitä mahdollista ymmärtää ja siten myös noudattaa. Tästä on myös perustuslakivaliokunnan nimenomainen ohjeistus.

7-8§ Varovaisuus- ja selvillä olo -periaatteet ovat vallitsevaa oikeuskäytäntöä. Silti niiden nimenomainen kirjaaminen lakiin saattaa uhata yksittäisen maanomistajan tai hankevastaavan oikeusturvaa, jos samanaikaisesti ei voida varmistaa, että edellytykset tiedon saannille ovat kohtuudella olemassa. Näin ei ole tilanne nykyisin, kun luonnonsuojelun tiedot ovat hajallaan eri viranomaisten takana- ja usein ei-julkisia.

Lakiesityksessä on pyritty parantamaan tätä tilannetta, mutta kirjattu varovaisuusperiaate tulee voimaan heti lain voimaantullessa, kun taas tietojärjestelmien ja tiedottamisen muutoksia vasta aletaan valmistella. Vaatimukset ainakin teoriassa kiristyvät siis ennen kuin on mahdollisuus niiden noudattamiseen. On olennainen kysymys, kuinka hyvin ja millaista tietoa maanomistajalle tai hankevastaavalle on tarjolla ja miten sitä osataan edes hakea.

Varovaisuusperiaate on kirjoitettu muotoon, jossa se koskee sekä hanketoimijoita että viranomaisia. Varovaisuusperiaatteen nimenomainen kirjaaminen lakiin johtanee lisääntyvään taloudelliseen rasitukseen luvanvaraisten hankkeiden osalta, kun lupakäsittelyssä tullaan edellyttämään selvitystä siitä, miten varovaisuusperiaate on otettu huomioon tai toisin sanoen, miksi sitä ei tarvitse noudattaa kyseisessä tapauksessa (tietoa on riittävästi). Varovaisuusperiaatetta on noudatettava myös hankkeen toteutusaikana, joten vastaava osoittamistarve voinee syntyä koska tahansa toiminnan aikana siitä riippumatta, että hankkeella on voimassa oleva lupa. Tieteellisen tiedon määrän ja laadun osoittaminen on hankevastaavalle lähes mahdoton tehtävä. Varovaisuus johtaa helposti ylivarovaisuuteen erityisesti silloin, kun esim. valvontaviranomaisella ei ole riittävää kokemusta juuri ko. toiminnasta ja/tai luontoarvosta.

Varovaisuusperiaatteen tulkintamahdollisuudet, samoin kuin ”huomioon ottaminen” lupakäsittelyissä, voivat tarjota hankkeita vastustaville tahoille uuden valitusperusteen, varsinkin kun jokainen hanke on sekä toiminnan että sijoittumisympäristönsä kannalta ainutkertainen tapaus.

"Selvillä olo siinä laajuudessa, kuin kohtuudella voidaan edellyttää". Sanamuodoistaan huolimatta tämä pykälä koskenee vain yksityishenkilöitä. On hyvin epäselvää, miten ”kohtuus” yritysten tapauksessa tulkittaisiin.

"Ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteella tai varovaisuusperiaatteella voi olla tulkintavaikutusta myös muiden lakien mukaisessa hankkeiden lupakäsittelyssä." Tässä lauseessa tavoite on muuttunut ilmastonmuutoksen hillinnäksi – ei hillinnän edistämiseksi.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Lakitekstissä luontopaneeli nimitetään vain kerran neljäksi vuodeksi – ei kerrallaan neljäksi vuodeksi. On epäselvää, katkeako paneelin työ, jos hallitus vaihtuu kesken kauden vai antaako jokainen hallitus asiasta uuden oman asetuksensa. Näillä taustaedellytyksillä ei näytä selvältä, että kyseessä olisi riippumaton tieteellinen asiantuntijaelin. Yhdistyksen arvion mukaan parempi ratkaisu olisi jättää tämä pois laista, ja noudattaa nykyistä käytäntöä selvästi poliittisesta neuvontaelimestä, tai keskittää ko. tehtäviä SYKELLE.

Yhdistys toteaa, että on tärkeä kysymys, kenellä ja missä tilanteessa on velvollisuus alueiden luonnonarvojen selvittämiseen ja vaikuttaako toiminnan luvanvaraisuus tähän vai ei.

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

Luku ei arviomme mukaan tuo juurikaan muutosta vallitseviin käytäntöihin tai suunnitelmien sitovuuteen, joskin korostaa paikallisia suunnitelmia.

Jokainen uusi tai muutettu lain mukaan pakollinen suunnitelma lisää byrokratiaa ja pääosin ohjaa viranomaisten (ELYjen) voimavaroja pois varsinaisesta luonnonsuojelutyöstä. Tyypillisesti suunnitelma kohteen kunnostuksesta tms. on tehty, mutta varoja ja/tai osaavaa tekijää suunnitelman toteuttamiseen ei enää ole.

Metso- ja Helmi-ohjelmien ja muidenkin vapaaehtoisten ohjelmien menestys saattaa osittain perustua juuri siihen, että ne eivät ole olleet LSL:n jäykkään säädöstaustaan sidottuja.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

-

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

-

6 luku Luonnonsuojelualueet

7 luku Luontotyyppien suojelu

Uhanalaisten luontotyyppien lisääminen LSL:iin on kannatettavaa ja selkeyttää asetuksen myötä tilannetta. Pykälän soveltamisalan rajaaminen vain muutaman lain mukaisiin luvanvaraisiin hankkeisiin ei sen sijaan ole. YSL:n ja vesilain sekä kaivoslain mukaiset mainitut hankkeet ovat jo nyt korostuneen vastuullisia uhanalaisten luontotyyppien säilyttämisessä.

Koska velvollisuus huomioon ottamiseen lupakäsittelyissä erityisesti ehdotukseen lisätyn uhanalaisten luontotyyppien osalta on lupaviranomaisella, tulisi myös selvitysvelvollisuuden olla viranomaisella, joka toimisi oma-aloitteisesti asiassa käyttäen luvanhakijaa huomattavasti parempia edellytyksiään selvitystyöhön. Kun lain mukaan uhanalaiset luontotyypit on otettava huomioon kaavoituksessa, tulisi asia ”huomioon otetuksi” kaavamääräykset sekä luonnonsuojelun tietojärjestelmien tiedot tarkastaen. Samalla varmistettaisiin tiedon luotettavuus verrattuna nyt vain hakijan esittämiin tietoihin. Viranomaisten oma-aloitteisuus vastaisi myös tarpeeseen erilaisten hankkeiden ja hakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta eri lupaviranomaisissa.

Positiivista on, että luontotyyppien määrittelyn perusteista säädettäisiin asetuksella, mikä lisää ennustettavuutta ja ennakoitavuutta esim. kuinka lähelle luontotyyppiä voi suunnitella toimintaa. Vaikka luontotyyppien rajaukset ilmeisesti laajenevat, ja siten estävät joitakin potentiaalia maankäyttömuotoja, on ennakolta tiedossa oleva este hankevastaaville selkeämpi ratkaisu.

Useissa kohdissa, mutta erityisesti uhanalaisten lajien ja luontotyyppien kohdalla, tulokulma luonnonsuojeluun on nurinkurinen. Luonnonarvoille koituvaa uhkaa ei mitata luonnon arvokkuuden mukaan, vaan sen mukaan, mikä toiminta (luvanvarainen vai ei, maa- ja metsätalous) luontoa uhkaa.

Viitattujen lakien/lupamenettelyiden rajaaminen vain mainittuihin ja vain nimenomaisiin lupakäsittelyihin on tarpeetonta. Viitattujen lakien uudistaminen vaikeutuu ja tahattomien muutosten riski kasvaa, kun siirretään jokin hankemuoto lupavelvollisuuden alta muuhun menettelyyn, jolloin se putoaa pois myös LSL:n mukaisesta käsittelystä siitä riippumatta, kuinka suuren potentiaalisen riskin se muodostaa luonnonarvoille. YSL:n mukainen jako luvanvaraisiin, ilmoituksenvaraisiin ja rekisteröitäviin hankkeisiin perustuu hankkeiden hallittavuuteen ja säädeltävyyteen mm. asetuksilla, jolloin hankkeiden sijoittumisen kontrollointi ja siten uhka luonnolle jää vähälle huomiolle. Tämä koskee erityisesti uusia hankemuotoja. Esim. tuulivoiman rakentamista ei aluksi pidetty lainkaan luonnonsuojeluasiana, ei myöskään ympäristölupa- tai YVA-velvollisena.

Huomioon ottamisvelvoitteen tulisi koskea kaikkia viranomaisten tietoon tavalla tai toisella (lupahakemus, ilmoitus, suunnitelman hyväksyttäminen, tukihakemus tms.) tulevia hankkeita siitä riippumatta, minkä lain mukaan lupaa haetaan, ja myös riippumatta siitä, onko kyse varsinaisesta luvasta vai esimerkiksi YSL ilmoitusmenettelystä. Vaatimus koskisi silloin myös suurinta osaa maa- ja

metsätaloudesta rahoitushakemusten kautta. Vaatimus ei olisi viranomaisten kannalta kohtuuton vaan automaattisesti edistäisi tietojärjestelmien kehitystä ja käyttöä sekä korjaisi nykytilannetta, jossa vain tietyille luvanhakijoille säilytetään kohtuuton vaatimus osoittaa ”olematon”. Myös uusien maankäyttömuotojen asema jää epäselväksi suhteessa uhanalaisiin lajeihin ja luontotyyppeihin.

Kuten todettua, luonnoksessa tuntuu olevan rajaton luottamus viranomaisten ja ympäristöalan konsulttien kykyihin ja objektiivisuuteen, sekä myös saatavuuteen. Sama ongelma näkyy myös ympäristönsuojelulaissa. Luonnonsuojelupuolella on sekä viranomaisissa että konsulteissa pääasiassa suojelusta muutoinkin kiinnostuneita henkilöitä, joiden objektiivisuus lausunnoissa ym. on vahvasti koetteilla. Lisäksi mm. lupapäätöksissä nojaututaan selvityksiin, joita eivät ole tehneet ammattilaiset, vaan esim. lintuharrastajat, koska muunlaisiakaan selvitykseen kykeneviä henkilöitä ei ole saatavilla. Lakiluonnos näyttäisi entisestään lisäävän tällaisten ei-ammattimaisten henkilöiden tarvetta. Selvitystä siitä, onko heitä riittävästi ja minkälainen on heidän ammattitaitonsa, ei liene tehty. Hankkeesta vastaavalla harvoin on itsellään ammattitaitoa arvioida palkkaamansa selvittäjän taustoja ja kykyjä, ja viranomaiset pääsääntöisesti lukevat näitä selvityksiä pilkuntarkasti. Uskottavuuden (ja saatavuuden) takia luontoarvojen selvitykset keskittyvät isoille konsulttitoimistoille, mikä lisää kustannuksia eikä välttämättä paranna selvityksen laatua. Hankkeen lupa tai luvan epääminen voi perustua täysin väärälle/epäpätevälle/tarkoitushakuiselle tiedolle.

Kustannukset mahdollisten luontoarvojen sijoittumisesta hankealueelle, tai sen vaikutusalueelle, tulevat yksinomaan hankevastaavan maksettavaksi siinäkin tapauksessa, että luontoarvoja ei havaita. Varovaisuusperiaatteen ja päätöksissä noudatettavan ”otettava huomioon” periaatteen vuoksi hankkeelleen lupaa hakeva joutuu aina laatimaan selvityksen ja vastaamaan sen kuluista. Lakiesityksessä ei määritellä sitä, millainen ja miten selvitys tulisi laatia, mikä olisi hakijan oikeusturvan kannalta oleellista. Nykytilanteessa hakija ei voi kuin joidenkin toimialojen (esim. turvetuotanto – ohjeistus) osalta tietää, millainen selvitys on riittävä, kuka sen voi tehdä ja millaisessa muodossa se on esitettävä. Jos laissa kytkettäisiin lupavelvollisten selvillä olo julkisissa tietojärjestelmissä oleviin tietoihin ja veloitettaisiin lupaviranomainen näitä oma-aloitteisesti käyttämään (nyt eivät voi kysyä mitään edes ELYltä ilman virallista lausuntopyyntöä), oltaisiin lähempänä LSL:n tarkoituksen toteuttamista kaikkia toimijoita yhdenvertaisesti kohtelemalla. Asema- ja yleiskaava-alueiden osalta pitäisi riittää kaavassa olevat tiedot mm. luontotyypeistä.

Huomioon ottaminen ei perustelujen mukaan voi yksinään muodostua luvan epäämisperusteeksi. Tarkoituksena ilmeisesti on, että uhanalaisia lajeja ja luontotyyppisiä suojataan lupaehtoja kiristämällä tai lupa-aluetta pienentämällä, koska lupaviranomainen ei voi sivuuttaa huomioon ottamisveloitettaan. Lisäksi uhanalainen kohde voi sijaita myös hankealueen ulkopuolella.

Uhanalaisuuden huomioon ottaminen voi muodostua toiminnan esteeksi, kun rajaukset tai kohtuuttomat suojausmääräykset muuttavat hankkeen taloudellisesti kannattamattomaksi. Avoimeksi jää, miten uhanalaisuuden huomioon ottaminen toteutetaan hakijoita yhdenvertaisesti kohtelemalla silloin, kun lupaviranomaisena on hankkeen sijaintikunta, eikä valtion lupaviranomainen. Selkeän tulkintalinjan muodostuminen vienee aikaa, ja vaatinee ainakin muutaman ennakkopäätöksen.

8 luku Eliölaajien suojele

Vrt. edellinen luku luontotyyppien suojelesta.

9 luku Vaihdanta, maahantuonti ja maastavienti

-

10 luku Maiseman suojele ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

-

11 luku Ekologisen kompensaaion toteuttaminen

Ekologista kompensaaiota ei voi liittää lakiin tässä vaiheessa. Asiaa ei ole valmisteltu kuten lainsäädännön muutoksia pitäisi. YM:n omien ilmoitustenkin mukaan ”Hankkeessa käynnistetään vuoden 2021 aikana ekologisen kompensaaion kokeilu pilottikohteessa”. Hankkeen tulosten perusteella ekologinen kompensaaio sisällytetään mahdollisesti kirjauksina luonnonsuojelelakiin osana lain päivitystä”, joten asian kirjaaminen velvoittavaksi pykäläksi hallituksen esityksen luonnokseen tässä vaiheessa on selkeästi ennenaikaista, koska kokeilun ja selvityksen tulokset eivät ole selvillä. ”Mahdollisesti” on muuttunut aivan päinvastaiseksi ”joka tapauksessa” -lisäykseksi. Luonnoksen laadinnassa ei tältä osin ole noudatettu annettua tehtävää. Se, että selvitysmuodoksi on valittu sinänsä erikoinen pilottikokeilu, ei poista sitä, että lainmuutoksen taustatyöt ovat tekemättä/keskeneräiset, jolloin lakia ei voi muuttaa tältä osin. Lain perustelut ovat osa lainsäädäntöä ja ohjaavat tulkintaa. Ekologisen kompensaaion osalta perusteluissa lukisi tässä vaiheessa, että pilotointi on meneillään – sen tuloksista ei olisi vielä mitään tietoa laintulkinnan tueksi. Tilannetta ei paranna edes se, että ekologisen kompensaaion pykälät on esitetty myöhemmin voimaantuleviksi, mikä pikemminkin korostaa sitä, että pykälät olisi kirjoitettu mutuntuntuman eikä asianmukaisen lainvalmistelun perusteella. Lainvalmistelun luotettavuutta ja lain hyväksyttävyyttä heikentää, jos pykälää joudutaan jo ennen niiden voimaantuloa muuttamaan, mikä olisi tässä tapauksessa jopa todennäköistä.

Bioenergia korostaa, että laissa ei ole tarpeen määrätä vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaaiota mitään. Miksi vapaaehtoinen kompensaaio pitäisi olla laissa, kun on vapaaehtoisia? Jos sen seurauksena syntyy LSL:n mukainen suojelekohde, siirtyy se automaattisesti lain muiden vastaavien kohtien alle. Vapaaehtoinen kompensaaio ei vaadi mitään erillisseurantaa eikä sille pitäisi muutoinkaan olla poikkeavaa kohtelua. Pykälillä vapaaehtoisesta omatoimisesta luonnon hyväksi tehtävästä työstä tulee kaupankäynnin kohde (onko hyväitys myytävissä, syntyykö ”hyvitysmarkkinat?”), markkinointikikka ja luvanvaraista toimintaa sen tavoista riippumatta, koska suunnitelma on hyväksyttävä viranomaisella, jolloin viranomainen pääsee vaatimuksillaan oleellisesti vaikuttamaan myös tehtävän kompensaaion kustannuksiin. Jäi myös epäselväksi, mitä muuta hyötyä kuin positiivinen maine vapaaehtoisesta kompensaaiota on sen tekijälle? Yritysten yhteiskuntavastuun säätely ei kuulu luonnonsuojelelakiin.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelelutarcoitukseen ja korvaukset

-

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

On epäselvää, mitkä ovat perustelut erilaisille voimaantulosäännöksille. Molemmat kiellot rajoittavat maanomistajan välittömiä oikeuksia maankäyttöön. 68§ pitäisi olla tiukempi, mutta näillä voimaantulosäännöksillä §67 muodostunee nopeammin sitovaksi.

Tietosuojalainsäädännön ylivarovainen tulkinta on viime vuosina merkittävästi vaikeuttanut sekä tietojen saantia että niiden ymmärrettävyyttä. Esim. kartoista poistetaan kiinteistörekisteritunnukset ja tiedon saannin kannalta oleellisten henkilöiden (naapuri, vesialueen omistaja, asiaa tunteva virkamies, tarkkailusta vastaava tms.) nimet ja yhteystiedot ovat salaisia. Tiedonkulku vaikeutuu, luontovahinkoja sattuu enemmän, yhteistyö ei onnistu ja kustannukset kasvavat. Maanomistajan tai hankevastaavan motivaatio tiedon hankintaan laskee samassa suhteessa kuin tiedon saannille tulee esteitä – vaikkapa maksullisuus (ei pysty itse hakemaan tietoa vaan joutuu maksamaan konsultille tietojärjestelmän käyttämisestä). Luonnonsuojelun kohdalla vahinko on usein peruuttamaton luontokohteen tuhoutuessa! Lakiesityksessä on käsitelty luonnonsuojelutiedon luovuttamista salassapidon kannalta vain viranomaiselta toiselle. Luontovahinkojen estämisen kannalta tärkeämpää olisi hankevastaavien ja maanomistajien tiedonsaannin turvaaminen ymmärrettävässä muodossa. ”Kohteen sijaintitieto” ei läheskään aina sellaisessa muodossa ole.

Tiedonhallinta ja tiedon saatavuus tulisi kytkeä laissa asetettuihin velvollisuuksiin tiedon hankinnasta ja esittämisestä sekä huomioon ottamisesta. Tällä hetkellä ne eivät ainakaan lupakäsittelyissä kohtaa.

Bioenergia ry pitää tärkeänä, että digitalisaation kehitystahti otetaan lainsäädännössä huomioon ja vältetään turhan yksityiskohtaisia määritelmiä lakiteksteissä. Tarvittaessa näistä voidaan säätää asetuksella, jolloin tarvittavat muutokset ovat joustavia ja nopeita.

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

-

15 luku Muutoksenhaku

-

16 luku Voimaantulosäännökset

Vesilaissa lueteltujen suojeltujen vesiluontotyyppien määrää esitetään lisättäväksi. Sinänsä kannatettava muutos jäänee useissa tapauksissa soveltamatta, koska vesiluontotyyppien tunnistaminen on vaativaa eikä kapulakielinen ”suojelutavoitteet eivät kokonaisuutena huomattavasti vaarannu” sano useimmille hankevastaaville mitään.

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

Lakiehdotukseen on tullut uutena piirteenä, nykyiseen lakiin verrattuna, taloudellisten intressien korostaminen. Ongelmaksi muodostuu se, että taloudellisia vaikutuksia ei ole käsitelty koko lain ja kaikkien pykälien osalta, vaan valikoivasti lähinnä uusien asioiden osalta. Lain perusteluihin ei sisälly kustannusvaikutusarviota kuin viranomaisten puolelta. Näennäisesti viranomaisille asetetut vaatimukset perusteluista ja huomioon ottamisesta aiheuttavat potentiaalisen taloudellisen ja tiedollisen esteen uusille maankäytön harjoittajille, kun luvanhakijalta tai esim. ranta-asemakaavan laadittajalta vaaditaan epärealistisen tarkkoja selvityksiä hankealueen luonnonarvoista.

Lakiesityksessä ei ole korjattu nykyisen lain tilannetta lupavelvollisten hankkeiden korostuneesta vastuusta, vaikka nykyisen lain voimassaoloaikana sekä lupavelvollisten hankkeiden luettelot (lähinnä YSL) että niiden yleisyys ja suuruusluokat ovat merkittävästi muuttuneet esim. tuulivoima, isot siltahankkeet, kuivatusojitushankkeet tai hakkuiden keskipinta-alat.

Luonnonsuojelualueiden perustamisedellytysten laajentaminen on positiivinen muutos, joka selkeyttää nykytilannetta mm. suojelualueiden lähialueilla.

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

-

Ilmastonmuutoksen hillintä

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

Ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen sopii huonosti LsL:n tavoitteeksi varsinkin, kun valmisteilla on samaan aikaan ilmastolaki. Sen sijaan ehdotettu ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen sopii tavoitteeksi. Siihen ei vastata lain sisällössä kuitenkaan ”läpileikkaavasti”, kuten tavoitteeksi on kirjattu.

Luonnoksessa ei ole esitetty yhtään pykälää tai momenttia, joka vastaisi esitettyyn lain tavoitteeseen ilmastonmuutoksen hillinnän edistämisestä. Parhaimmillaan päästään, myös perustelujen s. 89 mukaan siihen, että lain mukaiset toimet eivät haittaa ilmastonmuutoksen hillintää tai että hillintätoimet eivät vaaranna luonnon monimuotoisuutta. LsL voi myös estää tärkeitäkin ilmastonmuutoksen hillinnän toimia, kuten uusien energiamuotojen käyttöönottoa. Mikään LsL:n mukainen toimi ei kuitenkaan suoraan edistä ilmastonmuutoksen hillintää, koska sellaiseksi ei ole laskettava nykytilan säilyttämistä esim. metsien hiilivarantoja säilyttämällä (vanhojen suojelumetsien ollessa enemmän hiilen lähteitä kuin hiilinieluja). Lakiin ei sisälly velvollisuutta ennallistamiseen tai luonnontilan muunlaiseen palauttamiseen, ei edes valtionmailla.

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

1) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseen?

Ekologista kompensaatiota ei voi liittää lakiin tässä vaiheessa. YM:n omien ilmoitustenkin mukaan ”Hankkeessa käynnistetään vuoden 2021 aikana ekologisen kompensaation kokeilu pilottikohteessa”. Hankkeen tulosten perusteella ekologinen kompensaatio sisällytetään mahdollisesti kirjauksina luonnonsuojelulakiin osana lain päivitystä”, joten asian kirjaaminen velvoittavaksi pykäläksi hallituksen esityksen luonnokseen tässä vaiheessa on selkeästi ennen aikaista, koska kokeilun ja selvityksen tulokset eivät ole selvillä.

Se, että selvitysmuodoksi on valittu sinänsä erikoinen pilottikokeilu, ei poista sitä, että lainmuutoksen taustatyöt ovat tekemättä/keskeneräiset, jolloin lakia ei voi muuttaa tältä osin. Lain perustelut ovat osa lainsäädäntöä ja ohjaavat tulkintaa. Ekologisen kompensaation osalta perusteluissa luki tässä vaiheessa, että pilotointi on meneillään – sen tuloksista ei olisi vielä mitään tietoa laintulkinnan tueksi. Tilannetta ei paranna edes se, että ekologisen kompensaation pykälät on esitetty myöhemmin voimaantuleviksi Lainvalmistelun luotettavuutta ja lain hyväksyttävyyttä heikentää, jos pykälä joudutaan jo ennen niiden voimaantuloa muuttamaan, mikä olisi tässä tapauksessa jopa todennäköistä.

2) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat toimialojen suunnittelemiin hankkeisiin?

Laissa ei ole tarpeen määrätä vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta mitään. Miksi vapaaehtoinen kompensaatio pitäisi olla laissa, kun on vapaaehtoisia? Jos sen seurauksena syntyy LSL:n mukainen suojelukohde, siirtyy se automaattisesti lain muiden vastaavien kohtien alle. Vapaaehtoinen kompensaatio ei vaadi mitään erillisseurantaa eikä sille pitäisi muutoinkaan olla poikkeavaa kohtelua. Pykälillä vapaaehtoisesta omatoimisesta luonnon hyväksi tehtävästä työstä tulee kaupankäynnin kohde (onko hyvitys myytävissä, syntyykö ”hyvitysmarkkinat?”), markkinointikikka ja luvanvaraista toimintaa sen tavoista riippumatta, koska suunnitelma on hyväksyttävä viranomaisella, jolloin viranomainen pääsee vaatimuksillaan oleellisesti vaikuttamaan myös tehtävän kompensaation kustannuksiin. Jäi myös epäselväksi, mitä muuta hyötyä kuin positiivinen maine vapaaehtoisesta kompensaatiosta on sen tekijälle? Yritysten yhteiskuntavastuun säätely ei kuulu luonnonsuojelulakiin.

Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla

1) ehdotetulla tavalla poistamalla viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla?

-

2) muulla tavalla (miten)?

-

Muut huomiot

Muita huomioita esityksestä

Nykyinen luonnonsuojelulaki on maanomistajien ja elinkeinoelämän kannalta ollut melko toimiva ja ennustettava. Lausunnolla olevassa luonnoksessa useat ehdotetut säännökset heikentäisivät luonnonsuojelulain toimivuutta, selkeyttä ja hyväksyttävyyttä.

Lakiehdotuksen valmistelu on vielä kesken, mikä ehdotuksen puutteina. Ehdotuksessa vaikutusten arviointi jää taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta puutteelliseksi ja vähentää lain ennakoitavuutta, hyväksyttävyyttä eikä ole omiaan tehostamaan hallintoa. Luonnonsuojelulain toimeenpanosta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on arvioitava laajemmin myös ottamalla huomioon vaikutukset muun muassa työllisyyteen, verotuloihin ja yritysten toimintaedellytyksiin.

Selkeytyykö luonnonsuojelulain rooli ja kenen kannalta, jos lakiehdotus avaa uusia, tulkintaa vaativia vaatimuksia ja osin ristiriitaisiakin tavoitteita esim. ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja hillinnän edistämiseksi? Jää nähtäväksi, miten luonnonsuojelulain soveltaminen samaan aikaan valmisteltavan ilmastolain kanssa onnistuu ja kuinka luonnonsuojelulain rooli voisi selkiytyä?

Tulkinnanvaraisuus, päällekkäisyys tai muutoin epäselvä sääntely ei ole laadukasta lainsäädännön valmistelua. Luonnonsuojelulaki on osa laajempaa keinovalikoimaa, jolla luonnon monimuotoisuutta voidaan ylläpitää ja parantaa. Luonnonsuojelua voidaan edistää jopa tehokkaammin vapaaehtoisuuteen ja kannusteisiin perustuvilla keinoilla, kuten METSO- ja Helmi-ohjelmilla, kuin lainsäädännöllisin velvoittein ja rajoittein.

On huomattava, että tämä lausunnolla oleva ehdotus ei ole asiaa valmistelleen työryhmän laatima ehdotus, vaan ympäristöministeriön ehdotus. Työryhmän jäsenten eriävät näkemykset eivät ole osana lausuntomateriaalia eikä valmistelun aikana ei ole riittävällä tavalla yhteensovitettu erilaisia näkemyksiä. Lausuntokierroksen jälkeen valmisteleavan projektiryhmän työ jatkuu. Lausunto- ja muu julkinen palaute onkin syytä ottaa tarkasti huomioon lopullista esitystä laadittaessa ja varata lisävalmisteluun riittävästi aikaa.

Laurikka Harri
Bioenergia ry

Salo Hannu
Bioenergia ry