

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

Lakiin ollaan kirjaamassa ympäristöoikeudessa oikeudellisena ohjaavana periaatteena jo voimassa oleva varovaisuusperiaate. Sinänsä informatiivisena lisänä periaatteen kirjaus on perusteltu. Kuitenkin huomiota tulee kiinnittää siihen, että periaatteen kirjaaminen lainsäädäntöön auki ei välttämättä omaa vaikutuksia ensivaikutelmaltaan juridisesti, mutta sillä voi olla tosiasiallinen vaikutus esimerkiksi viranomaisten päätöksentekoon. On siis olemassa vaara siitä, että viranomaisen päätöksenteko muuttuu vain siitä syystä, että periaate on vaikuttavampi ja enemmän esillä, kun se on kirjattu lakiin auki. Huomattavaan osaan viranomaispäätöksiä ei haeta muutosta, joten periaate vaikuttaisi tosiasiallisesti jäämällä tältä osin tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Vaarana on, että periaate saa vahvemman aseman kuin oikeuskäytäntö on tarkoittanut hallintomenettelyssä. Pahimmassa tapauksessa periaatteesta voi tulla lakiin kirjattuna perustelu, johon nojataan joka tilanteessa, vaikka siihen ei olisi tarvetta ja varsinkin silloin, kun muuta sanottavaa hakemuksesta ei viranomaisella olisi. Periaatteen käytön kynnyks voisi alentua enemmän, kuin mikä on tarkoitus.

KKL: Ei huomautettavaa.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Viranomaiset ja muut toimijat on sijoitettu omaan lukuunsa, mikä selkeyttää luonnonsuojelulakia.

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

Kalatalouden Keskusliitto pitää vapaaehtoisten luonnonsuojelun toimenpideohjelmien oikeusperustan luomista perusteltuna. Vapaaehtoisen ja yksityisen luonnonsuojelutoiminnan vaikutus on merkittävä ja olennainen voimavara luonnonsuojelussa. Tätä edesauttaa lakiin ehdotetut oikeusperustan luomiset ja erilaiset yksityisille toimijoille luonnonsuojelusta myönnettävät kannustimet.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Vapaaehtoisen ja yksityisen luonnonsuojelutoiminnan vaikutus on merkittävä ja olennainen voimavara luonnonsuojelussa. Tämän perusteella rahallisen avustuksen mahdollistaminen hankkeisiin ja toimenpiteisiin luonnon monimuotoisuuden ja luonnon- ja kulttuurimaiseman suojelun ja hoidon edistämiseksi voi olla merkittäviä positiivisia vaikutuksia vapaaehtoisen luonnonsuojelun toteutumiselle ja edellytyksille – myös osakaskuntien ja muiden vesialueiden omistajien näkökulmasta. Olennaista vapaaehtoisen toiminnan näkökulmasta on se, että avustuksen hakijalla on selkeä kuva siitä, mihin tukea voidaan käyttää ja mitkä ovat tuen myöntämisen edellytykset.

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

Ei huomautettavaa.

6 luku Luonnonsuojelualueet

Kalatalouden Keskusliitto pitää perinneluontotyyppien suojelua perusteltuna ja hyvänä tavoitteena sinänsä. Alla esitetyn perusteella Kalatalouden Keskusliitto pitää kuitenkin ongelmallisena luvussa ehdotetun sääntökokonaisuuden sisältämiä omistusoikeuden liiallisia rajoituksia.

Ongelmallisena Kalatalouden Keskusliitto pitää muun muassa ehdotetun lain 63 §:ää. Kyseisen pykälän perusteella maanomistaja voitaisiin velvoittaa korvaamaan valtiolle luonnonsuojelualan heikentämisen. Tämä on ongelmallista ensinnäkin siksi, että maanomistaja on voinut luovuttaa aluetta vapaaehtoisesti korvausta vastaan määräajaksi luonnonsuojelutarkoitukseen. Määräajan umpeuduttua maanomistaja joutuisi mahdollisesti korvaamaan väitety heikkenemisen. Tämä johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen maanomistajan näkökulmasta, joka on määräajaksi luovuttanut alueen luonnonsuojelutarkoitukseen ja käytännössä menettää hänelle tästä omistusoikeuden heikentämisestä korvattun summan.

Kalatalouden Keskusliitto pitää ongelmallisena mahdollisuutta perustaa luonnonsuojelun alue Natura 2000 -verkostoon sisältyvälle, luonnonsuojelulain keinoin toteutettavalle alueelle ilman maanomistajan suostumusta. Kyseinen kirjaus olisi omistusoikeuden näkökulmasta ongelmallinen. Kalatalouden Keskusliitto painottaa, että nykyinen järjestelmä on toimiva ja toisaalta Keskusliiton näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti tehokkaampaa olisi toteuttaa muutokset kuten esityksessä on muutoin edellä ehdotettu, eli vapaaehtoisuuden ja erilaisten kannustimien avulla. Pakkolunastukset ja erityisesti vesialueita koskevat vaikeat arvostustilanteet johtaisivat todennäköisesti oikeusprosesseihin erityisesti vesialueiden arvostamisen näkökulmasta. Vesialueiden arvostaminen on todettu vaikeaksi ja riittäväksi asiaksi pakkolunastustilanteissa. Kalatalouden Keskusliiton käsityksen mukaan vapaaehtoisuuteen perustuvat vesialuekaupat olisivat tehokkaampi tapa toteuttaa luonnonsuojelua.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että luvun 6 sisältämät säännökset sisältävät vähintään ongelmallisia ehdotuksia omistusoikeuden suhteen. Kalatalouden Keskusliitto painottaa, että omistusoikeus on perustuslaissa taattu perusoikeus ja kyseisen luvun perusteella ei välity käsitystä siitä, että lakiehdotuksessa omistusoikeus on otettu riittävällä tavalla huomioon. Kyseisen luvun

kirjaukset nyt esitetyssä muodossa johtavat tulevaisuudessa oletettavasti runsaan kritiikin kohteeksi ja vältettävissä olevaan vastakkainasetteluun maanomistajien ja lunastajan välillä.

7 luku Luontotyyppien suojelu

Kalatalouden Keskusliitto pitää perusteltuna ja hyvänä ehdotuksena sitä, että uhanalaisten luontotyyppien hoitoon ehdotetaan mahdollisuutta myöntää tukea tai avustusta. Kalatalouden Keskusliitto pitää perusteltuna ehdotuksena sitä, että luonnonsuojelun valtion viranomainen voisi toteuttaa hoitotoimia suojeltujen ja tiukasti suojeltujen luontotyyppien esiintymillä, mikäli maanomistaja antaa tähän suostumuksensa, koska maanomistajalla ei välttämättä ole tarvetta tai mahdollisuuksia vastata itse hoitotoimista.

8 luku Eliölajien suojelu

Kalatalouden Keskusliitto esittää, että 83 §:ään seuraavat muutokset:

+ ”Luovutuksesta tai toimituksesta Luonnontieteelliselle keskusmuseolle tai tutkimuskäyttöön toimitetusta eläimestä aiheutuneet kulut korvataan luovuttajalle”

= ”...se saadaan ottaa talteen ja ilman aiheetonta viivytystä luovuttaa Luonnontieteelliselle keskusmuseolle, muulle luonnontieteelliselle museolle tai laitokselle tai korkeakoululle, jonka on haettava hallussapitoon 89 §:ssä tarkoitettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lupa. Luovutuksesta tai toimituksesta Luonnontieteelliselle keskusmuseolle tai tutkimuskäyttöön toimitetusta eläimestä aiheutuneet kulut korvataan luovuttajalle.”

Kalatalouden Keskusliitto esittää, että 85 §:ään seuraavat muutokset:

+ ” kalataloudelle”

= ”Lintulajien osalta poikkeamisen edellytyksenä on 1 momentissa säädetyn lisäksi, ettei sille ole muuta tyydyttävää ratkaisua, ja että poikkeus on tarpeen a) eläimistön ja kasviston suojelemiseksi; b) kansanterveyden sekä lentoturvallisuuden ja muun yleisen turvallisuuden turvaamiseksi; c) viljelmille, kotieläimille, metsille, kalataloudelle ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi;”

+ ”kalataloudelle ja kalojen lisääntymisaikana paikallisesti määritetyille alueille”

= ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi sallia määräaikaaisesti poiketa rauhoitetun lajin häiritsemiskiellosta maantieteellisesti rajatulla alueella, mikäli lajin runsaslukuisuudesta johtuen on todennäköistä, että lajin yksilöt aiheuttavat ennakoimattomasti kohdentuvaa, erityisen merkittävää vahinkoa viljelmille, kalataloudelle ja kalojen lisääntymisaikana paikallisesti määritetyille alueille.”

Edellä todettu muutosehdotus on kalatalouden näkökulmasta tärkeä ja osaltaan on linjassa ja tukee valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaista ohjelmaa vahvistaa suomalaista kalataloutta ja suomalaisten kalankulutusta. Käytännössä toimiva kalatalous tarvitsee mahdollisuuksia poikkeuksiin tämän osalta. Kalatalous on kestävässä tilanteessa muun muassa suhteessa merimetsoihin. Ilman asianmukaista puuttumista kalatalouden edellytyksiä heikentäviin tekijöihin poikkeusmahdollisuuksien avulla on tilanne omiaan heikentämään hallituksen tavoitetta kasvattaa kaupallisen kalastajien määriä Suomessa ja toisaalta siten laajemmin suomalaisen kalastuselinkeinoon kasvattamista ja Suomessa pyydetyn kalan kulutusta.

9 luku Vaihanta, maahantuonti ja maastavienti

Ei huomautettavaa.

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Luvun säännökset vastaisivat voimassa olevan lain säännöksiä.

KKL: Kalatalouden Keskusliitto ehdottaa lain tarkentamista 97 §:n osalta. Pykälä koskee kieltotauluja. Pykälän mukaan: "Maa- tai vesialueelle ei saa pystyttää sellaista kulkemisen, mairinnousun tai muun jokamiehen oikeuden käyttämisen kieltävää taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta."

Kalatalouden Keskusliitto on saanut useita yhteydenottoja perusteettomista kalastuksenkieltokylteistä, joita maanomistajat ovat pystyttäneet maille lähelle vesistöjä. Kyseisissä kylteissä on saatettu todeta esimerkiksi, että "kalastus kielletty" tai "viehekalastus kielletty", vaikka vesistöissä ei olisi mitään lakiin perustuvaa rajoitusta voimassa. Kyseisillä kylteillä pyritään siis rajoittamaan yleiskalastusoikeuksia johtamalla kalastajia harhaan. Viranomaiset eivät ole voineet puuttua tilanteeseen.

Ehdotettu 97 § sisältää kiellon pystyttää perusteettoman kieltotaulun, joka koskee jokamiehen oikeuksia. Kalatalouden Keskusliitto ehdottaa, että kyseiseen pykälään lisättäisiin kiello pystyttää yleiskalastusoikeuksia koskeva perusteeton kieltotaulu. Nimenomainen laissa todettu kiello olisi tarpeellinen paitsi informatiivisuuden vuoksi myös siksi, että viranomaiset voisivat ryhtyä toimenpiteisiin kieltotaulujen poistamiseksi.

Kalastamisen tai tarkemmin yleiskalastusoikeuksien käyttämisen osalta tulkinnallisesti on ollut ongelmallista, onko se jokamiehen oikeus vai ei ja onko perusteettomiin kalastuksenkieltokyltteihin mahdollista puuttua nykyisen luonnonsuojelulain 36 §:n nojalla. Kalastuslain (379/2015) 7 §:ssä luetellaan yleiskalastusoikeudet. Kalastuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 192/2014) yleiskalastusoikeudet määritellään "jokamiehen oikeuksia luonteeltaan lähellä oleviksi". Toisaalta samaisessa hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että ainakin onkiminen ja pilkkiminen ovat jokamiehen oikeuksia (s. 100).

Tulkinnallinen epäselvyys poistuisi viittauksella yleiskalastusoikeuksiin. Yleiskalastusoikeudet on määritelty kalastuslain 7 §:ssä. Yleiskalastusoikeuksiin kuuluu maksuttomana onkiminen, pilkkiminen ja silakanlitkaus sekä maksullisena viehekalastus.

Kalatalouden Keskusliitto ehdottaa, että ehdotetun luonnonsuojelulain 97 §:n sisältöä muokataan seuraavasti: "Maa- tai vesialueelle ei saa pystyttää sellaista kulkemisen, mairinnousun tai muun jokamiehen oikeuden tai yleiskalastusoikeuksien käyttämisen kieltävää taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta.". Kalatalouden Keskusliitto toteaa, että muotoilu voidaan toteuttaa myös muulla tavalla mutta olennaista on se, että perusteettomien rajoituskylltien pystyttämisen kieltä ulottuisi koskettamaan myös yleiskalastusoikeuksia.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Kuten todettua, Kalatalouden Keskusliitto pitää ongelmallisena muun muassa ehdotetun lain 63 §:ää. Ekologisen kompensaation järjestelmä on sinänsä hyvä luonnonsuojelullinen mekanismi, kun kyseessä on suuret ja taloudellista voimaa omaavat toimijat, kuten julkishallinnon toimijat ja yritykset. Sen sijaan luonnolliset henkilöt maanomistajina voisivat joutua kompensaation näkökulmasta kohtuuttomaan tilanteeseen. Esimerkiksi määräaikaisen suojelun lakkaamisen ei tulisi synnyttää mitään kompensaatiovelvollisuutta maanomistajalle.

Ekologisen kompensaation tilanteessa maanomistajan omaisuudensuoja voi esimerkiksi heiketä silloin, kun poikkeuspäätöksessä on velvoitettava heikennyksen aiheuttaja hyvittäviin toimenpiteisiin. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki lähtee siitä, että ellei poikkeusta myönnetä, maanomistaja voi saada korvauksia. Ehdotettavan lain osalta tilanne olisi kuitenkin se, että jos poikkeus myönnetään, maanomistaja voi joutua toteuttamaan hyvittäviä toimenpiteitä, ja näistä aiheutuu kustannuksia. Tätä voi pitää heikennyksenä voimassa olevaan tilanteeseen ja merkittävänä ja jopa liiallisena puuttumisena omistusoikeuteen.

Kalatalouden Keskusliiton näkökulmasta kompensaatiojärjestelmän valmistelua ja tarkempaa suunnittelua on jatkettava ottaen huomioon omistusoikeus entistä tarkemmin ja siihen puuttumisesta aiheutuva oikeudenmenetys. Tällä hetkellä lakiesitys vaikuttaisi siltä, että se antaisi mahdollisuuden velvoittaa sen, jonka omistusoikeutta on loukattu, suorittamaan omistusoikeutta loukkaavalla tavalla korvauksia.

Kalatalouden Keskusliitto kannattaa vapaaehtoisuuteen perustuvaa kompensaatiomallia, joka on nostettu esille sivulla 97 – tämä tuo toisaalta kompensaation hyödyt osaksi luonnonsuojelujärjestelmää mutta välttää omistusoikeuteen ja sen ydinalueelle kohdistuvat loukkaukset.

Mikäli ekologisen kompensaation mallissa pitäydytään, on se ehdottomasti toteutettava nyt suunnitellulla tavalla pilotoinnilla ja portaittain.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Kalatalouden Keskusliitto pitää perusteltuna, että luonnonsuojelulain korvaussäätelyä tarkennetaan ja täydennetään.

Kalatalouden Keskusliitto on edellä todennut, että se pitää ongelmallisena mahdollisuutta perustaa luonnonsuojelualue Natura 2000 -verkostoon sisältyvälle, luonnonsuojelulain keinoin toteutettavalle alueelle ilman maanomistajan suostumusta sekä siihen liittyvästä omaisuuden suojan vaarantavasta sääntelystä.

Kalatalouden Keskusliitto pitää perusteltuna kumulatiivisten haittojen huomioon ottamisesta ehdotetussa laissa.

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Ei huomautettavaa.

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Ei huomautettavaa.

15 luku Muutoksenhaku

Ei huomautettavaa.

16 luku Voimaantulosäännökset

Ei huomautettavaa.

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

Ei huomautettavaa.

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Ehdotukset pääasiassa selkeyttävät luonnonsuojelulain sisällöllistä hahmottamista ja tuovat lakiin kirjattuna pääosin perusteltuja seikkoja, kuten vapaaehtoisten luonnonsuojelun toimenpideohjelmien oikeusperustan. Toisaalta laissa on joltain osin luotu riita- ja kritiikkialttiita malleja, jotka eivät perustu luonnonsuojelun vapaaehtoisuuteen, vaan toimivat velvoittavasti, kuten

ekologinen kompensatio. Tältä osin ehdotusta olisi tarkasteltava kriittisesti erityisesti siitä näkökulmasta, mitä mahdollisia ongelmia ja loukkauksia se voisi tulevaisuudessa aiheuttaa yksityisille maa- ja vesialueen omistajille. Esimerkiksi, jos maanomistaja on luovuttanut määräaikaiseen käyttöön maa- tai vesialueensa luonnonsuojeluohjelmaa varten ja hänelle on tästä omistusoikeuden määräysvallan kaventumisesta johtuen maksettu korvausta, ei voi syntyä tilannetta, jossa määräajan päättyessä maa- tai vesialueen omistajan olisi suoritettava ekologista kompensatiota. Omistusoikeuden määräysvallan heikkenemisessä on syytä tarkemmin myös ottaa huomioon se, että yksityinen maanomistaja ja tarkemmin mikäli kyseessä on luonnollinen henkilö, ei omaa samanlaista taloudellista kykyä ekologiseen kompensatioon, kuin oikeushenkilö.

Ilmastonmuutoksen hillintä

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

Ei huomautettavaa.

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

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

Ekologista kompensatiota käsitelty edellä. Kalatalouden Keskusliitto kannattaa ensisijaisesti ekologisen kompensaation vapaaehtoisuutta, kuten vaihtoehtoisissa tavoissa toteuttaa malli (s. 97), on todettu.

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

Ei huomautettavaa.

Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

Pidätkö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla

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

Ei huomautettavaa.

2) muulla tavalla (miten)?

Ei huomautettavaa.

Muut huomiot

Muita huomioita esityksestä

Ei huomautettavaa.

Rauhala Elias
Kalatalouden Keskusliitto