



Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

-

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

-

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

-

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

-

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

-

6 luku Luonnonsuojelualueet

-

7 luku Luontotyyppien suojelu

-

8 luku Eliölajien suojelu

-

9 luku Vaihdanta, maahantuonti ja maastavienti

-

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

-

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

-

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

-

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

-

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

-

15 luku Muutoksenhaku

-

16 luku Voimaantulosäännökset

-

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

-

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

-

Ilmastonmuutoksen hillintä

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

-

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

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

-

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

-

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki. Voimassa olevaa luonnonsuojelulakia ajantasaistettaisiin ja sen vaikuttavuutta parannettaisiin lajien ja luontotyyppien suojelun tehostamiseksi, luontotiedon hallinnan kehittämiseksi, ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja sen hillinnän edistämiseksi sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämiseksi. Lakiin sisällytettäisiin muun muassa kokonaan uusia säännöksiä ekologisesta kompensatiosta eli suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen hyvittämisestä, luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta. Luontotyyppien suojelun keinovalikoimaa laajennettaisiin muun muassa säätämällä eräistä tiukasti suojelluista luontotyypeistä. Lakiin sisältyisi uusi säännös uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioon ottamisesta eräiden muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi eräisiin muihin lakeihin luonteeltaan lähinnä teknisiä muutoksia, joilla muutettaisiin niissä olevat viittaukset luonnonsuojelulakiin vastaamaan uuden luonnonsuojelulain säännöksiä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan erityisesti huomiota muutoksenhakuun liittyviin näkökohtiin ja eräisiin lakien välisiin suhteisiin. Korkein hallinto-oikeus toteaa esitysluonnoksesta tarkemmin seuraavaa:

1 Luonnonsuojelulain nojalla tehtävät päätökset ja niiden valituskelpoisuus

1.1 Lähtökohta

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen ratkaistavaksi. Luonnonsuojelulain nojalla toteutettavalla suojelulla ja tehtävillä päätöksillä on tyypillisesti oikeusvaikutuksia maanomistajaan tai muihin kyseisellä alueella toimiviin tahoihin. Lähtökohtana tulee näin ollen olla valitusoikeus kaikista luonnonsuojelulain nojalla tehtävistä päätöksistä.

1.2 Tiukasti suojeltavia luontotyyppjä koskeva vaarantamiskielto

Ehdotetun lain 68 §:ään sisältyisi eräiden luontotyyppien osalta ns. tiukan suojelun malli, jossa säännöksessä mainittujen luontotyyppien vaarantamiskielto tulisi voimaan pelkän sijaintia koskevan tietojärjestelmätallennuksen perusteella. Menettelyyn ei liittyisi valituskelpoista päätöstä. Vaarantamiskiellosta voitaisiin kuitenkin myöntää poikkeus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä, ja suojeluun liittyisi myös uuden lain 112 §:ssä säädetty valtion korvausvelvollisuus.

Edellä mainittu valitusmahdollisuutta koskeva lähtökohta on tunnistettu esityksen yleisperusteluissa tiukasti suojeltavien luontotyyppien säännösehdotuksen vaihtoehtojen arvioinnissa. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, ettei valitun tiukan suojelun sääntelyvaihtoehdon yksityiskohtaisissa perusteluissa tai esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa ole tässä vaiheessa tarkemmin arvioitu sääntelymallin vaikutuksia maanomistajien oikeusturvaan.

1.3 Ohjelmia ja suunnitelmia koskevat päätökset

Uuteen lakiin esitetään säännöksiä kansallisesta luonnon monimuotoisuusstrategiasta (14 §) sekä vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmasta (15 §), jotka valtioneuvosto hyväksyy. Uuden lain 132 §:n 1 momentissa säädetään yleisesti muutoksenhausta valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen ilman, että muutoksenhakukelpoisia päätöksiä on säännöksissä yksilöity. Sääntely voi johtaa tulkinnanvaraisuuteen sen suhteen, mitä päätöksiä muutoksenhaku koskee. Vastaava tulkinnanvaraisuus voi liittyä Metsähallituksen antamaan luonnonsuojelun hoito- ja käyttösuunnitelmaan (58 §) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen antamaan maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnitelmaan (92 §).

Korkein hallinto-oikeus esittää, että esitystä ja sen perusteluja täsmennetään ohjelmien ja suunnitelmien oikeusvaikutusten osalta, jotta niitä koskevien päätösten valituskelpoisuuden arviointiin ei liittyisi tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta.

1.4 Ekologista kompensatiota koskevat päätökset ja määräykset

Uuden lain 11 lukuun esitetään säännöksiä ekologisesta kompensaatiosta eli suojelluille luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisestä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen luontotyyppin tai eläinlajien suojelusta myöntämässä poikkeamispäätöksessä annettaisiin 101 §:n nojalla tarpeelliset määräykset heikentämistä hyvittävästä toimenpiteistä. Hyvittävästä toimenpiteistä laadittaisiin ehdotetun lain 100 §:n mukaisesti suunnitelma. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella vaikuttaisi siltä, että muutosta heikennysten hyvittämisestä koskeviin määräyksiin olisi mahdollista hakea samassa yhteydessä kuin rajauspäätöksestä poikkeamisesta. Ilmeisesti tässä yhteydessä olisi mahdollista valittaa myös hyvittämissuunnitelman sisällöstä. Mikäli elinkeino-, liikenne- tai ympäristökeskus lain 101 §:n 2 momentin mukaan hyväksyy kompensaatioksi ennakkolisesti vapaaehtoisesti tuotetut luonnonarvot, kyseisen päätöksen valituskelpoisuutta lienee tarkoitus arvioida lain 132 §:n 2 momentin nojalla.

Korkein hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että säännösten perusteluissa arvioidaan nykyistä selkeämmin ekologiseen kompensaatioon liittyvien päätösten ja määräysten muutoksenhakukelpoisuutta ja kuvataan, missä yhteydessä ja minkä säännöksen perusteella päätökset tai määräykset voivat olla muutoksenhaun kohteena. Erityisesti uudentyyppisten sääntelymallien osalta muutoksenhaun on syytä olla täsmällisesti ja selkeästi säänneltyä.

2 Muutoksenhakua koskevat säännökset

2.1 Muutoksenhaku ympäristöministeriön päätöksistä

Uuden lain 132 §:n 1 momentissa säädettäisiin nykyiseen tapaan suorasta muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa, kun kyse on luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta luopumisesta tai valtion lunastusoikeutta koskevasta ympäristöministeriön tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä. Ministeriön päätöksiin liittyvän valitustien osalta esitetty menettely poikkeaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (jatkossa HOL) 8 §:n yleissäännöksestä, jonka mukaan ministeriön päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Poikkeamista HOL:n mukaisesta pääsäännöstä perustellaan ehdotuksessa ministeriön päätösten erityisen merkittävällä ja laaja-alaisella luonteella, minkä vuoksi valitus olisi perusteltua tehdä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi perusteluna todetaan, että vastaavia lunastuspäätöksiä tehdään myös valtioneuvoston yleisistunnossa, jonka päätöksestä HOL 8 §:n yleissäännöksen mukaan valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunto päättää luonnonsuojeluohjelman ja Natura 2000 -alueiden hyväksymisestä sekä jälkimmäisten suojelusta myönnettävien poikkeusten hyväksymisestä, jolloin muutoksenhaku vastaavasti on suora valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Uuden lain 113 §:n mukaan, joka vastaisi nykyisen lain 52 §:n 2 momenttia, lunastuslupa-asian voi ratkaista ympäristöministeriö, jos kysymys on alueesta, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan tai kuuluu lainvoimaisen valtioneuvoston ehdotuksen mukaan Natura

2000 -verkostoon mainitun lain nojalla toteutettavaksi tarkoitettuna kohteena. Uuden lain 110 §:n 2 momentin mukaan ympäristöministeriö voisi päättää luopua luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta joltakin osin, jos alueen luonnonarvot ovat olennaisesti vähentyneet, jos suojelun tarkoitus ei merkittävästi vaarannu tai jos ohjelma estää tärkeän yleisen edun kannalta välttämättömän hankkeen toteuttamisen, mikä vastaa nykyisen lain 50§:n 3 momenttia.

Korkein hallinto-oikeus pitää lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta tärkeänä, että muutoksenhaussa noudatettaisiin ensisijaisesti HOL:ssa säädettyä menettelyä. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko edellä mainituissa tapauksissa välttämätöntä säilyttää suora valitustie ministeriön päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ministeriön toimivaltaan kuuluvassa lunastuslupa-asiassa ministeriön päätös perustuu lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan tai Natura 2000 -verkostoa koskevaan päätökseen, josta on jo kertaalleen ollut suora muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi on huomattava, että luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta luopuminen koskee vain osaa ohjelmasta. Näistä syistä korkein hallinto-oikeus suhtautuu hallintolainkäytön pääsäännöstä poikkeavaan suoraan valitusmahdollisuuteen kriittisesti.

2.2 Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus

Rekisteröityjen luonnon- ja ympäristönsuojelua edistävien yhteisöjen valitusoikeutta esitetään uuden lain 132 §:n 3 momentissa laajennettavaksi sekä alueellisesti että asiallisesti. Esityksen mukaan luonnon- tai ympäristönsuojelua edistävien rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeutta ei enää rajattaisi paikallisiin tai alueellisiin yhteisöihin. Samoin yhteisöjen valitusoikeus koskisi jatkossa myös luontotyyppejä ja kansallisia eliölajien suojelua koskevia poikkeamispäätöksiä.

Korkein hallinto-oikeus pitää esitettyjä yhteisöjen valitusoikeutta koskevien säännösten laajentamista perustuslain 20 §:n ympäristöä koskevan perusoikeuden toteutumisen sekä luonnonsuojelulain eri poikkeamisäännösten ja muun ympäristölainsäädännön yhtenäisyyden perusteella perusteltuina.

2.3 Valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä

Uuden lain 134 §:n 2 momentin mukaan valitusoikeudesta hallinto-oikeuden päätökseen olisi voimassa, mitä 132 §:n 3 momentissa säädetään. Säännös vastaa voimassa olevan lain 62 §:n 2 momenttia.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua 134 §:n 2 momentin säännöstä tarpeettomana. Oikeudesta jatkovalitukseen hallinto-oikeuden päätöksestä säädetään HOL 109 §:ssä. Lisäksi on otettava

huomioon, että jatkovalitusoikeuteen vaikuttaa hallinto-oikeuden päätöksen sisältö sekä se, onko muutoksenhakija hakenut muutosta viranomaisen päätökseen.

3 Uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioon ottaminen muiden lakien nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa

Ehdotetut säännökset uhanalaisten luontotyyppien (66 §) ja lajien (76 §) huomioon ottamisesta ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhtonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa myönnettäessä sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa olisivat uusia.

Säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyse ei olisi uudesta tai itsenäisestä luvan ja kaavan hyväksymistä koskevasta edellytyksestä, vaan uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen perustuisi jo olemassa olevaan muuhun ympäristölainsäädäntöön. Perustelujen mukaan huomioonottamisvelvoite ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä eikä yksin voisi olla luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä, mutta edellyttäisi viranomaiselta aiempaa selvemmin harkintaa päätöksenteon yhteydessä. Tämä tarkoittaisi käytännössä viranomaisen velvollisuutta perustella, miten lupapäätöksessä tai kaavassa on otettu huomioon uhanalaiset luontotyypit.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota ehdotettujen 66 ja 76 §:n säännösten oikeusvaikutusten epäselvyyteen, kun vastaavan sisältöistä uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamista koskevaa säännöstä ei sellaisenaan sisälly mainituissa lupalaeissa säädettyihin luvan myöntämisedellytyksiin tai kaavan sisältövaatimuksia koskeviin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin. Esitetystä sääntelymallista syntyy vaikutelma, että luonnonsuojelulla tarkennettaisiin muiden lakien säännöksiä. Sääntelymalli ei näin ollen ole omiaan vähentämään lain toimivuusarvioinnissa tunnistettua eri lakien päällekkäisen soveltamisen ongelmaa, koska eri lakien sanamuodot ja käsitteet jäisivät edelleen epäyhtenäisiksi.

Lisäksi huomioonottamisveloitteen rajaaminen vain mainittuihin lupa- ja kaavapäätöksiin jättää epäselväksi, miten uhanalaiset lajit ja luontotyypit otetaan huomioon muissa lupamenettelyissä. Epäselvyyttä aiheuttaa erityisesti se, että uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioon ottamista ei ole nimenomaisesti sisällytetty lupalakien luvan myöntämisedellytyksiä ja kaavojen sisältövaatimuksia koskeviin säännöksiin. Erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n 1 momentti on tältä osin sanamuodoltaan epätasallinen.

4 Poikkeuksen myöntäminen Natura-aluetta koskevasta heikentämiskiellost

Uuden lain 40 §:n 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevan luonnonsuojelulain 66 §:n mukaisesti luvan myöntämisestä sekä suunnitelman hyväksymisestä ja vahvistamisesta hankkeelle tai suunnitelmalle, jonka arviointi- ja lausunnot osoittaa merkittävästi heikentävän Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen valintaperusteena olevia luonnonarvoja. Pykälän 2 momenttiin esitetään täsmennystä siten, että lupa muutoin lainsäädännössä säädetyt edellytykset täyttävälle hankkeelle saadaan myöntää tai suunnitelma vahvistaa, jos valtioneuvosto tekee yleisistunnonaan tätä koskevan ns. poikkeamispäätöksen.

Mainittua 40 §:n 2 momenttia ehdotetaan sitä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan muutettavan voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin nähden siten, että hankkeeseen tai suunnitelmaan sovellettavan lainsäädännön mukaisuus olisi ratkaistava ennen kuin asia siirretään uuden lain 40 §:ssä tarkoitettuun valtioneuvoston käsittelyyn.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että mainittu 40 §:n 2 momenttiin esitettävä muutos ja sitä koskevat perustelut eivät näyttäisi täysin vastaavaan toisiaan. Hallituksen esitysluonnokseen ei myöskään sisälly muuhun lainsäädäntöön kohdistuvia muutosesityksiä tältä osin. Jos lupaharkintaa on tarkoitus pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla muuttaa, siitä mahdollisesti muutoksenhakuun kohdistuvat vaikutukset tulee arvioida ja säännellä selkeästi.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota 40 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa tuomioistuimet on muutoksenhakutilanteessa rinnastettu viranomaisiin, joiden päätöksentekoa säännös koskee. Tuomioistuimet eivät ole lupaviranomaisia. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että riippumattomat hallintotuomioistuimet soveltavat voimassa olevaa lainsäädäntöä ratkaisutoiminnassaan, johon keskeisenä kysymyksenä kuuluu muutoksenhakemusten perusteella sen arvioiminen, ovatko viranomaisten ja hallinto-oikeuden päätökset menettelyllisesti ja sisällöltään lainmukaisia.

5 Saamelaisten oikeuksien huomioon ottaminen ja ennakkosuostumuksen käsite

Ehdotetun lain 58 §:n 4 momenttiin (luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelma) ja 92 §:n 4 momenttiin (maisemanhoitoalueen perustaminen) sisältyvät säännökset vuorovaikutuksesta alkuperäiskansoihin kuuluvien saamelaisten kanssa. Säännösten mukaan ”perinteisen tiedon hankkimisessa ja hyödyntämisessä noudatetaan vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta”.

Perustelujen mukaan edellä mainituissa pykälissä asetettaisiin ehdoksi vapaan ennakkotietoon perustuvan suostumuksen periaate, jossa saamelaisella paikallisyhteisöllä on oikeus harkita vapaasti, ilman velvoitteita, antaako se perinnetietoa hoito- ja käyttösuunnitelman laadintaan. Paikallisyhteisölle tulee perustelujen mukaan kertoa, mihin sen luovuttamaa tietoa käytettäisiin ja kuinka julkista se olisi. Paikallisyhteisö voisi päättää olla antamatta tietoja, jos se niin harkitsee.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että uuden lain 58 §:n 4 momentissa ja 92 §:n 4 momentissa käytetty ennakkosuostumuksen käsite on tässä yhteydessä ja säännöksiin liittyvät perustelutkin huomioon ottaen harhaanjohtava.

6 Muita huomioita

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota esitykseen sisältyviin eräisiin epäjohtonmukaisuuksiin pykälä- ja perustelutekstien välillä. Näitä sisältyy ainakin lain 36 §:ään, jonka yksityiskohtaisissa perusteluissa ei mainita arvioinnin edellytyksenä olevan todennäköisesti merkittävästi heikentäviä vaikutuksia. Lisäksi uuden lain 40 §:n perusteluista puuttuu heikentämisen osalta sana merkittävästi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sopimuksia, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön, on pidettävä hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuina hallintosopimuksina. Esityksessä tulisi arvioida, miltä osin esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja maanomistajan välillä tehtäviä sopimuksia on pidettävä hallintosopimuksina. Hallintosopimuksia koskevat erimielisyydet ratkaistaan hallinto-oikeudessa hallintoriitoina. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Uuden lain 84 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että yleispoikkeus eräistä rauhoitussäännöksistä ei koskisi lintulajeja, vaikka itse säännöksessä tästä ei ole mainintaa.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen ja Kari Tornikoski sekä esittelijäneuvos Satu Sundberg, Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 6.9.2021.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus