


Lausunto

7.9.2021

VN/12128/2019

VN/12128/2019-VM-131

Ympäristöministeriö

VALTIOVARAINMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LUONNONSUOJELULAIKSI JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnonsuojelulain uudistamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Ehdotuksen mukaan voimassa olevan luonnonsuojelulain yleinen rakenne ja sen useat pykälät säilyisivät pitkälti ennallaan, mutta lakia täydennettäisiin ja tarkistettaisiin monilta osin. Esimerkiksi luonnonsuojelualueita, Natura 2000-alueita, monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista, korvauksia sekä valvontaa koskevat säännökset säilyisivät pääasiassa nykyisessä muodossaan, kuitenkin niin, että havaitut puutteet korjattaisiin ja säännöksiä täsmennettäisiin. Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan myös merkittäviä muutoksia esimerkiksi lain yleisiin säännöksiin, luonnonsuojelusuunnittelun laajentamiseen, luontotyyppi- ja lajisuojelun vahvistamiseen sekä saamelaiden oikeuksien edistämiseen. Kokonaan uusissa luvuissa säädettäisiin luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevista säännöksistä sekä luontotiedon hallinnasta. Lisäksi ekologista kompensatiota koskevassa uudessa luvussa säädettäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen hyvittämisestä ja luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta.

Ehdotus ei muuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteita tai valtion ja kuntien työnjakoa. Kuitenkin esim. valtion viranomaisten ja kunnan tehtävien ja toimivaltasuhteiden selkeyttämisellä olisi välillisiä positiivisia vaikutuksia luonnonsuojelulain vaikuttavuuteen ja luonnon monimuotoisuuden tilaan.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Luku 2, Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Ehdotuksen 10 § mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä maiseman suojelua alueellaan, vastaa tässä laissa sille tarkoitetuista viranomaistehtävistä, valvoo luonnonsuojelulain säännösten noudattamista ja käyttää luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii lisäksi 4 luvun mukaisena tukiviranomaisena ja ohjaa, valvoo ja edistää tuen toimeenpanoa sekä tukee mahdollisuuksien mukaan kunnan toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettu muutos on kuntien toiminnan näkökulmasta kannatettava. Kunnat tarvitsevat luonnonsuojelutehtävässä tiedollista tukea elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta.

Ehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin kunnan edistämistehtävästä. Ehdotuksen mukaan kunta edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja sen kestäväää käyttöä sekä maisemansuojelua alueellaan. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna sitä, että kunnan edistämistehtävä pysyy säännösten tasolla muotoilultaan yleisenä ja sen katsotaan lähtevän perustuslaissa säädetyistä kunnallisesta itsehallinnosta. Tällöin kunnilla säilyy mahdollisuus valita olosuhteisiinsa parhaiten sopivia ja myös paikallisesti hyväksyttäviä edistämisen keinoja.

On huomattava, että tehtävään käytettävissä olevat resurssit ja asiantuntemus vaihtelevat kunnittain ja asiantuntemus jakautuu usein kunnan eri toimialoille, kuten esimerkiksi ympäristönsuojeluviranomaiseen tai kaavoitukseen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että säännös kuntien luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämistehtävästä yhdessä uusien luonnon monimuotoisuuden edistämiseen tarkoitettujen taloudellisten tukien kanssa, voi edistää luonnon monimuotoisuuden huomioimista ja lisätä sen painoarvoa alueiden käytön suunnittelussa ja aluekehittämisessä.

Luku 3, Luonnonsuojelusuunnittelu

Ehdotuksessa tuotaisiin lain tasolle biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman valmistelu, mikä vastaa nykykäytäntöä. Lisäksi ehdotuksessa mahdollistettaisiin se, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johdolla laadittaisiin alueellinen toimeenpanosuunnitelma. Valtiovarainministeriö pitää hyvänä sitä, että muotoilu on jätetty väljäksi, jolloin se mahdollistaa alueelliset ratkaisut huomioiden käytettävissä olevat resurssit ja alueen yhteistyöverkostot.

Luku 4, Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Lakiin lisättäisiin säännös rahallisesta avustuksesta hankkeisiin ja toimenpiteisiin luonnon monimuotoisuuden ja luonnon- ja kulttuurimaiseman suojelun ja hoidon edistämiseksi. Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että julkisyhteisöillä, kuten kunnilla ja kuntayhtymillä, on mahdollisuus saada tukea ja avustusta sen eri muodoissa. Kunnilla on monipuoliset mahdollisuudet edistää luonnon monimuotoisuutta, sillä ratkaisut luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tehdään usein paikallisesti. Kunnat esimerkiksi ohjaavat maankäyttöä ja lisäävät kansalaisten ympäristötietoisuutta.

Välillisesti avustukset voivat kannustaa yksityisiä maanomistajia, kuntia ja yrityksiä sitoutumaan luontoarvojen suojeluun.

Luku 7, Luontotyyppien suojelu

Ehdotettavan lain mukaan viranomaisen tulisi ottaa uhanalaisten luontotyyppien esiintymät ja uhanalaiset lajit huomioon lupia myöntäessään ja suunnitelmia hyväksyessään (65, 66 ja 76 §). Valtion viranomaisissa tarkentunut velvoite kohdistuisi mm. lupaviranomaisina toimiviin aluehallintovirastoihin.

Lupahallinnon työmäärän mahdollista lisääntymistä ei ole hallituksen esitysluonnoksessa tarkemmin arvioitu. Esityksen perustelujen mukaan lupakäytännössä on jo nyt selvitetty toiminnan vaikutuksia uhanalaisiin lajeihin ja luontotyypeihin. Vastaavasti voimassa olevan vesilain lupaharkinta perustuu lähtökohtaisesti yleiseen intressivertailuun, jossa on otettava huomioon muun ohella myös esimerkiksi uhanalaisille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvat vaikutukset. Esityksen perustelujen mukaan nyt ehdotettu säädösten tarkentaminen selkiyttäisi sitä, mitä lupien osalta tulee arvioida ja tämä tekisi lupaharkinnasta yhdenmukaisempaa.

Edellä kuvatut arviot vaikuttavat valtiovarainministeriön käsityksen mukaan oikeasuuntaisilta. On kuitenkin mahdollista, että lainsäädännön tarkentuessa myös lupien käsittelyn resurssitarpeet voivat jonkin verran kasvaa. Lisäksi lupien käsittelyajat saattavat kasvaa. Aluehallintoviraston myöntämät luvat ovat maksullisia suoritteita. Mikäli lupien käsittelyn käytettävän työn määrä muutoksen johdosta lisääntyy, kasvavat myös lupamaksut. Esityksessä tulisi tarkentaa vaikutusarviointeja viranomaisvaikutusten osalta.

Luku 11, Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Ehdotuksen ehkä keskeisin uudistus koskee ekologisen kompensaation toteuttamista. Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan suojelluille luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämistä. Ehdotuksessa lakisääteinen kompensaatio kohdistuisi varsin suppeasti luonnonsuojelulain nojalla myönnettäviin poikkeuspäätöksiin, jolloin toiminnanharjoittajan olisi esitettävä suunnitelma hyvittämistoimenpiteistä. Lisäksi maanomistaja voisi tarjota omalle maalleen ennakkollista hyvittämistä. Molemmat toimet merkittäisiin kompensaatiorekisteriin. Ehdotus voi lisätä liiketoimintaa, vaikkakin lakisääteinen osuus olisi varsin suppea. Myös vapaaehtoinen kompensaatio olisi mahdollista.

Valtiovarainministeriö pitää ekologista kompensaatiota koskevaa sääntelyehdotusta pääasiassa onnistuneena. Valtiovarainministeriö kannattaa suppean kompensaatiovelvoitteen sisällyttämistä lainsäädäntöön. Toiveena on käsitteen ja toimintatavan laajeneminen vapaaehtoiselta pohjalta riittävän pitkälle, mille lakisääteisen kompensaation kriteerit toivottavasti luovat jonkinlaisia puitteita. Valtiovarainministeriö kannattaa periaatteiltaan rekisteriin sidottua lähestymistapaa, jolloin haitan aiheuttaja on osaltaan vastuussa suunnitelman toimenpiteistä.

Vaihtoehtoinen ja ajoittain esillä ollut tapa olisi maksaa ns. kompensaatiomaksu. Vaikka se olisi toiminnanharjoittajalle mahdollisesti yksinkertaisempaa, se ei välttämättä vastaavalla tavalla lisää tietoisuutta tarvittavista hyvitystoimenpiteistä ja luonnon monimuotoisuudesta. Laissa ehdotetun kaltainen menettely mahdollisesti edistäisi paremmin toiminnan laajenemista vapaaehtoiselta pohjalta. Erillisen kompensaatiomaksun maksaminen tuottaisi myös ylimääräistä hallinnollista taakkaa, joka syntyisi mm. maksun keräämisestä ja siitä syntyvien tulojen hallinnoimisesta.

Luku 12, Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Valtiovarainministeriö katsoo, että korvauskysymysten osalta tulee kiinnittää huomiota luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä lunastuslain uudistusten yhteisvaikutuksiin. Kuntien korvausvastuuta luonnonsuojelussa ei tule laajentaa tai kasvattaa nykyisestä.

Kunnissa luontotyyppien ja lajien huomioonottamisvelvoite tulisi sovellettavaksi ympäristölupa- ja maa-aineslupaharkinnassa sekä kaavoituksessa, mikä jossain määrin lisääi kunnan viranomaistehtäviä.

Kuntien hallintoon ja talouteen liittyvien vaikutusten vuoksi esitysluonnos tulee käsitellä Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Luku 13, Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Luonnonsuojelulakiin lisättäisiin ehdotuksella uusi luku luonnonsuojelun tiedonhallinnasta. Ehdotettavassa laissa luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskeva sääntely tuotaisiin asetuksen sijaan lain tasolle ja sitä samalla tarkennettaisiin muun muassa tiedonhallintalain vaatimukset huomioiden. Valtiovarainministeriö kannattaa sitä, että voimassa olevaa sääntelyä luontotiedon hallinnan parantamiseksi ja sääntelyn ajantasaistamiseksi kehitetään ja että luonnonsuojelun tietojärjestelmästä säädetään laissa asetuksen sijaan. Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana eri viranomaisia ja toimijoita koskevan vastuunjaon selkeyttämistä sekä tavoitteita tiedon laadun, hyödynnettävyyden ja yhteentoimivuuden parantamisesta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa ei tuoda esille sitä, mitä mahdollisia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia ehdotettavalla lailla on sääntelyn kohteena oleviin tietojärjestelmiin sekä niitä ylläpitäviin viranomaisiin. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että julkiselle taloudelle aiheutuisi vaikutuksina kustannuksia tietojärjestelmien jatkuvasta kehittämisestä ja ylläpidosta. Materiaalista ei käy suoranaisesti ilmi, mihin tietojärjestelmiin kehittämispaine lakiehdotuksen ja sen tavoitteiden myötä kohdentuu ja miten merkittäviä niiden taloudelliset vaikutukset ovat. Valtiovarainministeriön käsitys on, että nämä julkiseen talouteen kohdistuvat vaikutukset eivät johdu suoraan lakimuutoksesta, vaan muusta tarpeesta kyseisten järjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon. Tarvittavilta osin tietojärjestelmien kehittämisen osalta tulee huomioida tiedonhallintalain 5 § 3 momentin ja 8 § 1 momentin tarkoittama tiedonhallinnan muutosten arviointi.

Luonnonsuojelun tietojärjestelmän tiedot ovat kuntien käytettävissä ja hyödyttävät monipuolisesti myös kuntia mm. kaavoituksessa sekä viranomaisluvituksessa ja – valvonnassa.

Ehdotuksen mukaan kunnan ja maakunnan liiton on mahdollisuuksien mukaan toimitettava kunnan toiminnassa syntyviä luonnon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia toimintoja koskevia tietoja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tallettavaksi luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Valtiovarainministeriö kannattaa sitä, että säännös on mahdollistava eikä ehdottoman velvoittava.

Muut huomiot: esityksen vaikutusten arviointi

Etenkin esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnista on vaikea ymmärtää, miltä osin kyse on välittömästi lakimuutoksesta aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista, ja miltä osin kyse olisi yleisestä arviosta. Taloudellisten vaikutusten alku sisältää luvun koskien luonnon monimuotoisuuden taloudellista arvoa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan kyseinen luku on keskeisiltä osiltaan peräisin ns. Dasguptan raportista. Se on kuitenkin yleisempi kannanotto siihen, miten luonnon monimuotoisuutta tulisi hahmottaa talouden kautta, eikä liity varsinaisesti käsillä olevaan lakimuutokseen.

Valtiontaloudellisia vaikutuksia arvioidaan olevan ainakin luontotyyppien suojelua koskevilla muutoksilla, alueellisilla toimeenpanosuunnitelmilla ja ekologisen kompensaation perustamisvaiheen toimilla. Valtiovarainministeriön näkemys on, että nämä lisätarpeet voidaan kattaa talousarvioihin ja julkisen talouden suunnitelmaan jo sisältyvillä merkittäville luonnonsuojelumäärärahojen lisäyksillä. Tämä olisi tarpeellista kirjata myös esityksen perusteluihin.

Luvussa 10.2 ja kansilehdessä todetaan, että esitys liittyisi vuoden 2022 lisätalousarvioesitykseen. Koska uudistettavan lain pykälät muuttuvat, olisi sillä suoraan vaikutusta talousarviomomentin pykäläviittauksia sisältävään päätösosaan. Näin ollen kyseessä on ns. budjettilaki, joka on annettava (lisä)talousarvioesityksen antamisen yhteydessä mahdollisista rahoitusratkaisuista riippumatta. Mikäli olisi muodostumassa lakimuutoksesta aiheutuvia määrärahatarpeita, ne tulee käsitellä normaaliin tapaan osana (lisä)talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevia menettelyjä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Jakelu YM LYMO Luonnon monimuotoisuus -yksikkö, Pasi Kallio
YM LYMO Luonnon monimuotoisuus -yksikkö, Arja Halinen
Ympäristöministeriö

Tiedoksi VM JulkICT Digitalisaatio, Niko Ruostetsaari
VM KAO Hallinto- rakenne ja talousyksikkö, Anu Hernesmaa
VM VKO Rakennepolitiikkayksikkö, Janne Öberg
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Armi Liinamaa