

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

Luvun 7 §:sä säädettäisiin varovaisuusperiaatteesta ja 8 §:ssä selvilläolovelvollisuudesta. Lain esitöissä todetaan, että molemmat tulevat ympäristöoikeudellisina periaatteina jo nykyisellään huomioitavaksi luonnonsuojelulain tulkinnassa eikä periaatteiden kirjaamisella lakiin näin ollen olisi merkittävää vaikutusta lain soveltamiseen. Tältä osin on syytä huomata, että tosiasiallisesti lain tasolle nostettuna em. periaatteet tullevat aiempaan selvemmin ohjaamaan lain tulkintaa viranomaisessa.

Vaikka oikeustila muutoksen myötä ei merkittävästi muuttuisikaan, sekä varovaisuusperiaatetta että selvilläolovelvollisuutta koskeva uudistus korostaisi kuitenkin erilaisten toimien luontovaikutusten tunnistamisen ja arvioimisen tärkeyttä, mitä voidaan pitää luonnonsuojelun toteuttamisen kannalta myönteisenä asiana. Selvilläolovelvollisuuden konkretisoitumisen kannalta luonnonsuojelun tiedonhallinnan kehittämällä on keskeinen merkitys. Luontoa koskevan tiedon on oltava helposti saavutettavassa muodossa niin kansalaisille kuin muillekin toimijoille.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kunnan edistämistehtävän sisältö lienee perusteltua pitää suhteellisen väljänä esitetyn 12 §:n mukaisesti. Olisiko kunnan tehtävissä kuitenkin tarpeen nostaa lain tavoitesäännöksessä esitettyjä teemoja ehdotettua laajemmin, niin että myös esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunnan ja luonnonvarojen kestäväen käytön tavoitteet koskisivat nimenomaisesti myös kuntia? Kunta kuitenkin toimiin muun muassa maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena.

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

Luonnonsuojelulain 15 §:ssä säädettäisiin vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmista. Sekä valtakunnalliset että alueelliset toimenpideohjelmat hyväksyisi ehdotuksen mukaan valtioneuvosto. ELY-keskus esittää harkittavaksi, että voisivatko alueellisten toimenpideohjelmien

hyväksyminen tapahtua esimerkiksi ympäristöministeriössä, vai edellyttävätkö nämäkin käsittelyä valtioneuvostossa? Sinänsä se, että vapaaehtoisistakin toimintaohjelmista säädettäisiin jatkossa lain tasolla, on myönteinen asia.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista koskevat säännökset vaikuttavat melko monipolvisilta, eikä niistä kovin helposti käy ilmi, että minkä tyyppisiin tuet suunnattaisiin. Ehdotettuun 4 lukuun sisältyisi yhteensä 14 §:ää, joissa säädettäisiin muun muassa Euroopan unionin valtion tukea koskevan lainsäädännön soveltamisesta, tuen järjestämisestä ja hakemisesta, tukihakemuksen peruuttamisesta, tuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä, koroista sekä kirjanpidosta. Ainakin uudistettavan luonnonsuojelulain rakenteen näkökulmasta voisi olla perusteltua, että monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemisesta säädettäisiin erillisessä laissa. Laki edellyttäneetueeseen joka tapauksessa myös runsaasti asetustasoista sääntelyä, jolloin voisi olla selkeyden vuoksi perusteltua, että tukemista koskevat säännökset olisivat selkeästi varsinaisesta luonnonsuojelun substanssilainsäädännöstä erillään omana kokonaisuutenaan. Vastaavantyyppinen sääntelyratkaisu on omaksuttu esimerkiksi metsälain ja metsätalouden rahoitusta koskevan lainsäädännön suhteen.

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

-

6 luku Luonnonsuojelualueet

Lakiehdotuksen 44 §:ssä määriteltäisiin luonnonsuojelualueiden yleiset perustamisedellytykset. Luonnonsuojelualuetta ei näyttäisi voitavan perustaa esimerkiksi yksinomaan kansalaisten luonnontuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisäämisen vuoksi, vaikka nämä seikat on nimenomaisesti mainittu lakiesityksen tavoitesäännöksessä. Olisiko luonnonsuojelualueen perustamisen edellytyksiä mahdollista laajentaa tältä osin?

Luonnonsuojelulain 48.2 §:n mukaan yksityinen suojelualue voitaisiin perustaa ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta muun muassa alueelle, jonka suojelu on valtioneuvoston Natura 2000 -verkoston toteuttamista koskevan periaatepäätöksen mukaan toteutettava luonnonsuojelulain keinoin. Kun otetaan huomioon, että Natura-verkostossa ei tarkalleen ottaen ole kysymys suojeluohjelmasta, ELY-keskus esittää harkittavaksi, tulisiko lain 54.2 §:ää täsmentää tältä osin. Kyseisessä lainkohdassa säädettäisiin siitä, että perustettaessa suojelualuetta ilman maanomistajan suostumusta annettavat rauhoitusmääräykset eivät saisi rajoittaa maankäyttöä enemmän kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu. Maankäytön rajoitusten ei varmaankaan tulisi rajoittaa maankäyttöä myöskään yli sen, mitä Natura-verkoston suojelutavoitteista johtuu.

Uuden luonnonsuojelulain 56.3 §:n mukaan luonnonsuojelulaki tai sen nojalla tehdyt päätökset eivät rajoittaisi sellaisen oikeuden käyttämistä, joka ennen rauhoitusmääräysten voimaantuloa perustettuna rasitteena, vuokraoikeutena tai muuna vastaavana oikeutena kohdistuu luonnonsuojelualueeseen tai 67 §:ssä tarkoitettuun luontotyyppiin. Ehdotettu säännös vastanee pitkälti voimassa olevan lain 71 §:ää. Kuitenkin voimassa olevan lain 71 §:ssä puhutaan ainoastaan "luonnonsuojelualueesta", mutta kyseisessä säännöksessä ei ole erikseen mainittu erityisesti

suojeltavia luontotyypppejä, joista säädetään voimassa olevan luonnonsuojelulain 29 §:ssä. Uudistettavan lain 56.3 §:n perusteluiden mukaan muutosta vallitsevaan käytäntöön ei kuitenkaan olisi tarkoitus tehdä. Olisiko esimerkiksi lain perusteluissa vielä mahdollista täsmentää asiaa tältä osin? Selkeyden vuoksi perusteluissa voisi ehkä täsmentää sitäkin, rajoittaako uusi laki vanhojen rasiitteiden, vuokraoikeuksien tai muiden vastaavien oikeuksien käyttämisestä myös esimerkiksi erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikalla tai uuden lain 68 §:n nojalla automaattisesti suojelluilla luontotyypeillä.

Lakiehdotuksen 55 §:n pykälään tehtyjä täsmennyksiä voidaan pitää tervetulleena, koska viimeisimmän luonnonsuojelulain muutoksen jälkeen YSA-alueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamisen edellytyksistä on vallinnut tulkinnallista epäselvyyttä. Hyvänä voidaan pitää myös sitä, että säännös huomioi alueilla mahdollisesti olevien yhdyskuntateknisten rakenteiden ja niihin liittyvien laitteiden kunnostamisen. Vähintään esitöiden tasolla tulisi vielä täsmentäen avata, mitä "kunnostaminen" käsitteellä tarkoitetaan ja onko sillä haluttu rajata poikkeusedellytysten piiristä esim. alueella olevien sähkölinjojen uusimisen ja/tai ilmajohdon vaihtamisen maakaapelointiin. Viime vuosien kehitystrendinä on myös ollut, että sähkön toimituksen varmistamiseksi voimajohtojen vierimetsä joudutaan hoitamaan aiempaa intensiivisemmin. Tämä trendi jatkuneen ilmastonmuutoksen seurauksena.

Uudistettavan lain 55 §:n perusteluissa on täsmennetty myös sitä, että poikkeamisen edellytykset yksityisen suojelualueen rauhoitusmääräyksistä poikettaessa eivät täysin vastaa niitä edellytyksiä, joiden käsillä ollessa voidaan poiketa valtion luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksistä. Hieman epäselväksi jää kuitenkin edelleen se, voidaanko yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräyksistä joissakin tapauksissa poiketa ilman poikkeamislupaa. Luonnonsuojelulain muutoksen 195/2016 esitöissä (HE 146/2015 vp.) olevan viittauksen voimassa olevan luonnonsuojelulain 14 ja 15 §:ään voisi tulkita tarkoittavan, että tällä hetkellä näin on.

7 luku Luontotyyppien suojelu

Uudistettavan luonnonsuojelulain 7 luvussa on hyviä ja perusteltuja lisäyksiä luontotyyppien suojeluun. ELY-keskus pitää hyvänä, että uhanalaisia luontotyypppejä (muun muassa harjujen valorinteet) tunnistettaisiin laissa aiempaa laajemmin. Myös tiukasti huomioitujen luontotyyppien suojelua koskeva uudistus olisi perusteltu.

On ymmärrettävää, että luonnonsuojelulain huomioon ottamista muiden lakien mukaisissa lupa- ja hyväksymispäätöksissä halutaan vahvistaa. Toisaalta esitöissä todetaan, että esityksen mukainen huomioonottamisvelvollisuus (mm. 66 §) käytännössä tarkoittaisi lupaviranomaisella perusteluvollisuutta ja luonnonsuojelulaki on jo nykyisellään huomioitava esimerkiksi kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Lisäksi todetaan, että nyt esitettävillä muutoksilla ole tarkoitus muuttaa muiden lakien mukaista lupaharkintaa. Pohdituttamaan jääkin, ovatko nyt esitetyt muutokset tarpeellisia? Toisaalta voidaan kysyä, olisiko luontotyyppien ja luontoarvojen asemaa laajemminkin perusteltua pyrkiä lisäämään myös esimerkiksi tiesuunnitelmien laadinnassa ja niitä hyväksyttäessä.

ELY-keskus pitäisi tärkeänä, että myös letot olisivat mukana suojeltavien luontotyyppien joukossa. Letot ovat luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaimpia luontotyyppisiä. Metsälain, vesilain ja luonnonsuojelulain rajapintoja suojeltavien kohteiden osalta voisi olla hyödyllistä arvioida laajemminkin ottamalla huomioon muun muassa luontotyyppien merkityksen monimuotoisuuden kannalta sekä eri lakien mukaiseen suojeluun liittyvät rajoitteet. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan esimerkiksi lähde-elinympäristöt voisivat olla myös yksi luonnonsuojelulakiin lisättävä luontotyyppi.

ELY-keskus pitää tiukasti suojellun luontotyyppien heikentämiskiellon lisäämistä lakiin myönteisenä asiana. Kyseisten luontotyyppien osalta kohteiden määrittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota, ja esimerkiksi asetustasolla voisi olla tarpeen täsmentää muun muassa kohteiden ominaispiirteitä. Kysymys on myös kajoamisesta maanomistajan omaisuudensuojaan, minkä vuoksi kohteiden mahdollisimman täsmällinen määrittely on tärkeää. ELY-keskus kiinnittää huomiota myös siihen, että kiello vaarantaa tiukasti suojellun luontotyyppien tilaa tulee voimaan, kun viranomaisen on tallentanut suojellun luontotyyppien esiintymän sijaintia koskevan tiedon viranomaisen ylläpitämään avoimeen tietojärjestelmään ja se on nähtävissä kiinteistörekisterissä. ELY-keskus pitää jossain määrin ongelmallisena sitä, että kiellon voimaantulo on kytketty luontotyyppien sijainnin tallentamiseen viranomaisen tietojärjestelmään. Kiello ei siis ole voimassa suoraan lain nojalla, toisin kuin on laita esimerkiksi metsälain mukaisten tärkeiden elinympäristöjen kohdalla. Toisaalta tallentamisesta ei tehdä myöskään päätöstä, joka olisi mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Asiallisesti kohteen sijainnin tallettamisessa näyttäisi kuitenkin olevan kysymys päätökseen verrattavasta toimenpiteestä.

8 luku Eliölajien suojelu

Uuden luonnonsuojelulain 73 §:n osalta ELY-keskus toteaa edelleen jäävän epäselväksi, että onko tikan kolopuu tai törmäpääskyn hiekkatörmä suojeltuja. Ilmeisestikään 112 §:ssä valtiolle säädetty korvausvelvollisuus ei koskisi näitä tapauksia.

Ehdotettavan lain 76 §:ssä säädetyn huomioonottamisvelvollisuuden osalta ELY-keskus viittaa edellisessä luvussa esittämiinsä näkemyksiin.

Uuden lain 84 §:ssä säädettäisiin yleispoikkeuksesta eräistä rauhoitussäännöksistä. ELY-keskus toteaa, että esimerkiksi turvetuotanto tai kaivostoiminta ei jatkossakaan kuuluisi poikkeamisen soveltamisalaan. Tällaisten usein laaja-alaisten maankäyttömuotojen osalta erityisesti rauhoitettuihin kasvilajeihin liittyvä hallinnollinen taakka voi muodostua merkittäväksi etenkin tilanteissa, joissa kysymys on verraten yleistä lajeista, kuten valkolehdokki.

9 luku Vaihanta, maahantuonti ja maastavienti

-

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

-

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Kompensaation toteuttamisesta säädettyäessä oli hyvä huomioida mahdollisuus tilanteeseen, jossa hyvittämiseen veloitettu taho julistetaan konkurssiin mutta heikennyksen aiheuttavaa toimintaa jatketaan toisen toiminnanharjoittajan nimissä.

Ehdotetun lain 98 §:ssä säädettäisiin hyvittävästä toimenpiteistä. Kyseisen pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan hyvittäväällä toimenpiteellä tarkoitettaisiin luontotyyppin pinta-alan lisäämistä. Lain esitöistäkään ei kovin selvästi käy ilmi, mitä tällä tarkoitetaan.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

-

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

-

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Uuden lain 124 §:ssä säädettäisiin väliaikaisesta toimenpidekiellosta. Lainkohdan mukaan väliaikainen toimenpidekielto olisi mahdollista antaa 44.2 §:n tarkoitetulla alueella, eli niillä alueilla, joilla luonnonsuojelualueiden perustamisen yleiset edellytykset ovat käsillä. Uuden lain 44.2 §:n 6 kohdan mukaan luonnonsuojelualue olisi mahdollista perustaa, jos alueella on erityistä merkitystä luontotyyppien ja eliölajien mahdollisuuksille sopeutua ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. ELY-keskus toteaa, että tällainen alue voi olla hyvinkin laaja, luontotyyppien kattamat alueet voivat olla vaikka kokonaisia suoyhdistymiä.

15 luku Muutoksenhaku

-

16 luku Voimaantulosäännökset

-

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

Esitetty muutos vesilain 2 luvun 11 §:ää koskien toisi merkittävää lisäsuojaa luonnontilaisille puroille sekä suurille lähteiköille. Tämä muutos on omiaan parantamaa virtavesiluonnon monimuotoisuutta. Lain perusteluissa olisi kuitenkin hyvä täsmentää, koskeeko puron suojelu vain pitkän puron tiettyjä osuuksia eli miten otetaan huomioon mahdolliset välissä olevat ei-luonnontilaiset osuudet.

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Lakiehdotus vastaa hyvin sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Lakiuudistuksen myötä esimerkiksi uhanalaisten luontotyyppien ja lajien suojelua olisi mahdollisuus merkittävästi parantaa.

Ilmastonmuutoksen hillintä

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

Ilmastonmuutoksen hillintä olisi voinut olla voimakkaamminkin esillä.

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

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

Ekologinen kompensaatio on myönteinen uudistus luonnonsuojelulainsäädäntöön. Sen käyttöala on kuitenkin suppeahko, ja aiheuttanee runsaasti työtä ELY-keskuksissa.

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?

ELY-keskus pitää hyvänä, että malminetsintää rajoitettaisiin luonnonsuojelualueilla ehdotetulla tavalla poistamalla viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla. Ovatko toisaalta yksityisetkään suojelualueet tältä osin erilaisessa asemassa niin, että niillä malminetsintä tulisi sallia?

2) muulla tavalla (miten)?

-

Muut huomiot

Muita huomioita esityksestä

ELY-keskus pitää esitettävää uudistusta myönteisenä. Laki vaikuttaisi rakenteellisesti suhteellisen ehyeltä, ja siihen sisältyy useita luonnon monimuotoisuuden kannalta perusteltuja uudistuksia. Lakiehdotuksessa esitetyt uudistukset on myös perusteltu hyvin, ja erilaisia sääntelyvaihtoehtoja on punnittu, mikä on tuotu esille myös perusteluteksteissä.

Lakiuudistus tulee lisäämään ELY-keskusten tehtäviä. Sinänsä kannatettavien uudistusten toteutuminen käytännössä edellyttää, että tehtävien hoitoon osoitetaan riittävät resurssit. Tältä osin ELY-keskus esittää harkittavaksi, että ovatko jotkin tehtävät sellaisia, joita olisi mahdollista hoitaa keskitetysti.

Kantonen Leila
Pohjois-Savon ELY-keskus

Huttunen Kimmo
Pohjois-Savon ELY