

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

Kuntaliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa:

Yleistä

Kuntanäkökulmasta keskeistä on sovellettavan lainsäädännön selkeys. Myös suojelun tehokkuus riippuu luonnonsuojelulain selkeydestä.

Kuntien ja niiden viranomaisten työhön lakimuutoksesta seuraavien vaikutusten arviointia tulisi vielä parantaa. Epäselvää on, laajenisiko kunnan edistämistehtävä sen sanamuodon muuttuessa. Erityisesti kuntavaikutuksia tulisi vielä paremmin avata uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioon ottamisvelvoitetta koskien. Vaikutustenarvioinnin parantamisen edellytyksenä on, että ajatus huomioonottamisvelvoitteesta ja sen tosiasiallisesta merkityksestä käytännön päätöksenteossa pystyttäisiin paremmin esittämään lakiluonnoksessa. Luonnoksessa esitetystä muodossa se on epäselvä.

Ehdotus uudeksi luonnonsuojelulaiksi näyttäisi tuovan kuntien kaavoitukseen ja lupaviranomaisten harkintaan luonnonsuojelullisia elementtejä uuden tyyppisellä sääntelytavalla ja eri lakien välille muodostuisi uuden tyyppinen linkki. Uudistettavaan lakiin ehdotetaan erityyppisiä viranomaisharkintaa myös muun lainsäädännön mukaisissa menettelyissä ohjaavia pykäläiä samalla, kun eri lakien väliset ”linkkisäännökset” jäisivät käytännössä ennalleen.

Kuntaliitto muistuttaa, että siltä osin kuin säännökset tuovat kunnille uusia tehtäviä, tulee kuntia koskevaa rahoitusperiaatetta noudattaa.

Muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki, ilmastolaki ja kaivoslaki ovat uudistumassa luonnonsuojelulain kanssa samanaikaisesti. Valmisteilla olevien lakiuudistusten yhteydet, niin säädöstason kuin toiminnalliset, tulisi tunnistaa lakivalmistelussa sekä arvioida eri lakien

yhteisvaikutukset, ml. kuntavaikutukset. Lisäksi tulisi tunnistaa ja varmistaa, että eri lakien mukaiset prosessit toimivat myös kokonaisuutena.

Lakiluonnos tulee kuntalain 13 §:n mukaisesti käsitellä ennen eduskunnalle antamista kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että lausuntopyyntö lakiluonnoksesta olisi ollut asianmukaista lähettää kunnille ja maakuntien liitoille sekä ajoittaa lausuntokierroksen ajankohta paremmin. Valittu lausuntopyyntöjakelu sekä lausuntokierroksen ajankohta ja pituus ovat omiaan johtamaan siihen, ettei kuntien lausuntoja luonnoksesta saada riittävässä määrin. Kuntaliitto pitää erittäin valitettavana, ettei em. johdosta myöskään ole mahdollisuutta saada riittävästi tietoa erilaisten kuntien näkemyksistä lakiluonnoksen vaikutuksista.

Kommentit luvuittain ja säännöskohtaisesti

1 luku Yleiset säännökset

1 § Tavoitteet

Lain tavoitteisiin lisättäisiin uutena nimenomaisesti maininta ilmastonmuutokseen sopeutumisesta ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistämisestä. Lain tavoitteista esimerkiksi 1 kohta ja 3 kohta voivat joissain käytännön tilanteissa olla ristiriidassa keskenään, mikä on tunnistettu perusteluissa. Tällainen tilanne voi kuntien toiminnassa liittyä esimerkiksi yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen. Olisi toivottavaa, että laissa otettaisiin selkeämmin kantaa eri tavoitteiden suhteisiin toisiinsa.

3 § Määritelmät

Luontotyyppin suotuisan suojelun tason määritelmä (3 § 2 kohta) on tiukempi kuin nykyisen lain määritelmä. Asiaa avataan perusteluissa vain suppeasti ja viittaamalla luontodirektiiviin. Tulisi selventää, tarkoittaisiko sanamuodon muuttaminen käytännössä muutosta, esimerkiksi poikkeamisen yhteydessä.

8 § Selvilläölo

Säännöksellä olisi perustelujen mukaan tulkinta-/ohjausvaikutusta myös muiden kuin LSL:n mukaisten menettelyjen yhteydessä. Säädösteknisesti ilmeisesti on kuitenkin tarkoitettu, että vaikutus kohdistuisi ensisijaisesti erilaisten toimijoiden ja kansalaisten ohjaamiseen LSL:n perusteella.

Säännöksen ja sen perustelujen perusteella jää epäselväksi, olisiko muun lain mukaisella lupaviranomaisella velvoite jollain tapaa valvoa säännöksen noudattamista ja voitaisiinko säännökseen vedota selvitysvelvoitteisiin liittyvissä kysymyksissä. Ympäristöllisten lupalakien mukaisissa menettelyissä hakija/toiminnanharjoittaja vastaa tarvittavista selvityksistä.

Selvilläolovelvollisuuden ”luonne” on jossain määrin epäselvä: tuleeko jokaisen olla selvillä luonnon olosuhteiden muutoksista, vaikka omassa toiminnassa ei tapahtuisi muutosta. Selvilläolon kohteena ovat vaikutukset ”luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle”, mikä on abstraktiutensa ja laajuutensa vuoksi vaikeasti hahmottuva vaatimus.

9 § Ympäristötietoisuus

Lakivalmisteluun osallistunut kunta-alatyöryhmä katsoi raportissaan, että ympäristötietoisuuden edistäminen tulee nähdä osana kunnan yleistä edistämistehtävää (lakiluonnoksen 12 §). Säännöksen muotoilua tulisi tarkistaa siten, että kuntaa ei mainittaisi tässä säännöksessä, koska käytännössä kunnan yleinen edistämistehtävä (12 §) sisältää jo tietoisuuden edistämisen. Ympäristötietoisuuden edistäminen mainittaisiin tällöin 12 §:n perusteluissa.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

10 § Luonnonsuojelun valtion viranomaiset

Lakivalmisteluun osallistunut kunta-alatyöryhmä ehdotti raportissaan, että luonnonsuojelulaissa voitaisiin säätää, että ELY-keskukset tukevat kuntia niiden luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävässä (esimerkiksi tiedollinen tuki). Tämä ajatus näkyisi säännöksessä ja on kannatettava ehdotus.

12 § Kunta

Hyvää säännösluonnoksessa on, että säännös on yleisellä tasolla kirjoitettu, mitä myös kunta-alatyöryhmä piti tärkeänä. Lisäksi tärkeää on, kuten perusteluissa todetaan, että tehtävän ymmärretään lähtevän perustuslaissa säädetystä kunnallisesta itsehallinnosta ja erilaisten kuntien paikallisista olosuhteista. Edistämistehtävän yleisen muotoilun vahvuutena on joustavuus - se mahdollistaa, että kuntien edistämistehtävä voi kattaa erilaisia toimia, erilaisissa olosuhteissa ja erilaisina aikoina.

Säännöksessä voitaisiin puhua suojelun edistämisen asemesta luonnon monimuotoisuuden edistämisestä. Kunta-alatyöryhmässä suojelu nähtiin liian passiivisena/staattisena ilmaisuna. Suojelu on yksi edistämisen keinoista. Edistäminen sen sijaan nähdään aktiivisempänä ilmaisuna ja laajempänä kokonaisuutena.

”Luonnon monimuotoisuuden kestävä käytön edistäminen” on ilmaisuna luonnonsuojelulaissa uusi ja se avautuu vaikeasti. YK:n biodiversiteettisopimuksessa ilmaisutapa on luonteva, koska yleissopimusta toimeenpannaan kansallisesti erilaisilla keinoilla ja eri alojen lainsäädännöllä ml. luonnonvarojen käyttöä säätelevissä laeissa. Luonnon suojelua koskevassa laissa ilmaisutapa olisi uudentyypinen eikä se vaikuta johdonmukaiselta luonnonsuojelulaissa yleensä ja erityisesti kunnan edistämistehtävässä. Lisäksi ilmaisutapa näyttää laajentavan kunnan edistämistehtävän sisältöä nykyisestä.

Maisemakysymysten osalta kunta-alatyöryhmä katsoi, että maisemansuojelua koskevat kysymykset tulisi käsitellä omassa luvussaan. Maisemansuojelun osalta kaivattiin selkeytystä nykyiseen sääntelyyn. Valmistelussa maisemakysymyksiä ei kuitenkaan laajemmin pohdittu tai keskusteltu.

Säännöksen sanamuotoa tulisi vielä kehittää ja ehdotamme 12 §:n muotoiluksi: ”Kunta edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan.”

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

14 § Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma

Perusteluissa on tunnistettu kuntien keskeinen rooli lain kannalta keskeisten tavoitteiden edistämässä.

Lähtökohtana tulisi kuntien näkökulmasta olla, että järjestelmä ja suunnitelmat palvelevat kuntien erilaiset olosuhteet huomioiden tehokkaasti luonnon monimuotoisuuden edistämistä varmistuen samalla, että järjestelmä ja suunnitelmat ovat eri toimijoiden kannalta tasapainoisia. Tärkeää on tukea toimia, joilla kunnassa on arvioitu olevan parhaat mahdollisuudet edistää luonnon monimuotoisuutta ottaen huomioon mm. kunnan koko, yhdyskuntarakenne, resurssit ja toimintatavat, maantieteellinen sijainti ja luonnonolosuhteet sekä yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien kanssa.

Kuntien luonnon monimuotoisuuden edistämisestä koskevat toimenpiteet ja suunnitelmat tulee huomioida osana kansallista suunnittelua siten, että kansalliset suunnitelmat, niiden toimenpiteet ja toimeenpanoon varatut resurssit tukevat kuntien toimia. Mahdollisiin alueellisiin toimeenpanosuunnitelmiin tulee koota myös alueen kuntien toimet ja tarpeet. Kuntien monimuotoisuustyön tukemiseksi tulisi kehittää rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä sekä ottaa käyttöön uusia valtion ja kuntien kumppanuuteen pohjautuvia sopimusperusteisia toiminta- ja rahoitusmalleja.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Yleinen kommentti 4 lukuun

On erittäin tärkeää, että julkisyhteisöt (ml. kunnat ja kuntayhtymät) ovat 4 luvun säännöksissä mukana ja niillä on mahdollisuus saada tukea ja avustusta sen eri muodoissa. Selvytyksen vuoksi tulee kuitenkin todeta, että kunnalle säädetty edistämistehtävä ei ole esteenä tuen tai avustuksen saamiselle.

Kuntien luonnonsuojelulakiin kirjattua edistämistehtävää on käytetty perusteena sille, että kunnille ei tulisi osoittaa korvauksia luonnonsuojelutoimista, kuten suojelualueiden perustamisesta siinä määrin kuin yksityisille toimijoille. Edistämistehtävää ei myöskään tule käyttää perusteena tuen tai avustuksen tason alentamiselle.

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

-

6 luku Luonnonsuojelualueet

48 § Yksityinen luonnonsuojelualue

Mahdollisuus perustaa luonnonsuojelualue Natura 2000 -verkostoon sisältyvälle, luonnonsuojelulain keinoin toteutettavalle alueelle, ilman maanomistajan suostumusta, olisi voimassa olevaan lakiin nähden muutos, joka laajentaisi mahdollisuutta perustaa luonnonsuojelualueita ilman maanomistajan suostumusta. Perusteluista ei käy selville tällaisten alueiden laajuus. Muutoksella voi siten olla vaikutuksia myös kuntien kannalta ja nämä vaikutukset tulisi arvioida perusteluissa.

58 § Luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelma

On hyvä, että yksityisten luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymisen edellytyksenä on maanomistajan suostumus.

7 luku Luontotyyppien suojelu

66 § Uhanalaisen luontotyyppin huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä

Huomioonottamisvelvoite on niin käytännön soveltamisen kuin eri lakien keskinäisten suhteiden näkökulmasta epäselvä.

Luonnoksen 65 §:n perusteluista selviää, mitä luontotyyppiä huomioonottamisvelvoite todennäköisesti koskisi (yhteensä noin 80 luontotyyppiä), mutta luontotyypit tullaan määrittelemään erikseen valtioneuvoston asetuksella. Koska tällä hetkellä ei ole selvillä, mitä luontotyyppiä huomioon ottamisvelvoite tulee koskemaan, ei myöskään ole mahdollista arvioida mm. ehdotuksen konkreettisia vaikutuksia kuntien alueidenkäytön ratkaisuille, kaavoitusmenettelyihin tai lupamenettelyihin.

Säännöksen merkitys käytännön lainsoveltamiselle lupalain mukaisessa menettelyssä on epäselvä. Perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa tulisi avata paremmin säännöksen sisällöllistä merkitystä eri lupalakien menettelyissä - kuntien kannalta erityisesti maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain osalta -, joissa perustelujen mukaan itsessään ei ole selkeää vastinparia LSL:n säännökselle.

Säännöksen merkitys käytännön lainsoveltamiselle myöskin MRL:n mukaisessa kaavoitusmenettelyssä on edelleen epäselvä. MRL:ssa ja sen mukaisissa kaavoitusmenettelyissä jo nykyisellään tunnistetaan luontoarvot. Luontoarvojen asema ja huomioiminen on vireillä olevassa MRL:n uudistamisessa entisestään korostumassa. Edellä mainittuun nähden on epäselvää, mitä konkreettista lisäarvoa LSL:n huomioonottamisvelvoitesäännös toisi MRL:n mukaiseen kaavoitusmenettelyyn.

Edelleen kaavoituksen osalta tulisi perusteluissa todeta selkeästi, että tämä LSL:n säännös ei vaikuta esimerkiksi kaavoituksessa vaadittujen selvitysten tarkkuustasoon. MRL:n järjestelmässä selvitysten tarkkuus on suhteessa kaavan ohjaustehtävään ja tarkkuuteen. Tämä liittyy MRL:n puolella tarkentuvaan suunnitteluun ja veloitteen suhdetta siihen tulisi arvioida, esimerkiksi, jos asia on jo edellisellä "kaavatasolla" riittävästi selvitetty ja huomioitu, miten vaikuttaa "seuraavalle" tarkemmalle kaavatasolle, jotta ei tule turhaa päällekkäistä työtä. Asia on MRL:n järjestelmässä ratkaistu ja LSL:n tulisi olla johdonmukainen MRL:n kanssa.

Ainakin seuraavien asioiden selventäminen on tarpeen säännöksen käytännön soveltamisen kannalta kuntien näkökulmasta:

- Perusteluissa tulisi selventää, mikä on riittävää huomioonottamisvelvollisuuden noudattamista käytännössä

- On epäselvää, mitä perustelujen ilmaisu ”edellyttäisi viranomaiselta aiempaa selkeämmin harkintaa” tarkoittaa viranomaisen sisällöllisen harkinnan kannalta. Perusteluissa todetaan, että ”... aiempaa selkeämpi huomioonottamisvelvoite luonnonsuojelulaissa muodostaisi vastinparin muun lainsäädännön mukaisille luontoarvojen turvaamisen edellytyksille. Huomioon ottamisvelvoite 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 perusteluelvoitetta siitä, miten lupapäätöksessä tai kaavassa on otettu huomioon uhanalaiset luontotyypit.”

- Perusteluissa tulisi selventää, muodostuuko säännöksen perusteella ELY-keskukselle erillinen, LSL:n mukainen valitusperuste, esimerkiksi asemakaavasta sillä perusteella, että uhanalaista luontotyyppiä ei ole huomioitu ELY:n näkemyksen mukaan riittävällä tavalla.

Asian epäselväksi jättäminen estää myös selkeän tulokannan rahoitusperiaatteen noudattamisen edellyttämisestä. Jos säännös luo kunnalle kaavoitukseen uuden tehtävän, tulee rahoitusperiaatetta noudattaa.

69 § Poikkeaminen luontotyyppien suojelusäännöksistä

Säännöksen 1 momenttiin liittyen tulisi selventää, miten edellytys ”jos kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu” suhteutuu luontotyyppin suotuisan suojelutason määritelmän uuteen muotoiluun ("1) Luontotyyppin suotuisalla suojelutasolla sitä, että luontotyyppin luontainen levinneisyys ja esiintymisalueet säilyvät tai laajenevat, luontotyyppin pitkän aikavälisen säilymisen edellyttämä rakenne ja toiminta säilyvät ja luontotyyppille luonteenomaisten eliölaajien suojelutaso on suotuisa;").

Kompensaatiota koskevan säännöksen 2 momentin osalta on todettava selvennyksenä, että heikennyksen aiheuttajalla ei tarkoiteta kuntaa kaavoittajan roolissa. Kaavoitus on maankäytön suunnittelua, joka on kunnan ja maakunnan liiton lakisääteinen tehtävä. Kaavoitusta tehdään kunnan, valtion ja yksityisen maalle eri tahojen hankkeita varten. Heikennyksen aiheuttajan määritelmää ei siten voi eikä tule sitoa maankäytön suunnittelun lakisääteiseen tehtävään, vaan siihen, minkä tahon hankkeesta on kysymys.

Esitykseen tulisi sisällyttää vielä selkeämmin kunnan kuuleminen liittyen hyvittämisalueen osoittamiseen. Kunta voitaisiin jättää kuulematta vain siinä tapauksessa, että kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Hyvittämisalueiden osalta on aiheellista hankkia tietoa sijaintikunnalta alueidenkäytön suunnittelun tilanteesta ja mahdollisista kaavoitukseen liittyvistä kunnan suunnitelmista. Ylipäätään kunnan tiedonsaanti aiotuista hyvittämisalueista ja niiden sijainnista tulee varmistaa, koska ne rajoittavat maankäyttöä vastaavalla tavalla kuin erilaiset suojelukohteet.

Säännöksen 3 momenttiin ehdotettu 10 vuoden voimassaoloaika voi olla liian lyhyt aika esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa poikkeamista haetaan kaavoituksen yhteydessä, kun huomioidaan kaavoitukseen kuluva aika, kaavoitukseen mahdollisesti liittyvä muutoksenhaku, hankkeen toteuttamiseksi tarvittavan luvan tai lupien hakeminen, niihin liittyvä muutoksenhaku sekä toteuttamisen käytännön aloittaminen.

Säännöksen 5 momentin osalta poikkeamispäätöksen siirtämisestä säätäminen on tarpeellinen lisäys ja toivottavasti selkeyttää menettelyitä nykyisestä.

8 luku Eliölaajien suojele

76 § Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä

Huomioonottamisvelvoite on niin käytännön soveltamisen kuin eri lakien keskinäisten suhteiden näkökulmasta epäselvä.

Lajeja koskevat pitkälti vastaavat havainnot kuin edellä 66 §:ssä luontotyyppien osalta. Lajien osalta säännöksen selkeyden merkitystä korostaa uhanalaisten lajien erittäin suuri määrä. Koska tällä hetkellä ei ole selvillä, mitä kaikkia lajeja huomioon ottamisvelvoite tulee koskemaan, ei myöskään ole mahdollista arvioida mm. lakiehdotuksen konkreettisia vaikutuksia kuntien alueidenkäytön ratkaisuille, kaavoitusmenettelyihin tai lupamenettelyihin.

Säännöksen merkitys käytännön lainsoveltamiselle lupalain mukaisessa menettelyssä on epäselvä. Perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa tulisi avata paremmin säännöksen merkitystä eri lupalajien menettelyissä - kuntien kannalta erityisesti maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain osalta -, joissa perustelujen mukaan itsessään ei ole selkeää vastinparia LSL:n säännökselle.

Säännöksen merkitys käytännön lainsoveltamiselle myöskin MRL:n mukaisessa kaavoitusmenettelyssä on edelleen epäselvä. MRL:ssa ja sen mukaisissa kaavoitusmenettelyissä jo nykyisellään tunnistetaan luontoarvot. Luontoarvojen asema ja huomioiminen on vireillä olevassa MRL:n uudistamisessa entisestään korostumassa. Edellä mainittuun nähden on epäselvää, mitä konkreettista lisäarvoa LSL:n huomioonottamisvelvoitesäännös toisi MRL:n mukaiseen kaavoitusmenettelyyn.

Edelleen kaavoituksen osalta tulisi perusteluissa todeta selkeästi, että tämä LSL:n säännös ei vaikuta esimerkiksi kaavoituksessa vaadittujen selvitysten tarkkuustasoon MRL:n järjestelmässä selvitysten tarkkuus on suhteessa kaavan ohjaustehtävään ja tarkkuuteen. Tämä liittyy MRL:n puolella tarkentuvaan suunnitteluun ja veloitteen suhdetta siihen tulisi arvioida, esimerkiksi, jos asia on jo edellisellä "kaavatasolla" riittävästi selvitetty ja huomioitu, miten vaikuttaa "seuraavalle" tarkemmalle kaavatasolle, jotta ei tule turhaa päällekkäistä työtä. Asia on MRL:n järjestelmässä ratkaistu ja LSL:n tulee olla johdonmukainen MRL:n kanssa.

Ainakin seuraavien asioiden selventäminen on tarpeen säännöksen käytännön soveltamisen kannalta kuntien näkökulmasta:

- Perusteluissa tulisi selventää, mikä on riittävää huomioonottamisvelvollisuuden noudattamista käytännössä.

- On epäselvää, mitä perustelujen ilmaisu "edellyttäisi viranomaiselta aiempaa selkeämmin harkintaa" tarkoittaa viranomaisen sisällöllisen harkinnan kannalta. Perusteluissa todetaan, että "... aiempaa selkeämpi huomioonottamisvelvoite luonnonsuojelulaissa muodostaisi vastinparin muun lainsäädännön mukaisille luontoarvojen turvaamisen edellytyksille. Huomioon ottamisvelvoite 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 perusteluelvoitetta siitä, miten lupapäätöksessä tai kaavassa on otettu huomioon uhanalaiset luontotyytit."

- Perusteluissa tulisi lisäksi selventää, muodostuuko säännöksen perusteella ELY-keskukselle erillinen, LSL:n mukainen valitusperuste, esimerkiksi asemakaavasta sillä perusteella, että uhanalaista lajia ei ole huomioitu ELY:n näkemyksen mukaan riittävällä tavalla.

Asian epäselväksi jättäminen estää myös selkeän tulkinnan rahoitusperiaatteen noudattamisen edellyttämisestä. Jos säännös luo kunnalle kaavoituksessa uusia tehtäviä, tulee rahoitusperiaatetta noudattaa.

85 § Poikkeaminen eliölajin suojelua koskevista säännöksistä

Lajipoikkeamista koskevat pitkälti vastaavat havainnot kuin edellä 69 §:n kohdalla luontotyyppipoikkeamista.

Säännöksen 5 momenttiin ehdotettu 10 vuoden voimassaoloaika voi olla liian lyhyt aika esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa poikkeamista haetaan kaavoituksen yhteydessä, kun huomioidaan kaavoitukseen kuluva aika, kaavoitukseen mahdollisesti liittyvä muutoksenhaku, luvan/lupien hakeminen, niihin liittyvä muutoksenhaku sekä toteuttamisen aloittaminen.

Säännöksen 7 momenttiin ehdotettu poikkeamispäätöksen siirtämisestä säätäminen on tarpeellinen lisäys ja toivottavasti selkeyttää menettelyitä nykyisestä.

Säännöksen 8 momentin osalta on todettava selvennyksenä, että heikennyksen aiheuttajalla ei tarkoiteta kuntaa kaavoittajan roolissa. Kaavoitus on maankäytön suunnittelua, joka on kunnan (ja maakunnan liiton) lakisääteinen tehtävä. Kaavoitusta tehdään kunnan, valtion ja yksityisen maalle eri tahojen hankkeita varten. Heikennyksen aiheuttajan määritelmää ei siten voi eikä tule sitoa maankäytön suunnittelun lakisääteiseen tehtävään, vaan siihen, minkä tahon hankkeesta on kysymys.

Esitykseen tulisi sisällyttää vielä selkeämmin kunnan kuuleminen liittyen hyvittämisalueen osoittamiseen. Kunta voitaisiin jättää kuulematta vain siinä tapauksessa, että se olisi ilmeisen tarpeetonta. Hyvittämisalueiden osalta on aiheellista hankkia tieto sijaintikunnalta alueidenkäytön suunnittelun tilanteesta ja mahdollisista kaavoitukseen liittyvistä suunnitelmista. Ylipäätään kunnan tiedonsaanti aiotuista hyvittämisalueista ja niiden sijainnista tulee varmistaa, koska ne rajoittavat maankäyttöä vastaavalla tavalla kuin erilaiset suojelukohteet

9 luku Vaihanta, maahantuonti ja maastavienti

-

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Yleinen kommentti 10 lukuun

MRL:n ja LSL:n säännösten suhde on arvioitava ja ilmaistava selkeästi huomioiden MRL-uudistus ja siinä valmistellut muutokset esimerkiksi alueiden käytön suunnittelujärjestelmään. Viitaten jäljempänä esitettäviin kommentteihin rakentamisen ohjaamiseen liittyen yleisesti todetaan, että lakien rajapinnat tulee järjestää siten, että rakentamisen ohjaus tapahtuu jatkossakin MRL:n menettelyin.

93 § Maisemanhoitoaluetta koskevat määräykset

LSL:n maisema-alueiden osalta on oikeuskirjallisuudessa esitetty tulkintoja, joiden mukaan määräyksiä voitaisiin antaa rakennuksista (esim. julkisivut), rakennelmista ja rakentamistoimenpiteistä (esim. rakennuksen muuttaminen, uuden rakennuksen rakentamistapa).

Tältä osin on harkittava tarkkaan, mitä määräyksiä jatkossa maisemanhoitoalueelle voidaan antaa. Rakentamista koskeva ohjaaminen kuuluu MRL:n alaan ja siten kuntien toimivaltaan. Kaavamääräykset ovat jatkossakin ensisijaisia maisemanhoitoaluetta koskevien määräyksiin nähden. Kaavojen lisäksi rakentamista ohjataan myös kuntien rakennusjärjestyksillä ja MRL:n lupamenettelyissä, mikä tulee tunnistaa.

Kunnan rakennusjärjestyksessä voi olla alueellisesti kohdennettuja määräyksiä. Tällaisessa tapauksessa rakennusjärjestyksen tulisi olla ensisijainen suhteessa maisemanhoitoaluetta koskeviin määräyksiin.

On hyvä, että säännöksessä säilyy yleinen sääntö siitä, että maisemanhoitoaluetta koskevia rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräyksiä ei sovelleta alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava. Edellä selostetulla tavalla tulisi huomioida muukin kunnallisissa menettelyissä ja MRL:n keinoilla tapahtuva rakentamisen ohjaus.

LSL:n järjestelmässä ei siten tule syntyä (valtion viranomaisten) päätöksiä, jolla ohjattaisiin rakentamista (rakennustapaa jne.) MRL:n järjestelmän asemesta.

97 § Kieltoaulut

Säännös vaikuttaa luonnonsuojelulaissa irralliselta, vaikka se nykyiseen lakiin jo sisältyykin. Tulisi selvittää säännöksen asemaa suhteessa muuhun sääntelyyn.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Yleinen kommentti 11 lukuun

Ehdotus ekologisen kompensaation sisällyttämisestä luonnonsuojelulakiin on merkittävä uusi ehdotus lainsäädäntöön. Yleisesti edellytyksenä sille, että ekologinen kompensaatio voidaan ottaa lainsäädäntöön ja käyttöön on, että malli toimii käytännössä. Koska LSL:n poikkeamista tarvitaan yleensä jonkin muun lain mukaisen prosessin yhteydessä (esim. MRL:n kaavoitus ja rakentamisen luvat), LSL:n kompensaatiomenettelyn ja kulloiseenkin toimintaan liittyvien muiden prosessien toimiminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Ekologisen kompensaation käytännön toteutukseen ja säännösten toimivuuteen liittyviä kysymyksiä on vielä avoinna ja täsmentymättä, mm. sen vuoksi, että ne riippuvat suhteesta muuhun lainsäädäntöön (ml. valmistelussa olevaan, kuten MRL:n), tulevaan asetustasoiseen sääntelyyn sekä ohjeistukseen ekologisesta kompensaatiosta. Lisäksi ekologisen kompensaation sääntelyn toimivuutta testataan käynnistyvässä pilottihankkeessa. On todennäköistä, että ekologiseen kompensaatioon liittyvästä pilotointihankkeesta saatavien kokemusten perusteella ilmenee tarpeita tarkistaa nyt luonnosteltuja säännöksiä.

Siirtymäsäännöksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Luonnoksessa ehdotettu ekologista kompensatiota koskevien säännösten voimaantulon porrastaminen muuta lakia myöhempään ajankohtaan on kannatettavaa.

Esitystä tulee myös täydentää vielä syvällisemmällä analyysillä ekologisen kompensaation käyttöön ottamisen vaikutuksista maanarvoon erilaisissa tilanteissa.

Kunnista saadun palautteen perusteella ekologinen kompensaatio koetaan monimutkaiseksi kokonaisuudeksi ja luonnosteltu sääntely vaikeasti ymmärrettäväksi. Jatkovalmistelussa tuleekin kiinnittää huomiota vielä sääntelyn selkeyteen.

Useissa kunnissa on käynnissä vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa kehittämistyötä aihepiirin ympärillä (kompensaatioajattelun ja kokonaisuheikentymättömyyden mallien ja toiminnan kehitystyö ja pilotit). Tällaisen toiminnan on oltava edelleen mahdollista.

Kompensaation käyttöönoton seurauksena ei tule olla, että muuta luonnonsuojeluun kohdennettua valtion rahoitusta supistetaan. Tämä olisi vastoin lisäisyyden periaatetta.

101 § Hyvittämiseen velvoittaminen

Veloitteen sitominen poikkeamispäätökseen voinee toimia tilanteissa, joissa on kyse toteuttamiseen tähtäävän luvan hakemisesta (lyhyt aikajänne, toteuttaja tiedossa, hanke konkretisoitunut). Sen sijaan kompensatioveloitteen sitominen poikkeamismenettelyyn on haastava kaavoituksen suhteen, koska kyseessä on maankäytön suunnitteluvaihe ja konkreettisen hankkeen usein toteuttaa joku muu taho kuin kaavoituksesta vastaava kunta tai kaavoitusvaiheen maanomistaja. Hankkeesta riippuen poikkeamista voi kuitenkin olla haettava jo kaavoituksen yhteydessä. Toisaalta poikkeamista on usein tarpeen hakea jo kaavoitusvaiheessa, jotta ei tehtäisi sellaista kaavaa, joka olisi myöhemmin kokonaan tai osin mahdoton toteuttaa.

Säännösluonnoksen mukaan hyvittämissuunnitelma (100 §) tulisi olla ilmeisesti täydellisenä myös siinä tapauksessa, että poikkeaminen haetaan suunnittelu-/kaavoitusvaiheessa, vaikka tiedettäisiin, että hanke tulee toteutukseen vasta pitemmällä aikataululla. Käytännössä siis voi tulla vastaan tilanteita, joissa hyvittämissuunnitelman tiedetään jo poikkeamisvaiheessa vanhentuvan ennen toteutusta.

Säännösluonnoksia tulisi vielä kehittää siten, ettei jouduttaisi tekemään turhaa työtä (esimerkiksi täydellinen hyvittämissuunnitelma ajallisesti tarkasteltuna liian aikaisin, mikä johtaa siihen, että hyvittämissuunnitelma tulee tehdä useampaan kertaan).

105 § Hyvitysalueen rajauspäätös

Hyvittämisalueiden merkitys alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta on epäselvä. Mikäli hyvitysalueelle kaavoitetaan, hyvitysalueen hävittämis- ja heikentämiskielto tarkoittanee käytännössä, ettei sen käyttöä kompensatioon saa heikentää. Mikäli näin on, ei kuitenkaan ilmeisesti olisi estettä sille, että alueelle osoitettaisiin esimerkiksi jokin kompensaation kanssa yhteensopiva käyttötarkoitus.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Yleinen kommentti 12 lukuun

Korvauskysymyksissä olisi selvitettävä niin LSL-uudistuksen, MRL-uudistuksen kuin lunastuslainkin uudistuksen mahdolliset yhteisvaikutukset. MRL-uudistuksessa on ollut esillä mm. metsänkäytönrajoituksiin liittyvä korvausvelvoite, jolla voi vaikutuksia lakien muodostamaan kokonaisuuteen ja korvausvelvoitteisiin. Niin ikään lunastuslakiin ehdotetut muutokset tarkoittaisivat toteutuessaan korvausvelvoitteiden laajentumista. Kuntien korvausvastuuta luonnonsuojelussa ei tule laajentaa tai kasvattaa nykyisestä.

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Yleinen kommentti 13 lukuun

Tiedonhallinta on tärkeä asiakokonaisuus uudessa laissa ja muodostaa keskeisen pohjan ja edellytyksen useille lakiin ehdotettaville muutoksille (mm. selvilläolo, uhanalaisten luontoarvojen huomioonottamisvelvoite, ekologinen kompensatio).

Luontotiedon kattavuus, saatavuus ja käyttökelpoisuus on siten keskeisessä roolissa useiden luonnoksessa olevien säännösten toimeenpanossa. Toimivaltaisten viranomaisten resurssit ja rahoitus tiedonhallinnan kehittämiseen tulee turvata.

117 § Luonnonsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot

Tärkeää on, että säännös on mahdollistavassa muodossa, eikä veloitteen muodossa. Luontotiedon hallintaa lainvalmistelun yhteydessä arvioinut alatyöryhmä totesi, että kuntien osalta tiedonhallintaan liittyviä kysymyksiä voidaan edistää erilaisin vapaaehtoisin ja yhteistyön keinoin.

Säännöksen muotoilu tulee olla selkeä sen suhteen, että se on nimenomaan kunnille ja maakuntien liitoille mahdollistava, ei velvoittava. Asia on todettu säännöksen perusteluissa selkeästi, mutta säännöksen sanamuoto kaipaa tarkistamista jatkovalmistelun yhteydessä. ELY-keskusten osalta taas säännöksen tulisi velvoittava eli ELY-keskuksella olisi velvoite tallentaa sille toimitetut tiedot.

Säännöksen muotoilu voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen: "Kunta ja maakunnan liitto voivat toimittaa mahdollisuuksien mukaan toiminnassaan syntyviä luonnon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia toimintoja koskevia tietoja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle talletettavaksi luonnonsuojelun tietojärjestelmään."

119 § Tietojen luovuttaminen

Kunnalla ja maakunnan liitolla olisi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada luonnonsuojelun tietojärjestelmästä tiedot, jotka olisivat välttämättömiä niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Nimenomainen säännös on tärkeä kuntien ja maakuntien liittojen tiedonsaannin toteutumisen varmistamisen kannalta.

Päätösten tiedoksiantamista koskevat säännökset

Olisi tarpeen harkita nimenomaista säännöstä luonnonmuistomerkkipäätösten tiedoksiannosta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että säädettäisiin hallintolain yleistiedoksianto tai julkinen kuulutus päätöksen tiedoksiantotavaksi.

Lain soveltamisen kannalta on tarpeen esittää tiedoksiantotapaa koskevat säännöt perusteluissa, jos informaatio säännösluonteisten pykäliden lisäämistä lakiin pidettäisiin epätarkoituksenmukaisena.

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

-

Riipinen Miira
Suomen Kuntaliitto ry

Mättö Minna
Suomen Kuntaliitto ry - Yhdyskunta ja ympäristö -yksikkö