

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

Hämeen liitto pitää hyvänä asiana, että luonnonsuojelulakia ajantasaistetaan vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä. Ehdotettavassa laissa käsiteltävät teemat ja tavoitteet ovat ajankohtaisia. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ovat tärkeitä teemoja, joita monet lain tavoitteet tukevat.

Yleisenä huomiona toteamme, että lausunnon kohteena olevan luonnonsuojelulain vaikutusten arviointi vaikuttaa riittämättömältä, ja arviointia tulee täydentää mm. kattavalla taloudellisten vaikutusten arvioinnilla. Esitettyjen muutosten taloudelliset vaikutukset kohdistuvat mm. metsätalouteen, yksityiseen maanomistukseen ja elinkeinotoimintaan.

Hämeen liitto katsoo, että ehdotettava luonnonsuojelulaki edellyttää yhteistarkastelua muiden vireillä olevien lakiuudistusten, kuten maankäyttö- ja rakennuslain, ilmastolain sekä metsälain ja kaivoslain kanssa. Luonnoksessa on esitetty säännöksiä, joiden vaikutukset jäävät epäselviksi ja jotka vaativat tarkempaa selvittämistä.

Hämeen liitto pitää luonnonsuojelulain ehdotusta luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja edistämisestä hyvänä ja perusteltuna lähtökohtana lakiuudistukselle. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen ovat uusia tavoitteita luonnonsuojelulaissa. Niiden tuominen luonnonsuojelulain piiriin on toki perusteltua luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta, mutta luonnonsuojelulain tulee olla johdonmukainen ilmastolain uudistuksen kanssa, jonka tulisi olla pääasiallinen keino ohjata Suomen ilmastotavoitteiden toteutumista.

Luontotyyppien suotuisan suojelun tason määritelmä (3 § 2 kohta) on tiukempi kuin nykyisen lain määritelmä. Lain kohdasta on vaikeaa lausua ennen kuin sitä on täsmennetty siten, että käytännön vaikutukset käyvät selkeästi ilmi.

Ympäristötietoisuutta (9 §) koskevan säännöksen muotoilua tulisi tarkistaa siten että kuntaa ei mainittaisi säännöksessä, koska käytännössä kunnan yleinen edistämistehtävä (12 §) sisältää jo tietoisuuden edistämisen. Ympäristötietoisuuden edistäminen mainittaisiin täten 12 §:n perusteluissa.

”Luonnon monimuotoisuuden kestävä käytön edistäminen” on ilmaisuna luonnonsuojelulaissa uusi ja vaikeaselkoinen. Ehdotus muotoiluksi kunnan edistämistehtävää koskevan säännöksen (12 §) osalta: ”Kunta edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan.”

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Hyvää säännösluonnoksessa on, että säännös on yleisellä tasolla kirjoitettu. Lisäksi tärkeää on, kuten perusteluissa todetaan, että tehtävän ymmärretään lähtevän perustuslaissa säädetystä kunnallisesta itsehallinnosta ja erilaisten kuntien mahdollisuuksista. Lisäksi on tarpeen tunnistaa maakuntien liittojen rooli kuntien voimavarana erityiskysymyksissä ja ylikunnallisissa asioissa, sekä turvattava riittävät resurssit.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön edistäminen avautuu vaikeasti. Luonnon suojelua koskevassa laissa käyttöä koskeva ilmaisutapa olisi uudentyyppinen eikä se vaikuta johdonmukaiselta. Lisäksi lakiluonnoksessa ehdotetut kunnan tehtävät merkitsisivät vahvaa kehoitetta kaavasuojeluun ja säännöstä tulisi täsmentää esimerkiksi siten, että monimuotoisuuden suojelu -termin asemesta käytettäisiin edistää -termiä.

Ehdotus 12 §:n muotoiluksi: ”Kunta edistää luonnon monimuotoisuutta ja maisemansuojelua alueellaan luonnonsuojelulain mukaisin toimin.”

Maisemansuojelua koskevat kysymykset tulisi käsitellä maisemansuojelun omassa luvussa. Luonnon monimuotoisuuteen ja maisemaan kohdistuvien vaikutusten arviointi on haastavaa niiden laajuuden vuoksi, joten kuntien edellytyksiä toteuttaa luonnon monimuotoisuuden edistämistä tulisi tukea kohdentamalla kunnille riittävät resurssit. Kuntien toimintaedellytyksiä tulisi tukea avustuksilla ja tuilla.

Säännöksen 10 § mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii 4 luvun mukaisena tukiviranomaisena ja ohjaa, valvoo ja edistää tuen toimeenpanoa sekä tukee mahdollisuuksien mukaan kunnan toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Hämeen liitto pitää kannatettavana, että

ELY-keskus tukee kuntia mm. niiden luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävässä, esimerkiksi tiedollinen tuki.

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

Hämeen liitto pitää lakiesitystä kansallisesta luonnon monimuotoisuusstrategiasta ja toimintaohjelmasta hyvänä lisäyksenä. Lakiesityksen 14§ mukaisesti ympäristöministeriö laatii kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian, jolla asetetaan valtakunnalliset toiminnalliset, määrälliset ja ajalliset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi ja tilan parantamiseksi. Ympäristöministeriö laatii lisäksi strategian toimeenpanevan toimintaohjelman. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi laatia alueellisen luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelman (14 §).

Hämeen liitto katsoo, että toimeenpanosuunnitelman laatimisessa tulee varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Toimeenpanosuunnitelma tulisi laatia kumppanuudessa alueen kuntien ja maakuntien liittojen kanssa huomioiden maakuntien liittojen lakisääteinen aluekehitysvastuu. Lisäksi tulee huomioida, että valmistelun ja seurannan tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon ja huomioida aineistojen hyödynnettävyys maakuntatasolla.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Hämeen liitto pitää tärkeänä, että kunnat ja maakuntien liitot ovat tämän luvun säännöksissä mukana ja niillä on mahdollisuus saada tukea ja avustusta sen eri muodoissa. Selvytyksen vuoksi tulee kuitenkin todeta, että kunnalle luonnonsuojelulaissa säädetty edistämistehtävä ei ole esteenä tuen tai avustuksen saamiselle. Edistämistehtävää ei myöskään tule käyttää perusteena tuen tai avustuksen tason alentamiselle.

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

-

6 luku Luonnonsuojelualueet

-

7 luku Luontotyyppien suojelu

Hämeen liitto pitää tärkeänä, että luontotyyppien suojelu on tunnistettu vahvemmin osana luonnon monimuotoisuuden kokonaisuutta, ja että huomioonottamisvelvollisuus koskee myös ympäristönsuojelu- ja maa-aineslain mukaisia lupia. Säännöksen soveltamisen kannalta laissa olisi tärkeää selvittää mikä on riittävää huomioonottamisvelvollisuuden noudattamista käytännössä, jotta asia osataan huomioida riittävällä tarkkuudella.

Huomioonottamisvelvoite tulisi vaikuttamaan maakuntakaavoitukseen ja lisäämään maakuntien tehtäviä. Tämä kuuluu todeta samassa yhteydessä, jossa kuvataan kunnan viranomaistehtävien muutosta. Mikäli säännös tuo kunnalle tai maakunnalle kaavoittajana uusia tehtäviä, tulee rahoitusperiaatetta noudattaa ja siis kuntarahoitusta samassa suhteessa kasvattaa.

Maakuntakaava ei ole toteuttamista suoraan ohjaava päätös, vaan se tarkentuu yksityiskohtaisemman suunnittelun kautta. Luontokohteet voivat olla pienialaisia, joten niiden huomioon ottaminen maakuntakaavassa on haastavaa. Maankäytön suunnittelun tueksi tarvitaankin vahvistettua valtakunnallista ja alueellista tiedontuotantoa. Maakuntakaavan kuntakaavoituksesta poikkeava luonne tulisi tuoda esiin myös lain perustelu-tekstiin ja ottaa huomioon eri kaavojen tehtävä ja tarkkuustaso. Luonnonsuojelulain mukaisen velvoitteen tulee olla johdonmukainen maankäyttö- ja rakennuslain kanssa, jossa selvitysten tarkkuus on suhteessa kaavan ohjaustehtävään ja tarkkuuteen. Luontoarvojen asema ja huomioiminen ovat vireillä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa entisestään korostumassa.

Lisäksi tulee selventää, muodostuuko säännöksen perusteella elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskukselle valitusperuste ja täsmentää mitä perustelujen ilmaisu ”edellyttäisi viranomaiselta aiempaa selkeämmin harkintaa” tarkoittaa.

Poikkeamisen osalta tulee todeta selvennyksenä, että heikennyksen aiheuttajalla ei tarkoiteta kuntaa ja maakuntaliittoa kaavoittajan roolissa. Kaavoitus on maankäytön suunnittelua, joka on kunnan ja maakunnan liiton lakisääteinen tehtävä.

Esitykseen tulee sisällyttää vielä selkeämmin kunnan kuuleminen hyvittämisalueen osoittamisessa. Kunta voitaisiin jättää kuulematta vain siinä tapauksessa, että kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Hyvittämisalueiden osalta on aiheellista hankkia sijaintikunnalta tieto alueidenkäytön suunnittelun tilanteesta ja mahdollisista kaavoitukseen liittyvistä kunnan suunnitelmista. Ylipäätään kunnan tiedonsaanti aiotuista hyvittämisalueista ja niiden sijainnista sekä valituskelpoinen aluerajaus tulee varmistaa, koska ne rajoittavat maankäyttöä vastaavalla tavalla kuin erilaiset suojelukohteet. Kunnalla on oltava oikeus saada tietoa itseään koskevista päätöksistä.

8 luku Eliölajien suojelu

Hämeen liitto katsoo, että lajeja koskevat pitkälti vastaavat havainnot kuin edellä luontotyypppejä koskevassa luvussa (luku 7).

9 luku Vaihdanta, maahantuonti ja maastavienti

-

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Hämeen liitto katsoo, että luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön suhde on arvioitava ja ilmaistava selkeästi huomioiden maankäyttö- ja rakennuslain uudistus ja siinä valmistellut muutokset esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään. Lakien rajapinnat tulee järjestää siten, että rakentamisen ohjaus tapahtuu jatkossakin maankäyttö- ja rakennuslain menettelyin.

Hämeen liitto pitää perusteltuna, että luonnonsuojelulaissa käytetään termiä maisemanhoitoalue erotuksena kaavoissa käytettyihin arvokkaisiin maisemaalueisiin. Maisemanhoitoalueiden ja arvokkaiden maisema-alueiden erilaisten roolien tulee olla selkeät ja viranomaisten tehtävät selvästi kuvattu.

Hämeen liitto pitää hyvänä, että säännöksessä todetaan, että maisemanhoitoaluetta koskevia rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräyksiä ei sovelleta alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava. Maisemanhoitoalue perustetaan maakunnan liiton esityksestä.

Edellä selostetulla tavalla tulisi huomioida muukin kunnallisissa menettelyissä ja maankäyttö- ja rakennuslain keinoilla tapahtuva rakentamisen ohjaus. Rakentamista koskeva ohjaaminen kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain alaan ja siten kuntien toimivaltaan. Kaavojen lisäksi rakentamista ohjataan myös kuntien rakennusjärjestyksillä ja maankäyttö- ja rakennuslain lupamenettelyissä.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Hämeen liitto pitää kompensaatiosäädännöstä sinällään kannatettavana, mutta sen vaikutuksia tulisi selvittää laajemmin ennen kuin se viedään lakiin.

Lisäksi hyvittämisvelvoitteen sitominen poikkeamismenettelyyn on haastava erityisesti kaavoituksen näkökulmasta. Kaavoitus on maankäytön suunnitteluvaihe ja hankkeen usein toteuttaa joku muu taho kuin kaavoituksesta vastaava kunta tai kaavoitusvaiheen maanomistaja. Hankkeesta riippuen poikkeamista voidaan kuitenkin joutua hakemaan jo kaavoituksen yhteydessä. Toisaalta poikkeamista on usein tarpeen hakea jo kaavoitusvaiheessa, jotta ei tehtäisi sellaista kaavaa, joka olisi myöhemmin kokonaan tai osin mahdoton toteuttaa.

Ekologiseen kompensaatioon liittyen heikennyksen aiheuttajan määritelmää ei voi eikä tule sitoa maankäytön suunnittelun lakisääteiseen tehtävään, vaan siihen, minkä tahon hankkeesta on kysymys. Lakia voisi olla tarpeen soveltaa ensisijaisesti hankkeisiin ja niiden muutoksiin.

Esitykseen tulisi sisällyttää vielä selkeämmin kunnan kuuleminen liittyen hyvittämisalueen osoittamiseen. Kunta voitaisiin jättää kuulematta vain siinä tapauksessa, että kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta.

Luonnoksessa ehdotettu 10 vuoden voimassaoloaika voi olla liian lyhyt aika esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa poikkeamista haetaan jo kaavoituksen yhteydessä, sillä kaavoitusprosessit ml. valitusajat ovat kestoiltaan hyvin pitkiä.

Erityisen tärkeää on varmistaa laissa, ettei kompensatiosta synny keinoa heikentää luontoarvoja korvausta vastaan.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

-

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Hämeen liitto pitää tiedonhallinnan kehittämistä tärkeänä, sillä se muodostaa pohjan useille lakiin ehdotettaville muutoksille.

Säännöksen muotoilun tulee olla selkeä sen suhteen, että se on nimenomaan kunnille ja maakuntien liitoille mahdollistava, ei velvoittava. Tietojärjestelmän tulee olla valtakunnallinen ja kunnilla ja maakunnan liitoilla 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.

Valtion tulee osoittaa ja taata riittävät resurssit ja rahoitus, joilla tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan pitkän tähtäimen kehittäminen ja ylläpito turvataan.

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

-

15 luku Muutoksenhaku

-

16 luku Voimaantulosäännökset

-

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

-

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Lakiehdotus kokonaisuutena onnistuu vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin varsin hyvin, mutta valmistelussa tulee huomioida yhteisvaikutukset ja johdonmukaisuus muiden vireillä olevien lakiuudistuksen ja voimassa olevien lakien kanssa.

Ilmastomuutoksen hillintä

Miten näette ilmastomuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

Hämeen liitto pitää ymmärrettävänä, että luonnonsuojelulain tavoitteena olisi myös ilmastomuutokseen sopeutumisen ja ilmastomuutoksen hillinnän edistäminen, sillä ilmastomuutoksen torjunnalla suojellaan myös luontoa ja turvataan sen monimuotoisuutta luonnonsuojelulain muiden tavoitteiden mukaan.

Hämeen liitto katsoo, että luonnonsuojelulain valmistelussa tulee huomioida erityisesti valmisteilla oleva ilmastolaki ja maankäyttö- ja rakennuslain uudistus, jotta voidaan varmistua, etteivät lakien tavoitteet ole keskenään ristiriidassa. Toisaalta ilmastomuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen voivat käytännössä olla myös keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Laissa tulee huomioida, miten näihin ristiriitoihin tulee esimerkiksi maankäytön suunnittelun osalta suhtautua.

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

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

Ekologisen kompensaation säännökset todennäköisesti edistävät luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamista, mutta uudistuksen toimivuus käytännössä vaatii lisäselvityksiä, sillä sen vaikutuksista ei ole tutkimustietoa. Ekologisen kompensaation vaikutuksia tulee selvittää laajemmin ennen kuin se viedään lakiin.

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

Ekologisen kompensaation säännökset todennäköisesti vaikuttavat maakuntakaavoituksen yhteydessä laadittavien selvitysten määrään ja tarkkuuteen, mutta vaikutuksia on vaikea arvioida, koska uudistuksen vaikutuksista ei ole tutkimustietoa. Epäselvää mikä on kunnan rooli tai maakunnan liittojen rooli ja missä laajuudessa tulee huomioida maakuntakaavassa.

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

Perustelutekstissä on hyvä nostaa alueen maakuntien liitot ja alueen kunnat keskeisinä toimijoina, etenkin kaavoituksen ja ympäristönsuojelun kannalta. Tätä on syytä täsmentää ja resurssit kuntiin turvata.

Hämeen liitto korostaa alue- ja maakuntatason strategiatyön merkittävyyttä. Maakuntakaavalla on merkittävä rooli kestävän kehityksen ja luonnonvarojen kestävän käytön yhteen sovittajana. Maakunnan yhteinen tahtotila erityisesti strategian tavoitteiden ja toimenpiteiden hyväksyttävyyden ja jalkauttamisen kannalta on tärkeää, jonka vuoksi toimiva yhteistyö elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja liittojen välillä on keskeistä.

Lakiehdotuksessa tulisi huomioida johdonmukaisuus muiden valmisteilla olevien laki-uudistusten kanssa: maankäyttö- ja rakennuslain ja ilmastolain sekä kaivoslain ja metsälain osalta yhteneväisyys, johdonmukaisuus ja yhteisvaikutukset tulee tunnistaa ja huomioida. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäiseen suhteeseen, soveltamisaloihin ja viranomaisrooleihin. Myös käsitteistön ja määritelmien yhteneväisyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota ja ajantasainen tiedontuotanto taattava.

Mustonen Paula
Hämeen liitto - Maakuntahallitus