

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 76/2022 vp)

Lakiesitys huomioi kuntien roolin paikallisina luontotoimijoina

Luonnonsuojelulain uudistuksessa kunnille ei olla säätämässä uusia erityisiä lakisääteisiä tehtäviä. Kuntien nykyisiä tehtäviä osin tarkistettaisiin.

Lakiesitykseen sisältyvien kuntia koskevien nimenomaisten säännösten ohella luonnonsuojelulaki vaikuttaa kuntiin niiden maanomistajaroolissa. Luonnonsuojelulailla on vaikutusta myös useisiin kunnan menettelyihin, kuten kaavoitukseen ja erilaisiin lupamenettelyihin.

Kunnissa edistetään luonnon monimuotoisuutta monenlaisilla toimilla. Monimuotoista luontoa halutaan vaalia paitsi sen itseisarvon vuoksi myös sen vuoksi, että sen koetaan lisäävän kuntalaisten hyvinvointia ja kunnan veto-voimaisuutta. Ratkaisut luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ovat usein paikallisia.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että uusi laki ei lisää suorilla lakisääteisillä velvoitteilla kuntien tehtäviä, mutta esitys tunnistaa kuitenkin kuntien keskeisen roolin paikallisen tason luontotoimijoina. Kuntien toimintaa on tärkeä tukea rahoituksella, tietopohjan vahvistamisella ja mahdollistavin säännöksin.

Tukea ja avustusta koskevat ehdotukset

On erittäin tärkeää, että julkisyhteisöt (ml. kunnat ja kuntayhtymät) voivat saada lakiesityksen 4 luvussa tarkoitettua tukea ja avustusta luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja hoitoon.

Lakiesitys sisältää mahdollisuuden laatia alueellisia toimeenpanosuunnitelmia ELY-keskuksen johdolla (13 §). Kuntaliitto pitää tärkeänä, että näihin alueellisiin suunnitelmiin kootaan myös alueen kuntien toimet ja tarpeet sekä kytketään valtion rahoitusta kuntien toimenpiteiden toteuttamiseksi.



Yleisemminkin kuntien monimuotoisuustyön tukemiseksi tulisi kehittää rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä sekä ottaa käyttöön uusia valtion ja kuntien kumppanuuteen pohjautuvia sopimuspohjaisia toiminta- ja rahoitusmalleja.

Kuntien ja maakuntien liittojen tiedonsaantioikeus

Kuntien ja maakuntien liittojen maksutonta tiedonsaantioikeutta koskeva nimellinen säännös liittyen luontotietoon (122 §) on tärkeä. Kunnat ja maakuntien liitot tarvitsevat luontotietoa omassa toiminnassaan ja eri menettelyissään, kuten esimerkiksi kaavoituksessa. Luontotietoa ja sen hallintaa koskeva kokonaisuus onkin keskeinen asiakokonaisuus uudessa laissa, koska se muodostaa pohjan lain tavoitteiden toteuttamiselle.

Ekologista kompensatiota koskeva sääntely

Luonnonsuojelulakiin esitetään säännöksiä liittyen vapaaehtoiseen ekologiseen kompensatioon. Lakivalmistelun aikana esillä olleista velvoittavista säännöksistä on luovuttu ja velvoite kompensatioon olisi vain silloin, kun poiketaan hyvitysalueen suojelusta.

Ekologista kompensatiota testataan pilottihankkeissa, joissa on mukana myös kuntia. On todennäköistä, että pilotoinnista saatavat käytännön kokemukset antavat entistä paremmat edellytykset arvioida ekologiseen kompensatioon liittyviä sääntelytarpeita. Kuntaliitto pitää tätä hyvänä etenemistapana.

Ekologinen kompensatio on herättänyt kiinnostusta kuntakentällä. Kunnissa mahdollisuus tuottaa maanomistajana luontoarvoja käytettäväksi ekologiseen kompensatioon voidaan nähdä mielenkiintoisena avauksena.

Lakiesityksessä epäselvät säännökset huomioonottamisesta

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan uusia säännöksiä siitä, että viranomaisten on otettava uhanalaiset eliölajit ja luontotyytit huomioon päätöksenteossa noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä (lakiesityksen 65 § ja 78 §).

Ehdotettu sääntelyratkaisu olisi uudentyyppinen linkki luonnonsuojelulain ja muiden nk. sektorilakien välille. Luonnonsuojelulakiin ehdotetut säännökset ja niiden merkitys osana lainsäädäntökokonaisuutta vaikuttaa perusteluissa esitetyn valossa edelleen käytännön soveltamisen kannalta epäselviltä. Epäselvän lainsäädäntökokonaisuuden riskinä on menettelyiden ennakoitavuuden ja hallinnan heikentyminen sekä menettelyiden viivästyminen selvityksiin liittyvien epäselvyyksien seurauksena. Soveltamiseen liittyvä epäselvyys tarkoittaa käytännössä hallinnollista taakkaa niin viranomaisille kuin osallisille.

Kysymys koskee kuntia, kunnallisia viranomaisia ja maakuntien liittoja, koska niille kuuluvat kaavoitustehtävät sekä erilaisia lupaviranomaistehtäviä ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja rakentamista ohjaavan lainsäädännön perusteella.

Luontoarvojen huomioon ottamisesta säädetään useissa erityislaeissa, minkä perusteella uhanalaiset arvot otetaan huomioon eri menettelyissä nykyisellään. Lakien välisistä suhteista on perinteisesti säädetty ns. linkkisäännöksiin (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 197 §).

Lakiesityksen huomioonottamissäännösten on todettu perusteluissa olevan informatiivisia. Säännöksillä on tarkoitettu kuitenkin olevan perustelujen mukaan vaikutuksia mm. muiden lakien mukaisissa menettelyissä tarvittaviin selvityksiin. Vaikka säännöksestä todetaan, ettei siitä sellaisenaan seuraisi esimerkiksi luvan myöntämisen estymistä, säännösten on kuitenkin ilmeisesti ajateltu jollain tapaa voivan vaikuttaa käytännössä muun lain mukaiseen viranomaisharkintaan. Lisäksi edelleen on epäselvä kysymys, vaikuttaisiko säännös ELY-keskuksen valitusoikeuteen nykytilanteeseen verrattuna laajentavasti (LSL:ssa tai muussa laissa valitusoikeudesta säädetyn perusteella).

Uhanalaisten luontotyyppien asemaa selkeyttää niiden määrittelemisen asemuksessa, mikä ehdotus sisältyy lakiehdotukseen.

Säännösten tavoitteiden toteuttamiseksi selkeämpi säädösratkaisu olisi, että eri menettelyissä tarvittavista selvityksistä ja harkintaan vaikuttavista asioista säädettäisiin kyseisissä laeissa. Tällöin lainsäädännön valmistelussa olisi arvioitu kysymyksen käytännön merkitys ja vaikutukset kulloinkin kyseessä olevan menettelyn kontekstissa.

Ehdotukset lakiesityksen korjaamiseksi eräiltä osin

Kunnan edistämistehtävä (11 §)

Kuntaliitto pitää hyvänä, että säännöksen muotoilu on jatkossakin yleinen. Kuntaliitto pitää säännöksen perusteluita pääosiltaan onnistuneina. Lakivalmisteluun osallistunut kunta-alatyöryhmä katsoi raportissaan, että ympäristötietoisuuden edistäminen tulee nähdä osana kunnan yleistä edistämistehtävää, mikä on huomioitu esityksessä.

Lakiesityksen 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lukuun 4 viittaava lause ”Tältä osin on kuitenkin huomattava, ettei tukea ole tarkoitettu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, vaan erilaisiin hankkeisiin ja muihin vastaaviin toimenpiteisiin” aiheuttaa turhaan epäselvyyttä. Kunnat voivat saada tukea ja avustusta hankkeisiin, jotka edistävät luonnon monimuotoisuuden suojelua sekä maisemansuojelua.

Sen sijaan 4 luvun yhteydessä olisi ollut tarpeellista 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 taason alentamiselle.

Maisemanhoitoaluetta koskevat määräykset 95 §

Luonnonsuojelulain maisema-alueiden osalta on oikeuskirjallisuudessa esitetty tulkintoja, joiden mukaan määräyksiä voitaisiin antaa rakennuksista (esim. julkisivut), rakennelmista ja rakentamistoimenpiteistä (esim. rakennuksen muuttaminen, uuden rakennuksen rakentamistapa). Rakentamista koskeva ohjaaminen kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain alaan ja siten kuntien toimivaltaan. Kaavamääräykset ovat jatkossakin ensisijaisia maisemanhoitoaluetta koskevien määräyksiin nähden. Kaavojen lisäksi rakentamista ohjataan myös kuntien rakennusjärjestyksillä sekä maankäyttö- ja rakennuslain lupamenettelyissä, mikä tulisi tunnistaa. Kunnan rakennusjärjestyksessä voi olla alueellisesti kohdennettuja, erityisiä määräyksiä. Tällaisessa tapauksessa myös rakennusjärjestyksen tulisi olla ensisijainen suhteessa maisemanhoitoaluetta koskeviin määräyksiin.

Maisemanhoitoaluetta koskevia määräyksiä koskevan 95 §:n viimeisen momentin loppuosa voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: *”... ei sovelleta alueella, jolla on voimassa asemakaava, oikeusvaikutteinen yleiskaava tai jota koskevat erityiset rakennusjärjestyksen määräykset.”*

Luonnonsuojelun tietojärjestelmään tallennettavat tiedot 120 §

Luontotiedon hallintaa lainvalmistelun yhteydessä arvioinut alatyöryhmä toteaa, että kuntien osalta tiedonhallintaan liittyviä kysymyksiä voidaan edistää erilaisin vapaaehtoisin ja yhteistyön keinoin. Kunnille tai maakuntien liitoille ei ehdoteta velvoitetta toiminnassaan syntyvien luontotietojen tallentamiseen luonnonsuojelun tietojärjestelmään, mutta se mahdollistetaan.

Lakiesityksen 120 §:n osalta tärkeää on, että säännös on kuntien ja maakuntien liittojen osalta selkeästi mahdollistavassa, ei velvoittavassa, muodossa. Asia on todettu säännöksen perusteluissa selkeästi, mutta säännöksen sanamuotoa tulisi vielä tarkistaa. ELY-keskusten osalta taas säännöksen tulisi olla velvoittava eli ELY-keskuksella olisi velvoite tallentaa sille toimitetut tiedot.

Säännöksen viimeisen momentin muotoilu voisi esimerkiksi olla seuraavanlainen: *”Kunta ja maakunnan liitto voivat toimittaa mahdollisuuksien mukaan toiminnassaan syntyviä luonnon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia*

toimintoja koskevia tietoja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tallettavaksi luonnonsuojelun tietojärjestelmään.”

Päätösten tiedoksiantaminen ja päätöksistä tiedottaminen 123 §

Päätösten tiedoksiantoa koskevassa säännöksessä voitaisiin säätää myös luonnonmuistomerkkejä koskevien päätösten tiedoksiantotavasta. Tiedoksiantotapa voisi olla hallintolain mukainen julkinen kuulutus huomioiden muutoksenhakuoikeutetut tahot.

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Mättö
lakimies

Tiedoksi Kuntaliiton kirjaamo