

6.9.2021 Dnro 204/11.01.00/2021

Ympäristöministeriö
lausuntopalvelu.fi

Viite: Lausuntopyyntö VN/12128/2019

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LUONNONSUOJELULAIKSI JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Ympäristöministeriö on pyytänyt mm. Kainuun liiton lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua luonnonsuojelulain toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamisen myötä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi ja hidastamiseksi. Ehdotuksella pyritään myös lisäämään luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä tehostamaan hallinnollisia menettelyjä. Näiden ohella ehdotuksen tavoitteena on osaltaan selkeyttää luonnonsuojelulain roolia osana muuta ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä.

Luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta ja Suomen luonnon monimuotoisuuden tilasta on saatu runsaasti uutta tietoa, ymmärrys ilmastonmuutoksen merkityksestä luonnon monimuotoisuudelle on lisääntynyt. Muu lainsäädäntö, ohjaukset ja hallinto ovat muuttuneet nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana. Voimassa olevaa luonnonsuojelulakia ajantasaistettaisiin ja sen vaikuttavuutta parannettaisiin.

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.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan uuden luonnonsuojelulain lisäksi myös muutettavaksi pääasiassa teknisesti eräitä muita lakeja.

Ympäristöministeriö on pyytänyt, että lausunto jaotellaan lausuntopyyntöissä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kainuun liitto toteaa lausuntonaan seuraavaa Lausuntopalvelun otsikoinnin mukaisesti ryhmiteltynä.

1 luku Yleiset säännökset

Lakiluonnoksen 1 luvussa esitetään mm. määritelmä luontotyypin suotuisalle suojelulle. Kainuun liitto katsoo, että luonnoksen säädöksiin liittyy vielä epäselvyyttä ja tulkinvaraisuutta. Esimerkiksi 8 §:n mukaan jokaisen on riittävällä tavalla oltava selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle sekä toimintatavoista, joilla haitallisia vaikutuksia voidaan välttää ja vähentää, siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää. Selvillä olon kohteena ovat vaikutukset "luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle", mikä on abstraktiutensa ja laajuutensa vuoksi vaikeasti hahmotettava vaatimus ja edellyttää vielä selkeyttämistä jatkovalmistelussa. Kainuun liiton mielestä on erittäin tärkeää, että lainsäädännön uudistamisessa otetaan riittävästi huomioon kaavoituksen sekä erilaisten ympäristöllisten lupamenetelyjen sujuvuus ja vältetään lisäresursseja edellyttäviä viranomaistyön ja -velvoitteiden lisäämistä.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Lakiluonnoksen 12 §:n mukaan kunta edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja sen kestävästä käyttöä sekä maisemansuojelua alueellaan. Kainuun liitto pitää tärkeänä, että tehtävä ymmärretään lähtevän perustuslaissa säädetyistä kunnallisesta itsehallinnosta ja erilaisten alueiden mahdollisuuksista.

(3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu)

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Kainuun liitto pitää hyvänä, että julkisyhteisöt (ml. kunnat, kuntayhtymät) ovat luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemisen säännöksissä mukana ja niillä on mahdollisuus saada tukea ja avustusta sen eri muodoissa. On kuitenkin tärkeä huomioida, että kunnalle luonnonsuojelulain säädetyt edistämistehtävät ei tule olla esteenä tuen tai avustuksen saamiselle.

(5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto)

6 luku Luonnonsuojelualueet

Lakiluonnoksessa esitetään voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin nähden muutosta, jonka mukaan luonnonsuojelun alue olisi mahdollista perustaa Natura 2000 -verkostoon sisältyvälle, luonnonsuojelulain säädösten perusteella toteutettavalle alueelle ilman maanomistajan suostumusta. Kainuun liitto pitää välttämättömänä, että maanomistajia kuullaan riittävällä tavalla ja asianmukaisesti luonnonsuojelun alueen perustamisen yhteydessä.

7 luku Luontotyyppien suojelu

Lakiluonnoksen 66 §:n mukaan myönnettäessä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa (621/2011) tarkoitettua kullanhuuhdonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa, luvan myöntävän viranomaisen on otettava huomioon uhanalaiset luontotyypit. Edelleen lakiluonnoksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon uhanalaiset luontotyypit.

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä laaditaan yleensä laajoja, koko maakunnan alueen kattavia selvityksiä. Luonnoksessa esitetty 66 § perusteluineen voi johtaa kaavoituksen ja lupamenettelyjen selvitysvaatimusten lisääntymiseen. Selvitysten tarkkuustason nostaminen nykyisestä tarkoittaisi kustannusten nousua ja kaavojen valmistelun aikataulujen pidentymistä. Luontotyyppien huomioimisvelvoitteesta voi tulla yleinen valitusperuste, joka voi johtaa tarpeettomiin valituksiin ja oikeuslaitoksen kuormittamiseen.

Kainuun liitto katsoo, että luonnoksessa esitetty 66 § on epäselvä ja tulkinnanvarainen ja voi aiheuttaa sekä kaavoitus- että lupamenettelyjen hidastumista ja riitautumista.

Lakiluonnoksessa esitetään että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen suojellun luontotyyppin rajauspäätöksen kiellosta ja tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskiellosta. Jos myönnettävällä poikkeuksella sallittavat toimenpiteet heikentävät suojellun tai tiukasti suojellun luontotyyppin esiintymää, päätöksessä on velvoitettava *heikennyksen aiheuttaja tarkoitettuihin hyvittäviin toimenpiteisiin*. Kainuun liitto toteaa, että heikennyksen aiheuttajan määritelmää ei tule sitoa maankäytön suunnittelun lakisääteiseen tehtävään. Maakunnan liitot laativat maakuntakaavoja ja kunnat yleis- ja asemakaavoja. Toiminnanharjoittajat vastaa- vat kaavassa osoitettavien aluevarausten toteutumisesta ja alueiden yksityiskohtaisemmasta suunnittelusta, missä yhteydessä myös hyvittämiskysymykset on tarkoituk- senmukaista ratkaista. Kainuun liitto pitää tärkeänä, että mahdollisten hyvittämisalu- eiden määrittämisessä kuullaan mm. alueen kuntia riittävällä tavalla ja asianmukai- sesti.

8 luku Eliölajien suojelu

Lakiluonnoksen 78 §:n mukaan myönnettäessä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhdonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa, luvan myöntävän viranomaisen on otettava huomioon uhanalaiset lajit. Edelleen lakiluonnoksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon uhanalaiset la- jit.

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityk- siin. Esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä laaditaan yleensä laajoja, koko maakunnan alueen kattavia selvityksiä. Luonnoksessa esitetty 78 § perusteluineen voi johtaa kaavoituksen ja lupamenettelyjen selvitysvaatimusten lisääntymiseen. Selvitys- ten tarkkuustason nostaminen nykyisestä tarkoittaisi kustannusten nousua ja kaavo- jen valmistelun aikataulujen pidentymistä. Luontotyyppien huomioimisvelvoitteesta voi

tulla yleinen valitusperuste, joka voi johtaa tarpeettomiin valituksiin ja oikeuslaitoksen kuormittamiseen.

Kainuun liitto katsoo, että luonnoksessa esitetty 78 § on epäselvä ja tulkinnanvarainen ja voi aiheuttaa sekä kaavoitus- että lupamenettelyjen hidastumista ja riitautumista.

Lakiluonnoksen 85 §:n mukaan eliölajin suojelua koskevista säännöksistä voidaan tiettyin ehdoin poiketa. Poikkeamispäätöksessä heikennyksen aiheuttaja voidaan velvoittaa hyvittäviin toimenpiteisiin. Kainuun liitto toteaa, että heikennyksen aiheuttajan määritelmää ei tule sitoa maankäytön suunnittelun lakisääteiseen tehtävään. Maakunnan liitot laativat maakuntakaavoja ja kunnat yleis- ja asemakaavoja. Toiminnanharjoittajat vastaavat kaavassa osoitettavien aluevarausten toteutumisesta ja alueiden yksityiskohtaisemmasta suunnittelusta, missä yhteydessä myös hyvittämiskysymykset on tarkoituksenmukaista ratkaista. Kainuun liitto pitää tärkeänä, että mahdollisten hyvittämisalueiden määrittämisessä kuullaan mm. alueen kuntia riittävällä tavalla ja asianmukaisesti.

(9 luku Vaihanta, maahantuonti ja maastavienti)

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Luonnonsuojelulain uudistuksen lisäksi parhaillaan uudistetaan mm. ilmastolakia sekä maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL). Kainuun liitto toteaa, että lakien rajapinnat tulee järjestää siten, että rakentamisen ohjaus tapahtuu jatkossakin MRL:n säädösten perusteella tai vastaavin menettelyin. Luonnonsuojelulain säädösten perusteella ei siten tule syntyä päätöksiä, jolla rakentamista ohjattaisiin MRL:n säädösten asemesta.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Kainuun liitto katsoo, että luonnoksessa esitettyihin ekologista kompensaatiota koskeviin säädösesityksiin liittyy vielä epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta, jota on tarpeen selventää lain jatkovalmistelussa. Ekologista kompensaatiota koskevat säädökset tulee valmistella siten, että esimerkiksi poikkeamisenmenettely ei aiheuta päällekkäistä työtä hankkeiden erivaiheissa. Tilanne on haastava kaavoituksen suhteen, koska kyseessä on maankäytön suunnitteluvaihe ja hankkeen usein toteuttaa joku muu taho kuin kaavoituksesta vastaava maakunnan liitto tai kunta. Esimerkiksi täydellisen hyvittämissuunnitelman laatiminen ajallisesti tarkasteltuna liian aikaisin voi johtaa siihen, että hyvittämissuunnitelma tulee tehdä useampaan kertaan.

(12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset)

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

On hyvä, että lakiluonnoksen säädöksiin on esitetty mm. maakunnan liitolle ja kunnille salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada luonnonsuojelun tietojärjestelmästä tiedot, jotka ovat välttämättömiä niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tietojen luotettavuus, saatavuus ja käyttökelpoisuus ovat erittäin tärkeitä ja toimivaltaiselle viranomaiselle täytyy turvata riittävät resurssit tiedonhallinnan kehittämiseen.

Kainuun liitto pitää myös tärkeänä sitä, että kunnille ja maakunnille tiedon toimittaminen luonnonsuojelun tietojärjestelmään on mahdollisuus eikä velvoite.

(14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset)
(15 luku Muutoksenhaku)
(16 luku Voimaantulosäännökset)

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Kainuun liitto toteaa, että lain uudistuksen tavoite mm. lisätä luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä tehostaa hallinnollisia menettelyjä on hyvä ja kannatettava. Ehdotetut säännökset ovat osin niin tulkinnanvaraisia, että ne pikemminkin heikentäisivät lain toimivuutta, selkeyttä ja hyväksyttävyyttä. Esitetty lakiluonnos siis edellyttää jatkovalmistelua ja selkeyttämistä sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja että laki helpottaa käytännön toteutusta eikä lisää byrokratiaa.

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

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

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

Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla

1) ehdotetulla tavalla poistamalla viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla?

2) muulla tavalla (miten)?

Muita huomioita esityksestä

Kainuun liiton mielestä on erittäin tärkeää, että lainsäädännön uudistamisessa otetaan riittävästi huomioon kaavoituksen sekä erilaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen sujuvuus ja vältetään lisäresursseja edellyttäviä viranomaistyön ja -velvoitteiden lisäämistä.

Lakiluonnoksen vaikutusten arviointi ole ollut laadukasta ja laaja-alaista. Arviointi on jäänyt etenkin kestävä kehityksen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta vajavaiseksi.

Kainuun liitto
 Maakuntahallitus
 6.9.2021