

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntö 23.5.2022 HE 76/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle
luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

KAINUUN LIITON LAUSUNTO

Luonnonsuojelulain yleiset kommentit

Kainuun liitto kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto hallituksen esitykseen luonnonsuojelulaiksi.

Kainuun liitto kiinnittää huomiota luonnonsuojelulain rakenteenmuutokseen, jossa selkeä rajoituksin tapahtuva luonnonsuojelun rinnalle tuodaan **luonnon monimuotoisuuden edistämisen tavoite**. Monimuotoisuus käsitteenä tulee elämään voimakkaasti ja muuttumaan ajassa.

Koska **välineet** monimuotoisuuden edistämisen ja perinteisen luonnonsuojelun säätelyn osalta poikkeavat toisistaan, lain täytäntöönpanoa eritasoisine suunnitelmineen ei voi jättää yksinomaan valtionviranomaisen tehtäväksi ja vastuulle. Monimuotoisuuteen liittyvä yleinen etu voidaan turvata kunnallisen päätöksenteon ja tahtotilan avulla. 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.

Lain vaikutusten arviointi ja kustannustehokkuus

Kainuun liiton mielestä lakiluonnoksen vaikutusten arviointi ei ole ollut riittävän laadukasta ja laaja-alaista. Arviointi on jäänyt etenkin kestävä kehityksen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta vajavaiseksi.

Kainuun liitto yhtyy Lainsäädännön arviointineuvoston kriittisiin näkemyksiin lakiluonnoksen valmistelun yhteydessä havaituista puutteista. Keskeisimmät niistä liittyvä lain vaikutusten arviointiin. Luonnoksessa tunnistetaan ”vaikutuksia yrityksille ja maanomistajille, mutta vaikutusten mittaluokkaa tulisi selventää”. Kainuun liitto lisää tähän havaintonaan, että lain alueellisia ja aluekehitykseen liittyviä vaikutuksia ei ole lainkaan arvioitu. ”Jopa perustiedot nykyisten suojelualueiden määrästä ja sijainnista ovat suppeita.”

Lakiluonnoksen 1 luvussa esitetään mm. määritelmä luontotyyppin suotuisalle suojelulle. Kainuun liitto katsoi aiemmassa lausunnossaan, että lakiluonnoksen säädöksiin liittyy epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi 8 §:n mukaan jokaisen on riittävällä tavalla oltava selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon

Osoite:

Kainuun liitto,
Kauppakatu 1
87100 Kajaani

Sähköposti:

etunimi.sukunimi@kainuunliitto.fi
Kirjaamo 040 722 0900
www.kainuunliitto.fi

Laskutus:

Kainuun liitto
003724969924
PL 5016
02066 DOCUSAN

Y-tunnus:

2496992-4

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.

Ls-lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Rakennuslain, ilmastolain ja kaivoslain valmistelu on edelleen käynnissä. Yhteyksiä näihin muihin valmisteilla oleviin lakikokonaisuuksiin tulee vahvistaa, jotta yhteisvaikutukset saadaan arvioitua ja mahdolliset ristiriidat luonnon monimuotoisuuden edistämisen tavoitteiden suhteen esiin. Tässä vaiheessa on tärkeää, että lakiin ei jää liikaa tulkinnanvaraisuutta ja mahdollistetaan sujuva alueiden kestävän elinvoiman kehittäminen. Vaarana on, että tulkinnat uusista laeista saadaan vasta oikeusprosessien kautta vuosikymmenen kuluttua ja monet hankkeet viivästyvät lakien tulkintaepäselvyyksien johdosta.

Alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta erityistä huomiota on kiinnitettävä luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäiseen suhteeseen, soveltamisaloihin ja viranomaisrooleihin sekä käsitteistön ja määritteiden yhteneväisyyteen. Kainuun liitto korostaa luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain osalta maakuntakaavan roolia eri toimintoja yhteensovittavana alueellisena kaavatasona, jolla voidaan toteuttaa luonnonsuojelulain tavoitetta luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämisestä.

Kainuun liitto huomauttaa lisäksi, että lakiluonnoksessa ei kiinnitetty huomiota maakunnan liittojen lakisääteisiin tehtäviin ja maakuntaohjelman asemaan sekä maakunnan yhteistyöryhmän rooliin alueellisten suunnitelmien yhteensovittamisen foorumina.

Käsitteistä

Kainuun liitto pitää hyvänä, että lakiluonnokseen on koottu määritelmiä keskeisistä käsitteistä. Liiton mielestä luonnon monimuotoisuuden kestävän käytön määritelmän sisällyttäminen luonnonsuojelulakiin voi kuitenkin aiheuttaa sekavuutta. **Kestävästä käytöstä** puhutaan vakiintuneesti luonnonvarojen hyödyntämisen yhteydessä, jolloin sillä tarkoitetaan kaikkien kestävyyskolmen ulottuvuuden eli ympäristöllisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyyskolmen tasapainoista huomioimista. Luonnon monimuotoisuuden kestävä käyttö on osa luonnon monimuotoisuuden turvaamista, joka puolestaan sisältyy laajempaan kestävän käytön kokonaisuuteen.

Selvilläolo

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan selvillä olo koskisi kaikkia luonnossa toimivia. Pykälän tarkoituksena olisi kiinnittää huomiota jokaisen vastuuseen olla selvillä luontoon haitallisesti vaikuttavan toiminnan mahdollisuudesta ja tavoista haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Toisaalta perusteluissa todetaan, että säännöksen soveltamista olisi tarpeen rajoittaa edellyttämällä vain riittävää selvillä oloa toiminnan vaikutuksista. Ehdotettu säännös perusteluineen vaikuttaa jättävän lainsoveltajalle niin paljon harkintavaltaa, että yhdenvertaista lainsoveltamista ei voida varmistaa. Kaiken kaikkiaan lakiluonnoksesta tulee karsia pois kohtia, jotka ovat liian tulkinnanvaraisia.

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 säädetystä kunnallisesta itsehallinnosta ja erilaisten alueiden mahdollisuuksista. On tärkeää, että 12 §:n esitetty tehtävä kunnan luonnon monimuotoisuuden suojelusta ja sen kestävästä käytöstä sekä maisemansuojelusta alueellaan pidetään joustavana ja kuntien itse määriteltävänä.

ELY-keskuksella on säädösluonnoksessa laaja rooli luonnonsuojelun osalta. Lakiehdotuksen mukaan ELY-keskus tukee mahdollisuuksien mukaan kunnan toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa, tähän toivomme lisättävän, että ELY-keskus tukee maakunnan liittoa vastaavalla tavalla.

Luonnonsuojelusuunnittelu

Lakiesityksen 14 § mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi laatia alueelleen kansallista biodiversiteettistrategiaa ja toimintaohjelmaa koskevan luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelman. Kainuun liitto pitää alueellisten luonnon monimuotoisuuden suunnitelmien ja ohjelmien laatimista tärkeänä. Niiden avulla voidaan tukea kansallisen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman toteutumista maan eri osissa sekä antaa tukea kunnissa tehtävään luonnon monimuotoisuustyöhön. Maakunnan liitoille tulee turvata mahdollisuus toimia myös luonnonsuojelun toimeenpano-ohjelman laatijana.

Maakuntien liittojen rooli erilaisten toimeenpanosuunnitelmien ja toimintaohjelmien laatimisen ja toteuttamisen kannalta on merkittävä, koska esimerkiksi maakuntaohjelmat ja maakuntakaavat ohjaavat ja yhteensovittavat toimintoja alueellisesti. Selvytyksen vuoksi on tärkeää määritellä, että em. suunnitelmat laaditaan maakunnittain ja huomioidaan aluekehityslainsäädännössä oleva maakunnan yhteistyöryhmän rooli eri alueellisten suunnitelmien yhteensovittamisessa. Toimeenpanosuunnitelman laatimisessa tulee lakiesityksen mukaan varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden erityisesti alueen kuntien kanssa.

Tärkeitä perusteluja alueelliselle toimeenpanosuunnitelmalle ovat esityksessä mainitut **kustannustehokkuus** sekä luonnon hyvinvointivaikutusten lisääminen samassa yhteydessä (viihtyisyys, virkistyskäyttö, matkailu) ja sen kuntataloutta tukevat vaikutukset. Tämän vuoksi korostuu tarve saada parempi kokonaiskuva luonnon monimuotoisuuden tukemisen toimenpiteistä. Toimeenpanosuunnitelmien laadinnassa kannattaa priorisoida niitä suunnitelma-alueita ja kohteita, joilla on saatavissa aikaan eniten vaikuttavuutta luonnon monimuotoisuudelle ja toisaalta hyötyä maankäytön kokonaisuuden hallinnan kannalta. Tätä asiaa tulee ehdottomasti painottaa lain perusteluteksteissä.

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.

Luonnonsuojelualueet

Lakiluonnoksessa esitetään voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin nähden muutosta, jonka mukaan luonnonsuojelualue 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 luonnonsuojelualueen perustamisen yhteydessä.

Kainuun liitto näkee lakiluonnoksessa esitetyn kaltaisen malminetsinnän rajoittamisen merkittävänä elinkeinotoiminnan rajoittamisena. Ilmastonmuutos tulee perustelujen mukaan heikentämään luonnon monimuotoisuutta, jolloin säädöksen tulisi pystyä elämään ajassa. Kainuun liitto esittää, että luonnonsuojelun hyväksyttävyyden näkökulmasta malmin etsintä ja kaivaminen tulee mahdollistaa luonnonsuojelualueilla kompensaatiomenettelyllä.

Luontotyyppien suojelu

Kainuun liitto pitää hyvänä, että luontotyyppien suojelu on tunnistettu vahvemmin osana luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Kainuun liitto näkee tärkeäksi, että luontotyyppien suojelun menetelmissä huomioidaan kytkös maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki huomioi jo nykyisellään luontoarvojen säilyttämisen. Viheralueverkosto liittyy olennaisesti maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen ja siinä maakuntakaavoitukselle suunniteltuihin sisältöihin. Tämän vuoksi luonnonsuojelulain- ja maankäyttö- ja rakennuslain lakivalmisteluja tulee sen osalta yhteensovittaa.

Lakiluonnoksen mukaan myönnettäessä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa (621/2011) tarkoitettua kullanhuuhtonta-, 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, mitä tulee ehdottomasti välttää.

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 veloitettava 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 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.

Poikkeaminen luontotyyppien suojelusäännöksistä

Esitykseen tulee sisällyttää selkeästi kunnan ja maakunnan liiton kuuleminen liittyen hyvittämisalueen osoittamiseen, koska ne rajoittavat maankäyttöä vastaavalla tavalla kuin erilaiset suojelualueet.

Kainuun liitto pitää tärkeänä lähtökohtana, että luontotyyppilistan mahdollinen laajentaminen perustuu luotettavaan tietoon ja todelliseen tarpeeseen. Tämä on tärkeää, jotta suojelu kohdentuu oikein eli on ekologisesti vaikuttavaa ja kustannustehokasta. Myös rajauspäästösten tekeminen sekä lainsäädännön ennakoitavuus ja yhdenvertainen soveltaminen edellyttävät mahdollisimman tarkkoja määrittelyjä. Kustannusvaikuttavuuteen tulee laissa ja sen perusteluilla kiinnittää enemmän huomiota.

Eliölajien suojelu

Lakiluonnoksen mukaan myönnettäessä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhtonta-, 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 lajit.

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 78 § 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.

Lakiluonnoksen mukaan eliölajin suojelua koskevista säännöksistä voidaan tietyin ehdoin poiketa. Poikkeamispäätöksessä heikennyksen aiheuttaja voidaan velvoittaa hyvittäviin toimenpiteisiin. Kainuun liitto toteaa, että heikennyksen aiheuttajan määritelmää ei tule sitoa maankäytön suunnittelun lakisääteiseen tehtävään. Kainuun liitto pitää tärkeänä, että mahdollisten hyvittämisalueiden määrittämisessä kuullaan mm. alueen kuntia riittävällä tavalla ja asianmukaisesti.

Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Kainuun liitto pitää hyvänä, että maisema-alue termi on uudessa lakiluonnoksessa ehdotettu muutettavaksi maisemanhoitoalueeksi.

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.

Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Ekologinen kompensaatio uutena säädöksenä voi edesauttaa luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamista. Kainuun liitto yhtyy näkemykseen, että kompensaatiota tulisi hyödyntää vasta viimeisenä keinona sen jälkeen, kun muita mahdollisia ratkaisuja haitan välttämiseksi ei ole. Kainuun liitto suhtautuu myönteisesti myös vapaaehtoisen kompensaation keinoihin.

Kainuun liitto katsoo, että luonnoksessa esitettyihin ekologista kompensaatiota koskeviin säädösesityksiin liittyy kuitenkin epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta, jota

on tarpeen selventää. Ekologiseen kompensatioon liittyvistä pilotointihankkeista saatavien kokemusten perusteella voi nousta tarpeita tarkistaa säännöksiä. Ekologista kompensatiota koskevat säädökset tulee valmistella siten, että esimerkiksi poikkeamismenettely 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.

Kainuun liitto näkee tarpeelliseksi sisällyttää lakiin selkeämmin kunnan kuuleminen hyvittämisalueen osoittamisessa. Vuoropuhelun ja yhteistyön merkitys korostuvat, sillä hyvittämisalueet rajoittavat maankäyttöä vastaavalla tavalla kuin erilaiset suojelukohteet.

Esitämme erillisselvitystä Natura-kompensatioprosessin uudistamisesta osana säädösluonnoksen jatkotyötä.

Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Kainuun liiton mielestä 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.

Kompensatiomahdollisuus lisää suojelun hyväksyttävyyttä ja mahdollistaa käsiteltävän suojeluintressin laadullisen uudelleen arvioinnin ja siten parantaa tavoitteiden saavuttamista.

Muita huomioita esityksestä

Suomen suojelualueiden pinta-alasta suurin osa sijoittuu Pohjoiseen Suomeen. Samat alueet ovat suomalaisessa ja eurooppalaisessa mittakaavassa merkittävimpiä mineraalivaroilta. Yksi keskeisimmistä luonnonsuojelulain alueellisista vaikutuksista liittyy kaivannaistoiminnan ja suojelun yhteensovittamiseen. Joten luonnonsuojelun hyväksyttävyyden näkökulmasta malmin etsintä ja kaivaminen tulee mahdollistaa luonnonsuojelualueilla kompensatiomenettelyllä.

Malminetsintää ei tule nykyisestään rajata luonnonsuojelualueilta. Rajoitukset tulee kohdentaa menetelmiin suojelualan arvojen suojaamiseksi. Geologinen tieto lisää ymmärrystä ympäristöstämme. Kaivoslain uudistus on oikea paikka säädellä kaivostoiminnan vaikutuksia suojelualueella siten, ettei suojelutavoitteita vaaranneta.

KAINUUN LIITTO

Merk.
Pentti Malinen
maakuntajohtaja