

28.9.2022

524/03.01.01/2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (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.

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 ennakoituvuuden 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 asetuksessa, 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.

Muita kommentteja lakiesityksestä

Kunnan edistämistehtävä

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.

Tukea ja avustusta koskeva sääntely

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

Kuntien ja maakuntien liittojen tiedonsaantioikeus

Kuntien ja maakuntien liittojen maksutonta tiedonsaantioikeutta koskeva nimellinen säännös (122 §) liittyen luontotietoon 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.

Ehdotukset lakiesityksen korjaamiseksi eräiltä osin

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 huomioden muutoksenhakuoikeudet tahot.

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Mättö
lakimies

Tiedoksi Kuntaliiton kirjaamo