

14.6.2022

355/03.01.01/2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp)

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.

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

Yleiset kommentit lakiesityksestä

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.



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.

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 (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.

Kriittiset kommentit lakiesityksestä

Uhanalaisten arvojen huomioon ottamista koskevat säännösesitykset (65 § ja 78 §)

Ehdotettu säädösratkaisu olisi uudentyyppinen linkki luonnonsuojelulain ja muiden lakien välille. Säännökset vaikuttavat niiden perusteluissa esitetyn valossa edelleen käytännön soveltamisen kannalta epäselviltä. Esitetyn kaltaisen sääntelyratkaisun riskinä on menettelyiden ennakoitavuuden ja hallinnan heikentyminen sekä menettelyiden viivästyminen selvityksiin liittyvien epäselvyyksien seurauksena.

Luontoarvojen huomioon ottamisesta säädetään useissa erityislaeissa, joiden perusteella uhanalaiset arvot otetaan huomioon eri menettelyissä nykyisellään. Uhanalaisten luontotyyppien asemaa näissä menettelyissä selkeyttää niiden määrittelemisen asetuksessa.

Edelleen on myös epäselvää, muodostuuko säännöksen perusteella ELY-keskukselle nykyistä laajempi, luonnonsuojelulain mukainen valitusoikeus esimerkiksi paikallista merkitystä omaavasta maankäyttö- ja rakennuslain

päätöksestä sillä perusteella, että uhanalaista luontotyyppiä ei ole huomioitu ELY-keskuksen näkemyksen mukaan riittävällä tavalla.

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.

11 §:n yksityiskohtaisista perusteluista tulisi kuitenkin poistaa lakiesityksen lukuun 4 viittaava lause ”Tältä osin on kuitenkin huomattava, ettei tukea ole tarkoitettu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, vaan erilaisiin hankkeisiin ja muihin vastaaviin toimenpiteisiin”. Lause kunnan edistämistehtävää koskevan säännöksen perustelujen yhteydessä aiheuttaa turhaan epäselvyyttä.

Sen sijaan 4 luvun yhteydessä olisi 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 tason 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 totesi, 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. Tiedoksi-antotapa voisi olla hallintolain mukainen julkinen kuulutus huomioiden muutoksenhakuoikeutetut tahot.

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Mättö
lakimies

Tiedoksi Kuntaliiton kirjaamo