

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/1998 vp

Hallituksen esitys laeiksi luonnonsuojelulain ja yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä marraskuuta 1998 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi luonnonsuojelulain ja yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta (HE 236/1998 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Karjalainen, ympäristöministeriö

- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö
- osastopäällikkö Timo Kotkasaari, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Kalevi Perko, liikenneministeriö
- johtaja Markku Tornberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- pääsihteeri Esko Joutsamo, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry
- professori Vesa Majamaa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luonnonsuojelulain eräitä säännöksiä, jotka koskevat Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston toteuttamista. Ehdotuksella ensinnäkin täsmennettäisiin säännöksiä siitä, mitkä toimenpiteet edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia ja milloin Natura 2000 -verkoston suojelutavoitteet edellyttävät hankkeita koskevien lupien ja suunnitelmien hylkäämistä. Samalla ehdotetaan säädettäväksi suojelua koskevasta valtion korvausvel-

vollisuudesta niissä tilanteissa, joissa Natura 2000 -verkostosta johtuva suojelu estäisi hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen ilman, että toteuttamisluvan myöntämiselle tai suunnitelman hyväksymiselle olisi muuta laista johtuvaa estettä. Tähän liittyen ehdotetaan tehtäväksi muutos myös yksityisistä teistä annettuun lakiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan välittömästi sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Korvauslainsäädännön tarkistamisen tar-

peellisuus

Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa (1096/1996, LsL) ei ole yleissäännöstä Natura

2000 -verkoston aiheuttaman haitan korvaamisesta. Jos kiinteistön käyttöön liittyvä lupa evätään Natura-suojelun perusteella, oikeus korvaukseen määräytyy sen lain mukaan, jonka nojalla päätös tehdään (LsL 53,4 §). Oikeus korvaukseen perustuu siis muuhun lainsäädäntöön, ei luonnonsuojelulakiin. Muissa laeissa on kuitenkin vain poikkeuksellisesti säännöksiä korvauksesta luvan epäämistilanteissa.

Natura 2000 -verkostoa valmisteltaessa selvitetiin perusteellisemmin kuin luonnonsuojelulakia valmisteltaessa niitä tilanteita, joissa verkostosta johtuva suojelu saattaa estää sellaisen luvan myöntämisen, johon hakijalla muutoin olisi oikeus. Selvitysten pohjalta hallitus on päätenyt esittämään korvauslainsäädännön tarkistamista.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa muun selvityksen perusteella valiokunta yhtyy hallituksen käsitykseen lainsäädännön tarkistamisen tarpeellisuudesta.

2. Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen mukaan Natura-suojelua koskevat korvaukset määräytyvät usean lain perusteella. Korvausjärjestelmä jää siten jossain määrin monimutkaiseksi. Asian käsittelyä on valiokunnassa hankaloittanut se, että hallituksen esityksen perustelut on kirjoitettu suppeahkosti, eikä niitä ei ole jäsennetty valtioneuvoston vahvistamien ohjeiden mukaisesti. Esityksen perusteella on ollut vaikea saada kuvaa korvausjärjestelmän sisällöstä kokonaisuudessaan. Tästä syystä valiokunta sisällyttää mietintöönsä korvausjärjestelmää koskevan kuvauksen.

3. Naturasuojeluun liittyvät korvaukset

Korvausjärjestelmä

Luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi yleissäännös valtion korvausvelvollisuudesta. Sen mukaan valtio on velvollinen vaadittaessa korvaamaan merkityksellisen haitan, joka kiinteistön käytölle aiheutuu luvan epäämisestä Natura-suojelun takia, jos luvan myöntämiselle ei muutoin olisi ollut estettä. (*Valtion yleinen korvausvelvollisuus*)

Valtion korvausvelvollisuuteen olisi 5 poikkeusta, joissa korvausta ei maksettaisi lainkaan. Poikkeukset luettelaisiin myös luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momentissa. (*Poikkeukset korvausvelvollisuudesta*)

Tiettyjen lupien epäämisen osalta noudatettaisiin luonnonsuojelulain yleissäännöksen sijasta yksinomaan asianomaisen lainsäädännön korvaussäännöksiä. Luonnonsuojelulain 53 §:n 5 momentissa viitataan rakennuslakiin (370/1958), maa-aineslakiin (555/1981) ja metsälakiin (1093/1996). Yksitystien tekemisen estymistä koskevasta korvausvelvollisuudesta säädettäisiin yksityisteistä annetussa laissa (358/1962), jota ehdotetaan tässä yhteydessä muutettavaksi. (*Erikseen säädetyt korvaukset*)

Poikkeukset korvausvelvollisuudesta

Korvausta ei ensinnäkään saisi vesilaisissa (264/1961, VL) tarkoitetun pilaamis-, muuttamis- tai sulkemiskiellosta haetun poikkeamisluvan epäämisestä. Epäämistä ei ole vesilaisissa säädetty korvattavaksi. Lupaharkinnassa on otettava huomioon myös Natura-suojelu (VL 1:23 c, 1105/1996).

Toiseksi korvausta ei voisi saada ympäristölupamenettelylaissa (735/1991) tarkoitetun luvan epäämisestä. Ympäristölupamenettelylain tarkoittamia lupia ovat ilmansuojelulain (67/1982) mukaiset ilmaluvat, jätelain (1072/1993) mukaiset jäteluvat, eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) mukaiset sijoitusratkaisut ja terveydensuojelulain (763/1964) mukaiset sijoitusluvat. Näidenkään lupien epäämisestä ei voimassa olevissa laeissa ole korvaussäännöksiä. Lupaharkinnassa on otettava huomioon Natura-suojelu (YmpäristölupamenettelyL 2 §, 1999/1996).

Kolmanneksi korvausta ei voisi saada kaivoslaissa (503/1965) tarkoitetun kaivospiirin määrämishakemuksen hylkäämisestä. Myös kaivoslain mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa tai muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on otettava huomioon Natura-suojelu (71 §, 1103/1996). Luvan epäämistä tai hakemuksen hylkäämistä ei ole säädetty korvattavaksi.

Neljänneksi korvausta ei maksettaisi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1997) mukaisen lunastusluvasta epäämisestä. Lunastuslupa koskee omaisuuden käyttöä yleisen tarpeen vaatimaan hankkeeseen. Lunastusluvasta päättää valtioneuvosto, jonka on lupaharkinnassa otettava huomioon myös luonnonsuojelulaki (LunastusL 5 §, 1102/1996). Luvan epääminen ei oikeuta korvauksen saantiin.

Viidenneksi oikeutta korvaukseen ei milloinkaan olisi valtiolla, kunnalla eikä kuntayhtymällä.

Erikseen säädetty korvaukset

Luonnonsuojelulain 53 §:ään ehdotetun uuden 5 momentin mukaan rakennuslain ja maa-aineslain mukaisten lupien epäämisestä aiheutuvan haitan korvaamisesta säädetään erikseen. Metsälain 10 §:n mukaisen, metsien käyttöä koskevan erityisen velvoitteen kohtuullistamisesta säädetään lain 11 §:ssä.

Eduskunta on äskettäin hyväksynyt uuden maankäyttö- ja rakennuslain, jota ei ole vielä vahvistettu. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säännökset rakennusoikeuden menetyksiin liittyvistä korvauksista. Niissä on otettu huomioon myös Natura-suojelusta aiheutuvat rajoitukset. Säännökset hyväksyttiin eduskunnassa hallituksen esityksen mukaisina (HE 101/1998 vp). Korvaussäännöksiä on selostettu myös tämän hallituksen esityksen perusteluissa (s. 2—3).

Maa-ainesten ottamisluvan edellytyksistä on säädetty maa-aineslain 6 §:ssä. Lupa-asian käsittelyssä on lisäksi noudatettava luonnonsuojelulain säännöksiä (Maa-ainesL 1 §, 1098/1996). Jos ottamislupa evätään eikä maanomistaja voi käyttää maataan maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen, kunnalla on velvollisuus maa-aineslain 8 §:n mukaan lunastaa alue. Lunastusvelvollisuus on kuitenkin kunnan sijasta valtiolla, jos alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä. Maa-aineslaissa ei siten säädetä varsinaisesta haitan korvaamisesta vaan alueen lunastusvelvollisuu-

desta. Säännöksiä ei ehdoteta tässä yhteydessä muutettaviksi.

Metsälain 10 §:n mukaan metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden elinympäristöjen (avainbiotooppien) hoito- ja käyttötoimenpiteet tulee tehdä elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla, jos elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia ja ympäristöstään selvästi erottuvia. Jos avainbiotooppien säilyttämisestä aiheutuu maanomistajalle metsätuoton vähentymistä tai muuta vähäistä suurempaa taloudellista menetystä, metsäkeskuksen tulee metsälain 11 §:n nojalla myöntää poikkeuslupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet niin, että menetys jää vähäiseksi. Lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos toimenpidettä varten myönnetään tai on myönnetty kestävä metsätalouden rahoituslain (1094/1996) 19 §:n mukainen ympäristötuki tai muutoin riittävä tuki valtion varoista. Tuki tavallaan vastaa tässä haitan korvausta. Säännöksiin ei ehdoteta muutoksia.

Luonnonsuojelulain muuttamisen yhteydessä ehdotetaan myös yksityistielakiin otettavaksi uusi 7 a § valtion korvausvelvollisuudesta. Sen mukaan tien tekemiseen, joka merkittävästi heikentäisi Natura-suojelua, on pyrittävä löytämään alueellisen ympäristökeskuksen kanssa sellainen vaihtoehto, jonka haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Jos tien tekeminen tällä tavoin ei ole mahdollista kohtuullisin kustannuksin tien käyttäjien kannalta tyydyttävällä tavalla, valtio olisi velvollinen vaadittaessa korvaamaan haitan tai lunastamaan alueen, jonka hyväksi tieoikeutta on haettu perustettavaksi.

Perustelujen mukaan säännös on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa tien tekeminen ei esty yksityistielain 7 §:n ympäristöllisen rajoituksen perusteella, mutta merkittävästi heikentäisi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkkoon.

4. Lakiehdotusten puollettavuus

Asiaa huolellisesti selvitettyään valiokunta on päätenyt puoltamaan hallituksen esitykseen si-

sältyvien lakiehdotusten hyväksymistä sellaiseenaan. Luonnonsuojelulain ja yksityisistä teistä annetun lain muutokset muodostavat uuden maankäyttö- ja rakennuslain kanssa kokonaisuuden, jossa Natura-suojelusta aiheutuvien haittojen korvaamista koskevaa lainsäädäntöä täydennetään tarkoituksenmukaisella tavalla.

Puoltaessaan luonnonsuojelulain ja yksityisielain muuttamista ehdotetulla tavalla, valiokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Ensinnäkin valiokunta pohti luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momentin 1—3 kohtaan ehdotettujen poikkeusten tarpeellisuutta. Esityksen perustelujen mukaan säännös on tältä osin toteava, eikä sillä ole tarkoitus muuttaa voimassa olevaa korvausjärjestelmää. Valiokunnalle esitettiin kuitenkin ko. kohtien poistamista, sillä poikkeukset saattavat vaikuttaa niiden materiaalistien säännösten soveltamiseen, joiden pohjalta lupa-asiat käsitellään. Luvan epääminen mahdollisesti helpottuisi. Lisäksi valiokunnan huomiota kiinnitettiin 1 kohdan osalta tilanteisiin, joissa Natura-suojelu on yksinomaisena syynä tulvasuojeluhankkeen epäämiselle.

Valiokunta toteaa, että luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettuja lupia ja päätöksiä tehtäessä on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan otettava huomioon Natura-suojelu. Luvan epäämistä ja kielteistä päätöstä ei ole säädetty korvattavaksi. Säännökset ovat tässä mielessä toteavia, kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan.

Poikkeusten luetteleminen lain 53 §:ssä ei kuitenkaan merkitse vain nykyisen korvausoidellisen tilanteen toteamista. Kun luonnonsuojelulakiin ehdotetaan yleissäännöksi korvausten maksamista Natura-suojelusta aiheutuvista rajoituksista, poikkeusten mainitsematta jättäminen johtaisi tilanteeseen, jossa aina ei olisi välttämättä selvää, onko hakijalle syntynyt oikeus korvaukseen.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, että lainsäädännössä mahdollisimman yksiselitteisesti todetaan, milloin korvaukseen on oikeus ja milloin ei. Lisäksi valiokunta pitää oikeana hallituksen esityksen lähtökohtaa, jonka mukaan tarkoituk-

sena ei ole luoda uutta korvausjärjestelmää, jossa pelkästään alueen kuuluminen Natura 2000-verkostoon synnyttäisi korvausvelvollisuuden, jota muutoin vastaavassa tilanteessa ei syntyisi. Näistä syistä valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momenttiin otetaan ehdotetut 1—3 kohdat.

Luvan epäämisen helpottumista koskevan epäilyn osalta valiokunta viittaa luonnonsuojelulain 66 §:ään tässä yhteydessä ehdotettavaan tarkistukseen. Voimassa olevan 66 §:n mukaan lupaa ei saa myöntää hankkeen toteuttamiseen tai suunnitelman vahvistamiseen, jos hanke tai suunnitelma heikentää Natura-suojelua. Ehdotetun muutoksen mukaan hankkeen tai suunnitelman on heikennettävä *merkittävästi* suojelua ennen kuin lupa evätään. Muutoksen hyväksymisen jälkeen Natura-suojelu estää selvästi vähemmän toimenpiteitä kuin voimassa oleva laki.

Tulvasuojelun estymistä koskevan huomautuksen johdosta valiokunta toteaa seuraavaa. Saadun selvityksen mukaan Natura 2000 -verkostoon liitettäviä alueita valmisteltaessa ehdotuksesta karsittiin sellaisia alueita, joilla on tulvan vaaraa. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että poikkeuksellisten tulvien korvaamisesta on säädetty erikseen (L poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta, 284/1983).

Luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momentin poikkeusluetteloon ehdotetaan otettavaksi myös julkisyhteisöt (valtio, kunnat, kuntien yhteenliittymät). Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna. Julkisyhteisölle on katsottava kuuluvan korostetusti vastuu luonnon suojelemisesta. Niille ei ole perusteltua maksaa korvauksia suojeltavaa luontoa haitallisesti muuttavien hankkeiden estymisestä.

Tarkoituksenmukaisena valiokunta pitää myös sitä, että rakennuslain, maa-aineslain ja metsälain mukaisten lupien epäämiseen sovelletaan yksinomaan asianomaisten lakien korvaussäännöksiä. Rakennuslain osalta valiokunta viittaa uudesta maankäyttö- ja rakennuslaista laatimaansa mietintöön, jossa on arvioitu Natura-suojeluun liittyvää korvaussääntelyä rakennuslupa-asioissa (YmVM 6/1998 vp s. 7—8). Ra-

kennuslain yhteydessä valiokunta vielä korostaa, että uuden maankäyttö- ja rakennuslain Natura -korvauksia koskevat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan välittömästi lain vahvistamisen jälkeen, vaikka laki muutoin tulee pääsääntöisesti voimaan vasta vuoden 2000 alusta.

Yksityistielain muutoksen lähtökohtana on, että tien tekemiseen on pyrittävä löytämään parempi linjaus, jos tie merkittävästi heikentäisi Natura -suojelua. Jollei uutta linjausta voida toteuttaa kohtuullisin kustannuksin tienkäyttäjien tarpeiden mukaisesti, valtion olisi vaadittaessa korvattava haitta tai lunastettava alue.

Esityksen perustelujen mukaan tien linjauksen muutoksesta aiheutuvat kohtuulliset lisäkustannukset jäisivät tieoikeuden haltijan vastattaviksi. Kohtuulliset lisäkustannukset ylittävältä osalta valtio osallistuisi tien teon kustannuksiin maksamalla tämän osan lisäkustannuksista tai lunastaisi alueen, jonka hyväksi tieoikeutta on haettu perustettavaksi.

Valiokunta korostaa perustelujen kannanottoa, jonka mukaan valtio osallistuu kohtuulliset lisäkustannukset ylittävän osan maksamiseen. Monessa tapauksessa tien tekeminen on kiinteistön käytön kokonaisvaltaiset vaikutukset (elinkeinon harjoittaminen, raaka-aineiden saanti, työllistäminen tms.) huomioon ottaen varsin perusteltua. Tämän vuoksi valtion tulee valiokunnan mielestä osallistua tien teon kohtuulliset lisäkustannukset ylittävän osan maksamiseen ensisijaisesti ja vasta toissijaisesti soveltaa lunastamisvelvollisuutta, jos suunnitellun tien linjausta voidaan muuttaa Natura-suojelua mahdollisimman vähän haittaavaksi.

Päättösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 21 päivänä tammikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Markku Koski /kesk
jäs. Klaus Hellberg /sd
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Tarja Kautto /sd
Mari Kiviniemi /kesk
Arto Lapiolahti /sd
Sirkka Lekman /kok

Suvi Lindén /kok
Rauha-Maria Mertjärvi /vihr
Eila Rimmi /vas
Sakari Smeds /skl
Hannu Takkula /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r (osittain)
vjäs. Martti Korhonen /vas (osittain)
Hanna Markkula-Kivisilta /kok.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen lähtökohta —korvata merkityksellinen haitta, joka kiinteistön käytölle aiheutuu luvan epäämisestä Natura-suojelun takia—on oikea. Ongelman muodostavat luonnonsuojelulakia koskevassa ehdotuksessa ja mietinnössä lueteltavat 53 §:n 4 momentin kolme poikkeusta, joista korvausta ei maksettaisi lainkaan.

Vesilain, ympäristölupamenettelylain ja kaivoslain mukaisten lupien epäämisestä Natura-suojelun perusteella ei saisi korvausta, koska nämä lait eivät pidä sisällään tähän tarkoitukseen soveltuvaa korvausjärjestelmää. Nämä kolme lueteltua poikkeusta tuleekin poistaa luonnonsuojelulain 53 §:n 4 momentista, jotta korvausten maksaminen voisi perustua 53 §:n 4 momenttiin ehdotettuun yleissäännökseen valtion korvausvelvollisuudesta.

Ehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että ympäristövaliokunnan mietintöön sisältyvän 1. lakiehdotuksen 53 §:n 4 momentti kuuluisi valiokunnan mietinnössä esitetyn sijasta seuraavasti:

53 §

 Jos 66 §:n 1 momentin nojalla tehty päätös lupa-asiassa rajoittaa kiinteistön käyttöä siten, että alueen haltijalle aiheutuu 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, valtio on vaadittaessa velvollinen korvaamaan haitan. Oikeutta korvaukseen ei kuitenkaan ole silloin, kun haitta aiheutuu:

(1—3 kohta *poist.*)

(1 ja 2 kohta kuten HE:n 4 ja 5 kohta)

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 1999

Markku Koski /kesk
 Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk

Mari Kiviniemi /kesk
 Hannu Takkula /kesk.