

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- varapuheenjohtaja Liisa Kulmala, Suomen Luontopaneeli
- tutkimusjohtaja Atte Moilanen, Helsingin yliopisto
- luontopalvelujohtaja Henrik Jansson, Metsähallitus
- lakimies Minna Mättö, Suomen Kuntaliitto
- projektijohtaja Timo Piilonen, Finnulp Oy
- toimitusjohtaja Tuomas Timonen, Kemijoki Oy
- sidosryhmäsuhdejohtaja Sami Oksa, UPM-Kymmene Oyj
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Heidi Lettojärvi, Energiateollisuus ry
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- kestävän kehityksen päällikkö Tiina Vuoristo, Metsäteollisuus ry
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- ekonomisti Roope Ohlsbom, Suomen Yrittäjät ry
- apulaisprofessori Lassi Ahlvik

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein hallinto-oikeus
- saamelaiskäräjät
- Senior Lecturer Panu Halme, Jyväskylän yliopisto
- Luonnonvarakeskus

Valiokunnan lausunto TaVL 44/2022 vp

- Geologian tutkimuskeskus GTK
- Suomen ilmastopaneeli
- Suomen ympäristökeskus
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Bioenergia ry
- Lapin Matkailuelinkeinon liitto
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Nuorkauppakamarit ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja arvioinnin lähtökohdat

Luonnonsuojelulain uudistuksen taustalla ovat hallitusohjelman tavoitteet hiilineutraalista ja luonnon monimuotoisuuden turvaavasta Suomesta. Hallitusohjelman tavoitteessa 5 on todettu: ”Pysäytetään luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa — Suomi saavuttaa YK:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteet.” Tähän liittyvä keskeinen toimenpide on luonnonsuojelulain uudistaminen. Lainmuutoksilla on tarkoitus parantaa edellytyksiä pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja elvyttää epäsuotuisalla suojelutasolla olevien eliölajien ja luontotyyppien tilaa.

Talousvaliokunta arvioi ehdotusta toimialansa näkökulmasta keskittyen erityisesti sen taloudellista toimintaympäristöä koskeviin vaikutuksiin laajasti ymmärrettynä. Toimialansa kannalta valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksessä on pyritty ottamaan huomioon talousvaliokunnan Kaivoslaki NYT -kansalaisaloitteen johdosta esittämä (TaVM 7/2020 vp).

Ehdotuksen lähtökohtana on luonnon monimuotoisuuden taloudellisen arvon entistä vahvempi tunnistaminen osana yhteiskunnallista kokonaisuutta. Luonnon monimuotoisuuden heikkenemisellä on merkittäviä ja kauaskantoisia vaikutuksia myös taloudelle. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tämä lähtökohta on taustalla myös monissa EU-tason sääntelyhankkeissa — esimerkiksi parhaillaan vireillä olevassa ns. ennallistamisasetusta koskevassa asetusehdotuksessa (U 76/2022 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti EU:n ja kansallisen tason sääntelyhankkeiden yhteis- ja ristikkäisvaikutukset taloudelliselle toimintaympäristölle on tunnistettava niiden valmistelussa. Talousvaliokunta keskittyy seuraavassa arvioimaan erityisesti valiokuntakäsittelyssä esiin nousseita keskeisiä uudistuksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia.

Varovaisuusperiaate

Varovaisuusperiaatteella tarkoitettaisiin ehdotetussa laissa sitä, että toimenpiteitä luonnon monimuotoisuudelle merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi ei tämän lain sovel-

Valiokunnan lausunto TaVL 44/2022 vp

tamisessa ja sen mukaisessa päätöksenteossa saa lykätä tieteellisen tiedon puutteen tai sen epävarmuuden perusteella. Varovaisuusperiaate on sekä kansainvälisesti että Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeuden periaate.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty osin eriäviä käsityksiä varovaisuusperiaatteen tulkinnasta ja sitä koskevan lakiin ehdotetun säännöksen merkityksestä. Säännöksen on toisaalta arvioitu vaikeuttavan lupamenettelyjen ennakoitavuutta ja voivan johtaa hankkeiden epäämiseen hyvin vähäisen luonnontieteellisen epävarmuuden perusteella ja siten heikentävän investointiympäristöä. Toisaalta voidaan todeta, että varovaisuusperiaate on ilman säädöstasolla tehtävää kirjaustakin osa voimassa olevaa oikeutta ja vaikuttaa jo voimassa olevan lain nojalla tehtäviin päätöksiin ja oikeuskäytäntöön. Tästä näkökulmasta kirjauksella on nykytilaa selkeyttävä vaikutus. Talousvaliokunta kiinnittää samalla huomiota siihen, että ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain varovaisuusperiaatteen muotoilussa on eroavaisuuksia.

Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että varovaisuusperiaate ei itsessään muodostu luvan myöntämisen esteeksi, vaikka sillä onkin lain tulkintaa ohjaava vaikutus. Riskinä kuitenkin on, että varovaisuusperiaatteen liian tiukka tulkinta voisi toimia viime kädessä myös vastoin luonnonsuojelun ja monimuotoisuuden tavoitteita. Tämä koskee erityisesti kestävän kasvun, ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edellyttämien hankkeiden arviointia. Talousvaliokunta korostaa, että varovaisuusperiaatteen ohjaava vaikutus ei saa johtaa tulkintaan, joka muodostuisi esteeksi ilmasto- ja ympäristötavoitteiden edellyttämien uusiutuvan energian hankkeiden luvitukselle tavalla, joka voisi johtaa myös luonnonsuojelulain tavoitteiden vastaisiin lopputuloksiin.

Luontotyyppien suojelu

Nykyistä luontotyyppien suojelua on pidetty lain valmistelun yhteydessä puutteellisenä suojelun toimivuuden ja tehokkuuden kannalta. Myös uudessa laissa säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan tiettyjen, laissa erikseen lueteltujen luontotyyppien hävittämisen ja heikentämiskiellosta, joka tulisi voimaan viranomaisen erillisellä päätöksellä. Uutta olisi uhanalaisten, asetuksessa erikseen luetteloitavien luontotyyppien sääntely. Viranomaisten tulisi ottaa huomioon nämä päätöksenteossa noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta säädettyä. Esityksen perustelujen mukaan säännös olisi luonteeltaan informatiivinen ja korostaisi uhanalaisten luontotyyppien asemaa muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa.

Uutena luontotyyppien suojelukeinona laissa säädettäisiin lisäksi tiettyjen uhanalaisten, tiukasti suojeltavien luontotyyppien esiintymien hävittämisen ja heikentämisen kiellosta, joka olisi voimassa suoraan lain nojalla. Näitä luontotyyppisiä olisi vain kaksi: serpentiinikalliot ja rannikon avoimet dyynit. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa tarkastelun kohteena ovat olleet erityisesti serpentiinikallioiden asema ja sen mahdolliset taloudelliset, erityisesti kaivostoimintaan liittyvät vaikutukset.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa keskeiseksi huolenaiheeksi ovat nousseet serpentiinikallioiden suojelun mahdolliset vaikutukset kaivostoimintaan ja erityisesti akkuarvoketjun kannalta keskeisten malmipotentiaalisten alueiden hyödyntämiseen. Serpentiinikallioiden suoraan lain nojalla tapahtuvan suojelun haasteena on lisäksi pidetty niiden vaikeahkoa tunnistettavuutta.

Valiokunnan lausunto TaVL 44/2022 vp

Samoin ongelmana voidaan pitää serpentiinikallioiden käsitteen tulkinnanvaraisuutta. Tämä vaikeuttaa myös asian taloudellisten vaikutusten arviointia. Toisaalta jo olemassa olevan, pistemäisen tietokannan perusteella esiintymät voidaan ottaa huomioon alueiden käytön suunnittelussa, ja aineistoa tarkennetaan edelleen.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella sääntelyn tarkoituksena on, että serpentiinikallioiden suojelu kohdistuisi kallioiden maanpäällisiin osiin eikä sen vuoksi suoraan aiheuttaisi estettä kaivostoiminnalle. Suojelu voisi kuitenkin vaikuttaa toiminnan edellytyksiin tilanteissa, joissa uhka muodostuisi esimerkiksi pintamaiden läjittämisestä kallioille tai kaivoksen infrastruktuurista. Asian taloudellisia vaikutuksia on katsottu pienentävän se, että suojeltavat alueet on arvioitu pinta-alaltaan varsin pieniksi: serpentiinikallioiden pinta-alaksi on talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella kaikkiaan arvioitu 400—700 ha. Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota asiaan liittyviin epävarmuuksiin ja siihen, että asiaa koskeva tutkimushanke on vielä kesken.

Toisaalta talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kyseessä olisi varsin rajallinen sääntely, joka koskisi vain kahta luontotyyppiä. Säännökseen sisältyisi tiettyjen edellytysten täyttyessä sekä poikkeus- että korvausmahdollisuus. Lisäksi voidaan arvioida, että kaivosten hyvällä suunnittelulla voidaan pääosin yhteensovittaa suojelun ja elinkeinotoiminnan intressejä. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tuotu esille myös se, että uuden suojelukeinon, ns. tiukan suojelun, rajautuminen vain kahteen luontotyyppiin herättää kysymyksen siitä, olisivatko suojelun tavoitteet myös näiltä osin saavutettavissa jo nykyisenkaltaisen rajaustenmenettelyn kautta. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös asiaa koskevan poikkeussäännöksen ns. vaihtoehtottomuustavoitteen tulkintaan ja sen luomaan mahdolliseen oikeusepävarmuuteen.

Talousvaliokunta pitää ehdotettua tiukasti suojeltujen luontotyyppien sääntelyä lain tavoitteiden näkökulmasta perusteltuna, mutta korostaa elinkeinotoiminnan ja suojelun tavoitteiden yhteensovittamista säännöksen ja sitä koskevan poikkeuksen soveltamisessa. Tämä on olennaista erityisesti vihreän siirtymän edellyttämien, ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kannalta myönteisten hankkeiden kehittämisen osalta. Tietyissä tilanteissa tämä merkitsee väistämättä myös punnintaa lainsäädännön eri tavoitteiden välillä. Talousvaliokunta esittää asian täsmentämistä niin, että säännöksen soveltamisala ja suojelun kohdistuminen vain kallioiden maanpäällisiin osiin on yksiselitteisempi. Lisäksi on keskeistä, että valtioneuvoston asetuksessa, jolla tiukasti suojeltujen luontotyyppien määrittelyperusteista annetaan tarkempaa sääntelyä, otetaan huomioon kaivostoiminnan edellytysten ja suojelutavoitteiden yhteensovittaminen. Talousvaliokunta katsoo, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia erityisesti kaivostoiminnalle tulee tarkoin seurata.

Ehdotetun tiukasti suojeltujen luontotyyppien sääntelyn lisäksi talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu erikseen edellä viitattua uhanalaisten, erikseen asetuksessa säädettyjen luontotyyppien huomioon ottamista. Vaikka säännös olisi luonteeltaan informatiivinen eikä sen tarkoituksena olisi sellaisenaan muodostua esimerkiksi muun lain mukaisen luvan tai suunnitelman hyväksymisen esteeksi, talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille huoli muiden lakien mukaisten edellytysten tosiasiallisen tiukentumisen riskistä ehdotetun sääntelyn seurauksena. Talousvaliokunta korostaa, samoin kuin edellä ns. tiukan sääntelyn poikkeusten tulkinnan ja varovaisuusperiaatteen osalta, ettei sääntelyn tulkinta saa muodostua esteeksi esimer-

Valiokunnan lausunto TaVL 44/2022 vp

kiksi uusiutuvan energian hankkeiden, jo olemassa olevien laitosten ylläpidon tai talousmetsien kestävä metsätalouskäytön kannalta.

Malminetsintä

Talousvaliokunta on aiemmin tarkastellut kysymystä malminetsinnän ja luonnonsuojelun suhteesta Kaivoslaki NYT -kansalaisaloitetta koskevassa mietinnössään (TaVM 7/2020 vp), jossa on arvioitu kansalaisaloitteeseen sisältyvää tavoitetta rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Talousvaliokunta piti aloitteesta antamassaan mietinnössä luonnonarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelua tärkeänä tavoitteena ja totesi, että käynnissä olevan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä tulee arvioida luonnonsuojelulain suhdetta kaivostoimintaan ja ottaa tässä yhteydessä huomioon kansalaisaloitteessa esiin tuodut näkökohdat, arvioida ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta ja esittää tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja tavoitteiden toteuttamiseksi.

Voimassa olevasta luonnonsuojelulaista poiketen kansallispuistoihin ja luonnonpuistoihin ei voitaisi enää myöntää luonnonsuojelulain nojalla lupaa malmien etsintään. Metsähallitus voisi kuitenkin myöntää luvan kansallispuistoihin ja luonnonpuistoihin geologiselle tutkimukselle, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Valtion muilla luonnonsuojelualueilla lupa malmien etsintään olisi edelleen mahdollista myöntää tietyin edellytyksin.

Talousvaliokunta pitää esitettyä sääntelyä tarkoituksenmukaisena. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella muutoksen välittömät vaikutukset malminetsintään ja kaivostoimintaan olisivat melko vähäisiä, koska kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa ei ole tähän asti juuri harjoitettu malminetsintää. Toisaalta on huomioitava, että uusien kansallis- ja luonnonpuistojen perustaminen laajentaisi samalla malminetsinnän ulkopuolelle jäävää aluetta. Myös kaivoslain uudistamista koskevalla, parhaillaan vireillä olevalla hallituksen esityksellä (HE 126/2022 vp) on kytkentöjä luonnonsuojelulain uudistukseen, ja talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan luonnonsuojelulakia koskevat esitykset on otettu huomioon kaivoslain esityksen valmistelussa.

Ekologinen kompensatio

Laki mahdollistaisi tässä vaiheessa vapaaehtoisen ekologisen kompensaaion. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ekologiselle kompensatiolle luodaan pelisäännöt: kompensatio on uskottavuushyödyke, jonka sääntöjen kirjaaminen lakiin on perusteltua menettelyn vapaaehtoisuudesta huolimatta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille myös, että lain mahdollistama vapaaehtoisuuteen perustuva ekologisen kompensaaion järjestelmä tulee jäämään kansainvälisten kokemusten perusteella volyymiltaan pieneksi, eikä se siten auttaisi saavuttamaan luonnon kokonaisuheikentymättömyyttä. Kuulemisissa on myös tuotu esiin, että velvoittava ekologinen kompensatio, jossa suojelusta poikkeamisen tapauksessa veloitettaisiin luontohaittojen kompensointi, olisi ympäristötaloustieteellisesti kustannustehokkaampi taloudellinen ohjauskeino.

Talousvaliokunta pitää tässä vaiheessa ehdotetun kaltaisen, vapaaehtoista kompensatiota koskevan sääntelyn sisällyttämistä lakiin perusteltuna, mutta kiinnittää huomiota uudenlaisen menette-

Valiokunnan lausunto TaVL 44/2022 vp

lyn ja sen vaikutusten epävarmuuksiin. Asiaa koskevat pilottihankkeet ovat vasta käynnissä, ja niistä saatavat käytännön kokemukset olisivat antaneet entistä paremmat mahdollisuudet arvioida sääntelytarpeita. Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida järjestelmän kehittämistä jatkossa saatujen kokemusten perusteella.

Lopuksi

Talousvaliokunta korostaa, että kokonaistaloudellisesta näkökulmasta luonnonsuojelu tuo monentyyppisiä hyötyjä. Luonto ja luonnon monimuotoisuus luovat perustan taloudelle, ja luontokato aiheuttaa riskejä myös yritysten, kuluttajien ja kansantalouden näkökulmasta. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen voi luoda myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja innovaatioita. Vaikka kyse on aidoista taloudellisista hyödyistä, ne eivät monilta osin suoraan heijastu markkinahintoihin tai kansantalouden tilinpitoon. Kyse on suurelta osin ns. markkinattomista hyödyistä.

Nyt käsiteltävän sääntelyn arvioinnin kannalta keskeistä on sääntelyn ja sen soveltamisen ennakoitavuus investointiympäristön kannalta, sen tavoitteiden yhteensovittaminen elinkeinotoiminnan kanssa sekä sääntelyn vaikutusten arviointi ja niiden seuranta jatkossa. Tämä koskee erityisesti luontotyyppien suojelun ja varovaisuusperiaatteen soveltamista. Talousvaliokunta korostaa, ettei sääntely tai sen soveltaminen saa johtaa tilanteeseen, jossa ilmasto- ja ympäristötavoitteidenkin kannalta välttämättömien hankkeiden toteutuminen estyisi tai tarpeettomasti pitkittyisi tavalla, joka toimisi viime kädessä myös luonnonsuojelulain tavoitteita vastaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 44/2022 vp

Helsingissä 19.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Veikko Vallin ps

varajäsen Hanna Holopainen vihr

varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen