

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNTA**Lausunto 13/1996 vp****Hallituksen esitys 79/1996 vp***Ympäristövaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 21 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 79/1996 vp luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina ylijohtaja Pekka Kangas, vanhempi hallitussihteeri Hannu Karjalainen ja ylitarkastaja Ilkka Heikkinen ympäristöministeriöstä, osastopäällikkö Juhani Viitala, apulaisosastopäällikkö Sampsa Sivonen ja ympäristöjohtaja Veikko Marttila maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pekka Pelkonen ja budjettisihteeri Elina Selinheimo valtiovarainministeriöstä, yli-insinööri Osmo Voutilainen työministeriöstä, toimitusjohtaja Pentti Takala metsähallituksesta, hallinto-neuvos Elina Degener korkeimmasta hallinto-oikeudesta, johtaja Markku Tornberg Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, lakimies Helena Älgars Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundet, ylijohtaja Eljas Pohtila Metsäntutkimuslaitoksesta, johtaja Ilmo Kolehmainen Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta, osastopäällikkö Heikki Lindroos Metsäteollisuus ry:stä, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen luonnonsuojeluliitosta, puheenjohtaja Pentti Näreaho ja metsätalousinsinööri Pentti Kemppinen Metsäalan toimihenkilöliitosta, toiminnanjohtaja Tapio Hankala Suomen Metsänhoitajaliitosta, palkkasihteeri Lauri Ainaasto Puu- ja erityisalojen liitosta, varatoimitusjohtaja Risto Kilkki Koneyrittäjien liitosta, alue-suunnittelija Jorma Teittinen Kainuun liitosta, johtaja Matti Suihkonen Pohjois-Savon metsäkeskuksesta, johtaja Jorma Vierula Etelä-Pohjanmaan metsäkeskuksesta, johtaja Jukka Ylimartimo ja metsätaloussuunnittelija Heikki Nivala Lapin metsäkeskuksesta, metsätekniikko

Kyösti Laitinen Kainuun metsäkeskuksesta, puheenjohtaja Eero Nordberg maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta sekä metsätaloussyrittäjä Jouko Juurikkala Heinolan kaupungista. Lisäksi Rakennustarkastusyhdistys ry on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa luonnonsuojelulain (71/23) kokonaisuudistus. Vuoden 1923 vanhentunut luonnonsuojelulaki korvattaisiin uudella samannimisellä lailla.

Eräs uudistuksen keskeinen päämäärä on panna täytäntöön Euroopan yhteisön (EY) kaksi luonnonsuojeludirektiiviä, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi (92/43/ETY) (luontodirektiivi) ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi (79/409/ETY) (lintudirektiivi), muilta osin kuin metsästyslaissa säänneltyjen eläinlajien osalta.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi luonnonsuojelusuunnittelua koskeva luku, jolla valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien laatiminen säänneltäisiin laissa.

Luonnonsuojelualueiden perustamista valtion omistamalla alueilla koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi ja tarkistettaviksi. Yksityisten omistamien alueiden rauhoitusmenettely ehdotetaan pääpiirteissään säilytettäväksi, sitä koskevia säännöksiä kuitenkin tarkistaen.

Esityksen eräänä keskeisenä tavoitteena on nykyisen luonnonsuojelulain suppean keinovalikoiman monipuolistaminen. Tässä tarkoituksessa luonnonsuojelulakia koskeva ehdotus sisältää uuden luontotyyppien suojelua koskevan säännösten. Laissa otettaisiin erityisen arvokkaiden maisemien suojelemiseksi käyttöön uusi, luonnonsuojelualueita lievempi suojelumuoto, maisema-alue.

Rantojen kestävän käytön turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan meren ja vesistön rantavyöhykkeille kaavoitusvelvollisuutta.

Nykyisiä eliölajien suojelua koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi. Samalla ne saatettaisiin vastaamaan EY:n direktiiveissä esitettyjä vaatimuksia.

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan säännöksiä myös luonnonsuojelun toteuttamisesta. Alueen omistajalle tulisi oikeus vaatia luonnonsuojeluohjelmaan sisällytetyn alueen lunastamista, kun neljä vuotta on kulunut ohjelman hyväksymispäätöksestä.

Luonnonsuojelulain korvausvelvollisuutta koskevassa säännöksessä asetettaisiin ”merkityksellisen haitan” korvauskynnys, jonka ylitystä valtion tulisi korvata suojelusta aiheutuvat haitat täysimääräisinä omistajalle.

Luonnonsuojelulakia koskevan ehdotuksen mukaan läänioikeudesta tulisi yleinen väliportaan muutoksenhakuaste. Eräille yhteisöille annettaisiin valitusoikeus luonnonsuojelupäätöksistä.

EY:n Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset ehdotetaan otettaviksi luonnonsuojelulain 10 lukuun. Säännökset eivät koskisi muita luonnonsuojelualueita.

Natura 2000 -alueita koskevien oikeusvaikutusten saattamiseksi voimaan myös muiden lakien lupamenettelyssä ja viranomaistoiminnassa ehdotetaan muutoksia useisiin lakeihin. Viittaus-säännökset luonnonsuojelulakiin ovat osaltaan tarpeen luontotyyppien suojelua, maisema-alueita ja erityisesti suojeltavia lajeja koskevien säännösten tarkoituksien turvaamiseksi.

Luonnonsuojelulaki ja siihen liittyvät lainmuutokset ehdotetaan saatettaviksi voimaan samanaikaisesti kuin eduskunnassa käsiteltävänä oleva metsälaki eli 1 päivänä tammikuuta 1997.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta käsittelee lausunnossaan hallituksen esitystä lähinnä siltä osin kuin se liittyy maa- ja metsätalouteen ja siihen liittyviin elinkeinoihin.

Tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan esityksen tavoitteena on luonnonsuojelulainsäädännön ajanmukaistaminen, Suomen kansainvälisten, erityisesti Euroopan unionin (EU) jäsenyyteen

liittyvien velvoitteiden täyttäminen, lain keinovalikoiman monipuolistaminen, ranta-alueiden kestävän käytön turvaaminen, hallintomenettelyjen yksinkertaistaminen ja byrokratian vähentäminen sekä maanomistajien oikeusturvan parantaminen.

Valiokunnan käsityksen mukaan esitys täyttää keskeisiltä osin sille asetetut tavoitteet ja merkitsee monilta osin huomattavaa parannusta nykytilanteeseen. Vuodelta 1923 peräisin olevan luonnonsuojelulain uudistustarve on ilmeinen. Vanhentunut ja puutteellinen lainsäädäntö on johtanut siihen, että luonnonsuojelua on toteutettu pitkälti valtioneuvoston päätösten ja valtion talousarvion yhteydessä tehtyjen ratkaisujen perusteella, mikä on vaikeuttanut toiminnan suunnitelmallisuutta ja heikentänyt maanomistajien oikeusturvaa. Lain suppea keinovalikoima on johtanut usein hallinnon ja maanomistajien kannalta tarpeettoman raskaisiin menettelyihin, jotka ovat lisänneet kustannuksia ja pitkittäneet toimenpiteiden toteuttamisaikoja. Lain yhteensovittaminen muun lainsäädännön kanssa on ollut puutteellista, ja tästä on aiheutunut ongelmia eri viranomaisten tehtävänä olevan hallinnon, täytäntöönpanon ja yhteistyön kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan esitys vastaa hyvin Suomen kansainvälisiä velvoitteita ja menee eräiltä osin myös niitä pitemmälle.

Valiokunta pitää tärkeinä ehdotetun lain keskeisiä tavoitteita, joita ovat luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja luonnonvarojen ja ympäristön kestävän käytön tukeminen. Valiokunta korostaa kuitenkin, että näitä tavoitteita toteutettaessa on otettava huomioon myös muut yhteiskunnan kannalta tärkeät näkökohdat, joista valiokunta painottaa erityisesti metsien taloudelliseen hyödyntämiseen ja maa- ja metsätalouden omistajien oikeusturvaan liittyviä näkökohtia.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Luonnon monimuotoisuuden suojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö on nykyisin olennainen osa myös uusiutuvien luonnonvarojen hyödyntämistä koskevaa sääntelyä, toisin sanoen maa-, metsä-, kala-, riista- ja porotaloutta sekä vesivarojen hoitoa koskevaa lainsäädäntöä. Laki maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä (1303/94) sisältää säännökset maatalouden ympäristöohjelmasta, joka varmistaa varsin kattavasti maatiloille tietyn ympäristönhoidon ja -suojelun perustason. Metsätalou-

den ympäristöohjelma, jota on toteutettu kahden vuoden ajan, on saamassa lainsäädännöllisen perustan eduskunnassa käsiteltävänä olevan metsälain ja kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (HE 63/1996 vp) säätämisen yhteydessä. Vuonna 1993 uudistettu metsästyslainsäädäntö on saatettu luonnonsuojelulliselta sisällöltään vastaamaan EY:n luonnonsuojeludirektiivejä. Myös kalastuslaki (286/82) toteuttaa osaltaan kyseisten EY-direktiivien lajiensuojelutavoitteita. Luonnonsuojelua koskevia säännöksiä sisältyy myös muihin maa- ja metsätalouslainsäädäntöön liittyviin lakeihin, kuten vesilakiin (264/61) ja erämaalakiin (62/91). Yhdessä näiden ja muiden esityksen sisältyvien lakien kanssa luonnonsuojelulaki muodostaa kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on turvata Suomen luonnon monimuotoisuus ja täyttää Suomen kansainväliset luonnonsuojeluvuorotteet.

Edellä mainittujen kytkentöjen vuoksi ja koska luonnonsuojelulaille on huomattava vaikutus maa- ja metsätalouden ja siihen liittyvien elinkeinojen harjoittamiseen, valiokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä sitä, että luonnonsuojelulain suhde näitä elinkeinoja koskevaan lainsäädäntöön on selkeä. Luonnonsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että laki on luonnon ja maiseman suojelua koskeva erityislaki, ei luonnonvarojen käyttöä yleisesti sääntelevä laki. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa ehdotetaan yksityiskohtaisesti rajattavaksi sen soveltamisala suhteessa metsälakiin. Ehdotuksen mukaan luonnonsuojelulakia ei sovelleta metsälaissa säänneltyyn metsien hoitamiseen ja käyttämiseen lukuun ottamatta eräitä erikseen mainittuja säännöksiä. Vastaava lakien yhteensovittamista koskeva säännös sisältyy metsäkiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan metsän hoitamisessa ja käyttämisessä on metsälain lisäksi noudatettava säännöksessä lueteltuja luonnonsuojelulain säännöksiä.

Luonnonsuojelulain soveltamisalaa suhteessa maa- ja metsätalouden hallinnonalan lainsäädäntöön on pyritty selkeyttämään myös lakiehdotuksen 6 lukuun sisältyvien eliölajien suojelua koskevien säännösten suhteen. Lakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin mukaan lain 6 luvun säännöksiä sovellettaisiin Suomessa luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin, ei siis esimerkiksi kotieläimiin. Kyseisiä säännöksiä ei myöskään pääsääntöisesti sovellettaisi metsästyslain 5 §:ssä lueteltuihin riistaeläimiin tai rauhoittamattomiin eläimiin eikä taloudellisesti hyödyn-

nettäviin kaloihin. Valiokunnan mielestä rajaus on tarkoituksenmukainen. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitys ei miltään osin edellytä metsästyslain tai kalastuslain muuttamista.

Luonnonsuojelulain säätäminen ei sellaisenaan merkitse muutosta kansalaisten metsästysmahdollisuuksiin nykyisissä kansallispuistoissa ja muilla luonnonsuojelualueilla; kaikissa luonnonsuojelualueilla metsästys on asetuksella kielletty. Jotta myöhemminkään tässä paikallisille asukkaille tärkeässä asiassa ei huononnusta tapahtuisi, valiokunta ehdottaa, että ympäristövaliokunta edellyttäisi mietinnössään, että paikallisten asukkaiden metsästysoikeudet luonnonsuojelualueilla tulee säilyttää sellaisina kuin ne olivat luonnonsuojelulakiesityksen antohetkellä.

Edellä mainittujen soveltamisalasäännösten lisäksi esitys sisältää eräitä muita luonnonsuojelulain ja muiden erityislakien, esimerkiksi vesilain, suhdetta koskevia säännöksiä. Näitä säännöksiä laadittaessa esityksessä on lähdetty siitä periaatteesta, että kyseisten erityislakien mukaisten viranomaisten on ratkaisuihinsa noudatettava asianomaisen erityislainsäädännön lisäksi luonnonsuojelulakia. Valiokunnalla ei ole huomauttamista tähän periaatteeseen.

Suotuisa suojelutaso

Luonnonsuojelulain 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta suotuisasta suojelutasosta. Säännöksen mukaan luontotyyppien suojelutaso on suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisala riittävät turvaamaan luontotyyppien säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyyppille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa. Eliölajien suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisessa elinympäristössään. Valiokunta toteaa, että käsite suotuisa suojelutaso sisältyy myös EY:n luontodirektiiviin, kuitenkin esityksessä ehdotettua käsitettä suppeampana.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan luonnonsuojelulain 5 § on luonteeltaan tavoitepykälä, jolla ei ole suoraa sovellettavuutta yksittäistapauksissa. Valiokunta pitää tärkeänä tätä periaatetta ja katsoo, ettei säännöksen tulkinta saa

johtaa liian laajoihin toimivaltuuksiin luonnonsuojelulakia sovellettaessa ja vaikuttaa maa- ja metsätalouden harjoittamiseen ja maanomistajien asemaan tavalla, joka ei ole luontodirektiivin tarkoituksen mukainen, sekä korostaa tähän liittyen erityisesti sitä, että suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisella levinneisyysalueellaan. Valiokunta toteaa, että luonnonsuojelulaila on ehdotuksen 3 §:n mukaan tarkoitus panna täytäntöön EY:n luontodirektiivi. Siksi valiokunta korostaa erityisesti sitä, että suojelutasoa pidetään suotuisana, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena riittävän laajassa elinympäristössä luontaisella levinneisyysalueellaan.

Luontotyyppien suojelu

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 29 § sisältää säännökset lain nojalla suojeltavista luontotyypeistä, joihin kuuluvia luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu. Vastaavat metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevat säännökset sisältyvät metsälakiehdotuksen 10 §:ään, jonka mukaan metsiä tulee hoitaa ja käyttää niin, että edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan erityisesti erikseen lueteltujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta. Säännösten yhteensovittamiseen on kiinnitetty huomiota useissa valiokunnalle esitetyissä asiantuntijalausunnoissa ja katsottu, että luontaisesti syntyneet jalopuumetsiköt, pähkinäpensaslehdot ja tervaleppäkorvet tulisi selvästi metsäympäristössä esiintyvänä luontotyyppinä siirtää luonnonsuojelulaista metsälakiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan luontotyyppien jakamiseen kysymyksessä oleviin lakeihin on vaikuttanut muun muassa tarvittavan suojelun laajuus ja ulottuvuus sekä luontotyyppin luonne ja esiintyminen luonnossa. Jakoperustetta arvioitaessa merkitystä on ollut erityisesti sillä, edellyttääkö luontotyyppien suojelu metsätaloudellisten toimenpiteiden lisäksi muita, esimerkiksi rakentamiseen tai maa-ainesten ottamiseen liittyviä toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä luonnonsuojelulain, mutta ei metsälain nojalla. Jalopuumetsiköiden, pähkinäpensaslehtojen ja tervaleppäkorpien osalta merkitystä on ollut myös sillä, että kyseiset luontotyypit, jotka on kuvattu täsmällisemmin lakiehdotuksen

perusteluissa ja jotka on tarkoitus määritellä tarkemmin asetuksella, ovat käytännössä hyvin harvinaisia ja pienialaisia, maanomistajan itsensä vaikeasti tunnistettavia luontotyyppejä. Valiokunta toteaa, että metsälakiehdotuksen mukaan maanomistajan tulee lähtökohtaisesti itse huomioida metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelutarve, mikä edellyttää näiden elinympäristöjen tunnistamista. Esitetyn selvityksen perusteella valiokunta pitää tarkoituksenmukaisempana kyseisten luontotyyppien sijoittamista ehdotuksen mukaisesti luonnonsuojelulakiin.

Maiseman suojelu

Valiokunta pitää perusteiltaan kannatettavana myös esitykseen sisältyviä maisemansuojelua koskevia säännöksiä, jotka antavat mahdollisuuden arvokkaiden maisema-alueiden suojeluun varsinaista luonnonsuojelua kevyemmillä toimenpiteillä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan maisemansuojelu eroaa luonnonsuojelusta siinä suhteessa, ettei siinä pyritä säilyttämään luontoa alkuperäisenä, vaan suojelun kohteena on maiseman kauneusarvo, jonka syntyyyn ihminen on myötävaikuttanut muun muassa viljelemällä ja puutarhanhoidolla sekä rakennuksia ja teitä rakentamalla.

Lakiehdotuksen 33 §:n mukaan päätöksen maisema-alueen perustamisesta tekisi valtakunnallisesti merkittävän maiseman osalta ympäristöministeriö. Pykälän perustelujen mukaan tarkoituksenmukaista kuitenkin olisi, että päätöksen valmistelu tapahtuisi yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa silloin, kun kysymys on maa- ja metsätalousmaisemasta. Vastaava yhteistyötarkoitus ilmenee lakiehdotuksen 34 §:n perusteluista, joiden mukaan maisema-alueen perustamispäätöksen otettavia määräyksiä olisi valmisteltava yhteistyössä metsäviranomaisten kanssa silloin, kun ne koskevat talousmetsiä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan yhteistyöstä on tarkoitus molempien säännösten osalta säätää asetuksella. Valiokunta pitää tätä tärkeänä ottaen huomioon sen, että maisemansuojeluun liittyy käytännössä useimmiten kysymys siitä, miten maa- ja metsätaloutta maisema-alueella harjoitetaan.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei maisemansuojelua koskevissa säännöksissä ehdoteta asetettavaksi määräaikoja alueen perustamiselle eikä valtion korvausvelvollisuutta suojelusta aiheutuvasta haitasta. Valiokunta to-

teaa, että tämä saattaa aiheuttaa ongelmia maanomistajien oikeusturvan kannalta siitä huolimatta, että maisema-alueita koskevat määräykset eivät saa ehdotuksen 34 §:n 1 momentin mukaan olla kohtuuttomia alueen omistajalle. Valiokunta korostaa määräysten kohtuullisuusvaatimuksen huomioon ottamista ja viranomaisten yhteistyövelvoitetta määräyksiä valmisteltaessa.

Korvauskysymykset

Valiokunta toteaa, että korvauskynnyksen lisäksi ehdotetut luonnonsuojelulain ja metsälainsäädännön säännökset poikkeavat toisistaan suojelun toteuttamisen ja rajoitusten voimakkuuden suhteen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on lakiehdotuksia laadittaessa ollut, että pienialaiset, helposti havaittavissa olevat, lyhytaikaisilla metsätaloudellisilla toimenpiteillä suojeltavat alueet kuuluisivat metsälainsäädännön piiriin ja vastaavasti laajemmat, pitempiaikaisilla ja monitahoisilla alueen käyttöä rajoittavilla toimenpiteillä suojeltavat alueet luonnonsuojelulain piiriin. Valiokunta toteaa, että tästä näkökulmasta myös erilaiset korvauskynnykset ovat perusteltuja, sekä korostaa, että valtion korvausvelvollisuuden tulee kattaa kaikki luonnonsuojelulain nojalla asetetut maa- ja metsätaloustaloustieteitä koskevat rajoitukset, joista voi aiheutua merkityksellistä haittaa.

Luonnonsuojeluohjelmat

Luonnonsuojelusuunnittelua ja suojeluohjelmien toteuttamista koskevien säännösten ottaminen lakiin on erityisesti maanomistajien oikeusturvan kannalta merkittävä uudistus. Toisin kuin nykyisillä ohjelmilla, ehdotuksen mukaisilla ohjelmilla olisi myös nimenomaisia oikeusvaikutuksia, mikä korostaa oikeussuojan järjestämisen tarvetta. Valiokunnan huomiota on kuitenkin useissa asiantuntijalausunnoissa kiinnitetty siihen, että ehdotetut oikeusturvan kannalta keskeiset säännökset eivät koskisi lain 77 §:ssä mainittuja ennen lain voimaantuloa hyväksyttyjä suojeluohjelmia ja -päättöksiä (vanhat suojeluohjelmat), joiden toteuttaminen on monilta osin viivästynyt. Lisäksi suojelun toteuttamiselle varattua neljän vuoden aikaa, jonka jälkeen omistajalla on oikeus vaatia ohjelmaan sisällytetyn alueen lunastamista, on pidetty liian pitkänä.

Vanhojen suojeluohjelmien osalta valiokunta

saamansa selvityksen perusteella toteaa, että hallitus on 4.6.1996 hyväksynyt vanhoja suojeluohjelmia koskevan rahoitusratkaisun, jonka tarkoituksena on lieventää niiden toteuttamiseen liittyviä oikeusturvaongelmia. Uusien suojeluohjelmien toteuttamiselle varattuun neljän vuoden aikaan on valiokunnan saaman selvityksen mukaan päädytty arvioitaessa ja yhteensovittaessa maanomistajan oikeussuojan tarvetta ja suojelun toteuttamiseen liittyviä valtionhallinnollisia ja -taloudellisia näkökohtia.

Väliaikainen toimenpidekielto

Valiokunta kiinnittää huomiota luonnonsuojelulain 55 §:ään sisältyvään ehdotukseen, jonka mukaan ympäristökeskus voi enintään kahdeksi vuodeksi kieltää lain 10 §:n 2 momentin mukaiset luonnonsuojelualueen yleiset edellytykset täyttävän alueen sellaisen käyttämisen, joka voi vaarantaa ne tarkoitukset, joihin alueen suojelulla pyritään. Jos suojelu myöhemmin raukeaa tai sen toteuttamisesta luovutaan ja alueen omistajalle on aiheutunut siitä merkityksellistä haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiolta korvaus.

Valiokunta toteaa, että ehdotus antaa käytännössä alueelliselle ympäristökeskukselle laajat valtuudet puuttua esimerkiksi talousmetsissä tapahtuvaan toimintaan yksittäisen maan- ja metsänomistajan kannalta suhteellisen pitkäksi ajaksi. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että lainsäädännön täytäntöönpanoa ohjataan niin, ettei säännöksen soveltamiskäytäntö muodostu erillaiseksi eri ympäristökeskusten alueella.

Lainkohtaan sisältyy mahdollisuus erilaisen käytännön ja tulokannan esiintymiseen, mutta myös mahdollisia metsätaloushaittoja määrääjän pituuden vuoksi. Tämän vuoksi maa- ja metsätalousvaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle, että se selvittää mahdollisuudet lyhentää ehdotettua määräaika.

Muutoksenhaku- ja voimaantulosäännökset

Valiokunnassa on esityksen käsittelyn yhteydessä tullut esiin useita tarkistustarpeita lakiehdotuksiin sisältyviin muutoksenhakusäännöksiin. Suurin osa näistä koskee eduskunnassa käsiteltävänä olevan hallintolainkäyttölakia koskevan ehdotuksen (HE 217/1995 vp) huomioon ottamista säännöksissä. Hallintolainkäyttölaki

on tarkoitus saattaa voimaan 1.12.1996, toisen sanaan ennen luonnonsuojelulain voimaantuloa 1.1.1997. Rakennuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen osalta muutosehdotukset koskevat lähinnä eräiden ilmaisujen täsmentämistä. Ottaen huomioon sen, että myös lakivaliokunta tulee antamaan asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle, maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnittää seuraavassa huomiota vain eräisiin toimialaansa liittyviin muutoksenhakua koskeviin kysymyksiin.

Valiokunnan käsityksen mukaan luonnonsuojelulakia koskevan lakiehdotuksen 61 §:n 2 momentissa mainittuihin viranomaisiin, joiden päätöksestä valitustie ohjattaisiin lääninoikeuteen, tulisi lisätä myös metsäntutkimuslaitos, koska sille on tarkoitus lakiehdotuksen 5 ja 23 §:n perustelujen mukaisesti antaa laissa hallinnollista päätösvaltaa. Tällä perusteella metsäntutkimuslaitoksen mainitseminen myös 61 §:n 1 momentissa näyttäisi perustellulta.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 63 §:n mukaan alueellisella ympäristökeskuksella olisi oikeus valittaa muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen. Valiokunta pitää ehdotettua valitusoikeutta poikkeuksellisen laajana. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota hallintolainkäyttölakiehdotuksen 6 §:ään, jonka mukaan viranomaisella on yleisesti oikeus valittaa päätöksestä silloin, kun se on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi.

Valiokunta katsoo, että 63 §:ssä tarkoitettu valitusoikeus tulee olla ympäristökeskusten ohella myös metsäkeskuksilla. Jotta tämä järjestelmä toimisi, maa- ja metsätalousvaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle, että lakia alemmalla tasolla tulee säätää ympäristöviranomaisten ja metsäviranomaisten yhteistoimintavelvoitteesta lakia sovellettaessa, jotta menettelyn poikkeuksellisuus huomioon ottaen valituskynnys pidetään rakenteellisesti riittävän korkeana. Edellä sanottu koskee 63 §:n mukaisen valitusoikeuden lisäksi 61 §:n 3 momentissa tarkoitettua valitusoikeutta.

Lakiehdotusten voimaantulosäännösten osalta valiokunta toteaa, ettei vesilain muuttamista koskevaan voimaantulosäännökseen ole ehdo-

tettu otettavaksi vesioikeuskäsittelyissä lain voimaan tullessa vireillä olevia hakemusasioita koskevia siirtymäsäännöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisiin asioihin tulee vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan soveltaa ennen lain muuttamista voimassa olleita säännöksiä.

Valiokunta esittää, että ympäristövaliokunta harkitsisi voimaantulosäännöksen täydentämistä tältä osin.

Eräitä erityiskysymyksiä ja yksityiskohtia

Rakennuslain muutosehdotuksen osalta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu rantojen kaavoitusvelvollisuus lisää huomattavasti niiden kuntien tehtäviä, joiden alueella on runsaasti vesistöjä. Valiokunta pitää puutteena sitä, ettei esityksen vaikutuksissa ole arvioitu tästä lisätyöstä aiheutuvia muutostarpeita kuntien henkilöstövoimavaroihin. Valiokunta toteaa lisäksi, että lainsäädännön täytäntöönpanoa ohjattaessa tulee huolehtia siitä, että soveltamiskäytäntö kunnissa muodostuu mahdollisimman yhtenäiseksi.

Luonnonsuojelun 8 ja 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi luonnonsuojeluohjelman laatimisesta, hyväksymisestä ja oikeusvaikutuksista. Ehdotetun 8 §:n mukaan ohjelman laatii ympäristöministeriö ja hyväksyy valtioneuvosto yleisistunnossa. Lakiehdotuksen 9 § sisältää säännökset ohjelman oikeusvaikutuksista, toisen sanaan toimenpiderajoituksista ja valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuudesta huolehtia siitä, ettei niiden toimenpiteillä vaikeuteta ohjelmien toteuttamista.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tarkoituksena on, että ohjelman oikeusvaikutukset koskevat valtioneuvoston hyväksymää luonnonsuojeluohjelmaa, eivät vielä laadittavana olevaa tai ympäristöministeriössä valmisteltua, hyväksymistä vailla olevaa ohjelmaa.

Valiokunta esittää, että ympäristövaliokunta harkitsisi ehdotetun 9 §:n selkeyttämistarvetta tältä osin. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä lakiehdotuksen 24 §:n 3 momenttiin, jossa ohjelman luonne on tuotu selkeämmin esiin. Valiokunta katsoo lisäksi, että vähintään asetustasolla tulee määritellä ne lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet, joiden voidaan katsoa vaarantavan alueen suojelun tarkoituksen.

Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota vesi-

lakiin lisättäväksi ehdotetussa 15 a §:ssä esiintyviin käsitteisiin flada ja kluuvijärvi.

Valiokunta esittää, että ympäristövaliokunta selvittäisi käsitteiden asianmukaisuuden säädöstekstissä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää

lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä edellä esitetyin huomautuksin.

Valiokunta esittää kunnioittavasti,

että ympäristövaliokunta ottaisi edellä lausutun huomioon asiaa käsitellessään.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Timo Kalli /kesk, varapuheenjohtaja Kari Rajamäki /sd ja jäsenet Tarja Filatov /sd, Raimo Holopainen /sd, Minna Karhunen /kok, Tapio Karjalainen /sd, Annikki Koistinen /kesk, Armas Komi /kesk,

Jari Koskinen /kok, Esa Lahtela /sd, Tero Mölsä /kesk, Tuija Nurmi /kok, Tauno Pehkonen /skl, Erkki Pulliainen /vihr, Eila Rimmi /vas, Ola Rosendahl /r ja Janne Viitamies /sd (osittain) sekä varajäsen Raimo Mähönen /sd (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Esityksen tarkoituksena on uudistaa vuoden 1923 luonnonsuojelulaki. Yhtenä esityksen tavoitteena on laajentaa aiemman lain keinovalikoimaa. Lakiuudistuksen valmistelu on kuitenkin tehty varsin yksipuolisesti luonnonsuojeluintressiä korostaen. Esimerkiksi taloudelliset näkökohdat on valmistelussa lähes unohtettu.

Lakiehdotukseen sisältyvällä soveltamisalan rajauksella on varsin olennainen merkitys luonnonsuojelun ja talousmetsänhoidon rajauksessa. Oikeudellisen johdonmukaisuuden vuoksi soveltamisalojen rajauksen on sekä metsälaissa että luonnonsuojelulaissa oltava asiallisesti samansäiltöinen. Esimerkiksi luonnonsuojelulain 4 §, joka koskee Suomea velvoittavien kansainvälisten luonnonsuojelusopimusten noudattamista, on mainittu luonnonsuojelulain 2 §:n 2 momentissa, mutta ei lainkaan metsälain 2 §:n 3 momentissa. Kansainvälisten luonnonsuojelusopimusten veloitteet eivät voi tulla suoraan ilman kansallisia säännöksiä noudatettaviksi metsälakia sovellettaessa. Mielestämme ympäristövaliokunnan on harkittava säännösten yhtenäistämistä

niin, että luonnonsuojelulain 4 § poistettaisiin lain 2 §:n 2 momentista.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan maisemansuojelu eroaa luonnonsuojelusta siinä, ettei maisemansuojelussa pyritä säilyttämään luontoa alkuperäisenä, vaan suojelun kohteena on maiseman kauneusarvo. Katsomme, että pykälän soveltamisala olisi rajattava pienialaisiin ja selvästi rajattaviin kohteisiin. Muunlaiset maiseman kohteet olisi suojeltava esimerkiksi aluesuojelun keinoin. Lakiehdotuksen 29 § koskee myös tervaleppäkorpia, pähkinäpensaslehtoja ja jaloista lehtipuista koostuvia metsiköitä, jotka eivät kaikilta osin täytä pienialaisuuden ja selvärajaisuuden tunnusmerkkejä. Katsommekin, että lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentista on poistettava edellä mainittuja luontotyyppisiä koskevat kohdat eli kohdat 1, 2 ja 3.

Valiokunnassa on asian käsittelyn yhteydessä kiinnitetty huomiota esitykseen sisältyviin korvaussäännöksiin, etenkin ehdotettuun merkityksellisen haitan korvauskynnykseen. Mielestämme korvauskynnykset luonnonsuojelulaissa ja

metsälaissa olisi yhtenäistettävä. Luonnonsuojelulakiehdotuksen 53 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön omistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla on oikeus saada valtiolta täysi korvaus laissa säädettyjen suojeltavien luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien suojelusta aiheutuvasta merkityksellisestä haitasta. Metsälakiehdotuksen 11 §:n ja kestävän metsätalouden rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetun 19 §:n perusteella metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä ja eräistä siihen verrattavista toimenpiteistä maaomistajalle aiheutuvat lisäkustannukset ja taloudelliset menetykset voidaan rahoittaa osittain tai kokonaan valtion varoilla edellyttäen, ettei menetys ole vähäistä.

Lakiehdotuksen 63 §:n nojalla alueellinen ympäristökeskus saa valitusoikeuden muun lain nojalla tehdyistä viranomaispäätöksistä, jos se katsoo päätöksen olevan luonnonsuojelulain vastainen. Emme hyväksy tällaisten oikeuksien myöntämistä ympäristökeskuksille. Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus voi johtaa pitkiin ja

raskaisiin oikeusprosesseihin, jotka heikentävät kansalaisten oikeusturvaa hidastamalla tarpeetomasti hankkeiden toteuttamista etenkin, kun lakiehdotuksessa valitusoikeutta ei ole rajoitettu mitenkään. Tällaisella säännöksellä kavennettaisiin muiden lakien soveltamisalaa tavalla, joka ei sovellu Suomen oikeuskäytäntöön. Tällaisella tulkinnalla luonnonsuojelu nostettaisiin muita yhteiskunnallisia tavoitteita korkeammalle ja luonnonsuojeluperustein voitaisiin kumota muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamista. Tällaisen linjauksen luontovaikutukset olisi arvioitava hanketta koskevan erityislain mukaisessa järjestyksessä. Mielestämme ehdotuksen 63 § on poistettava kokonaan.

Edellä olevan perusteella katsomme,

että lausunnossa olisi tullut ottaa huomioon siinä esitetyn lisäksi tässä esittämämme näkökohdat.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Timo Kalli /kesk
Armas Komi /kesk

Annikki Koistinen /kesk
Tero Mölsä /kesk

Tauno Pehkonen /skl

II

Ryhtyessään laatimaan ympäristövaliokunnalle lausuntoa hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi maa- ja metsätalousvaliokunta päätti pitäytyä arvioimaan ko. esitystä vain kahdelta kannalta, nimittäin toisaalta maa- ja metsätalouden harjoittamisen kannalta ja toisaalta niiltä osin kuin ko. lainsäädäntö liittyy metsälakeihin, jotka ovat samanaikaisesti eduskunnan käsiteltävinä.

Tästä yhteisesti hyväksytystä linjasta valiokunta kuitenkin lipsui ryhtymällä määrittämään luonnonsuojelun keskeistä perustaa, so. sitä, mihin luonnon monimuotoisuuden ja eliölajiston säilyttämisellä pyritään kansallisella lainsäädännöllä ja mitä keskeisiä näkökohtia siinä tulee ottaa huomioon. Valiokunnan enemmistön tekstimuotoilu suojelun kytkemisestä kunkin eliölajiin ”koko luontaiseen levinneisyysalueeseen” tarkoittaisi laajemmin hyväksyttynä sitä, ettei Suomessa suojeltaisi kuin muutamaa sellaista eliöla-

jia, jota ei esiinny missään muualla maapallolla (esimerkkinä vaikkapa saimaanhylje). Keskustelussa käytettiin perusteena myös valkoselkätikkaa esimerkkinä lajista, jota ei tulisi Suomessa suojella. Valiokunta ei edes kuullut tässä keskeisessä asiassa asiantuntijoita, vaan ed. Rosendahlin Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitolta saamien paperien perusteella päätyi äänin 9—8 lausunnossa ilmenevään muotoiluun.

Emme voi hyväksyä ko. kohtaa maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa. Sen sijaan olisi riittänyt seuraava lausuma, joka oli äänestyksessä vastaehdotuksena:

”Valiokunta pitää tärkeänä tätä periaatetta ja katsoo, ettei säännöksen tulkinta saa johtaa liian laajoihin toimivaltuuksiin luonnonsuojelulakia sovellettaessa ja siten vaikeuttaa maa- ja metsätalouden normaalia harjoittamista sekä vaikeuttaa maanomistajien asemaan tavalla, joka ei ole luontodirektiivin tarkoituksen mukainen.”

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Erkki Pulliainen /vihr

Janne Viitamies /sd