

Ympäristövaliokunnan mietintö 8/1996 vp

Hallituksen esitys luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi

Eduskunta on 21 päivänä toukokuuta 1996 lähettänyt ympäristövaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 79/1996 vp.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 7 päivänä huhtikuuta 1995 valiokuntaan lähettämän ed. Helteen ym. lakialoitteen 2/1995 vp rakennuslain muuttamisesta sekä eduskunnan 3 päivänä syyskuuta 1996 valiokuntaan lähettämän ed. Lahtelan ym. lakialoitteen 29/1996 vp luonnonsuojelulaiksi.

Perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta ja maa- ja metsätalousvaliokunta ovat eduskunnan päätöksen mukaisesti antaneet valiokunnalle lausuntonsa. Lausunnot (PeVL 21/1996 vp, LaVL 12/1996 vp, MmVL 13/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ympäristöministeri Pekka Haavisto, ylijohtaja Pekka Kangas, hallitusneuvos Hannu Karjalainen, luonnonsuojelujohtaja Ilkka Heikkinen ja vanhempi hallitussihteeri Lauri Nordberg ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pekka Pelkonen ja budjettisihteeri Elina Selinheimo valtiovarainministeriöstä, ympäristöjohtaja Veikko Marttila maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Heikki Vartiainen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, hallitonneuvos Erkki Hollo korkeimmasta hallinto-oikeudesta, yksikön päällikkö Heikki Toivonen ja tutkija Jukka-Pekka Jäppinen Suomen ympäristökeskuksesta, johtaja Jarmo Louvo Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksesta, toimistopäällikkö Esko Räsänen Länsi-Suomen ympäristökeskuksesta, ylijohtaja Eljas Pohtila Metsäntutkimuslaitoksesta, maanmittausneuvos Pauli Karvinen Maanmittauslaitoksesta, kunnanjohtaja Jan-Erik Helenelund Maalahden kunnasta, rakennustarkastaja Eero Tulppo Rovaniemen maalaiskunnasta, suunnittelupäällikkö Jaakko Ravaska Pohjois-Pohjanmaan liitosta, neuvotteleva virkamies Timo Hannula Lapin liitosta, joh-

tava lakimies Leena Karessuo Suomen Kuntaliitosta, osastopäällikkö Jukka Luokkamäki Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitosta, johtaja Markku Tornberg Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, ympäristönsuojelupäällikkö Leena Nurmento Sähkövaltuuskunnasta, pääsihteeri Matti Vatiilo Suomen Arkkitehtiliitosta, osastopäällikkö Heikki Lindroos Metsäteollisuus ry:stä, varatuomari Kari Kyttälä Maanomistajain Liitto ry:stä, osastopäällikkö Kari Kilpinen Kalatalouden Keskusliitosta, suojelujohtaja Lassi Karivalo Suomen WWF:stä, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen luonnonsuojeluliitosta, metsävastaava Juha Pennanen Luontoliitosta, kansainvälisten asioiden sihteeri Juha-Pekka Ripatti Metsästäjain Keskusjärjestöstä, puheenjohtaja Pentti Näreaho Metsäalan toimihenkilöliitto ry:stä, myyntipäällikkö Paavo Sipola Hirsitaloteollisuus ry:stä ja tekniikan tohtori Timo Lindborg.

Lisäksi kirjallisen lausuntonsa valiokunnalle ovat jättäneet ylijohtaja Markku Mäkinen ja neuvotteleva virkamies Alpo Kuparinen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, johtaja Erkki Kellomäki ja ylitarkastaja Rauni Itkonen Hämeen ympäristökeskuksesta, kaavoitusinsinööri Kimmo Mustonen Kuusamon kunnasta, varapuheenjohtaja Lauri Jääskeläinen Rakennustarkastusyhdistyksestä ja oikeustieteen lisensiaatti Jukka-Pekka Tolvanen.

Valiokunnan Rovaniemelle ja Sodankylään järjestetyn matkan aikana olivat kuultavina kunnanjohtaja Seppo Maula Kittilän kunnasta, aluejohtaja Ahti Silvennoinen Geologisesta tutkimuskeskuksesta, asianajaja Hannu Lukkarila Lapin riistanhoitopiiristä sekä toiminnanjohtaja Jouni Filppa Paliskuntain Yhdistyksestä.

Hallituksen esitys ja lakialoitteet

Hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa luonnonsuojelulain kokonaisuudistus. Eräs uudistuksen keskeinen päämäärä on panna

täytäntöön Euroopan yhteisöjen kaksi luonnon-suojeludirektiiviä, luontotyyppien sekä luonnon-varaisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi luonnon-suojelusuunnittelua koskeva luku, jolla valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien laatiminen säänneltäisiin laissa. Luonnonsuojelualueiden perustamista valtion omistamilla alueilla koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi ja tarkistettaviksi. Yksityisten omistamien alueiden rauhoitusmenettely säilyisi pääpiirteis-ään. Nykyisen luonnonsuojelulain suppeaa keinovalikoimaa ehdotetaan monipuolistettavaksi. Rantojen kestävän käytön turvaamiseksi ehdotetaan meren ja vesistön rantavyöhykkeille kaa-voitusvelvollisuutta. Eliölajien suojelua koskevia säännöksiä tarkistettaisiin.

Luonnonsuojelulakiin otettaisiin säännöksiä myös luonnonsuojelun toteuttamisesta. Alueen omistajalle tulisi oikeus vaatia luonnonsuojelu-ohjelmaan sisällytetyn alueen lunastamista, kun neljä vuotta on kulunut ohjelman hyväksymis-päätöksestä. Lain korvausvelvollisuutta koske-
vassa säännöksessä asetettaisiin ”merkitykselli-
sen haitan” korvauskynnys, jonka ylittyttyä val-
tion tulisi korvata suojelusta aiheutuvat haitat
täysimääräisinä omistajalle.

Ehdotuksen mukaan lääninoikeudesta tulisi yleinen väliportaan muutoksenhakuaste. Eräille yhteisöille annettaisiin valitusoikeus luonnon-suojelupäätöksistä. Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset ehdote-
taan otettaviksi luonnonsuojelulain 10 lukuun.
Säännökset eivät koskisi muita luonnonsuojelu-
alueita.

Luonnonsuojelulaki ja siihen liittyvät lain-
muutokset ehdotetaan saatettaviksi voimaan sa-
manaikaisesti kuin eduskunnassa käsiteltävänä
oleva metsälaki eli 1 päivänä tammikuuta 1997.

Lakialoitteessa 2/1995 vp ehdotetaan koko
maan kattavaa yleistä säännöstä rantojen jättä-
misestä rakentamatta. Sen mukaan rantaviivasta
100 metrin päähän ulottuisi vyöhyke, jolle ei voisi
rakentaa. Rakentaminen olisi kuitenkin mahdol-
lista, milloin alueella on rakentamiseen oikeutta-
va asemakaava tai rakennuskaava. Myös ole-
massa olevat rakennukset säilyisivät, ja niiden
korjaaminen ja tavanomainen laajentaminenkin
olisi mahdollista.

Lakialoitteessa 29/1996 vp ehdotetaan luon-
nonsuojelulakiehdotuksen 40 §:ää muutettavak-
si siten, että kuolleena tavattu rauhoitettu eläin

saadaan ottaa haltuun. Hallituksen esityksessä
tämä on kielletty. Kieltämisen sijasta tulisi kuol-
leiden eläinten talteenottoon kannustaa, koska
se toisi museoille lisää tutkimusmateriaalia.
Kuolleena tavatut rauhoitetut eläimet, joita ei
tarvita tieteelliseen työhön tai käyttöön, ovat
hyvää materiaalia myös eläinten täyttäjille.
Säännöstä tulisikin muuttaa myös siten, että kiis-
tattomissa tapauksissa, missä eläimen kuole-
maan ei liity rikosta, lähin poliisi voi luovuttaa
eläimen muillekin kuin luonnontieteelliselle mu-
seolle tai laitokselle.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Yleistä

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki on peräi-
sin 1920-luvulta eikä enää vastaa tämän päivän
vaatimuksia. Ympäristövaliokunta pitääkin
lainsäädännön uudistamista välttämättömänä.
Lainsäädäntöämme on uudistettava myös siksi,
että Suomi voisi täyttää ne velvoitteet, joihin se
on kansainvälisillä sopimuksilla ja Euroopan
unioniin liittymisellä sitoutunut.

Perehdyttyään huolellisesti hallituksen esityk-
seen luonnonsuojelulainsäädännöksi valiokunta
toteaa esityksen olevan perusratkaisultaan on-
nistunut. Joitakin täsmennystarpeita valiokunta
kuitenkin lakiehdotuksissa havaitsi. Muutoseh-
dotukset perustellaan mietinnön yksityiskohtai-
sissa perusteluissa.

Yleisperusteluissa valiokunta käsittelee sellai-
sia asiantuntijakuulemisen aikana keskeisesti
esille nousseita näkökohtia ja muiden valiokun-
tien lausuntojen huomautuksia, joiden ei katsot-
tu antavan aihetta lakiehdotusten muuttamiseen.

Asiantuntijoiden esittämiä näkökohtia

Kuuleminen. Useat asiantuntijat katsoivat,
että kuulemisvelvollisuus on luonnonsuojelula-
kiehdotuksessa puutteellisesti järjestetty.

Ympäristövaliokunta toteaa, että luonnon-
suojelulain nojalla tapahtuva asioiden käsittely
on hallintomenettelyä. Hallintomenettelylaissa
(598/82) on säännökset asianosaisten kuulemi-
sesta ja asian vireilläolosta ilmoittamisesta sil-
loin, kun asian ratkaisulla voi olla huomattava
vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöi-
den oloihin. Lisäksi laki tiedoksiannosta hallin-

toasioissa (232/66) sääntelee hallintoasian erityis- ja yleistiedoksianto. Mainitut lait ovat yleislakeja, joita on noudatettava kaikessa hallintotoiminnassa.

Vallitseva lainsäädäntöperiaate on, ettei yleislain soveltamiseen viitata erityislaissa. Lisäksi yleislain säännöksistä poikkeamiselle erityislaissa tulee olla erityisiä syitä.

Ympäristövaliokunta katsoo, että luonnonsuojelulain mukaisessa asioiden käsittelyssä hallintomenettelylain ja hallintotiedoksiantolain perussäännökset ovat lähtökohtaisesti riittävät. Eräisiin luonnonsuojelulain säännöksiin hallituksen esityksessä on kuitenkin ehdotettu erityisiä kuulemista ja asioiden ilmoittamista koskevia säännöksiä (mm. 8, 30 ja 64 §). Valiokunnalle toimitetusta luonnonsuojeluasetusluonnoksesta käy vielä ilmi, että kuulemismenettelyä on eräin osin tarkoitus täsmentää asetuksella.

Kokonaisuutena kuulemista ja asioista ilmoittamista koskevat säännökset ovatkin ympäristövaliokunnan käsityksen mukaan kansalaisten oikeusturvan kannalta asianmukaiset. Valiokunta kuitenkin korostaa lakiehdotuksen 8 §:n mukaisen tiedottamisen merkitystä julkisen keskustelun herättämiseksi luonnonsuojeluohjelmista. Kun tiedottamisen muotoa ei säädettäisi laissa, on viranomaisten etsittävä tavat hyvään tiedottamiseen.

Valiokunta katsoo, että luonnonsuojeluohjelman laatimisen käynnistyessä myös alueellisen ympäristökeskuksen on tiedotettava asiasta sillä tavoin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle. Valiokunta pitää tärkeänä, että tiedottaminen tapahtuu hyvissä ajoin, jotta keskustelulle taataan todelliset edellytykset.

Kaivostoiminta. Luonnonsuojelulakiehdotuksen 15 §:n mukaan luonnonsuojelualueilla on sallittu geologinen tutkimus ja malminetsintä alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen luvalla. Lakiehdotuksen 17 §:n perusteluissa todetaan kuitenkin, että "Kaivostoiminta ja luonnonsuojelu ovat lähes aina toisensa poissulkevia maankäyttömuotoja eikä kaivostoiminta luonnonsuojelualueella ole siten mahdollista".

Jos laki sallii vain luvanvaraisen malminetsinnän ilman mahdollisuutta kaivostoimintaan, on usean valiokunnan kuuleman asiantuntijan mielestä mitä ilmeisintä, että luonnonsuojelualueet tulevat jäämään malminetsinnallisesti tutkimatta. Saadun selvityksen mukaan geologiaaltaan malmin esiintymiselle suotuisia, mutta tarkemmin tutkimattomia suuria alueita on erityisesti

Pohjois- ja Itä-Suomessa. Alueet limittyvät osin päällekkäin nykyisten ja ehdotettujen luonnonsuojelualueiden kanssa.

Asiaa selvitettyään ympäristövaliokunta on päättänyt käsitykseen, ettei uusi luonnonsuojelulaki aseta uusia esteitä malminetsinnälle tai kaivostoiminnalle.

Geologisen tutkimuksen ja malminetsinnän ehdotettu luvanvaraisuus vastaa nykykäytäntöä. Sen suhteen ei ole juurikaan ilmennyt ristiriitaitilanteita. Luvanvaraisuus on valiokunnan mielestä perusteltua säilyttää, jotta ennakolta voidaan sopia luonnonsuojeluviranomaisten ja etsijöiden välillä, missä kohdissa ja minkälaisin menetelmin työ suoritetaan.

Kaivostoiminta olisi luonnonsuojelulakiehdotuksen mukaan luonnonsuojelualueella kielletty. Vastaava säännös sisältyy myös voimassa olevan luonnonsuojelulain 2 §:ään. Kaivostoiminta suojelualueella on siten ollut mahdollista vain lakkauttamalla alueen rauhoitus kokonaan tai tietyiltä osin. Luonnonsuojelulakiehdotus ei säädöstasolla tuo tässäkään suhteessa muutosta nykytilanteeseen. Valiokunta kannattaa nykytilanteen säilyttämistä, sillä mahdollisen kaivostoiminnan aloittaminen suojelualueella on syytä aina harkita tapauskohtaisesti.

Jos kaivostoiminta katsotaan merkittävämäksi kuin luonnonsuojelu, voitaisiin alueen rauhoitus lakkauttaa kokonaan tai tietyiltä osin seuraavasti. Kansallispuiston, luonnonpuiston ja yli 100 hehtaarin suuruisen muun valtion maalla olevan luonnonsuojelualueen lakkauttaminen tapahtuisi lailla tai asetuksella kuten niiden perustaminenkin (11, 12 ja 17 §). Metsähallituksen tai puolustusministeriön hallinnassa olevan alle 100 hehtaarin suuruisen muun luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta päättäisi asianomainen laitos (17 §). Yksityisen maalla olevan luonnonsuojelualueen rauhoituksen lakkauttamisesta tai lieventämisestä päättäisi alueellinen ympäristökeskus (27 §).

Jos kaivostoiminnan vaikutukset voidaan katsoa vähäisiksi suojelutavoitteiden kannalta, voitaisiin luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksestä säätää asetuksella myös aluekohtaisia poikkeuksia (16 §).

Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla alueella malminetsintä ja geologinen tutkimus olisi niin ikään sallittua alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen luvalla. Malminetsintä ja geologinen tutkimus ovat senkaltaista toimintaa, joka vain poikkeuksellisesti voi merkityksellisesti heikentää Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen

luonnonarvoja, minkä vuoksi siitä ei yleensä tarvitsisi tehdä 65 §:ssä tarkoitettua vaikutusten arviointia ja lupa voitaisiin 66 §:n 1 momentin estämättä myöntää. Sen lisäksi lakiehdotuksen 66 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi antaa luvan sellaiselle hankkeelle, joka heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen luonnonarvoja, jos hanke on toteutettavissa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua hankkeelle ole. Valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 69 §:n mukaan myös päättää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun lakkauttamisesta.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta korostaa, että hallituksen esityksen perustelujen maininta siitä, ettei kaivostoiminta ole luonnonsuojelualueilla mahdollista, on liian yksioikoinen toteama. Luonnonsuojelulaissa ei nykytilanne kaivostoiminnan osalta muutu, joten päätelmä on, että kaivostoiminta ja luonnonsuojelu ovat vain pääosin toisensa pois sulkevia maankäytön muotoja.

Säädöstasolla uutta on luonnonsuojelulakiehdotukseen liittyvä kaivoslain muutosehdotus. Sen mukaan kaivoslain mukaisia päätöksiä tehtäessä on noudatettava kaivoslain säännösten lisäksi myös luonnonsuojelulain 4, 9, 39, 42, 47—49, 55 ja 56 §:n ja 10 luvun säännöksiä.

Ympäristövaliokunta kannattaa muutosehdotusta. Voimassa oleva kaivoslaki asettaa vain toiminnanharjoittajan velvollisuudeksi luonnonsuojelulain säännösten noudattamisen. Perusteltua on, että velvollisuus ulotetaan myös kaivoslain mukaisia päätöksiä tekeviä viranomaisia koskevaksi. Keskeisiä kaivoslain mukaisia viranomaispäätöksiä ovat valtaushakemuksen hyväksyminen ja kaivospiirin määrääminen.

Muiden valiokuntien lausunnot

Tässä jaksossa käsiteltyihin asioihin kiinnittivät huomiota myös useat ympäristövaliokunnan kuulemat asiantuntijat.

Suotuisa suojelutaso. Perustuslakivaliokunta on esittänyt ympäristövaliokunnan harkittavaksi luonnonsuojelulakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin täsmentämistä, sillä momentissa ehdotettu eliölajien suojelutason määritelmä poikkeaa luonnonsuojelulailla täytäntöön pantavasta luontodirektiivistä. Direktiivissä ei viitata yksittäisiin esiintymispaikkoihin vaan yleisemmin lajin suotuisan suojelutason säilymiseen elinvoimaisena levinneisyysalueellaan.

Asiaa selvitettyään ympäristövaliokunta on päättänyt kannattamaan hallituksen esitystä. Luonnonsuojelulain 5 §:ssä asetettaisiin tavoitteet Suomen luonnonsuojelun tasolle. Kysymyksessä on kansallinen tavoitteenasettelu, jolla pyritään vahvistamaan maamme luonnon ja sen monimuotoisuuden suojelusta. Suomen luonnonsuojelun tavoitteet tulee asettaa kansallisista lähtökohdista siitä huolimatta, että lailla pannaan samalla täytäntöön Euroopan yhteisöjen luonto- ja lintudirektiivit. Valiokunta korostaa lisäksi sitä esityksen perusteluissakin mainittua seikkaa, että ehdotettu 5 § on luonteeltaan tavoitepykälä. Sillä ei näin ollen ole suoraa sovellettavuutta yksittäistapauksissa. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa lausunnossaan 5 §:n tavoiteluonnetta.

Tietyn eläin- tai kasvilajin suotuisan suojelutason turvaamiseksi voidaan ryhtyä lakiehdotuksen 6 luvun 38 §:n (Eläinlajien rauhoittaminen), 42 §:n (Kasvilajien rauhoittaminen), 46 §:n (Uhanalaiset lajit) tai 47 §:n (Erityisesti suojeltavat lajit) edellyttämiin toimenpiteisiin. Näiden pykälien yksityiskohtaisella soveltamisella toteutetaan tavoitepykälän vaatimukset.

Korvaussäännöstö. Perustuslakivaliokunta esittää, että ympäristövaliokunta selvittäisi mahdollisuuksia lakiehdotuksen korvaussäännösten yleispiirteistämiseen ja yksinkertaistamiseen sellaiseksi, että valtion korvausvelvollisuus liitettäisiin kaikkiin luonnonsuojelulakiin perustuviin menetyksiin, joista omistajalle on aiheutunut merkityksellistä haittaa. Näin saataisiin varmuus säännösten kattavuudesta. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että valtion korvausvelvollisuuden tulee kattaa kaikki luonnonsuojelulain nojalla asetetut maa- ja metsätaloustaloustieteitä koskevat rajoitukset, joista voi aiheutua merkityksellistä haittaa.

Ympäristövaliokunta toteaa, että ehdotetussa luonnonsuojelulaissa on ainakin kaksi kohtaa, joihin korvaussäännöksissä ei voida viitata. Kunnan päätös luonnonmuistomerkin rauhoittamisesta yksityisomaalla (26 §) ei johtaisi korvausvelvollisuuteen, vaikka omistajalle aiheutuisikin siitä merkityksellistä haittaa, sillä päätös edellyttää omistajan suostumusta. Maisemaluettelo koskeva sääntely (34 §) ehdotetaan rakennettavaksi sen periaatteen varaan, ettei sellaisia määräyksiä, joista aiheutuisi kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa, voitaisi lainkaan antaa.

Siirtymäsäännökset. Perustuslakivaliokunta pyytää ympäristövaliokuntaa arvioimaan raken-

nuslakiehdotuksen 138 a §:ssä tarkoitetun valitusasteen muutoksen johdosta erityisen siirtymäsäännöksen tarvetta.

Asiaa selvitettyään ympäristövaliokunta on päättänyt siihen, ettei siirtymäsäännöstä tarvita. Tapauksia, joissa kunnan rakennusjärjestystä koskevasta päätöksestä tehty valitus on vireillä lain voimaan tullessa, on saadun selvityksen mukaan todennäköisesti hyvin vähän. Niiden siirtäminen lääninoikeuksien ratkaistavaksi ei ilmeisestikään tuota mainittavia ongelmia.

Perustuslakivaliokunta esittää myös, että ympäristövaliokunta selvittäisi sellaisten siirtymäsäännösten lisäämistä 8. ja 10. lakiehdotukseen, jotka rajoittaisivat lain säännösten soveltamisen lain voimaantulon jälkeen vireille tuleviin hakemusasioihin. Perustuslakivaliokunta viittaa tältä osin kaivoslakiin perustuvien ja vesioikeudellisten lupa-asoiden pitkään käsittelyaikaan. Myös maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota vesilain siirtymäsäännöksen puuttumiseen.

Ympäristövaliokunta toteaa luonnonsuojelulain liitännäislakien siirtymäsäännösten puuttumisen perustuvan siihen, että Euroopan yhteisöjen luonnonsuojeludirektiivit eivät tunne siirtymäaikoja. Jos siirtymäsäännöksiä lisättäisiin kaivoslakiin, vesilakiin tai muihin liitännäislakeihin, Suomi ei pystyisi ilmoittamaan Euroopan unionille direktiivien täytäntöönpanosta ennen kuin vasta epämääräisen ajan kuluttua. Toisaalta siirtymäsäännökset eivät kuitenkaan muuttaisi tilannetta, koska luonnonsuojeludirektiivit ovat suoraan sovellettavaa oikeutta kuten lakivaliokunta lausunnossaan toteaa.

Lakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan kuitenkin huomiota siihen, että siirtymäsäännösten puuttumisesta huolimatta vireillä olevat hakemusasiat on käsiteltävä koko maassa hyvää hallintotapaa noudattaen niin, että uusia säännöksiä sovelletaan joustavuutta osoittaen ja tarpeettomia lisäselvityksiä vaatimatta. Mikäli tässä suhteessa ilmenee käytännössä ongelmia, on hallintokäytäntöä ohjattava riittävän seikkaperäisin yleisohjein.

Erityisesti rantakaavoituksen osalta lakivaliokunta toteaa, että rantarakentaminen olisi mahdollista vain vahvistetun kaavan tai poikkeusluvan nojalla. Rantarakentamisen omaisuusmerkityksen vuoksi on tärkeää tulkita nyt muutettavaa rakennuslain 123 d §:ää siten, että maanomistajan intressissä oleva rantakaavoitus paitsi tapahtuu pykälän sanamuodon mukaisesti kiireellisesti myös tavalla, joka ottaa huomioon asianmu-

kaisesti maanomistajan asianosaisaseman. Rakennuslain 123 d §:n radikaalilta näyttävästä muutoksesta huolimatta säännökset eivät aina anna oikeutta hylätä vireillä olevaa maanomistajan tekemää rantakaavahakemusta millä perusteella hyvänsä. Hakemuksen hylkääminen voi perustua ainoastaan siihen, ettei kaava täytä kaavalle rakennuslaissa asetettuja vaatimuksia.

Ympäristövaliokunta yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin kannanottoihin.

Vanhon suojeluohjelmien toteuttaminen. Perustuslakivaliokunta pitää tosiasiallisen oikeusturvan kannalta tärkeänä, että korvaukset vanhojen suojeluohjelmien perusteella maksetaan viipymättä.

Ympäristövaliokunta toteaa, että luonnonsuojelulainsäädäntöä koskevan esityksen antamisen jälkeen hallitus on 4.6.1996 hyväksynyt vanhojen luonnonsuojeluohjelmien toteuttamista koskevan rahoitusohjelman. Rahoitusohjelmassa lähdetään siitä, että suojelualueiden hankintaa tai rahoitusta koskevat sopimukset maanomistajien kanssa tehdään vuosituhaten vaihteeseen mennessä, maanvaihdot vuoteen 2004 mennessä ja viimeiset korvaukset saadaan maksetuiksi vuoteen 2007 mennessä. Jakotettuun maksuohjelmaan osallistuville maksetaan lunastuslain mukainen korko siirtyville maksuerille. Rahoitusohjelmaa on ryhdytty panemaan toimeen jo vuoden 1996 lisätalousarviossa ja se on sisällytetty vuoden 1997 talousarvioesitykseen.

Väliaikainen toimenpidekielto. Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää, että ympäristövaliokunta selvittäisi mahdollisuudet lyhentää väliaikaiselle toimenpidekiellolle (55 §) ehdotettua kahden vuoden enimmäisaikaa.

Ympäristövaliokunta toteaa ehdotetun enimmäisajan olevan sama kuin voimassa olevassa laissa. Määräajan lyhentäminen ei ole perusteltua, sillä tapaukset, joissa toimenpidekieltoa voidaan joutua soveltamaan, ovat erilaisia. Lisäksi useimmiten neuvottelut maanomistajien kanssa ovat aikaavieviä.

Ympäristökeskuksen valitusoikeus. Lakiehdotuksen 63 §:ssä alueelliselle ympäristökeskukselle annetaan valitusoikeus muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa, kun kysymys on luonnonsuojelun valvonnasta. Lakivaliokunta toteaa, että säännökseen on asiantuntijalausunnoissa suhtauduttu varsin ristiriitaisesti. Lakivaliokunta lausuu kuitenkin, "että säännösehdotus vastaa vallitsevaa oikeuskäytäntöä ja että vesilaissa ja ympäristölupamenettelylaissa on jo vastaava säännös. Valiokunta pitää ehdotettua säännöstä

asianmukaisena tulkintavaikeuksien välttämiseksi. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kysymyksessä on yksinomaan tuomioistuimeen tapahtuva muutoksenhaku, jossa ratkaisut valituksiin annetaan yksistään oikeudellisin perustein. Vähemmän aiheellista muutoksenhakua rajoittavat käytännössä myös hallintolainkäyttölain säännökset oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusta." Ympäristövaliokunta yhtyy lakivaliokunnan kannanottoon.

Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että pykälässä tarkoitettu valitusoikeus tulee olla myös metsäkeskuksilla. Lakia alemmalla tasolla tulee lisäksi säätää ympäristöviranomaisten ja metsäviranomaisten yhteistoimintavelvoitteista, jotta valituskynnys pidetään riittävän korkeana.

Ympäristövaliokunnalle toimitetusta luonnonsuojeluasetusluonnoksesta käy ilmi, että siihen on tarkoitettu ottaa useita säännöksiä ympäristöviranomaisten ja metsäviranomaisten yhteistoiminnasta metsätalouden kannalta merkittävissä kysymyksissä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan esittämää valitusoikeuden laajennusta ympäristövaliokunta ei kannata. Metsäkeskuksille ei ole tarpeen antaa valitusoikeutta muiden viranomaisten päätöksistä sillä perusteella, että päätös on vastoin luonnonsuojelulakia.

Flada ja kluuvijärvi. Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää edelleen, että ympäristövaliokunta selvittäisi vesilakiin ehdotetussa 15 a §:ssä käytettyjen käsitteiden "flada" ja "kluuvijärvi" asianmukaisuuden.

Saadun selvityksen mukaan esitysluonnos on ollut Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen kielitoimiston tarkastettavana. Kielitoimisto ei ole nähnyt huomauttamista mainituissa käsitteissä.

Paikallisten asukkaiden oikeudet. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa todetaan vielä: "Luonnonsuojelulain säätäminen ei sellaiseenaan merkitse muutosta kansalaisten metsästysmahdollisuuksiin nykyisissä kansallispuistoissa ja muilla luonnonsuojelualueilla; kaikissa luonnonsuojelualueissa metsästys on asetuksella kielletty. Jotta myöhemminkään tässä paikallisille asukkaille tärkeässä asiassa ei huononnu tapahtuisi, valiokunta ehdottaa, että ympäristövaliokunta edellyttäisi mietinnössään, että paikallisten asukkaiden metsästysoikeudet luonnonsuojelualueilla tulee säilyttää sellaisina kuin ne ovat luonnonsuojelulakiesityksen antohetkellä."

Ympäristövaliokunta korostaa myös, että vanhojen luonnonsuojelualueiden osalta uusi laki ei muuta paikallisten asukkaiden oikeuksia.

Jos vanhoja suojelualueita koskevia rauhoitus-säännöksiä myöhemmin muutetaan, kysymys voi olla alueen laajentamisesta tai supistamisesta tai suojelun lakkauttamisesta. Muutoksia tehdessä paikallisten asukkaiden oikeudet tulee ottaa huomioon luonnonsuojelulakiehdotuksen 15 ja 16 §:n mukaisista poikkeuksista päätettäessä. Lisäksi viranomaisten on otettava huomioon muussa lainsäädännössä säädetyt ja muut saavutetut oikeudet.

Seuranta ja toimeenpano

Luonnonsuojelulainsäädännön luonteesta johtuu, että siihen joudutaan ottamaan monia joustavia säännöksiä. Tästä syystä valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö seuraa lainsäädännön soveltamiskäytännön yhdenmukaisuutta eri ympäristökeskusten alueella. Tämän lisäksi ympäristöministeriön tulee seurata koko lainsäädännön toimivuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimiin mahdollisesti esille tulevien epäkohtien korjaamiseksi.

Uusi lainsäädäntö tuo uusia tehtäviä alueellisille ympäristökeskuksille. Ympäristöministeriön tuleekin huolehtia siitä, että luonnonsuojelutehtäviin turvataan riittävät voimavarat.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Luonnonsuojelulaki

9 §. Luonnonsuojeluohjelman oikeusvaikutukset. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnon perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa pykälän 1 momentin selkeyttämistä siten, että siitä käy suoraan ilmi luonnonsuojeluohjelman oikeusvaikutusten koskevan vain valtioneuvoston hyväksymiä ohjelmia.

10 §. Luonnonsuojelualueet ja niiden perustamisedellytykset. Pykälässä ehdotetaan nykyisen luonnonsuojelu-nimikkeen korvaamista luonnonsäästioillä. Perustuslakivaliokunta esittää harkittavaksi, onko syytä ottaa käyttöön tällaista kielen kannalta erikoislaatuista käsitettä.

Ympäristövaliokunnan mielestä nykyinen luonnonsuojelu-nimike tulee säilyttää ennallaan. Nimike on vakiintunut ja merkityssisällöltään kansalaisille selkeä. Valiokunta ehdottaakin pykälän muutettavaksi tällä tavoin.

Ehdotettu muutos johtaa siihen, että myös 12—16, 18 ja 20 §:ään on tehtävä vastaava muutos.

22 §. *Alueen liittäminen luonnonsuojelualueeseen.* Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että luonnonsuojelualueeseen liitettävän alueen suojelumääräykset tulevat voimaan 3 momentin mukaisesta kuuluttamisen ajankohdasta.

24 §. *Luonnonsuojelualueen perustaminen.* Tämän pykälän yhteydessä valiokunnan huomiota on kiinnitetty tiedon saamiseen suojelupäätöksestä, sillä pykälässä ei ole säännöksiä päätösten julkipanosta ja kuuluttamisesta kuten 22, 30 ja 47 §:ssä.

Valiokunta toteaa, että pykälän 4 momentin mukaan luonnonsuojelualueen perustamisesta on tehtävä merkintä kiinteistörekisteriin. Tämä menettely turvaa tietojen saamisen aluetta koskevista rajoituksista.

30 §. *Kiellon voimaantulo.* Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa tämänkin pykälän yhteydessä, että suojellun luontotyyppin muuttamiskielto tulee voimaan 1 momentin mukaisen kuuluttamisen ajankohdasta. Asetuksella tullaan lisäksi sääntämään luontotyyppin suojelupäätösten merkitsemistä kiinteistörekisteriin.

Pykälän 3 momentin mukaan alueen suojelu voidaan lakkauttaa, jos suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen luonnonarvot ovat hävinneet. Korvausten palautusvelvollisuuteen sovelletaan tällöin lakiehdotuksen 27 §:n 3 momentin säännöksiä. Takaisinmaksuvelvollisuus koskisi näin ollen vain sellaisia tapauksia, joissa suojelualueen rauhoitus lakkautetaan maanomistajan hakemuksesta.

31 §. *Poikkeamisvalta.* Ehdotetun pykälän mukaan alueellinen ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen 29 §:n 1 momentin kiellosta muuttaa luontotyyppejä, mikäli kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaaraannu tai luontotyyppin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Luontotyyppien suojelun soveltaminen vahvistetuilla asema- ja rakennuskaava-alueilla saattaa aiheuttaa ongelmia. Joissakin tilanteissa saattaa olla kohtuutonta, jos alueelta löytyvä luontotyyppi estäisi vahvistettujen kaavojen toteuttamisen. Seurauksena saattaisi olla myös kohtuuttomia korvausvaatimuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lainvoimaista kaavaa on pidettävä yleensä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä suunnitelmana jo tapahtuneen kaavallisen harkinnan perusteella vahvistetuilla asemakaava-alueilla sekä rakennuskaava-alueilla lukuun ottamatta maa- ja metsätalousalueita. Tällöinkin on ennen poik-

keamisvallan käyttämistä selvitettävä, voidaan-ko kaavan ja luontotyyppien tavoitteet saavuttaa kaavaa muuttamalla.

33 §. *Maisema-alueiden perustaminen.* Valiokunta ehdottaa pykälään tehtäväksi teknisluonteisen korjauksen. Oikea termi maakunnallisesta liitosta on maakunnan liitto (L alueiden kehittämisestä, 1135/95).

34 §. *Maisema-aluetta koskevat määräykset.* Lakiehdotuksen 32 §:n nojalla voidaan perustaa maisema-alue luonnon tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Maisema-alueen perustamispäätökseen voitaisiin 34 §:n mukaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Määräykset eivät kuitenkaan saa olla alueen omistajalle kohtuuttomia. Perustelujen mukaan määräyksistä ei niiden lievyyden vuoksi voisi aiheutua korvausvelvollisuutta.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnoissaan, että säännös kaipaavaa täsmentämistä, jotta se voitaisiin säätää tavallisissa laissa. Lausunnon mukaan omistajaan tulee voida kohdistaa pelkästään sellaisia maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia kieltoja, joista hänelle ei aiheudu merkityksellistä haittaa. Merkityksellisen haitan aiheutuminen on perusteena myös lakiehdotuksen korvausvelvollisuutta koskeissa säännöksissä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa pykälän 1 momenttia muutettavaksi niin, että siinä puhutaan kohtuuttomuuden sijasta merkityksellisen haitan aiheutumisesta.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnoissaan edelleen, että mikäli lainkohdan tulisi mahdollistaa toimintavelvoitteiden kohdistaminen omistajaan, niiden perustyyppit on kirjoitettava lakitekstissä. Ympäristövaliokunta toteaa, että maisema-aluetta koskevat määräykset on tarkoitettu kielloiksi ja rajoituksiksi. Ne eivät voi sisältää toimintavelvoitteita.

37 §. *Soveltamisala.* Valiokunta ehdottaa 1 momentin kielellistä korjaamista.

40 §. *Kuolleena tavattu rauhoitettu eläin.* Ehdotettu pykälä on ristiriidassa 49 §:n kanssa. Ristiriitaa aiheutuu muun muassa siitä, että ko. pykälän mukaisia päätöksiä tekevä viranomais ei ole sama. Kuitenkin ehdotetussa muodossaan 40 §:ää olisi sovellettava myös 49 §:ssä tarkoitettuihin eläinlajeihin. Tästä syystä valiokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uuden 3 momentin,

jonka mukaan 40 §:n säännökset eivät koske 49 §:ssä tarkoitettuja eläinlajeja.

47 §. *Erityisesti suojeltavat lajit.* Myös tämän pykälän kohdalla suojelun lakkauttamisesta aiheutuvaan korvausten takaisinmaksuvelvollisuuteen sovelletaan lakiehdotuksen 27 §:n 3 momenttia.

48 §. *Poikkeukset rauhoitussäännöksistä.* Pykälän 2 momentin perusteella alueellinen ympäristökeskus voisi myöntää luvan poiketa 39, 42 ja 47 §:ssä säädetyistä rauhoitussäännöksistä, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Jos hakemus koskee koko maata, poikkeuksen myöntää ympäristöministeriö. Poikkeusta koskevaan päätökseen voidaan liittää tarpeellisia ehtoja.

Valiokunta toteaa, että vahvistetut asema- ja rakennuskaava-alueet saattavat joskus muodostaa niin vähäisen osan lajien levinneisyydestä, ettei lajin suojelutason säilyminen suotuisana jää riippumaan näistä. Päätettäessä poikkeuksista rauhoitussäännöksiin on selvitettävä, voidaanko kaavaa muuttamalla turvata erityisesti suojeltavan lajin säilyminen suotuisana.

Valiokunta korostaa, että ympäristökeskusten päätösten tulee noudattaa yhtenäistä tulkintalinjaa 31 §:n poikkeamisvallan ja 48 §:n rauhoitussäännösten poikkeusten osalta. Tämän varmistamiseksi on järjestettävä riittävästi koulutusta, tiedotusta ja seuranta uudesta lainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä.

49 §. *Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevat erityissäännökset.* Pykälän 3 momentissa ehdotetaan korjattavaksi virheellinen viittaus 42 §:n 1 momenttiin viittaukseksi 42 §:n 2 momenttiin.

52 §. *Valtion lunastusoikeus.* Pykälän 2 momentin nojalla ympäristöministeriö saisi ilman valtioneuvoston lupaa lunastaa alueen, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan, tai tällaisen alueen käyttöoikeuden. Sama lunastusoikeus ympäristöministeriöllä olisi myös alueeseen, joka rajoiltaan vähäisessä määrin poikkeaa luonnonsuojeluohjelmasta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että vähäisesti luonnonsuojeluohjelmasta poikkeavan alueenkin lunastamisen tulee olla tarpeen juuri luonnonsuojelulain tavoitteiden vuoksi. Säännöksen täsmentäminen tällä tavoin on edellytys tavalliselle säätämisyjärjestykselle.

Ympäristövaliokunta ehdottaa 52 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla siten, että vähäisen luonnonsuojeluohjelmasta poikkeamisen edellytyksenä olisi luonnonsuojelu tai muu yleinen etu.

Muulla yleisellä edulla valiokunta tarkoittaa lähinnä maanmittausteknisiä syitä. Vanhemmissa luonnonsuojeluohjelmissa on suojeltavien alueiden rajat useimmiten osoitettu pyörein viivoin, kun taas maanmittaustoimituksessa käytetään suoraviivaista rajausta.

9 luku. *Muutoksenhaku.* Luonnonsuojelulakiehdotuksen 9 luku sisältää muutoksenhakua koskevat säännökset. Ne on laadittu voimassa olevan muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) pohjalta. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on hyväksytty ja vahvistettu uusi hallintolainkäyttölaki (586/96), joka tulee voimaan 1.12.1996.

61 §. *Valitus.* Ehdotetun 61 §:n mukaan valtioneuvoston, ympäristöministeriön, puolustusministeriön, Metsähallituksen ja Suomen ympäristökeskuksen päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Alueellisten ympäristökeskusten päätöksistä taas valitettaisiin lääninoikeuteen.

Hallintolainkäyttölain pääperiaatteena on, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan suoraan vain valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä. Valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä valitetaan lääninoikeuteen. Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan, ettei luonnonsuojelulain yhteydessä ole ilmennyt oikeudellista syytä eikä tarvetta poiketa tästä yleisperiaatteesta.

Lakivaliokunnan lausunnon nojalla ympäristövaliokunta ehdottaa pykälän 1 ja 2 momentin muutettavaksi hallintolainkäyttölain periaatteiden mukaiseksi.

Lakivaliokunnan sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnoissa katsotaan, että myös Metsäntutkimuslaitoksen päätöksistä on voitava valittaa, koska sille kuuluu luonnonsuojelulain mukaista hallinnollista valtaa. Ympäristövaliokunta ehdottaakin Metsäntutkimuslaitoksen lisättäväksi 2 momenttiin. Lisäksi ympäristövaliokunta ehdottaa 2 momenttiin yhdistettäväksi ehdotetun 61 §:n 4 momentin, joka koskee kunnan viranomaisen päätöksestä valittamista. Näin 2 momentissa lueteltaisiin kaikki ne viranomaiset, joiden päätöksistä valitetaan lääninoikeuteen.

Lakivaliokunta ehdottaa edelleen 1 momentin täydentämistä informatiivisella säännöksellä siitä, että valituksen valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä voi tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Vaatimus laillisuusperusteesta johtuu hallintolainkäyttölaista (7 §) ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetusta

laista (74/18, 5 §). Ympäristövaliokunta kannattaa ehdotettua täydennystä.

Lakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään vielä huomiota ehdotetun 61 §:n 3 momenttiin, jossa valitusoikeus annettaisiin eräin rajoituksin myös sellaisille rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille yhteisöille, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Pykälän perustelujen mukaan valittamiseen oikeutettuja yhteisöjä ovat esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliiton, Natur och Miljön ja Birdlife Suomen piirijärjestöt ja paikallisyhdistykset sekä erilaiset kotiseutu- ja kaupunginosa-yhdistykset, asukas-yhdistykset ja kylätoimikunnat. Luonnonsuojeluohjelmaa koskevista päätöksistä olisi valitusoikeus lisäksi myös maanomistajien etua valvovilla valtakunnallisilla yhteisöillä.

Asukas-yhdistykset ja kylätoimikunnat ovat perinteisesti toimineet luonnon- tai ympäristönsuojelun edistämiseksi tai muuten olleet aktiivisia lähiympäristöä koskevissa asioissa. Lakivaliokunnan lausunnon mukaan säännös edellyttää, että myös näiden yhteisöjen on oltava rekisteröityjä voidakseen käyttää valitusoikeutta. Rekisteröityminen osoittaa niiden pysyvää luonnetta. Ympäristövaliokunta yhtyy lakivaliokunnan näkemykseen.

62 §. *Valitus lääninoikeuden päätöksestä.* Pykälässä ei ole, toisin kuin ehdotetun metsälain (HE 63/1996 vp) vastaavassa säännöksessä, nimenomaista säännöstä siitä, että päätöksen tehnyt viranomaisnaisi saisi hakea korkeimmasta hallinto-oikeudesta muutosta päätökseen, jolla sen itsensä tekemää päätöstä on lääninoikeudessa muutettu tai päätös on kumottu. Kun hallintolainkäyttölaisissa on omaksuttu virallisperiaate eikä se pohjaudu kaksiasianosaissuhteen käyttämiseen, on lakivaliokunnan mielestä nimenomainen viranomaisen valitusoikeutta koskeva säännös tarpeen.

Lakivaliokunnan lausunnon perusteella ympäristövaliokunta esittää, että 62 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jossa valituksen alaisen päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus säädetään.

10 luku. *Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset.* Asiaa käsitellessään valiokunta on havainnut, että Natura 2000 -verkostoa koskevat luonnonsuojelulakiehdotuksen säännökset on eräiltä osin kirjoitettu tiukemmiksi kuin mitä luontodirektiivi edellyttää.

Ympäristövaliokunta ei pidä perusteltuna

luontodirektiiviä tiukempaa sääntelyä. Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden on tarkoitus muodostaa eurooppalainen luonnonsuojeluverkosto. Tarkoituksenmukaista on, että sitä koskevat Suomessa vastaavat säännökset kuin muuallakin Euroopan unionin alueella. Lisäksi Suomen Natura 2000 -verkostoon tullaan saadun selvityksen mukaan ehdottamaan joitakin sellaisia alueita, joilla taloudellinen toiminta, ennen kaikkea maa- ja metsätalous, voi jatkua. Nämä alueet eivät siis olisi luonnonsuojelualueita, vaan alueita, joilla tarpeellinen suojelu toteutettaisiin kaavoituksella tai muulla kuin luonnonsuojelulainsäädännöllä. Ei ole perusteltua, että tällaisia alueita koskisi luontodirektiiviä tiukempi sääntely.

65 §. *Hankkeiden ja suunnitelmien arviointi.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan pantavaksi täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan 1 virkkeessä edellytetty arviointimenettely. Luontodirektiivi edellyttää hankkeen tai suunnitelman arviointia vain silloin, kun sillä todennäköisesti on merkityksellinen Natura 2000 -alueen luonnonarvoja heikentävä vaikutus. Arviointikynnys on sama riippumatta siitä, onko hanke Natura 2000 -alueella vai sen ulkopuolella. Lakiehdotuksen 65 §:ssä ei edellytetä todennäköisiä merkityksellisiä vaikutuksia, vaan ehdotetaan arviointi tehtäväksi, jos hanke tai suunnitelma heikentää alueen luonnonarvoja. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin muutettavaksi vastaamaan luontodirektiiviä.

Pykälän 3 momentista valiokunta ehdottaa korjattavaksi kirjoitusvirheen.

66 §. *Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen.* Pykälän 1 momentilla pannaan täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toinen virke. Direktiivi lähtee siitä, että kysymys luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä tai vahvistamisesta ratkaistaan tehdyn arvioinnin tulosten pohjalta. Luvan tai suunnitelman epäämisharkinta ei näin ollen lainkaan nouse esille, jos heikentävä vaikutus ei ole merkityksellinen eikä arviointia sen johdosta ole tehty. Ehdotetussa muodossaan 66 §:n 1 momentti voisi johtaa siihen, ettei lupaa myönnetä eikä suunnitelmaa hyväksytä tai vahvisteta, jos hanke tai suunnitelma vähänkään heikentää Natura 2000 -alueen luonnonarvoja. Ympäristövaliokunta ehdottaa, että myös tässä pykälässä sääntely muutetaan tarkemmin vastaamaan luontodirektiiviä.

69 §. *Suojelun lakkaaminen ja verkoston heikentymisen korvaaminen.* Natura 2000 -verkos-

toon sisällytettävä alue on usein olemassa oleva luonnonsuojelualue. Jotta laista kävisi selvästi ilmi, että Euroopan yhteisöjen Natura 2000-suojelun lakkauttaminen ei poista alueen kotimaista suojelupäätöstä, ehdottaa valiokunta 1 momenttiin lisättäväksi sanat ”tässä luvussa tarkoitettu”.

76 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälän 3 momentti käy tarpeettomaksi sen vuoksi, että valiokunta ehdottaa luonnonsäästö-käsitteestä luopumista. Siksi momentti ehdotetaan poistettavaksi.

77 §. *Säännösten soveltaminen aikaisempiin suojeluohjelmiin ja -päätöksiin.* Luonnonsuojelulainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen antamisen jälkeen valtioneuvosto hyväksyi vanhojen metsien suojeluohjelman (27.6.1996). Tämä ohjelma ehdotetaan lisättäväksi 77 §:n luetteloon.

2. Laki rakennuslain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan rakennuslakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä asetettavan omistajan ja haltijan korvausoikeuden erääksi edellytykseksi, että hän on ennen 1.1.1996 ryhtynyt erityisiä kustannuksia aiheuttaviin toimiin oikeutensa käyttämiseksi. Ehdotettu päivämäärä perustuu rantojen kaavoitusvelvollisuutta koskevan työryhmämietinnön julkaisemiseen. Päivämäärän valintaperuste ei ole perustuslakivaliokunnan mielestä asianmukainen. Perustellumpaa olisi liittää tarkoitettunlainen vaikutus aikaisintaan hallituksen esityksen antamisaikaan.

Ympäristövaliokunta ehdottaa, että omistajan ja haltijan korvausoikeutta määrittäväksi päivämääräksi otettaisiin hallituksen esityksen antamisen ajankohta eli 10. päivä toukokuuta 1996.

11. Laki kiinteistönmuodostamislain 35 §:n muuttamisesta

Kiinteistönmuodostamislain 35 §:n 1 ja 2 momentit koskevat määräalan lohkomista alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan tai rakennuskaavan laatimista varten. Lakiehdotuksessa

tuksessa pykälää laajennettaisiin uudella 3 momentilla koskemaan myös rakennuslain 6 a §:n 1 momentissa tarkoitettua ranta-alueita.

Saadun selvityksen mukaan määräalan lohkomiselle ehdotettua rajoitusta ei voida ratkaista lohkomistoimituksessa, koska rakennuslain 6 a §:ssä ei ole määritelty tarkemmin rantavyöhykettä. Tämän lisäksi viittauksen pykälän 2 momenttiin todettiin olevan virheellinen, sillä 2 momentissa puhutaan vain asema- ja rakennuskaavan laatimisen vaikeuttamisesta.

Ympäristövaliokunta pitää ehdotettua momenttia hallituksen esityksessä mainituista syistä sinänsä tarpeellisena. Momenttia olisi kuitenkin täsmennettävä. Valiokunta ehdottaa ensinnäkin, että viittaus kiinteistönmuodostamislain 35 §:n 2 momenttiin poistetaan. Sen lisäksi valiokunta ehdottaa rantavyöhykkeen määrittelemättömyydestä johtuvien ongelmien poistamiseksi, että toimitusmiesten tulisi epäselvissä tapauksissa siirtää asia joko alueellisen ympäristökeskuksen tai ympäristöministeriön ratkaistavaksi sen mukaan, kummalle näistä kaavojen vahvistaminen asianomaisessa kunnassa kuuluu. Menettely olisi samantapainen kuin kiinteistönmuodostamislain 36 §:ssä, joka koskee aluetta, jolla ranta-kaavan laatiminen on tarpeen.

Edelleen valiokunta ehdottaa esitettyä 3 momenttia täsmennettäväksi niin, että sana ”vastavasti” muutetaan sanoiksi ”soveltuvin osin”.

Lakialoitteet

Valiokunta ehdottaa lakialoitteet hylättäviksi, koska ne koskevat samoja hallituksen esitykseen sisältyviä lakeja, jotka valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi hallituksen esityksen pohjalta.

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset 3—10, 12 ja 13 hyväksyttäisiin muuttamattomina; ja

että lakiehdotukset 1, 2 ja 11 hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Luonnonsuojelulaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Luonnonsuojelusuunnittelu

7 ja 8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Luonnonsuojeluohjelman oikeusvaikutukset

Valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella ei saa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa alueen suojelun tarkoituksen (*toimenpiderajoitus*). Toimenpiderajoitus on voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin päättä.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Luonnonsuojelualueet ja luonnonmuistomerkit*Luonnonsuojelu valtion omistamilla alueilla*

10 §

Luonnonsuojelualueet ja niiden perustamisedellytykset

Luonnonsuojelualueita ovat:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) *luonnonpuistot*;

(3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 §

Luonnonpuisto

Luonnonpuiston perustamisesta ja tarkoituksesta säädetään lailla, jos alue on vähintään 1 000 hehtaarin suuruinen, muussa tapauksessa asetuksella. *Luonnonpuisto* voidaan perustaa vain valtion omistamalle alueelle.

Luonnonpuistolla on oltava merkitystä luonnonmukaisen kehityksen turvaamiselle, tieteelliselle tutkimukselle tai opetukselle.

13 §

Rauhoitussäännökset

Kansallispuistossa ja *luonnonpuistossa* on luontoa muuttava toiminta kielletty. Näillä alueilla ei saa:

(1—6 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

14 §

Poikkeukset rauhoitussäännöksistä

Kansallispuistossa ja *luonnonpuistossa* ovat 13 §:n estämättä sallittuja sellaiset toimenpiteet, joita luonnonsuojelualueen asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää ja jotka eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Näillä alueilla saa:

(1—9 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Siitä poiketen, mitä edellä 1 momentin 6 kohdassa on säädetty, alueen hallinnasta vastaava viranomaisen tai laitoksen voi luonnontutkimukseen liittyvästä tai muusta erityisestä syystä rajoittaa porojen laiduntamista *luonnonpuistossa*. Rajoittamisesta aiheutuvat aitaamis- ja muut kustannukset suoritetaan valtion varoista.

15 §

Luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä

Kansallispuistossa ja *luonnonpuistossa* voidaan sen perustamistarkoitusta vaarantamatta

alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla:

(1—7 kohta kuten hallituksen esityksessä)

16 §

Aluekohtaiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä

Kansallispuiston ja *luonnonpuiston* rauhoitus-säännöksistä voidaan asetuksella säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia, jos ne eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Poikkeukset voivat koskea muun muassa puolustusvoimien toimintaa, lentoturvallisuutta, oikeutta metsästää, luontaiselinkeinojen harjoittamista tai saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista alueen käyttämisessä.

17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

18 §

Liikkumisen rajoittaminen luonnonsuojelu-alueella

Luonnonpuistossa saa muualla kuin erikseen osoitetuilla teillä, poluilla tai alueilla liikkua vain sen viranomaisen tai laitoksen luvalla, jonka hallinnassa alue on.

(2 mom. kuin hallituksen esityksessä)

19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

20 §

Järjestyssääntö

Kansallispuistolle on sen käyttäjiä varten laadittava järjestyssääntö, jossa annetaan tarpeelliset 18 §:n 2 momenttiin perustuvat rajoitukset alueen käytölle. Järjestyssääntö voidaan tarvittaessa laatia myös *luonnonpuistolle* ja muulle luonnonsuojelualueelle.

(2 mom. kuin hallituksen esityksessä)

21—23 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Luonnonsuojelu yksityiselle kuuluvalla alueella

24—28 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Luontotyyppien suojelu

29—31 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku

Maiseman suojelu

32 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

33 §

Maisema-alueen perustaminen

Valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättää ympäristöministeriö. Muusta maisema-alueesta päättää alueellinen ympäristökeskus *maakunnan* liiton esityksestä.

34 §

Maisema-aluetta koskevat määräykset

Perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Määräykset eivät kuitenkaan saa *aiheuttaa kiinteistön* omistajalle *merkittävää haittaa*.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

35 ja 36 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Eliölajien suojelu

37 §

Soveltamisala

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan Suomessa luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajiin lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä *tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä* sekä taloudellisesti *hyödynnettäviä kaloja*. Tästä poiketen 49 §:n soveltamisalasta säädetään mainitussa pykälässä.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

38 ja 39 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

40 §

Kuolleena tavattu rauhoitettu eläin

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Mitä tässä pykälässä säädetään, ei koske 49 §:ssä tarkoitettuja eläinlajeja. (Uusi)

41—48 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

49 §

Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevat erityissäännökset

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Alueellinen ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa tämän pykälän 1 momentin kiellosta sekä 2 momentissa tarkoitettujen eläin- ja kasvilajien osalta 39 §:n ja 42 §:n 2 momentin kielloista luontodirektiivin artiklassa 16 (1) mainituilla perusteilla. Vastaavasti lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettujen lintujen osalta voidaan myöntää poikkeus sanotun direktiivin artiklassa 9 mainituilla perusteilla.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Luonnonsuojelun toteuttaminen

50 ja 51 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

52 §

Valtion lunastusoikeus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ympäristöministeriö saa ilman valtioneuvoston lupaa lunastaa alueen, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan, tai tällaisen alueen käyttöoikeuden. Sama koskee aluetta, joka rajoitaan vähäisessä määrin poikkeaa luonnonsuojeluohjelmasta edellyttäen, että luonnonsuojelu tai muu yleinen etu vaatii lunastamista.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

53 ja 54 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

Toimenpidekiellot, pakkokeinot ja rangaistukset

55—60 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 luku

Muutoksenhaku

61 §

Valitus

Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Metsähallituksen, Suomen ympäristökeskuksen, Metsätutkimuslaitoksen ja alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä sekä kunnan viranomaisen 26 ja 28 §:n nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen. Toimivaltainen lääninoikeus määräytyy hallintolainkäyttölain (586/96) 12 §:n mukaan, kuitenkin niin että valittaessa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä, toimivaltainen lääninoikeus on se, jonka tuomiopiirissä pääosa kysymyksessä olevasta alueesta sijaitsee.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(4 mom. poist.)

Muuten muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

62 §

Valitus lääninoikeuden päätöksestä

Lääninoikeuden tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusoikeudesta on voimassa, mitä 61 §:n 3 momentissa säädetään. Jos lääninoikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen, valitusoikeus on kuitenkin myös päätöksen tehneellä viranomaisella. (Uusi)

63 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 luku

Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset

64 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

65 §

Hankkeiden ja suunnitelmien arviointi

Jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja

suunnitelmien kanssa *todennäköisesti merkityksellisesti* heikentää valtioneuvoston Natura 2000-verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen luonnonarvoja, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on, jollei hankkeeseen ole sovellettava ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/94) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä, asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia *merkityksellisiä* haitallisia vaikutuksia.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Viranomaisen, jolle laissa tai asetuksessa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden perusteella on tehty ilmoitus 1 momentissa tarkoitettua hankkeesta tai suunnitelmasta, on ryhdyttävä toimivallansa oleviin toimenpiteisiin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen keskeyttämiseksi, kunnes 1 momentissa tarkoitettu arviointi on suoritettu ja 2 momentissa tarkoitettut lausunnot hankittu. Viranomaisen on myös ilmoitettava asiasta alueelliselle ympäristökeskukselle niin hyvissä ajoin, että ympäristökeskus ehtii ryhtyä vastaviin toimenpiteisiin.

66 §

Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen

Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman heikentävän valtioneuvoston Natura 2000-verkostoon ehdottaman tai siihen sisällytetyn alueen luonnonarvoja.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

67 ja 68 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

69 §

Suojelun lakkauttaminen ja verkoston heikentämisen korvaaminen

Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen tässä luvussa tarkoitettu suojele saadaan lakkauttaa tai sen rauhoitusmääräyksiä lieventää vain 65 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 66 §:n 2 ja 3 momentissa mainituin edellytyksin.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11 luku

Erinäiset säännökset

70—74 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 luku

Voimaantulosäännökset

75 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

76 §

Siirtymäsäännökset

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(3 mom. *poist.*)

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksen 4 ja 5 mom.)

77 §

Säännösten soveltaminen aikaisempiin suojeleohjelmiin ja -päätöksiin

Mitä 24 §:n 3 momentissa ja 52 §:n 2 momentissa säädetään luonnonsuojeleohjelmasta, sovelletaan myös seuraaviin valtioneuvoston ennen tämän lain voimaantuloa hyväksymiin suojeleohjelmiin ja -päätöksiin:

(1—6 kohta kuten hallituksen esityksessä)

7) *vanhojen metsien suojeleohjelma* (27.6.1996). (*Uusi*)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki

rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 22 §:n 2 momentti, 123 a §:n 3 momentti, 123 b §:n 1 momentti, 123 d §:n 2 momentti, 132 §:n 1 momentti ja 2 momentin 1 kohta, sekä 138 a §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 22 §:n 2 momentti 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68), 123 a §:n 3 momentti, 123 b §:n 1 momentti ja 123 d §:n 2 momentti 19 päivänä syyskuuta 1969 annetussa laissa (626/69) sekä 132 §:n 1 momentti ja 2 momentin 1 kohta ja 138 a §:n 1 momentti 17 päivänä elokuuta 1990 annetussa laissa (696/90), sekä

lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla 17 päivänä elokuuta 1990 annetulla lailla ja 21 päivänä elokuuta 1995 annetulla lailla (1062/95), uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, 34 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 18 päivänä tammikuuta 1985 annetulla lailla (61/85), uusi 4 momentti, 95 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna viimeksi mainitulla lailla, uusi 4 momentti, 123 a §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 19 päivänä syyskuuta 1969 annetussa laissa, uusi 7 momentti, 124 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 21 päivänä heinäkuuta 1977 annetulla lailla (580/77), uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 138 a §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 17 päivänä elokuuta 1990 ja 19 päivänä elokuuta 1994 annetuilla laeilla (696/90 ja 769/94), uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2, 3 ja 4 momentti siirtyvät 3, 4 ja 5 momentiksi, sekä lakiin uusi 6 a § seuraavasti:

1, 6 a, 22, 34, 95, 123 a, 123 b, 123 d, 124, 132 ja
138 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos sellainen kiinteistön tai sen osan käyttäminen, johon alueen omistajalla tai haltijalla ennen tämän lain voimaantuloa on katsottava olleen oikeus, 6 a §:n johdosta merkittävästi vaikeutuu

ja omistaja tai haltija ennen 10 päivää toukokuuta 1996 oli ryhtynyt erityisiä kustannuksia aiheuttaviin toimenpiteisiin oikeutensa käyttämiseksi eikä *aluetta* voida käyttää muuhun kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen, valtio on velvollinen maksamaan alueen omistajalle tai haltijalle täyden korvauksen tämän kärsimästä vahingosta ja haitasta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11.

Laki

kiinteistönmuodostamislain 35 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 12 päivänä huhtikuuta 1995 annetun kiinteistönmuodostamislain (554/95) 35 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

35 §

Mitä 1 (*poist.*) momentissa säädetään, koskee soveltuvin osin rakennuslain 6 a §:n 1 momentissa tarkoitettua rantavyöhykettä. Jos lohkomisessa syntyy epätietoisuutta siitä, onko alue sanottua

rantavyöhykettä, toimitusinsinöörin on siirrettävä asia alueellisen ympäristökeskuksen tai rakennusasetuksella säädetyissä kunnissa ympäristöministeriön ratkaistavaksi. Rantavyöhykkeellä saadaan määrääla lohkomalla siirtää ennestään olevaan kiinteistöön ja muuksi kuin rakennuspaikaksi tar-

koitettu määräala lohkoa eri kiinteistöksi, jos lohkominen ei huomattavasti vaikeuta rakennuslain 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetun kaavan laatimista.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen ympäristövaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakialoitteisiin 2/1995 vp ja 29/1996 vp sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pentti Tiusanen /vas, varapuheenjohtaja Markku Koski /kesk, jäsenet Janina Andersson /vihr, Klaus Hellberg /sd, Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk, Ilkka Joenpalo /sd, Tarja Kautto /sd, Mari Kivi-

niemi /kesk, Riitta Korhonen /kok, Suvi Lindén /kok, Eila Rimmi /vas, Sakari Smeds /skl, Hannu Takkula /kesk, Helena Vartiainen /sd, Pia Viitanen /sd, Ulla-Maj Wideroos /r sekä varajäsen Seppo Kanerva /kok.

Vastalauseita

I

Yleisperustelut

Luonnonsuojelulain uudistaminen on perusteltua. Onhan nykyinen laki vuodelta 1923. Tällä hetkellä myös Suomen jäsenyys EU:ssa luo osaltaan tarvetta lain uudistamiseen.

Ympäristövaliokunnassa ehdotukseen luonnonsuojelun uudistamiseksi on perehdytty huolellisesti, mutta valitettavasti vain pieneen osaan lain monista heikkouksista on pystytty aikaan, saamaan korjausta. Lisäksi on todettava, että valmisteluministeriö ympäristöministeriön vastaukset valiokunnan pyytämiin selvityksiin ovat olleet puutteellisia.

Lain hyväksyminen valiokunnan ehdottamassa muodossa aiheuttaisi monia ongelmia maan-, kiinteistön- ja metsänomistajan oikeusturvaan.

Lisäksi rantarakentamiseen luotaisiin kaavoituspakko, joka on Suomeen soveltumaton malli. Hallituksen esityksen ja valiokunnan mietinnön, poikkeuksen mahdollistavan kaavapakon sijasta lailla voitaisiin lisätä kuntien omaa vastuuta kaavoituksesta. Kunnille sopisi luontevasti nykyistä suurempi rooli luonnonsuojelussa; tunnetaan-

han kunnallisella tasolla parhaiten paikalliset erityispiirteet ja -tarpeet.

Yksityiskohtaiset perustelut

Luonnonsuojelulaki

Suotuista suojelutaso (5 §). Lakiehdotuksen 5.3 §:ssä suotuista suojelutaso määritellään huomattavasti ankarammin kuin EU:n luontodirektiivissä. Siinä suotuista suojelutaso lähtee eliölajien luontaisen levinneisyysalueen huomioon ottamisesta. Ehdotuksen 5.3 §:n lähtökohtana on sen sijaan eliölajien luontaiset elinympäristöt. Se tarkoittaa käytännössä, että kaikkien Suomessa tavattavien eliölajien suotuista suojelutaso täytyy turvata niiden luontaisissa elinympäristöissä, joita voi olla rajattomasti.

Lakiesityksen 5 §:n sanamuodosta on mahdollista päätellä, kuinka laajaan suojeluun se johtaa käytännössä. On pelättävissä, että 5 §:n nojalla viranomaiset voivat puuttua mihin tahansa luonnossa harjoitettavaan toimintaan yhtä hyvin

suojelualueiden ulkopuolella kuin niiden sisällä. Suomella on varaa EU-direktiivien mukaiseen suojelutasoon, mutta esityksen mukainen suojelutaso käy todennäköisesti liian kalliiksi valtiontaloudelle.

Metsästysoikeus (14 ja 16 §). Kullekin eri luonnonsuojelutyypille tulisi määrittää rauhoitussäännökset, joissa metsästyksellä olisi kiellettyä luonnonpuistoissa, mutta sallittua kansallispuistoissa ja muilla luonnonsuojelualueilla, sikäli kuin kyseisten alueiden suojelutarkoitus ei sitä kiellä.

Maisemansuojelu (32—36 §). Ehdotettujen maisemansuojelusäännösten keskeiset puutteet liittyvät maisemansuojelumääräysten korvauksellisuuteen, maanomistajan kuulemiseen ja mainos- ja kieltotauluihin.

Valtion korvausvelvollisuus on ulotettava myös maisemansuojeluun. Korvauksellisuus johtaisi siihen, että maanomistaja joutuisi vaatimaan oikeudessa maisemansuojelumääräysten muuttamista omalla kustannuksellaan. Tämä aiheuttaisi lukuisia kalliita oikeusprosesseja, jotka voitaisiin välttää sillä, että myös maisemansuojelussa merkityksellistä suuremmat haitat korvattaisiin.

Maisemansuojeluun ei liity säännöstä maanomistajan kuulemisesta. Hallintomenettelylaki ei turvaa kuulemistä, koska se ei aseta viranomaiselle ehdotonta kuulemisvelvollisuutta.

Suomessa on vanhastaan katsottu, että maanomistaja voi esimerkiksi kieltotauluin tai muulla tavalla estää haitallisen kulkemisen, jos hänen todelliset etunsa sitä vaativat. Lakiehdotuksen 36.3 § nostaa jokamiehen oikeuden omistajan oikeuksien yläpuolelle.

Uhanalaiset lajit (46 §). Uhanalaisuuden määritelmä on saatettava lähemmäksi EU:n direktiiviä.

Erityisesti suojeltavat lajit (47 §). Suojeluohjelmia ja suojelualueita suunniteltaessa ja toteutettaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojeluohjelmista 2, 3 ja 7 luvussa on säädetty. Suojelu-toimenpiteiden osalta on tähdättävä niiden suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen Suomessa niiden luontainen levinneisyysalue huomioon ottaen.

Luonnonsuojeluohjelman toteuttaminen (50 §). Luonnonsuojeluohjelmia toteutettaessa tulee ottaa suojelutaso ja erityisesti taloudelliset resurssit huomioon. Useimmiten pelkkä käyttöoikeuden rajoitus on riittävä ja valtiolle halvin ratkaisu. Suojelu on pyrittävä toteuttamaan ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin, kuten kaupalla, maan-

vaihdolla tai muulla sopimuksella tai lunastamalla käyttöoikeus kiinteään omaisuuteen taikka siten, että lunastamalla rajoitetaan omistajan oikeutta käyttää kiinteää omaisuutta.

Omistajan oikeus vaatia lunastusta (51 §). Yksilön oikeusturva vaatii suojelun toteuttamisen nopeuttamista sekä lain voimaantulon jälkeen laadittavien, mutta varsinkin ennen sitä vahvistettujen suojeluohjelmien osalta. Kohtuullinen aika on kaksi vuotta, varsinkin, kun korvaukset voidaan jaksottaa neljälle vuodelle.

Valtion lunastusoikeus (52.2 §). Valtiolle on taloudellisesti halvempaa rajoittaa kiinteistön käyttöoikeutta kuin lunastaa koko omistusoikeus luopumatta kuitenkaan suojelutavoitteista. Korvauksesta tulisi päättää lunastustoimituksessa.

Valtion korvausvelvollisuus (53.1 §). Laista puuttuu yleinen korvaussäännös, joka koskisi mm. Natura 2000-verkoston ja maisema-alueita. Muinaismuistot voidaan jättää korvaamatta.

Korvaus väliaikaisesta toimenpitekiellosta (55 §). Nykyisen lain mukaan alueellinen ympäristökeskus määrää väliaikaisesta toimenpitekiellosta. Kansalaisen oikeusturva edellyttää, että päätöksen rauenneesta väliaikaisesta toimenpitekiellosta tekee jokin muu viranomainen kuten lunastustoimikunta. Alueellisen ympäristökeskuksen tekemät korvauspäätökset ovat käytännössä olleet alihintaisia.

Valitusoikeudet. Luonnonsuojelulakiehdotuksen muutoksenhakusäännökset ovat mielestämme liian laaja-alaisia. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää lakiehdotuksen 61 ja 63 §:ään.

Lakiehdotuksen 61 §:n 3 momentti ei riittävästi rajaa valittajia. Jos valitusoikeus myönnetään yleisesti sille, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea, valitusoikeutta saattavat käyttää sellaiset tahot, joilla ei ole tosiasiallista valitusoikeutta.

Samassa 61 §:n 3 momentissa valitusoikeus myönnetään eräin rajoituksin myös sellaiselle rekisteröidylle paikalliselle tai alueelliselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on luonnon tai ympäristönsuojelun edistäminen. Ei ole oikein, että yhdistys perustettaisiin vain yksittäistä asiaa koskevaa valitusmenettelyä varten.

Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeutta (63 §) ei ole rajattu mihinkään muun lain nojalla tehdyn päätöksen valittamisen suhteen. Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus on tarpeeton, koska erityislaeissa on yleensä säännelty, kuinka turvataan myös luonnonsuojelu suunnitelmaa vahvistettaessa tai lupaa myönnettäessä. 63 § on poistettava kokonaan.

Natura 2000 -säännökset. Lakiehdotuksen 66.1 §:n mukaan pienikin Natura 2000 -alueen luonnonarvojen heikentäminen estää luvan saannin. Säännös on epärealistinen.

Natura 2000 -verkoston toteuttamista koskeva säännös (68 §) ei osoita, miten Natura 2000 -verkostoon kuuluvat alueet toteutetaan. Vaikka suurin osa siihen kuuluvista alueista sisältyy jo voimassa oleviin suojeluohjelmiin, saattaa olla vaara, että ko. alueista ei muodosteta luonnon-suojelualueita ja makseta maanomistajille siitä aiheutuvia korvauksia. Sen sijaan erilaisten lupien kieltämisellä saatetaan estää alueen normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö ilman korvausta. Näin esimerkiksi joidenkin rantojensuojelualueiden osalta.

Laki rakennuslain muuttamisesta

Lakiesityksen rantarakentamista koskeva osuus (6 a ja 123 §) on jäänyt keskeneräiseksi. Esitetyt säännökset ovat omiaan heikentämään maanomistajan hajarakennusoikeutta. Rantarakentamisen sääntely ei kuulu luonnonsuojelulain yhteydessä käsiteltäviin asioihin, koska siinä ei ole kyse luonnonsuojelusta, vaan alueiden käytön järjestämisestä. Asia tulee tarkastella rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä siten, että kunnalla on pääasiallinen päättävä valta rantarakentamiseen liittyvissä asioissa. Rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä kunnan omaa vastuuta kaavoituksesta voitaisiin lisätä.

Lakiehdotuksen 6 a §:n mukaan meren tai vesistön rantavyöhykkeelle ei saa ilman 123 b §:ssä tarkoitettua vahvistettua kaavaa rakentaa uudisrakennusta eikä ottaa maa-aineksia kyseiseltä vyöhykkeeltä. Ehdotuksen 123 d §:n mukaan rantakaavan hyväksymistä ja vahvistamista koskeva asia on käsiteltävä kiireellisenä.

Velvollisuus hyväksyä ja vahvistaa maanomistajan laatima rakennuslain mukainen rantakaava on jätetty pois lakiesityksen 123 d §:stä. Rantakaava on ainoastaan käsiteltävä kiireellisesti. Hallituksen esityksessä perustellaan ehdotettua 123 d §:ää mm. EU:n luontodirektiivin 6

artiklan 3 kohdan vaatimuksilla. Sen mukaan jäsenvaltioiden on voitava estää sellaisten suunnitelmien ja kaavojen hyväksyminen, jotka heikentävät Natura 2000 -verkostoon sisältyvän alueen luonnonarvoja. Perustelut ovat virheelliset, koska niissä ei oteta huomioon, että nykyisenkään lain mukaan viranomaisen ei tarvitse hyväksyä eikä vahvistaa rantakaavaa, joka on lainvastainen.

Rantarakentamista koskevat pykälät tulee poistaa lakiesityksestä ja rantarakentaminen tulee siirtää käsiteltäväksi rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. RakL 123 d.2 § on joka tapauksessa säilytettävä ennallaan kansalaisten oikeusturvan takaamiseksi.

Laki vesilain muuttamisesta

Ehdotettu 17 a § kieltää tiettyjen luonnontilaisten uomien ja lähteiden muuttamisen ilman vesioikeuden myöntämää poikkeusta. Uomien ja lähteiden suojelutavoitteiden vaarantuminen estää 17 a.1 §:n mukaan poikkeuksen myöntämisen.

Säännös tekee kaikenlaisten uomien muuttamisen luvanvaraiseksi. Vesilain mukaisten lupaedellytysten kytkeminen luonnonsuojelulakiin ja niiden asettaminen ensimmäiselle sijalle tuo lisärajoituksia vesilain lupajärjestelmään.

Pienuomien muuttamisen sääntely- ja lupajärjestelmään tulee jatkossakin soveltaa vesilain omaa intressivertailua.

Voimaantulosäännöksi on vesilakiin lisättävä: ”Tämän lain säännöksiä sovelletaan niissä hakemusasioissa, jotka tulevat vireille tämän lain tultua voimaan.”

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvät 3.—9. ja 11.—13. lakiehdotukset hyväksyttäisiin kuten valiokunnan mietinnössä; ja

että 1. ja 2. lakiehdotus sekä 10. lakiehdotuksen 17 a § ja voimaantulosäännös hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Luonnonsuojelulaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään

1—4 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 §

Suotuisa suojelutaso

Edellä 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on *luonnonsuojelutoimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa tähdättävä suojelutarpeessa olevien maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen luontodirektiivin 1 ja 2 artiklan 3 §:n mukaisesti.*

(2 ja 3 mom. poist.)

6—13 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

14 §

Poikkeukset rauhoitussäännöksestä

Kansallispuistossa ja luonnonpuistossa ovat 13 §:n estämättä sallittuja sellaiset toimenpiteet, joitaluonnonsuojelualueen asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää ja jotka eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Näillä alueilla saa:

(1—9 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

10) *metsästää, sikäli kuin se ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. (Uusi)*

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

15 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

16 §

Aluekohtaiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä

Kansallispuiston ja luonnonpuiston rauhoitussäännöksistä voidaan asetuksella säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia, jos ne eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Poikkeukset voivat koskea muun muassa puolustusvoimien toimintaa, lentoturvallisuutta, (poist.), luontaiselinkeinojen harjoittamista tai saamelaisien oikeuksien huomioon ottamista alueen käyttämisessä.

17—32 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

33 §

Maisema-alueen perustaminen

Valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättää ympäristöministeriö *maanomistajaa kuultuaan*. Muusta maisema-alueesta päättää alueellinen ympäristökeskus maakunnan liiton esityksestä *maanomistajaa kuultuaan*.

34 §

Maisema-aluetta koskevat määräykset

Perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön *tai alueen* omistajalle merkityksellistä haittaa, *jollei valtio suorita haitasta korvausta*.

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

35 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

36 §

Mainos- ja kieltotaulut

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
(3 mom. poist.)

(4 mom. kuten 3 mom. valiokunnan mietinnössä)

37—45 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

46 §

Uhanalaiset lajit

Asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen uhanalainen eliölaji, jonka (poist.) *säilyminen luontaisella levinneisyysalueellaan Suomessa on vaarantunut*.

47 §

Erityisesti suojeltavat lajit

Asetuksella voidaan säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishuht on ilmeinen. Ympäristöminis-

teriön on tarvittaessa laadittava 2 luvun mukainen ohjelma erityisesti suojeltavan lajin kannan ja kantojen elvyttämiseksi. Suojelutoimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa on tähdättävä niiden suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilymiseen Suomessa niiden luontainen levinneisyys-alue huomioon ottaen. Erityisesti suojeltavan lajin kannan ja kantojen säilyttämiseksi voidaan perustaa suojelualueita. Näiden suojelualueiden perustamiseen sovelletaan, mitä 2, 3 ja 7 luvuissa muun luonnonsuojelualueen perustamisesta säädetään.

(2—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

48 ja 49 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

50 §

Luonnonsuojeluohjelman toteuttaminen

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Ympäristöministeriö voi päättää luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta joltakin osin, jos (poist.) tämän lain mukaisia edellytyksiä suojelun toteuttamiselle ei ole olemassa.

51 §

Omistajan oikeus vaatia lunastusta

Kun kaksi vuotta on kulunut luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä ja päätös on saanut lainvoiman, alueen omistajalla on oikeus, jollei asiasta ole sovittu, vaatia lunastuslain mukaista lunastamista alueen omistus- tai käyttöoikeuden lunastamiseksi tai alueen käytön rajoittamiseksi.

Jäljempänä 77 §:ssä mainittujen suojeluohjelmien ja -päätösten osalta kahden vuoden aika, jonka jälkeen alueen omistajalla on oikeus vaatia luonnonsuojelun toteuttamista, lasketaan tämän lain voimaantulosta.

Lunastus pannaan vireille hakemalla maanmittaustoimistolta määräystä lunastustoimituksesta. Kun kysymys on luonnonsuojelualueen toteuttamisesta yksityiselle kuuluvalla alueella, eikä suojelun toteuttaminen vaadi alueen lunastamista, alueellisen ympäristökeskuksen on tehtävä 24 §:n 3 momentissa tarkoitettu perustamispäätös kuuden kuukauden kuluessa lunastustoimituksen viireiltulosta.

52 §

Valtion lunastusoikeus

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Ympäristöministeriö saa ilman valtioneuvoston lupaa lunastaa alueen tai lunastamalla rajoittaa oikeutta käyttää aluetta, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan tai lunastamalla hankkia tällaiseen alueeseen käyttöoikeuden. Sama koskee aluetta, joka rajoiltaan vähäisessä määrin poikkeaa luonnonsuojeluohjelmasta edellyttäen, että luonnonsuojelulu tai muu yleinen etu vaatii lunastamista.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

53 §

Valtion korvausvelvollisuus

Jos tästä laista, lukuun ottamatta mitä 26 §:ssä säädetään, taikka sen nojalla tehdystä päätöksestä aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa, hänellä on oikeus saada valtiolta siitä täysi korvaus. Korvausvelvollisuus ei synny ennen kuin omistaja on 31 §:n tai 48 §:n 2 momentin nojalla hakenut lupaa poiketa kiellosta ja hakemus on hylätty. Jos on ilmeistä, ettei luvan myöntämiselle ole edellytyksiä, toimitus korvauksen määräämiseksi voidaan panna vireille ilman luvan hakemista.

(2—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

54 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

55 §

Korvaus väliaikaisesta toimenpidekiellosta

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jos suojelu myöhemmin raukeaa ja alueen omistajalle on aiheutunut toimenpidekiellosta merkityksellistä haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiolta täysi korvaus. Sama on laki, jos luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta luovutaan 50 §:n 3 momentin nojalla.

Jollei alueellinen ympäristökeskus ja alueen omistaja sovi korvauksesta, siitä päätetään korvausvaatimuksen esittäjän vaatimuksesta toimituksessa, jossa soveltuvin kohdin noudatetaan, mitä lunastustoimituksesta on säädetty.

56—60 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

61 §

Valitus

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta tai etua asia todennäköisesti koskee. Muissa kuin kor-

vausta koskevista asioista valitus on myös asianomaisella kunnalla. Muissa kuin korvausta sekä 31 ja 48 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskevista asioista on valitusoikeus myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnon- suojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös mainitunlaisella valtakunnallisella yhteisöllä ja maanomistajien etua valvovalla valtakunnallisella yhteisöllä.

(4 ja 5 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

62 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

63 §

(Poist.)

63 ja 64 §

(Kuten 64 ja 65 § valiokunnan mietinnössä)

65 § (66 §)

Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen

Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tar-

koitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman huomattavasti vaarantavan Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai siihen sisällytetyn alueen luonnonarvoja.

(2 ja 3 mom. kuten 66 §:n 2 ja 3 mom. valiokunnan mietinnössä)

66 §

(Kuten 67 § valiokunnan mietinnössä)

67 § (68 §)

Natura 2000-verkoston toteuttaminen

Natura 2000 -verkostoon sisällytetyillä alueilla on toteutettava suojelutavoitteita vastaava suojelu, *niin kuin edellä tässä laissa on säädetty*, mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuudessa vuodessa siitä, kun komissio tai neuvosto on hyväksynyt alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi. Edellä 64 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuilla linnustonsuojelualueilla suojelu on kuitenkin toteutettava viipymättä sen jälkeen kun alueesta on tehty ilmoitus komissiolle.

68—76 §

(Kuten 69—77 § valiokunnan mietinnössä)

2.

Laki**rakennuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) (*poist.*), 123 b §:n 1 momentti, (*poist.*) 132 §:n 1 momentti ja 2 momentin 1 kohta, sekä 138 a §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat (*poist.*) 123 b §:n 1 momentti (*poist.*) 19 päivänä syyskuuta 1969 annetussa laissa (626/69) sekä 132 §:n 1 momentti ja 2 momentin 1 kohta ja 138 a §:n 1 momentti 17 päivänä elokuuta 1990 annetussa laissa (696/90), sekä lisätään (*poist.*) 124 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 21 päivänä heinäkuuta 1977 annetulla lailla (580/77), uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 138 a §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 17 päivänä elokuuta 1990 ja 19 päivänä elokuuta 1994 annetuilla laeilla (696/90 ja 769/94), uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2, 3 ja 4 momentti siirtyvät 3, 4 ja 5 momentiksi, (*poist.*) seuraavasti:

1, 6 a, 22, 34, 95, 123 a ja 123 d §
(*Poist.*)

123 b, 124, 132 ja 138 a §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(1 mom. *poist.*)

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

10.

Laki**vesilain muuttamisesta**

17 a §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Pienuumien muuttamisen sääntelyyn ja lupajärjestelmään sovelletaan tämän lain mukaista intressivertailua. (Uusi)

(3 mom. kuten 2 mom. valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

*Tämän lain säännöksiä sovelletaan niissä hake-
musasioissa, jotka tulevat vireille tämän lain tultua
voimaan.*

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1996

Markku Koski /kesk
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk

Hannu Takkula /kesk
Mari Kiviniemi /kesk

II

Luonnonsuojelulain kokonaisuudistuksen tarve on ilmeinen, sillä onhan voimassa oleva laki peräisin kaukaa vuosisadan alkupuolelta. Ongelmien syvyys on tänään vallan toinen kuin tuolloin. Nyt käsittelyssä oleva esitys uudeksi luonnonsuojelulainsäädännöksi on vuosia kestäneen valmistelun ja tehtyjen kompromissien aikana hioutunut kohtuullisen hyväksi. Esitykseen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutetut tekniset muutokset vievät osaltaan lakia parempaan suuntaan. Valitettavasti lakiin on jäänyt myös joitakin puutteita.

Lakiesityksen tavoitteenasettelua määrittelevä 5 § tuo lainsäädäntöön käsitteen *suotuisa suojelutaso*. Se mitä tällä käsitteellä itse asiassa tarkoitetaan jää liian epämääräiseksi. Eliölajien suotuisan suojelutason määrittelyssä mennään samalla pidemmälle kuin Euroopan unionin direktiivit edellyttäisivät, mihin mm. perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota. 5 §:n laeva tekstimuotoilu antaakin sen pohjalta laadittujen yksityiskohtaisten pykälien soveltamiselle paljon liikkumatilaa.

Valiokunnan olisi tullut todeta mietinnössään maa- ja metsätalousvaliokunnan toisen eriävän mielipiteen mukaisesti:

”Lisäksi valiokunta tähdentää, että 5 §:n myöhempi tulkinta ei saa johtaa liian laajoihin toimi-

valtuuksiin luonnonsuojelulakia sovellettaessa niin, että vaikeutettaisiin maa- ja metsätalouden normaalia harjoittamista tai vaikutettaisiin maanomistajien asemaan tavalla, joka ei ole luontodirektiivin tarkoituksen mukainen.”

51 §:ssä säädetään, että maanomistajalla olisi oikeus vaatia luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvan alueen lunastamista neljän vuoden päästä lainvoimaisesta suojelupäätöksestä. Lainvalmisteluaiheessa kyseiseksi määräajaksi esitettiin kahta vuotta. Samalla valtion korvausvelvollisuus (53 §) määritellään syntyväksi vasta, kun omistajalle syntyy *merkityksellistä haittaa*. Lainsäädäntömme tuntee korvauskynnystä määriteltäessä myös muita käsitteitä kuten *huomattava haitta* ja *vähäistä suurempi haitta*. On selvää, että näiden käsitteiden välinen rajanveto tehdään viimekädessä oikeusprosesseissa, jotka tulevat vieämään vuosia.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset 2—13 hyväksyttäisiin kuten valiokunnan mietinnössä; ja

että hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 5 ja 51 § hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Luonnonsuojelulaki

5 §

Suotuisa suojelutaso

Edellä 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme *suojelutarpeessa olevien* luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

51 §

Omistajan oikeus vaatia lunastusta

Kun *kaksi* vuotta on kulunut luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä ja päätös on saanut lainvoiman, ohjelmaan kuuluvan alueen omistajalla on oikeus, jollei ohjelmaa ole hänen alueensa osalta toteutettu tai asiasta sovittu, vaatia alueen lunastamista.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1996

Sakari Smeds /skl

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Lausunto 21/1996 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 perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Pekka Kangas ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, vt. apulaisprofessori Pertti Eilavaara, professori Mikael Hidén, oikeustieteen tohtori, hallintoneuvos Erkki J. Hollo, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Kalevi Laaksonen, professori Vesa Majamaa, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen. Lisäksi valiokunta on saanut oikeustieteen lisensiaatti Jukka Pekka Tolvaselta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa luonnonsuojelulain kokonaisuudistus korvaamalla vuodelta 1923 oleva laki uudella luonnonsuojelulailla. Eräs uudistuksen keskeinen päämäärä on panna täytäntöön Euroopan yhteisön kaksi luonnonsuojeludirektiiviä.

Lain luonnonsuojelusuunnittelua koskevassa luvussa säänneltäisiin valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien laatiminen. Luonnonsuojelualueiden perustamista valtion alueilla koskevia säännöksiä täydennettäisiin ja tarkistettaisiin. Yksityisten alueiden rauhoitusmenettely säilytettäisiin sitä koskevia säännöksiä tarkistaen. Uutta olisi säännöstö luontotyyppien suo-

jelusta. Rantojen kestävä käytön turvaamiseksi ehdotetaan rantavyöhykkeiden kaavoitusvelvollisuutta. Eliölajien suojelusäännöksiä tarkistettaisiin. Lakiin otettaisiin säännökset luonnonsuojelun toteuttamisesta. Alueen omistajalla olisi oikeus vaatia luonnonsuojeluohjelmaan sisällytetyn alueen lunastamista, kun neljä vuotta on kulunut ohjelman hyväksymisestä. Korvausvelvollisuus kytkettäisiin merkityksellisen haitan korvauskynnykseen. Sen täyttyessä valtion tulisi korvata suojelusta aiheutuvat haitat täysimääräisinä. Läänioikeudesta tulisi yleinen väliportaan muutoksenhakuaste. Valitusoikeus kuuluisi eräin osin yhteisöille. Lakiin otettaisiin säännökset EY:n Natura 2000 -verkostosta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samaan aikaan kuin toisessa esityksessä ehdotettu metsälaki eli 1.1.1997.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että esitystä tulee arvioida hallitusmuodon 12 §:n omaisuuden suojauslainsäädännön ja 14 a §:n ympäristöä koskevan perusoikeussäädännön kannalta. Valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseksi ehdotuksiksi todetaan luonnonsuojelulakiehdotuksen korvaussäännökset (53 ja 54 §) ja määräaikaiset maankäyttörajoitukset (51 ja 68 §) sekä rakennuslain muutosehdotukseen sisältyvä rantojen kaavoitusvelvollisuus (6 a §). Lakiehdotukset voidaan johtolauseidensa mukaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin esittänyt lakien säätämisyjärjestyksen saattamista perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

Valiokunnan kannanotot*Yleistä*

Keskeisimmin hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arvioimiseen vaikuttavat

perustuslain säännökset ovat hallitusmuodon 12 ja 14 a §. Useat ehdotetuista säännöksistä ovat merkittäviä maanomistajan oikeusaseman kannalta, joten sääntelyä tulee tarkastella omaisuuden perustuslainsuojasta käsin. Hallitusmuodon uuden 14 a §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin todettiin asianomaisessa hallituksen esityksessä olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen säännös (HE 309/1993 vp, s. 66/I). Tuossa esityksessä myös haluttiin korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Perustuslakivaliokunta katsoi säännöksen olevan tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I). Tämän taustalla oli valiokunnan mielestä ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus. Pykälän 2 momentin katsottiin mainitussa esityksessä (s. 66/II) vaikuttavan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Säännöksen myös sanottiin (s. 67/I) merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 12 ja 14 a §:n välinen suhde on sellainen, että ensiksikään 14 a § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei toiseksi muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.

Hallitusmuodon 12 §

Omaisuuksensuojaa koskeva hallitusmuodon 12 § on säännöksenä kaksiosainen: 1 momenttiin ("Jokaisen omaisuus on turvattu.") sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta, ja 2

momentti ("Omaisuuksien pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.") koskee pakkolunastustilanteita.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy pakkolunastustilanteita koskeva yksilöity (kvalifioitu) lakivara, joka sisältää yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset. Sen sijaan omaisuuden käyttörajoitusten osalta ei ole vastaavanlaista lakivarausta. Tältä osin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Niitä valiokunta on käsitellyt kootusti mietinnössään perusoikeusudistuksesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5).

Hallitusmuodon 12 §:n eri momenttien väliseen suhteeseen liittyy se, että tämä perustuslain kohta ei sanamuotonsa mukaan aseta korvausvaatimusta muihin kuin 2 momentin pakkolunastustilanteisiin. Pykälän 1 momentista ei sen sijaan johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on täyden korvauksen vaatimus kuitenkin eräitä kertoja ulotettu omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin. Tällöin käyttörajoitusta on pidetty niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (esim. PeVL 8/1986 vp). Muunlaisissa tilanteissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvitetäessä, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista sääntää.

Luonnonsuojelulain korvaussäännöstö

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 53 §:n 1 momentissa valtion korvausvelvollisuus liittyy siihen, että omistajalle aiheutuu haittaa 29 tai 47 §:ään perustuvasta päätöksestä. Viitatuista lainkohdista edellinen koskee suojeltujen luontotyyppien ja jälkimmäinen suojeltavien eliölajien alueita. Korvausvelvollisuuden syntymisen edellytyksenä olisi, että alueen omistajalle aiheutuu alueellisen ympäristökeskuksen päättämästä kiellosta merkityksellistä haittaa. Menettelyllisenä edellytyksenä olisi lisäksi yleensä, että omistaja on hakenut lupaa poiketa kiellosta mutta hakemus on hylätty. Valiokunnan mielestä tulisi harkita pykälän 3 momentin muuttamista siten, että korko laskettaisiin siitä hetkestä alkaen, jolloin omistajalle on aiheutunut korvauksen mää-

räämistöimituksessa todettua korvattavaa haittaa.

Toinen valtion korvausvelvollisuuden perustava tilanne määritellään 53 §:n 2 momentissa. Jos alueellinen ympäristökeskus on maanomistajan suostumuksesta 24 §:n 3 momentin nojalla perustanut valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan sisältyvän yksityisen alueen luonnonsuojelualueeksi, on omistajalla oikeus korvaukseen hänelle päätöksestä aiheutuvasta merkityksellisestä haitasta.

Kummassakin tapauksessa omistajalla olisi korvauskynnyksen ylittyessä oikeus täyteen korvaukseen. Jos sen suuruudesta ei sovittaisi, määrättäisiin korvaus lunastuslain mukaisesti.

Kolmas korvaussäännös on lakiehdotuksen 55 §:n 2 momentissa. Sen mukaan omistajalla on oikeus saada valtiolta korvaus, jos hänelle on aiheutunut merkityksellistä haittaa väliaikaisesta toimenpidekiellosta, johon perustuva suojelu sittemmin raukeaa. Tässäkin tapauksessa korvauksen on tarkoitettu olevan täysi korvaus, mikä on valiokunnan mielestä syytä täsmentää lakitekstissä.

Näissä tapauksissa, joihin lakiehdotus liittää valtion korvausvelvollisuuden, ei kysymys valiokunnan käsityksen mukaan ole sellaisesta omaisuuden käyttötavan kokonaan kieltämisestä, mikä joissain valiokunnan varhemmissa ratkaisuissa on rinnastettu kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden pakkolunastukseen. Korvaussäännöstö muodostaa siten yhden osatekijän arvioitaessa perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavien yleisten edellytysten täyttymistä.

Tämän seikan osalta valiokunta toteaa yleisesti, että valtiosäännöstä sinänsä ei voi johtua estettä asettaa esityksen tapaan merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle, kun hallitusmuodon 12 §:n 1 momentti ei ylipäättään aseta vaatimusta korvausvelvollisuuden liittamisestä omaisuuden käyttörajoituksiin.

Merkityksellisen haitan korvauskynnyksen merkitsee perustelujen mukaan sitä, että omistajan olisi korvauksetta siedettävä vähäisenä pidettävää haittaa. Valtion korvausvelvollisuus syntyisi toisaalta helpommin kuin silloin, jos korvausvelvollisuus olisi eräiden muiden lakien tapaan liitetty huomattavan haitan aiheutumiseen. Merkityksellisen haitan korvauskynnyksen on suhteutettava kuhunkin rajoituksen kohteena olevaan alueeseen: pieneen alueeseen kohdistuva täysrajoitus on merkityksellisempi kuin suuren yksikön

osaan kohdistuva rajoitus. On lisäksi selvää, että objektiivisesti katsoen huomattavana pidettävä haitta aina ylittää merkityksellisen haitan kynnyksen omistajan tilanteesta riippumatta.

Ympäristövaliokunnan olisi asianmukaista selvittää mahdollisuuksia korvaussäännösten yleispiirteistämiseen ja yksinkertaistamiseen sellaiseksi, että valtion korvausvelvollisuus liitettäisiin kaikkiin luonnonsuojelulakiin perustuviin menetyksiin, joista omistajalle on aiheutunut merkityksellistä haittaa. Näin saataisiin varmuus säännösten kattavuudesta.

Omaisuuksien käyttörajoitukset luonnonsuojelulain (HM 12,1 §)

Toimenpiderajoitukset ja väliaikainen toimenpidekielto

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 7 §:n mukaan valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia *luonnonsuojeluohjelmia*, joilla varataan alueita luonnonsuojelutarkoituksiin. Luonnonsuojeluohjelmaan voisi sisältyä sekä valtion että yksityisten omistamia alueita. Tällaiseen ohjelmaan liittyisi 9 §:n perusteella toimenpiderajoitus. Se tarkoittaa kieltoa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaisi alueen suojelun tarkoituksen. Toimenpiderajoitus olisi voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen määrää toisin.

Ympäristöministeriön on lakiehdotuksen 50 §:n mukaan viipymättä ryhdyttävä toteuttamaan hyväksyttyä luonnonsuojeluohjelmaa. Lain 51 §:stä johtuisi, että ohjelmaan kuuluvan alueen omistajalla on oikeus vaatia valtiolta alueensa lunastamista sen jälkeen, kun on kulunut neljä vuotta ohjelman hyväksymispäätöksestä ja päätös on tullut lainvoimaiseksi. Jos ympäristöministeriö luopuu ohjelman toteuttamisesta 50 §:n 3 momentin mukaisesti, alueen omistajalla olisi 55 §:n 2 momenttiin perustuva oikeus saada valtiolta korvaus ohjelmaan liittyneen toimenpiderajoituksen aiheuttamasta merkityksellisestä haitasta.

Lakiehdotuksen 55 § koskee sellaisen alueen suojelemista, joka ei kuulu mihinkään luonnonsuojeluohjelmaan. Tämä säännös voisi perustelujen mukaan tulla sovellettavaksi myös ennen lain voimaantuloa hyväksytyyn valtakunnalliseen suojeluohjelmaan sisältyvään alueeseen. Alueellinen ympäristökeskus voisi antaa

enintään kahdeksi vuodeksi *väliaikaisen toimenpidekiellon* sellaisella alueella, joka täyttää jonkin 10 §:n 2 momentissa luetelluista luonnonsuojelualueen perustamisen yleisistä edellytyksistä. Tämä toimenpiderajoitus ulottuisi alueen sellaiseen käyttämiseen, joka voi vaarantaa alueen suojelulla tavoiteltavat tarkoitukset. Jos väliaikainen toimenpidekielto ei johda alueen suojelemaan vaan suojeluhanke raukeaa, alueen omistajalla olisi pykälän 2 momentin nojalla oikeus saada valtiolta korvaus kiellosta hänelle aiheutuneesta merkityksellisestä haitasta.

Myös luonnonsuojelulakiehdotuksen 66 §:ään sisältyy toimenpiderajoitus. Sen mukaan hankkeeseen ei saa myöntää lupaa eikä suunnitelmaa hyväksyä tai vahvistaa, jos ne heikentäisivät valtioneuvoston *Natura 2000 -verkostoon* ehdottaman tai siihen sisällytetyn alueen luonnonarvoja. Sama koskisi 67 §:n perusteella aluetta, jonka sisällyttämisestä *Natura 2000 -verkostoon* komissio on ilmoittanut käynnistävänsä neuvottelut.

Toimenpiderajoitus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä omaisuuden käyttörajoitus, jonka suhdetta omaisuuden perustuslainsuojaan on arvioitava perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten perusteella. Ehdotetut toimenpiderajoitukset ovat luonnonsuojeluohjelmaan (9,1 §), väliaikaiseen toimenpidekieltoon (55,1 §) ja *Natura 2000 -verkostoon* (66,1 §) suoraan lain nojalla liittyviä oikeusvaikutuksia. Siten niiden yhteydessä täytyy perusoikeuden rajoittamiselle asetettu *lailla säätämisen vaatimus*.

Kielletyt toimenpiteet on kyseisissä lainkohdissa määritelty alueen suojelun tarkoituksen (9 §) tai tarkoitukset (55 §) vaarantavina taikka alueen luonnonarvoja heikentävinä (66 §) toimina. Kriteerit ovat niin ollen varsin joustavia.

Luonnonsuojeluohjelmasta itsestään on 7 §:n 1 momentin mukaan käytävä ilmi, millaisten toimenpiteiden on katsottava vaarantavan ohjelman tarkoituksen. Säännös täsmentää olennaisesti laissa suojeluohjelmaan liittyvän toimenpiderajoituksen sisältöä, joten sääntely valiokunnan käsityksen mukaan vastaa perusoikeusrajotukselle asetettavaa *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta*.

Kahden muun toimenpiderajoitustyyppin osalta kysymys on joko siitä, että viranomaisen väliaikaista toimenpidekieltoa koskevalla, laissa säädettävien edellytysten tehtävällä päätöksellä saa aikaan kyseisen rajoituksen, tai siitä, että viranomaisten yksittäistapauksia koskevaan päätöksentekoon kohdistuu lain perusteella Na-

tura-ohjelmasta johtuva rajoitus. Valiokunnan mielestä näistä kummastakaan tapauksesta ei ole huomauttamista sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Sääntelyn tavoitteena olevat ympäristön- ja luonnonsuojelun intressit täyttävät näissä tapauksissa perusoikeusrajotukselle asetettavan *hyväksyttävän perusteen vaatimuksen*. Samaa ilmentää myös hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentti.

Omaisuuksien käyttövapauden rajoittamisen tulee olla myös *suhteellisuusvaatimuksen* mukaista. Tämä merkitsee (PeVL 8/1996 vp) sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan. Rajoituksen laajuutta ja suhteellisuutta koskevan tarkastelun osalta on viime kädessä kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Tältä kannalta on ensiksikin olennaista, että toimenpiderajoitukset ovat väliaikaisia. Luonnonsuojeluohjelman johdosta omistajalla on 51 §:ään nojautuva oikeus vaatia alueen lunastamista neljän vuoden kuluttua ohjelman hyväksymisestä. Väliaikainen toimenpidekielto voidaan antaa 55 §:n nojalla enintään kahdeksi vuodeksi. *Natura 2000 -verkostoon* sisällytetyillä alueilla suojelu on 68 §:n perusteella toteutettava mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuudessa vuodessa komission tai neuvoston päätöksestä. Jos suojelu myöhemmin raukeaa, on omistaja oikeutettu korvaukseen merkityksellisestä haitasta (55,2 § sekä 50,3 § ja 67,2 §). Luonnonsuojeluohjelmaan ja *Natura-ohjelmaan* liittyviin toimenpiderajoituksiin nähden on olemassa lisäksi mahdollisuus myöntää poikkeuksia kielloista (9,2 § ja 66,2 §).

Tällaisin järjestelyin pehmentyvät toimenpiderajoitukset muodostavat valiokunnan käsityksen mukaan suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävän kokonaisuuden, kun etenkin otetaan huomioon luonnonsuojeluintressin painavuus ja ehdotettujen rajoitusten välttämättömyys kyseisiin alueisiin mahdollisesti kohdistuvien haitallisten toimenpiteiden estämiseksi.

Arvioitaessa kokonaisuutena käyttörajoituksen sallittavuutta omaisuuden perustuslainsuojan kannalta on huomioon otettava myös *maanomistajan oikeusturva* koskevat järjestelyt. Tältä kannalta on merkitystä edellä jo mainituilla sei-

koilla toimenpiderajoitusten väliaikaisuudesta, mukaan luettuna luonnonsuojeluohjelmaan liittyvä omistajan oikeus vaatia lunastusta, sekä suojelun raukeamiseen kytketystä korvausoikeudesta. Tämän lisäksi voidaan mainita luonnonsuojeluohjelman laatimisvaiheen aikaisen kuulemisvelvollisuuden sääntely lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa, josta ilmeneviä säännöksiä noudatettiin 64 §:n 2 momentin mukaan myös laadittaessa ehdotusta Natura 2000 -verkostoon sisällytettävistä alueista. Muutoksenhaku valtioneuvoston ja alueellisen ympäristökeskuksen päätöksiin toimenpiderajoitusasioissa on järjestetty asianmukaisesti 61 §:ssä, joka asianomaisin kohdin olisi voimassa myös vastaaviin Natura 2000 -verkostoa koskeviin päätöksiin (64,3 §).

Esittämänsä perusteella perustuslakivaliokunta katsoo edellä mainittuja toimenpiderajoituksia sisältävän sääntelyn merkitsevän sitä, että toimenpiderajoitukset täyttävät omaisuuden käyttövapauden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja että luonnonsuojelulakiehdotus siten voidaan tältä kannalta arvioituna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Luonnonsuojelualueen perustaminen yksityisen alueelle

Alueellinen ympäristökeskus voi lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin perusteella maanomistajan suostumuksetta perustaa luonnonsuojelualueeksi yksityisen alueen, joka sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Tätäkin sääntelyä on valtiosäännön kannalta arvioitava omistajan käyttövapauden rajoituksena.

Ehdotus täyttää *laissa säätämisen* sekä *sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden* vaatimukset.

Arvioitaessa omistajalle näin syntyvän rajoituksen laajuutta ja *suhteellisuusvaatimuksen* täyttymistä on huomattava, että luonnonsuojelualueen perustamisesta aiheutuvien käyttörajoitusten vaikuttavuutta on ehdotuksessa pyritty pienentämään nimenomaisen säännöksen avulla. Sen mukaan alueen rauhoitusmääräykset eivät maanomistajan suostumuksetta saa rajoittaa maankäyttöä enemmän kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu. Käyttövapautta ei siten ole sallittua rajoittaa enempää kuin suojelun tarkoitus vaatii. On kuitenkin mahdollista, että luonnonsuojelualueen perustamisesta aiheutuu omistajalle merkittävää taloudellista haittaa. Lakiehdotukseen sisältyykin tällaisessa tilanteessa

sovellettavaksi tuleva korvaussäännös (53 §), jonka mukaan omistaja saa aiheutuneesta merkityksellisestä haitasta täyden korvauksen.

Korvauskysymyksen tällainen järjestäminen merkitsee valiokunnan mielestä sääntelyn taustalla olevan yhteiskunnallisen tarpeen ja sitä ilmentävän hallitusmuodon 14 a §:n säännökset yhtäältä sekä näin muotoutuvan omistajan oikeusaseman toisaalta huomioon ottaen sitä, että järjestely on suhteellisuusvaatimuksen mukainen.

Omistajan *oikeusturvajärjestelyt* luonnonsuojelualueen perustamisen yhteydessä ovat riittävät, sillä hänellä on oikeus tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa ja hänen muutoksenhakumahdollisuutensa ulottuu alueen perustamispäätöseen ja korvauskysymyksen ratkaisemiseen.

Esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentti luonnonsuojelualueen perustamisesta vastoin omistajan suostumusta on sopusoinnussa hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kanssa.

Luontotyyppien ja eliölajien suojelu

Lakiehdotuksen 29 ja 47 §:n mukaisessa luontotyyppien ja eliölajien suojelussa on kysymys omistajan käyttövapauden rajoittamisesta, sillä omistusoikeus ei siirry subjektilta toiselle. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuu siten siihen, täyttävätkö rajoitukset perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavat yleiset edellytykset.

Luontotyyppien suojelussa varsinainen käyttörajoitusta merkitsevä muuttamiskielto perustuu lain 29 §:ään. Eliölajien suojelun osalta tärkeän esiintymispaikan hävittämis- ja heikentämiskielto on vastaavasti säädetty lain 47 §:n 2 momentissa. Konkreettiset muuttamis- ja hävittämiskiellot tulevat voimaan alueellisen ympäristökeskuksen päätösten perusteella. Nämä järjestelyt täyttävät valiokunnan käsityksen mukaan vaatimuksen *omaisuuden käyttörajoitussääntelyn lakitasoisuudesta*.

Suojeltavat luontotyytit määritellään rajoituksen *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen* kannalta riittävästi 29 §:ssä.

Eliölajien suojelua tarkoittaen puolestaan 47 §:n 1 momentissa asetetaan yleisluonteinen kriteeri lajista, "jonka häviämishuoka on ilmeinen". Erityisesti suojeltavat lajit säädettäisiin kuitenkin erikseen asetuksella.

Tällainen sääntely ei voi yleensä olla edellä mainitun perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja

tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaista. Asian luonteesta kuitenkin johtuu, että laissa olevaa yleisluonteista, sinänsä yksiselitteistä kriteeriä tarkempi sääntely voi lähinnä koostua vain eliölajinimikkeistä. Tällainen sääntely olisi lain tasolla hyvin yksityiskohtaista ja mahdollisesti toistuvasti muutosten kohteena. Tähän nähden valiokunta pitää 47 §:n 1 momenttia riittävän täsmällisenä.

Valiokunta viittaa samaansa selvitykseen, jonka mukaan eliölajien suojelutason määrittäminen 5 §:n 3 momentissa poikkeaa luontodirektiivistä. Direktiivissä ei viitata yksittäisiin esiintymispaikkoihin vaan yleisemmin lajin säilymiseen elinvoimaisena levinneisyysalueellaan. Ympäristövaliokunnan tulisi arvioida tarvetta 5 §:n 3 momentin täsmentämiseen.

Luonnonsuojelutarkoituksella muodostaa hyväksyttävän perusteen luontotyyppien ja eliölajien suojelua koskevalle sääntelylle.

Suhteellisuusvaatimukseen nähden on merkityksellistä, että suojelu ei näissä tapauksissa estä alueen muuta käyttöä. Alueellinen ympäristökeskus voi 31 §:n ja 48 §:n 2 momentin mukaan myöntää poikkeuksia lakiin perustuvista kielloista. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn johdosta ei ole aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Omistajan oikeusturvan ja muun oikeusaseman kannalta on keskeistä, että hänellä olisi oikeus täyteen korvaukseen, jos luontotyyppi tai eliölajin suojelupäätöksestä aiheutuu merkityksellistä haittaa eikä hänelle ole myönnetty lain tarkoittamaa poikkeuslupaa tai sellaisen myöntämättä jättäminen on ilmeistä. Kun lisäksi otetaan huomioon 61 §:n 2 momentin mukainen muutoksenhakumahdollisuus, ei lakiehdotus ole tästä näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.

Maisemansuojelu

Lakiehdotuksen 32 §:n nojalla voidaan perustaa maisema-alue luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Maisema-alueen perustamispäätökseen voidaan 34 §:n perusteella ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. On ilmeistä, että tällaiset määräykset voivat merkitä sellaisia omaisuuden käyttövapauden rajoituksia, joita on arvioitava hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kannalta.

Lakiehdotuksen mukaiset maisema-alueen perustamisen edellytykset ovat sinänsä täsmällisiä. Perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen valossa on kuitenkin ongelmallista, että laissa osoitettaisiin pelkästään se tarkoitus, jonka turvaamiseksi perustamispäätökseen saadaan sisällyttää tarpeellisia määräyksiä.

Vakiintuneesti ymmärretään, että viranomaisen määräykset voivat olla tyypiltään esimerkiksi käskyjä tai kieltoja. Jos myös omistajalle asetettavat positiiviset toimintavelvoitteet ovat ilman tarkempia valtuuttavia säännöksiä 34 §:n nojalla annettavien määräysten piirissä, jäävät omaisuuden mahdolliset käyttörajoitukset ehdotetun sääntelyn perusteella kaiken kaikkiaan niin epämääräisiksi, että ehdotus on tältä osin ristiriidassa hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kanssa.

Sääntelyn tarkkarajaisuuskriteeriin sekä käyttörajoitusten laajuuteen ja vastaavasti suhteellisuusvaatimukseen liittyy säännös, jonka mukaan määräykset eivät saa olla omistajalle kohtuuttomia. Tämäkään raja ei ole kovin selkeä. Perusteluissa viitataan tältä osin siihen, ettei määräyksistä niiden lievyuden takia aiheutuisi korvausvelvollisuutta. Maininta on jossain määrin arvoituksellinen, koska ehdotuksessa ei näihin määräyksiin liity miltään osin korvaussäännöksiä. Lain sisäinen johdonmukaisuus ja tältä osin sääntelyn täsmällisyyskin lisääntyisivät valiokunnan mielestä, jos laissa säädetään, että kyseisistä määräyksistä ei saa aiheutua omistajalle merkityksellistä haittaa. Kyseinen korvauskynnyksen käyttöä laissa eräissä muissa kohdissa.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentti on mahdollista säätää tavallisessa laissa, jos sen perusteella omistajaan voidaan kohdistaa pelkästään sellaisia maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia kieltoja, joista hänelle ei aiheudu merkityksellistä haittaa. Jos lainkohdan tulisi mahdollistaa toimintavelvoitteiden kohdistaminen omistajaan, niiden perustyyppi on kirjoitettava lakitekstissä.

Pakkolunastus luonnonsuojelulaissa (HM 12,2 §)

Lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentti koskee valtioneuvoston lunastusoikeutta. Lunastusedellytysten muotoilu ehdotuksessa on verraten väljä siltä osin kuin lunastaminen tulisi kysymykseen ”muutoin tässä laissa tarkoitetun suojelun toteuttamiseksi”. Valiokunnan mielestä hallitus-

muodon mukainen kriteeri yleisestä tarpeesta kuitenkin täyttyy tältäkin osin. Täysi korvaus-edellytyksen puolestaan täyttää se, että lunastettaessa olisi noudatettava lunastuslakia.

Pykälän 2 momentin loppuosa on yleisen tarpeen edellytyksen kannalta ongelmallisempi, koska lakitekstissä ei osoiteta millään tavoin, että rajoiltaan vähäisesti luonnonsuojeluohjelmasta poikkeavan alueenkin lunastamisen tulee olla tarpeen juuri luonnonsuojelulain tavoitteiden vuoksi. Valiokunta pitää sääätämistarpeiden kannalta merkityksellisistä selkeyssyistä välttämättömänä, että säännöstä täsmennetään tällä tavoin.

Rantojen kaavoitusvelvollisuus

Rakennuslakiehdotuksen 6 a §:n mukaan meren tai vesistön rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa uudisrakennusta eikä tällä vyöhykkeellä saa ottaa maa-aineksia ilman vahvistettua yleiskaavaa, asemakaavaa, rakennuskaavaa tai ranta-kaavaa. Tämän kiellon ulkopuolelle on pykälän 2 momentissa rajattu muun muassa maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakentaminen, ennen lain voimaantuloa olemassa olevaan asuinrakennukseen tai maatilaa liittyvän saunarakennuksen rakentaminen ja maa-ainesten otto kotitarvekäyttöä varten.

Ehdotettu kaavoitusvelvollisuus sekä kielto rakentaa kaavoittamattomalle rantavyöhykkeelle ja ottaa sillä maa-aineksia ovat hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisiä omaisuuden käyttörajoituksia. Niissä täyttyä laissa säättämisen vaatimus.

Rajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta on olennaista, että rajoitukset liittyvät rantavyöhykkeen joustavaan käsitteeseen, jota ei ole määritelty itse lakitekstissä. Perustelujen mukaan rantavyöhykkeen laajuus riippuu muun muassa maaston muodosta, kasvillisuudesta ja muista olosuhteista. Normaalisti tuo vyöhyke ulottuu 100 metrin etäisyydelle, mutta ei koskaan pitemmälle kuin 200 metrin päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta. Tämän perusteella, ja kun otetaan huomioon asianosaisen mahdollisuus saattaa kysymys kaavoitusvelvollisuudesta valitusteitse tuomioistuimen ratkaistavaksi, valiokunta pitää kyseisen joustavan käsitteen käyttämistä lakitekstissä tässä tapauksessa valtiosääntöisesti riittävänä.

Kaavoitusvelvollisuudella pyritään turvaamaan ranta-alueiden kestävää käyttöä ja lisää-

mään ranta-alueiden rakentamisen suunnitelmallisuutta, joten velvollisuuden taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Ehdotuksella on liittymäkohtia hallitusmuodon 14 a §:ään.

Rajoituksen laajuuden ja oikeasuhtaisuuden kannalta on merkittävää, että ehdotuksella ei tavoitella rantarakentamisen tai maa-ainesten ottamisen estämistä. Niiden sallittavuuden edellytykseksi vain tulee vahvistetun kaavan olemassaolo. Kaavoitusvelvollisuus ei sinänsä ole uusi ilmiö rakennuslainsäädännössä. Ehdotuksen mukaan velvollisuus voidaan täyttää useanlaisella kaavalla, yleiskaavasta rantakaavaan. *Suh-teellisuusvaatimuksen* kannalta ovat tärkeitä myös 6 a §:n 2 momentin poikkeukset rakentamiskiellosta ja maa-ainesten ottamiskiellosta. Valiokunnan käsityksen mukaan näin syntyvästä perusoikeusrajoituksesta ei ole valtiosääntöoikeudellisin perustein huomauttamista suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Omistajan oikeusturvaan ja yleisempäänkin oikeusasemaan vaikuttavat mahdollisuus saada poikkeuslupa kaavoitusvelvollisuudesta ja ennen muuta sekä poikkeuslupapäätöstä että kaavapäätöstä koskevat muutoksenhakumahdollisuudet. Oikeusturvajärjestelyt ovat valiokunnan mielestä asianmukaiset.

Esittämäänsä viitaten valiokunta katsoo, että ehdotetuin tavoin rajatusta kaavoitusvelvollisuudesta rantavyöhykkeellä voidaan säätää tavallisella lailla.

Muita seikkoja

Valiokunta toteaa luonnonsuojelulakiehdotuksen 4 §:n 2 momentista, että sen näennäisen avoimesti kansainvälisiin sopimuksiin liittyvää kansallista säädösvaltaa delegeoivan säännöksen sovellettavuutta rajoittavat ainakin hallitusmuodon eri säännökset siitä, minkälaisista seikoista tulee säätää lain tasolla. Sama koskee myös luonnonsuojelulakiin sisältyviä säädöstasorajauksia ja sen ilmentämiä periaatteita kulloinkin käytävästä säädöstasosta.

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 51 §:n mukainen neljän vuoden odotusaika olisi ongelmallisen hallitusmuodon 16 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta, jos aikaa vievä lunastusprosessi olisi ainoa asiaan liittyvä keino. Kun maanomistajalla kuitenkin on oikeus valittaa luonnonsuojeluohjelman hyväksymisestä, ei odotusajasta ole huomauttamista.

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 77 §:n mukaan vanhoihin suojeluohjelmiin sovelletaan 24 §:n 3 momenttia ja 52 §:n 2 momenttia. Edelliseltä osalta voi aiheutua joitain oikeusturvaongelmia, koska vanhoja suojeluohjelmia laadittaessa ei ole noudatettu nyt säädettävää menettelyä eikä ohjelmilla ole tähän asti ollut suoranaisia oikeusvaihtokuituksia. Hallitusmuodon 16 §:n kannalta on kuitenkin riittävää, että 24 ja 61 §:n kuulemis- ja muutoksenhakusäännökset tulevat sovellettaviksi. Tosiasiallisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että korvaukset vanhojen suojeluohjelmien perusteella maksetaan viipymättä. Oikeusvaikutusten liittämiseen vanhoihin suojeluohjelmiin vaikuttaa valtiosääntöoikeudellisesti myös hallitusmuodon 14 a §.

Rakennussuojelulakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä asetetaan omistajan ja haltijan korvausoikeuden erääksi edellytykseksi se, että hän on ennen 1.1.1996 ryhtynyt erityisiä kustannuksia aiheuttaviin toimiin oikeutensa käyttämiseksi. Ehdotettu päivämäärä perustuu rantojen kaavoitusvelvollisuutta koskevan työryhmämietinnön julkaisemiseen. Päivämäärän valintaperuste ei ole valiokunnan mielestä asianmukainen. Perustellumpaa olisi liittää tarkoitettunlainen vaikutus aikaisintaan hallituksen esityksen antamisajankohtaan.

Ympäristövaliokunnan pitäisi selvittää sellaisten siirtymäsäännösten lisäämistä 8. ja 10. lakiehdotukseen, jotka rajoittaisivat lain sään-

nösten soveltamisen lain voimaantulon jälkeen vireille tuleviin hakemusasioihin. Tähän on syytä kiinnittää huomiota ennen kaikkea siksi, että kaivoslakiin perustuvien ja vesioikeudellisten lupa-asoiden käsittely kestää tavallisesti pitkän ajan eikä ole asianosaisille kohtuullista eikä ehkä viranomaistoiminnankaan kannalta tarkoitukseenmukaista jälkikäteen lisätä aiempien asioiden käsittelytapaan ja päätösharkintaan vaikuttavia elementtejä. Myös ainakin 2. lakiehdotuksen 138 a §:ssä tarkoitettun valitusasteen muutoksen johdosta on arvioitava erityisten siirtymäsäännösten tarvetta.

Esityksessä ehdotetaan nykyisen luonnonpuisto-nimikkeen korvaamista luonnonsäästö-nimikkeellä. Tälle esitetyt perustelut eivät ole vakuuttavia, ja tulisikin vielä harkita, onko syytä ottaa käyttöön tällaista kielen kannalta erikoislaatuista käsitettä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 34 §:n 1 momentista ja 52 §:n 2 momentista teke-mät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-aho /kesk,

Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunnan niukka enemmistö halusi lausunnossa tulkittavan hallitusmuodon uutta 14 a §:ää siten, että siitä ei voitaisi johtaa

tiettyyn omistajaryhmään ”ulottuvia sietämisvelvoitteita”. Valiokunnan enemmistökin toisaalta myöntää, että ympäristöä koskeva perus-

oikeussäännös vaikuttaa myös omistusoikeuden suojaa koskevaan hallitusmuodon 12 §:n tulkintaan.

Valiokunnan lausunto on tältä osin muodostunut ristiriitaiseksi ja epäselväksi. Asiantuntijakuulemisessa lausuttiin nimenomaan, että ”sietämisvelvollisuudesta voidaan varmasti puhua” ja että ”14 a §:n säännöksellä tarkoitettiin enemmänkin — niin kuin silloisen esityksen perusteissa todettiin — julistuksenomaista säännöstä kaikkien kollektiivisesta vastuusta kuin yksilöittäin todennettavissa olevaa velvoitetta” (professori Hidén). Valiokunnan muotoilu menee selvästi pidemmälle uuden säännöksen merkitystä

rajoittavaan suuntaan kuin esimerkiksi tämä asiantuntijalausunto.

Mielestämme lausunnossa olisi tullut todeta, että 14 a §:n 1 momentin perusoikeussäännöstä toteutetaan käytännössä säätämällä luonnon ja sen monimuotoisuuden, ympäristön ja kulttuuriperinnön säilyttämistä suojelua koskevia lakeja. Tällöin säännös myös vaikuttaa hallitusmuodon 12 §:n tulkintaan siitä, minkälaisia rajoituksia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan asettaa omistusoikeuden sisällölle pyrittäessä ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Johannes Koskinen /sd
Jorma Rantanen /sd

Ulla Juurola /sd
Esko Helle /vas
Veijo Puhjo /va-r

Riitta Prusti /sd
Paavo Nikula /vihr

LAKIVALIOKUNTA*Liite 2***Lausunto 12/1996 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 lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Hannu Karjalainen ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Erkki Hollo ja hallintoneuvos Timo Silenti korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä osastopäällikkö Heikki Lindroos Metsäteollisuus ry:stä.

Valiokunnalla on lisäksi ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan asiasta antama lausunto (PeVL 21/1996 vp).

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa luonnonsuojelulain kokonaisuudistus korvaamalla vuodelta 1923 oleva laki uudella luonnonsuojelullailla. Eräs uudistuksen keskeinen päämäärä on panna täytäntöön Euroopan yhteisön kaksi luonnonsuojeludirektiiviä, ns. luontodirektiivi (92/43/ETY) ja ns. lintudirektiivi (79/409/ETY).

Laissa säänneltäisiin valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien laatiminen. Luonnonsuojelualueiden perustamista valtion alueilla koskevia säännöksiä täydennettäisiin ja tarkistettaisiin. Yksityisten alueiden rauhoitusmenettely säilytettäisiin sitä koskevia säännöksiä tarkistaen. Uutta olisi säännöstö luontotyyppien suojelusta. Rantojen kestävä käytön turvaamiseksi ehdotetaan meren ja vesistön rantavyöhykkeille kaavoitusvelvollisuutta. Eliölajien suojelussäännöksiä tarkistettaisiin. Lakiin otettaisiin säännökset luonnonsuojelun toteuttamisesta. Alueen omistajilla olisi oikeus vaatia luonnonsuojeluoh-

jelmaan sisällytetyt alueen lunastamista, kun neljä vuotta on kulunut ohjelman hyväksymisestä. Korvausvelvollisuus kytkettäisiin merkityksellisen haitan korvauskynnykseen. Sen täyttyessä valtion tulisi korvata suojelusta aiheutuvat haitat täysimääräisinä. Lääninoikeudesta tulisi yleinen väliportaan muutoksenhakuaste. Valitusoikeus luonnonsuojelupäätöksistä annettaisiin erälle yhteisöille. Lakiin otettaisiin säännökset EY:n Natura 2000 -verkostosta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samaan aikaan kuin eri esityksessä ehdotettu metsälaki eli 1.1.1997.

Valiokunnan kannanotot***Yleistä***

Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus saat-
taa kansallisen sääntelyimme ajan tasalle täyttäen samalla Suomea velvoittavien kansainvälisten säädösten asettamat vaatimukset. Sääntelyssä on otettu huomioon oikeusturvanäkökohdat asianmukaisella tavalla niin hallintomenettelyn kuin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tarkasteltuna.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on perusteellisesti ja auktoritatiivisesti otettu kantaa maanomistajan oikeusasemaa koskevien säännösten perustuslainmukaisuuteen ja oikeussuojaa koskevien yleisten periaatteiden toteutumiseen säännösehdoituksissa. Tämän vuoksi lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan pääosin vain rikos- ja prosessioikeutta koskeviin säännöksiin.

Valiokunta ei ole suorittanut vertailua EU-direktiivien ja lakiehdotusten suojelunormien keskinäisestä vastaavuudesta vaan lähtee siitä, että tämä kuuluu ympäristövaliokunnalle.

Luonnonsuojelulain rangastussäännökset

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 8 luku sisältää säännökset toimenpidekielloista, pakkokei-

noista ja rangaistuksista. Valiokunta pitää näitä säännöksiä asianmukaisina. Perustelujen osalta valiokunta esittää seuraavaa:

Lakiehdotuksen 59 §:n menettämisseuraamussäännöstö, kuten myös voimassa olevan lain vastaava säännös, eroaa tavanomaisista menettämisseuraamusta koskevista säännöksistä. Soveltamistilanteet voivat olla keskenään hyvin erilaatuisia mm. sen suhteen, onko itse kasvi tai eläin vielä rikoksentehtyjän hallussa ja onko sillä tällöin yksityistaloudellista arvoa vai ei. Tämän vuoksi valiokunta toteaa pykälän perustelujen täydennykseksi, että

— kasvin tai eläimen arvona on tuomittava menetettäväksi vähintään kasvin tai eläimen arvo lajinsa edustajana. Tämä arvo tuomitaan menetetyksi, jollei mikään seikka viittaa siihen, että kohteen arvo on todellisuudessa tätä suurempi.

Kasvin ja eläimen arvoista on olemassa ympäristöministeriön päätös (1209/1995). Arvot ovat päätöksessä kuitenkin ohjeellisia eivätkä siten sellaisinaan sido tuomioistuimia.

— Jos eläimellä tai kasvilla on käyty kauppaa tai muuten selviää, että sen käypä hinta on suurempi kuin sen arvo lajinsa edustajana, menetetyksi tuomitaan käypä hinta.

— Aina kun luonnonsuojelulain sisällöllisiä säännöksiä rikotaan, tekoon voidaan soveltaa luonnonsuojelulain konfiskaatiosäännöstä. Pykälän soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, tuomitaanko rangaistus luonnonsuojelulain 58 §:n nojalla vai siihen sisältyvän viittauksen perusteella rikoslain 48 luvun säännösten mukaan.

Muutoksenhakusäännökset

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 9 luku sisältää muutoksenhakua koskevat säännökset.

Ehdotetun 61 §:n mukaan lähtökohtana on, että keskushallinnon päätöksistä valitettaisiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, alueellisten ympäristökeskusten päätöksistä taas asianomaiseen lääninoikeuteen.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on hyväksytty ja vahvistettu uusi hallintolainkäyttölaki (586/1996), joka tulee voimaan 1.12.1996. Hallintolainkäyttölain pääperiaatteena on, että valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä lääninoikeuteen. Luonnonsuojelulain yh-

teydessä ei ole ilmennyt oikeudellista syytä eikä tarvetta poiketa tästä yleisperiaatteesta.

Lakiehdotuksen perusteluista käy ilmi, että valtion maiden luonnonsuojelualueita hallinnoivat ensisijaisesti Metsähallitus ja Metsäntutkimuslaitos. Näille kummallekin viranomaiselle kuuluu hallinnollista päätösvaltaa. Näin ollen myös Metsäntutkimuslaitoksen hallinnollisista päätöksistä on voitava valittaa.

Edellä sanotun perusteella valiokunta esittää 61 §:n 1 ja 2 momentin muuttamista siten, että 1 momentissa on hallintolainkäyttölain periaatteiden mukaiset säännökset valittamisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja 2 momentissa vastaavat säännökset valittamisesta lääninoikeuteen.

Lisäksi valiokunta esittää 1 momentin täydentämistä informatiivisella säännöksellä siitä, että valituksen valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä voi tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Täydennys johtuu hallintolainkäyttölaista (7 §) sekä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetusta laista (5 §). Päätöksen lainvastaisuus voi perustua paitsi selvään ristiriitaan laissa olevan säännöksen kanssa myös esimerkiksi siihen, että päätös on vastoin asetusta tai rakentamisesta annettuja määräyksiä taikka vastoin säännöstä, joka velvoittaa Suomea Euroopan unionin jäsenyyden perusteella. Luonnonsuojelulaissa mainitut laillisuusharkinnan perusteet, kuten suotuisen suojelun tason saavuttaminen, ovat siten valitusperusteita.

Lakiehdotuksen 61 §:n 3 momentin mukaan valitusoikeus eräin rajoituksin annettaisiin myös sellaisille rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille yhteisöille, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Pykälän perustelujen mukaan valittamiseen oikeutettuja yhteisöjä ovat esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliiton, Natur och Miljön ja Birdlife Suomen piirijärjestöt ja paikallisyhdistykset sekä erilaiset kotiseutu- ja kaupunginosayhdistykset, asukasyhdistykset ja kylätoimikunnat. Luonnonsuojeluohjelmaa koskevista päätöksistä olisi valitusoikeus lisäksi myös maanomistajien etuja valvovilla valtakunnallisilla yhteisöillä.

Asukasyhdistykset ja kylätoimikunnat ovat perinteisesti toimineet luonnon- tai ympäristönsuojelun edistämiseksi tai muuten olleet aktiivisia lähiympäristöä koskevissa asioissa. Säännös edellyttää, että myös näiden yhteisöjen on oltava rekisteröityjä voidakseen käyttää valitusoikeut-

ta. Rekisteröityminen osoittaa niiden pysyvää luonnetta.

Pykälän 4 momentti tulee hallintolainkäyttölain ja tämän pykälän 2 momentin muuttamisen myötä tarpeettomaksi, joten se on poistettava. Sen sijaan pykälään on syytä lisätä yleisviittaus hallintolainkäyttölain säännöksiin.

Lakiehdotuksen 62 §:ssä ei ole, toisin kuin ehdotetun metsälain (HE 63/1996 vp) vastaavassa säännöksessä, nimenomaista säännöstä siitä, että päätöksen tehnyt viranomainen saisi hakea korkeimmasta hallinto-oikeudesta muutosta päätökseen, jolla sen itsensä tekemää päätöstä on lääninoikeudessa muutettu tai päätös on kumottu. Kun hallintolainkäyttölaissa on omaksumu virallisperiaate eikä se rakennu kaksiasiansuhteeseen, nimenomainen viranomaisen valitusoikeutta koskeva säännös on tarpeen.

Valiokunta esittää, että 62 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jossa valituksen alaisen päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus nimenomaisesti säädetään.

Lakiehdotuksen 63 §:ssä alueelliselle ympäristökeskukselle annetaan valitusoikeus muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa, kun kysymys on luonnonsuojeluedun valvonnasta. Säännöksen on asiantuntijalausunnoissa suhtauduttu varsin ristiriitaisesti. Valiokunta toteaa, että säännösehdotus vastaa vallitsevaa oikeuskäytäntöä ja että vesilaissa ja ympäristölupamenettelylaissa on jo vastaava säännös. Valiokunta pitää ehdotettua säännöstä asianmukaisena tulkintavaikeuksien välttämiseksi. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kysymyksessä on tuomioistuimeen tapahtuva muutoksenhaku, jossa ratkaisut valituksiin annetaan yksinomaan oikeudellisin perustein. Vähemmän aiheellista muutoksenhakua rajoittavat käytännössä myös hallintolainkäyttölain säännökset oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusta.

Yhteen veto. Valiokunta esittää tarkat säännösehdotuksensa jäljempänä. Niissä on puututtu myös säännösten kirjoitustapaan, jotta pykälät olisivat tältäkin osin sopusoinnussa hallintolainkäyttölain kanssa.

Liittännäislakien siirtymäsäännökset

Luonnonsuojelulakiehdotusta lukuun ottamatta lakiehdotuksissa ei ole siirtymäsäännöksiä. Tämä on jossain määrin tavanmukaisesta poikkeava ratkaisu. Se on kuitenkin tietoinen

valinta, joka perustuu siihen, etteivät EU:n luonnonsuojeludirektiivit tunne lainkaan siirtymäaikoja ja että direktiivit ovat suoraan sovellettavaa oikeutta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että siirtymäsäännösten puuttumisesta huolimatta vireillä olevat hakemusasiat on käsiteltävä koko maassa hyvää hallintotapaa noudattaen niin, että uusia säännöksiä sovelletaan joustavuutta osoittaen ja tarpeettomia lisäselvityksiä vaatimatta. Mikäli tässä suhteessa ilmenee käytännössä ongelmia, on hallintokäytäntöä ohjattava riittävän seikkaperäisin yleisohjein.

Erityisesti rantakaavoituksen osalta valiokunta toteaa, että rantarakentaminen olisi uuden lainsäädännön voimaantulon jälkeen mahdollista vain vahvistetun kaavan tai poikkeusluvan nojalla. Rantarakentamisen omaisuusmerkityksen vuoksi on tärkeää tulkita nyt muutettavaa rakennuslain 123 d §:ää siten, että maanomistajan intressissä oleva rantakaavoitus tapahtuu paitsi pykälän sanamuodon mukaisesti kiireellisesti myös tavalla, joka ottaa asianmukaisesti huomioon maanomistajan asianosaisaseman. Rakennuslain 123 d §:n radikaalilta näyttävästä muutoksesta huolimatta säännökset eivät siis anna oikeutta hylätä vireillä olevaa maanomistajan tekemää rantakaavahakemusta millä perusteella hyvänsä. Hakemuksen hylkääminen voi perustua ainoastaan siihen, ettei kaava täytä kaavalle rakennuslaissa asetettuja vaatimuksia.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 1. lakiehdotuksen 9 luku hyväksytäisiin näin kuuluvana:

9 luku

Muutoksenhaku

61 §

Valitus

Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Metsähallituksen, Suomen ympäristökeskuksen, Metsätutkimuslaitoksen ja alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä sekä kunnan viranomaisen 26 ja 28 §:n nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen. Toimivaltainen

lääninoikeus määräytyy hallintokäyttölain 12 §:n mukaan, kuitenkin niin, että valitettaessa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä toimivaltainen lääninoikeus on se, jonka tuomiopirissä pääosa kysymyksessä olevasta alueesta sijaitsee.

Valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Muissa kuin korvausta koskevilla asioissa valitusoikeus on myös asianomaisella kunnalla. Muissa kuin korvausta sekä 31 §:ssä ja 48 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskevilla asioissa on valitusoikeus myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös mainitunlaisella valtakunnallisella yhteisöllä ja maanomistajien etua valvovalta valtakunnallisella yhteisöllä.

(4 mom. poist.)

Muuten muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/196) säädetään. (uusi mom.)

62 §

Valitus lääninoikeuden päätöksestä

Lääninoikeuden tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusoikeudesta on voimassa, mitä 61 §:n 3 momentissa säädetään. Jos lääninoikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen, valitusoikeus on kuitenkin myös päätöksen tehneellä viranomaisella. (uusi mom.)

63 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Henrik Lax /r, varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd, jäsenet Sulo Aittoniemi /kesk, Jouko Jääskeläinen /skl, Juha Karpio /kok, Anne Knaapi /kok, Irina

Krohn /vihr, Pekka Kuosmanen /kok, Annika Lapintie /vas, Kari Myllyniemi /kesk, Reino Ojala /sd, Markku Pohjola /sd, Heikki Rinne /sd ja Jukka Tarkka /nuors.

Eriävä mielipide

Esitämme lakivaliokunnan lausunnon johdosta eriävänä mielipiteenämme seuraavaa.

1. Muutoksenhakusäännökset

Luonnonsuojelulakiehdotuksen muutoksenhakusäännökset ovat mielestämme liian laajalaisia. Olemme kiinnittäneet erityistä huomiota lakiehdotuksen 61 ja 63 §:ään.

1.1. Lakiehdotuksen 61 §:n 3 momentti ei riittävästi rajaa valittajia. Jos valitusoikeus myönnetään yleisesti sille, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea, valitusoikeutta saattavat käyttää sellaiset tahot, joilla ei ole tosiasiallista valitusoikeutta. Mielestämme lakivaliokunnan olisi tullut

ehdottaa 61 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen muuttamista näin kuuluvaksi:

Valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta tai etua asia todennäköisesti koskee.

1.2. Samassa 61 §:n 3 momentissa valitusoikeus myönnetään eräin rajoituksin myös sellaiselle rekisteröidylle paikalliselle tai alueelliselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Emme hyväksy sitä, että yhdistys perustettaisiin vain yksittäistä asiaa koskevaa valitusmenettelyä varten. Sen vuoksi lakivaliokunnan olisi tullut lausuntonsa perusteluissa 61 §:n 3 momentin kohdalla esittää seuraavaa:

Säännös edellyttää, että näiden yhteisöjen on oltava rekisteröityjä ennen sen päätöksen antamista, jossa ne aikovat käyttää valitusoikeuttaan.

1.3. Lakiehdotuksen 63 § myöntää alueellisille ympäristökeskuksille valitusoikeuden, jota ei ole rajattu mihinkään muun lain nojalla tehdyn päätöksen valittamisen suhteen. Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus on tarpeeton, koska erityislaeissa on yleensä säännelty, kuinka turvataan myös luonnonsuojelu suunnitelmaa vahvistettaessa tai lupaa myönnettäessä. Katsomme,

että lakivaliokunnan olisi pitänyt esittää pykälän poistamista kokonaan.

2. Siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksistä tulee selvästi näkyä, että eri lakeihin ehdotetut muutokset eivät koske jo nyt vireillä olevia kohteita. Siirtymäsäännösten kirjaaminen siten, että ne täyttävät EU-säännösten edellytykset, on oltava mahdollista.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1996

Kari Myllyniemi /kesk

Jukka Tarkka /nuors

Sulo Aittoniemi /kesk

3. Muita näkökohtia

3.1. Maanomistajan kuuleminen. Lakivaliokunta ei ole lausunnossaan kiinnittänyt huomiota maanomistajan kuulemissäännöstöön, vaikka luonnonsuojelulain kohtaan "maisemansuojelu" ei liity säännöstä maanomistajan kuulemisesta. Hallintomenettelylaki ei turvaa kuulemistä, koska se ei aseta viranomaisille ehdotonta kuulemisvelvoitetta. Tämän vuoksi katsomme,

että lakivaliokunnan olisi tullut esittää kuulemissäännöksen lisäämistä lakiehdotukseen.

3.2. Laki rakennuslain muuttamisesta. Rantarakentamisen sääntely ei kuulu luonnonsuojelulain yhteydessä käsiteltäviin asioihin, koska siinä ei ole kyse luonnonsuojelusta, vaan alueiden käytön järjestämisestä. Katsomme,

että lausunnossa olisi pitänyt esittää kyseisten pykälien poistamista lakiehdotuksesta ja rantarakentamisen siirtämistä rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä käsiteltäväksi.

Yhdyn edellä olevaan eriävään mielipiteeseen siltä osin kuin se koskee kohtia

- 1.1. Valittajien rajaaminen 61 §:n 3 momentin nojalla,
- 1.2. Valittajayhteisön rekisteröitymisen ajankohta,
- 2. Siirtymäsäännökset ja
- 3.1. Maanomistajan kuuleminen.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1996

Jouko Jääskeläinen /skl

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNTA

Liite 3

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 Ålgars Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, 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 Ainasto 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, metsätekni-

Kyösti Laitinen Kainuun metsäkeskuksesta, puheenjohtaja Eero Nordberg maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta sekä metsätalousyrittäjä 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 metsätsyläisissä säänneltyjen eläinlajien osalta.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi luonnon-suojelusuunnittelua koskeva luku, jolla valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien laatimisen säänneltäisiin laissa.

Luonnonsuojelualueiden perustamista valtion omistamilla 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 ylityttyä valtion tulisi korvata suojelusta aiheutuvat haitat täysimääräisinä omistajalle.

Luonnonsuojelulakia koskevan ehdotuksen mukaan lääninoikeudesta tulisi yleinen väliortaan 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. Viittaussäännökset 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 suojele 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 kestävä 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 metsätalouselainsäädäntöön liittyviin lakeihin, kuten vesilakiin (264/61) ja erämaalakiin (62/91). Yhdessä näiden ja muiden esitykseen sisältyvien lakien kanssa luonnonsuojelulaki muodostaa kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on turvata Suomen luonnon monimuotoisuus ja täyttää Suomen kansainväliset luonnonsuojeluveitteen.

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 säännellyn metsien hoitamiseen ja käyttämiseen lukuun ottamatta eräitä erikseen mainittuja säännöksiä. Vastaava lakien yhteensovittamista koskeva säännös sisältyy metsälakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan metsän hoitamisessa ja käyttämisessä on metsälain lisäksi noudatettava säännöksessä lueteltu 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 rajausta on tarkoituksenmukainen. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitys ei miltei osin edellytä metsästyslain tai kalastuslain muuttamista.

Luonnonsuojelulain säätäminen ei sellaisenaan merkitse muutosta kansalaisten metsästysmahdollisuuksiin nykyisissä kansallispuistoissa ja muilla luonnonsuojelualueilla; kaikissa luonnonsuojelutoissahan 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 luonnon-suojelulakia 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 lueltujen 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 luontotyyppiejä. 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 kevyemmällä toimenpiteillä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan maisemansuojelu eroaa luonnonsuojelusta siinä suhteessa, ettei siinä pyritä säilyttämään luontoa alkuperäisenä, vaan suojelun kohteena on maiseman kauneusarvo, jonka syntyy ihmisen 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 perustamispäätökseen 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 korvauskynnysten 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 metsätaloustieteistä 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.

Vanhon 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 yhteensovitettaessa 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 tulkinnan esiintymiseen, mutta myös mahdollisia metsätaloushaittoja määräajan pituuden vuoksi. Tämän vuoksi maa- ja metsätalousvaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle, että se selvittää mahdollisuudet lyhentää ehdotettua määräaikaa.

Muutoksenhaku- ja voimaantulosäännökset

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

on tarkoitus saattaa voimaan 1.12.1996, toisin sanoen 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.

Luonnonsuojelulain 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, toisin sanoen 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 vaille 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 tarkoitettut 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 unohdettu.

Lakiehdotukseen sisältyvällä soveltamisalan rajauksella on varsin olennainen merkitys luonnonsuojelun ja talousmetsänhoidon rajauksessa. Oikeudellisen johdonmukaisuuden vuoksi soveltamisalojen rajauksen on sekä metsälaissa että luonnonsuojelulaissa oltava asiallisesti samansisältöinen. 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 velvoitteet 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. Katsomme, 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 lisä kustannukset 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 tarpeettomasti 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 /ski

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 vaikuttaa maanomistajien asemaan tavalla, joka ei ole luontodirektiivin tarkoituksen mukainen.”

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Erkki Pulliainen /vihr

Janne Viitamies /sd

