18.10.2022

Eduskunta/Ympäristövaliokunta
00102 EDUSKUNTA

Eduskunnan kirje 12.10.2022 / HE 76/2022 vp / Lausuntopyyntö

Kemijoki Oy:n lausunto ympäristövaliokunnalle luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022)

Kemijoki Oy esittää lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta seuraavaa:

1. Esityksen pääasiallinen sisältö

Kemijoki Oy pitää lakiesityksen tavoitetta luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi hyvänä. Yhtiö edistää jo tällä hetkellä vesivoiman tuottajana ilmastonmuutoksen ehkäisemisen ja luonnonsuojelulain uudistuksen mukaisia tavoitteita.

Yhtiö pitää suojelutavoitteiden ohella tärkeänä, että elinkeinotoiminnan edellytykset turvataan Suomessa sekä että lupien saaminen on investoijien näkökulmasta ennakoitavissa varsinkin nykyisessä energia- ja geopoliittisessa kriisissä. Luvanmyöntämisen edellytyksiä on syytä joustavoittaa ja pitkäkestoisia lupamenettelyitä nopeuttaa. Lainsäätäjän tulisi pyrkiä hallinnollisten menettelyiden ja elinkeinotoimintaan liittyvän lainsäädännön selkeyttämiseen ja yksinkertaistamiseen. Tämä tulee huomioida myös muun sektorikohtaisen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

2. Perustuslain rajoitusedellytykset

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut vesivoiman kuuluvan omaisuudensuojan piiriin (mm. PeVL 18/1983 vp). Perustuslakivaliokunnan vahvistamien perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaan myös omaisuudensuojan rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia sekä välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen (luonnonsuojelu) saavuttamiseksi. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Tämä koskee myös uuden luonnonsuojelulain sääntelyä.

Kemijoki Oy toteaa, että hallituksen esitys ei täytä varovaisuusperiaatetta sekä uhanalais- ja korvaussääntelyä koskevilta osin edellä mainittuja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Monitulkinnallisesti ja ristiriitaisesti kirjattujen lainsäännösten ja lain esitöiden todelliset vaikutukset elinkeinotoimintaan jäävät epäselviksi. Lain omaisuudensuojaan liittyvät vaikutukset ilmenevät monelta osin lakitekstin sijasta lain esitöistä.

Yhtiön käsityksen mukaan lakiehdotuksen sisältämä asetuksenantovaltuus on perustuslain vastainen. Suojeltavista luontotyypeistä tulisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti (mm. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp) säätää lailla, ei asetuksella. Perustuslakivaliokunnan tulisikin

lausua esityksestä asetuksenantovaltuuden, mutta myös ainakin suojelu- ja korvaussäännösten sekä perusoikeuksiin liittyvien vaikutusten osalta.

3. Pykäläkohtaiset esitykset

7 § - Varovaisuusperiaate

Luonnonsuojelulakiin ei tule lisätä varovaisuusperiaatetta koskevaa säännöstä osaksi kirjoitettua pakottavaa oikeutta. Varovaisuusperiaatteen tapauskohtainen velvoittavuus ennakkotapausvaikutuksen ja oikeudellisen periaatteen tasolla on yhtiön näkemyksen mukaan kuitenkin perusteltavissa.

Varovaisuusperiaate johtaa lupaharkinnan yhteydessä epätodennäköisten vahingollisten ympäristövaikutusten minimointiin ”varmuuden vuoksi”. Lakiin säädettävänä velvoitteena varovaisuusperiaate aiheuttaisi lähes varmuudella myös sen, että lupahakemuksia tultaisiin enenevässä määrin epäämään ja lupapäätöksiin lisäämään tarpeettomia lupamääräyksiä hyvin vähäisenkin luonnontieteellisen epävarmuuden perusteella. Tämä puolestaan heikentäisi elinkeinotoiminnan ja luonnonsuojelusäännösten soveltamisen ennakoitavuutta ja hyväksyttävyyttä sekä antaisi lainsoveltajalle hallintolainsäädännön vastaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa. Lupapäätösten tulisi perustua hankkeen todellisiin tosiseikkoihin ja olosuhteisiin, ei sen sijaan varovaisuusperiaatteeseen.

Kemijoki Oy huomauttaa myös, ettei varovaisuusperiaatteella voida syrjäyttää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) annetun lain 37 §:n vaatimuksia koskien mm. sitä, että hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi ja että päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Samassa säännöksessä määrätään myös, että hallintotuomioistuimen ja päätöksen tehneen viranomaisen on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla, ja että viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. Vastaavat velvollisuudet koskien viranomaisten toimintaa hallintopäätöksissä sisältyvät mm hallintolain (434/2003) 6 §:ään ja 31 §:ään. Ympäristövaliokunnan tulisikin mietinnössään kiinnittää erityistä huomiota em. tuomioistuimien ja viranomaisten velvollisuuksiin, joita ei voida kiertää viittauksilla varovaisuusperusteeseen.

Varovaisuusperiaatteen määritelmä on epäselvä ja poikkeaa sekä ympäristönsuojelulaista (20 §) että EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä (T-392/02, kohta 130). EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan myös varovaisuusperiaatetta sovellettaessa tulee ottaa huomioon suhteellisuusperiaate. Tuomioistuimen ratkaisussa todetaan seuraavasti: ”Se, että aineen hyväksymisen pysyttämisen edellytykseksi asetettaisiin näytön esittäminen kaikkien, jopa täysin hypoteettistenkin vaarojen puuttumisesta, olisi sekä järjenvastaista — koska tällaista näyttöä on yleensä mahdotonta esittää tieteellisestä näkökulmasta, kun "nollariskiä" ei käytännössä ole olemassa — että suhteellisuusperiaatteen vastaista”.

18.10.2022

64 § ja 65 § - Uhanalaiset luontotyypit ja Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen

Uuden luonnonsuojelulain 65 §:n mukaan ”*viranomaisten on otettava uhanalaiset luontotyypit huomioon päätöksenteossaan noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä*”. Kemijoki Oy katsoo, että luonnonsuojelulakiin ei tule lisätä uhanalaisia luontotyyppejä huomioivaa suojelusäännöstä. Uhanalaisia luontotyyppejä ei ole voimassa olevan luonnonsuojelulain tai muunkaan lain nojalla suojeltu eikä niitä tule ottaa huomioon viranomaispäätöksenteossa.

Lakimuutos olisi merkittävä tiukennus luontotyyppisuojeluun. Esityksen mukainen uhanalaisten luontotyyppien suojelu vaarantaa koko elinkeinosektorin lupajärjestelmän toimivuuden. Suojeluarvoiltaan hyvin vaihtelevien uhanalaisten luontotyyppien suojelulle ei ole useissa tapauksissa myöskään riittäviä luonnontieteellisiä perusteita. Voimassa olevan luonnonsuojelulain (29 §) luontotyyppien suojelua koskevan kaltaiset säännökset turvaavat hyvin luontotyyppien monimuotoisuutta.

Kemijoki Oy toteaa, että luonnonsuojelulain 65 §:n sanamuoto johtaa tulkinnalliseen epäselvyyteen siitä, miten uhanalaiset luontotyypit tulee huomioida lupaharkinnassa ja muussa päätöksenteossa. Vaikka lain esitöiden mukaan uhanalaiset luontotyypit eivät ”sellaisenaan” olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä, on Kemijoki Oy:n näkemyksen mukaan olemassa tosiasiassa suuri riski, että nimenomaan muiden lakien luvanmyöntämisedellytykset ja lupamääräykset tiukentuvat kohtuuttomasti.

Varsinaisen lakitekstin mukaan viranomaisten ”*on otettava uhanalaiset luontotyypit huomioon*” muiden lakien mukaisessa päätöksenteossaan. Yhtiön näkemyksen mukaan pykäläsäännös ja lain esityöt ovat ristiriidassa keskenään. Hallituksen esityksen mukaan uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamista koskeva säännös olisi luonteeltaan informatiivinen, mutta se velvoittaisi kuitenkin huomioimaan uhanlaiset luontotyypit päätösharkinnassa. Kemijoki Oy toteaa, että toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, säännös ei siis nyt kirjoitetussa muodossaan ole ainoastaan informatiivinen.

Lainkohdan sanamuoto herättää myös siinä mielessä ihmetystä, että uhanalaiset luontotyypit on otettava huomioon päätöksenteossa noudattaen ”muussa lainsäädännössä” luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä. Käsityksemme mukaan tällä hetkellä myöskään muussa lainsäädännössä ei ole uhanlaisia luontotyyppejä koskevia säännöksiä, joiden mukaan ne tulisi suojella tai muuten huomioida viranomaisten päätöksissä.

Uuden luonnonsuojelulain ja sen esitöiden ristiriitaisuutta korostaa lisäksi hallituksen esityksen kirjaus, jonka mukaan vesilain lupaharkinta perustuu lähtökohtaisesti yleiseen intressivertailuun, jossa on otettava huomion muun ohella myös esimerkiksi uhanalaisille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvat vaikutukset. Tämä puoltaa yhtiön näkemystä siitä, että uhanalaiseksi määritetyillä luontotyypeillä on suora välitön vaikutus mm. vesiluvan myöntämisedellytyksiin.

Ehdotuksen mukaan uhanalaiset luontotyypit määriteltäisiin jatkossa asetuksella. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus (2018) mukaan koko

maassa uhanalaisiksi arvioitiin 186 luontotyyppiä, joten pinta-alallisesti asiassa on kyse merkittävästä muutoksesta.

Lisäksi Kemijoki Oy vastustaa ehdottomasti lainvalmistelutyön yhteydessä tehtyä alustavaa esitystä, jonka mukaan luonnonsuojeluasetuksen mukaiseen uhanlaisten luontotyyppien listaan sisällytettäisiin suuret joet (esim. Kemijoki). Tähän saakka luontotyyppisuojelulla on pyritty perustuslain omaisuudensuojanäkökohdat huomioiden suojelemaan lähinnä pienialaisia luonnonmonimuotoisuuden kannalta merkittäviä kohteita. Suurten jokien sisällyttäminen uuteen luonnonsuojeluasetukseen ei täytä edellä kohdassa 2 mainittuja perusoikeuksien rajoitusedellytysten kriteereitä eikä myöskään luontotyyppisuojelun ekologisia edellytyksiä. Lainsäätäjän tulee varmistaa, että myös asetusmuutos noudattaa perustuslain vaatimuksia ja lainsäätäjän tarkoitusta.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesta uhanlaissuojelusta aiheutunutta merkityksellistä haittaa ei esitetä lakiesityksen mukaan korvattavaksi. Kemijoki Oy viittaa tältä osin valtion korvausvelvollisuutta koskevan (113 §) kappaleen kohdalla lausumaansa ja katsoo, että jos luonnonsuojelulain 65 §:n ja 78 §:n uhanlaissuojeluun liittyviä säännöksiä ei poisteta lakiesityksestä, tulee 113 §:n korvaussäännös ulottaa koskemaan myös kyseisiä säännöksiä.

78 § - Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen

Uuden pykälän mukaan ”Viranomaisten on otettava uhanalaiset eliölajit huomioon päätöksenteossa noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä.”

Pelkästään lajin uhanalaisuudella ei voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa ole välittömiä oikeusvaikutuksia, vaan oikeusvaikutus on kytketty vasta lajin määräämiseen esim. rauhoitettavaksi, erityisesti suojeltavaksi taikka luonto- ja lintudirektiivien suojelemiksi lajeiksi. Myös uuden luonnonsuojelulain tulee olla samansisältöinen siten, ettei pelkkä lajin uhanalaisuus tuo välittömiä tai välillisiä oikeusvaikutuksia.

Hallituksen esityksen mukaan uusi luonnonsuojelulaki ei kuitenkaan muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan edellytyksiä, eikä ”sellaisenaan” myöskään olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen esteenä. Lain esitöiden mukaan viranomaisen tulisi kuitenkin ottaa uhanalaiset lajit huomioon muun muassa vesilupaa sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavoja koskevassa päätöksenteossa.

Kuten 65 §:n luontotyyppejä koskevan säännöksen kohdalla on todettu, lakiesityksen sanamuoto ja lain esitöiden ristiriitaiset kirjaukset johtavat myös tässä tulkinnalliseen epäselvyyteen siitä, millä tavalla lainkohta tulee huomioida lupamenettelyissä ja muussa päätöksenteossa.

Suomen lajiston uhanalaisuusarvioinnin (2019) tulosten mukaan 2 667 lajia arvioitiin uhanalaisiksi. Uhanalaiseksi arvioidun lajin määrääminen uhanalaiseksi tapahtuisi jatkossakin nykyisen lain tapaan asetuksella.

Lajien uhanalaisuuden muuttaminen suojeluperusteeksi tulisi muuttamaan Suomen suojelujärjestelmää sekä yhteiskunnan taloudellisia toimintoja ja

rakenteita ennakoimattomin vaikutuksin. Uhanalaisten lajien määrä on niin suuri, että elinkeinotoiminnan harjoittaminen ja lupien myöntäminen vaikeutuisi olennaisesti Suomessa.

Luonnonsuojelulain 78 §:n mukaisesta suojelusta aiheutunutta merkityksellistä haittaa ei esitetä lakiesityksen mukaan korvattavaksi. Kemijoki Oy viittaa tältä osin valtion korvausvelvollisuutta (113 §) koskevan kappaleen kohdalla lausumaansa.

84 § - Yleispoikkeus eräistä rauhoitussäännöksistä

Uudessa luonnonsuojelulaissa lakiperusteiseen rauhoitettuja lajeja koskevaan yleispoikkeussäännökseen ei esitetä muutoksia. Kemijoki Oy katsoo, että lakiteksti voidaan säilyttää sellaisenaan. Luonnonsuojelulain 84 §:n tulkintaa tulee kuitenkin ohjata lainsäätäjän tarkoituksen toteutumisen varmistamiseksi hallituksen esityksessä.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan (KHO:2015:3) päätynyt ympäristöluvan epäävään ratkaisuun ja katsonut, ettei teollisessa mittakaavassa harjoitettu turvetuotanto ollut LSL 48.1 §:n (vastaa uutta 84 §:ä) poikkeussäännöksessä tarkoitettua alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan. KHO:n päätöstä sovelletaan ympäristöviranomaisten toimesta yleisesti ennakkotapauksena siten, että esim. vesivoiman rakentamistoimintaa tai voimalaitoksen (laitteen) käyttämistä ei katsota rauhoitettujen lajien osalta yleispoikkeuksen piiriin kuuluvaksi toiminnaksi. Tämä ei ole voimassa olevan luonnonsuojelulain - eikä yhtiön näkemyksen mukaan myöskään valmisteilla olevan lain - lainsäätäjän tarkoituksen mukainen tulkinta.

Kemijoki Oy katsoo, että asian selkeyttämiseksi hallituksen esityksessä tulisi todeta selkeästi lakiin perustuvan poikkeussäännöksen soveltamisala siten, että myös teollisuuslaitoksen rakentaminen ja sen käyttäminen - mukaan lukien veden virtaaman ja tason muuttaminen - kuuluu poikkeussäännöksen soveltamisalan piiriin.

113 § - Valtion korvausvelvollisuus

Valtion korvausvelvollisuuspykälä on pitkä ja vaikeaselkoinen. Korvaussäännöstä olisi syytä selkeyttää.

Perustuslaillisen omaisuudensuojan johdosta kaikkiin luonnonsuojelulain säännöksiin, joista voi aiheutua maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa, tulee liittyä korvaussäännös. Luonnonsuojelulain 8 lukuun sisältyviin eläin- ja kasvilajien rauhoitussäännöksiä sekä uhanalaisen luontotyypin huomioon ottamista koskevaa suojelua ei esitetä kuuluvaksi korvaussäännöksen piiriin. Myös kyseisistä säännöksistä aiheutuu maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle usein merkityksellistä haittaa, joka tulee korvata.

18.10.2022

11 luku - Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio

Luonnonsuojelulain 11 Luvun säännöksillä mahdollistettaisiin suojelluille luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten vapaaehtoinen hyvittäminen. Kyse olisi toiminnanharjoittajan vastuullisesta yritystoiminnasta ja sen todentamisesta esimerkiksi rahoittajalle, asiakkaille, tai kansalaisyhteiskunnalle.

Nykytilanteessakin kompensaatiotoimenpiteitä on sovellettu luonnonsuojelulain säännösten puuttumisesta huolimatta poikkeuslupien myöntämisen yhteydessä.

Kemijoki Oy kannattaa vapaaehtoisen ekologisen kompensaation, suojeluarvojen heikentämisen hyvittämisen ja niitä koskevien toimenpiteiden sisällyttämistä luonnonsuojelulakiin. Kompensaatiosääntely ei saa kuitenkaan tiukentaa luvanmyöntämisedellytyksiä esim. siten, että jos vapaaehtoisiin toimenpiteisiin ei ryhdytä, lupa evätään tai lupamääräyksiä kiristetään. Kompensaatiomenettelyä voi toteuttaa edelleen aiemman käytännön mukaisesti yhteistyössä ympäristöviranomaisten kanssa poikkeuslupamenettelyiden yhteydessä.

Yhteenveto

Ympäristövaliokunnan ei varsinkaan nykyisessä energia- ja geopoliittisessa kriisissä tulisi puoltaa oikeustilaa ja investointiympäristöä entisestään heikentäviä ehdotuksia.

Mikäli lakiesitys nykymuodossaan kuitenkin etenee, ympäristövaliokunnan tulisi edellyttää, että hallitus seuraa varovaisuusperiaatteen ja uhanalaisten luontotyyppien sääntelyn soveltamiskäytäntöä ja että epäkohtiin ja investointeja estäviin vaikutuksiin puututaan.

Lainsäädännöllä ei tulisi heikentää ennustettavuutta tai pitkittää lupien käsittelyaikoja. Ympäristönsuojelun tasosta ei ole kuitenkaan tarvetta tinkiä.

Rovaniemellä 18. päivänä lokakuuta 2022

Kemijoki Oy

Tuomas Timonen
Toimitusjohtaja