



**KUNTA
LIITTO**



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

KUNTIEN TEHTÄVIEN KEHITTÄMINEN LUONNONSUOJELULAISSA

Luonnonsuojelulain uudistuksen projekti I:n alatyöryhmän muistio
10.9.2020

Sisältö

1	Ryhmän toimeksianto	3
1.1	Tausta	3
1.2	Luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen	4
1.3	Alatyöryhmän asettaminen, tavoitteet ja tehtävä	5
1.4	Alatyöryhmän työskentely	6
2	Luonnonsuojelulain nykytilanne lyhyesti tehtävänannon näkökulmasta	7
2.1	Luonnonsuojelulaki ja lain esityöt	7
2.2	Oikeuskirjallisuus	7
2.3	Kuntien luonnonsuojelun lainsäädännöllinen raami ja reunaehdot	9
2.3.1	EU- ja muu kansainvälinen taso	9
2.3.2	Kansallinen lainsäädäntö	9
3	Ehdotukset kunnan edistämistehtävän kehittämiseksi	11
3.1	Yleistä	11
3.2	Edistämistehtävän reunaehdot ja muuta huomioitavaa	12
3.3	Ryhmän ehdotukset liittyen edistämistehtävään	15
3.3.1	Edistämistehtävä säännösten osalta	15
3.3.2	Edistämistehtävän alueellinen soveltamisala	16
3.3.3	Edistämistehtävän sanamuodon modernisointi	16
3.3.4	Yhteistyö edistämistehtävän näkökulmasta	17
3.3.5	Luontotiedot ja niiden hallinta edistämistehtävän näkökulmasta	18
3.3.6	Ekologinen verkosto edistämistehtävän näkökulmasta	19
3.3.7	Luonnonsuojelusuunnittelu ja -ohjelmatyö edistämistehtävän näkökulmasta	20
3.3.8	Luontokasvatus ja -tietoisuus edistämistehtävän näkökulmasta	22
3.3.9	Kunnan resurssit ja asiantuntemus edistämistehtävän näkökulmasta	22
4	Muita esiin tulleita kehittämistarpeita luonnonsuojelulaissa	25
4.1	Yleisiä havaintoja kuntien tehtävien näkökulmasta	26
4.2	Eriyiset havainnot liittyen kuntien tehtäviin	27
4.3	Muita esiin tulleita luonnonsuojelulain kehittämissuhteita	27
5	Loppusanat	28
	Aineistoluetelo	31
	Liite: Eriävä mielipide	33

1 Ryhmän toimeksianto

1.1 Tausta

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) ja -asetus (160/1997) ovat olleet voimassa runsaat 20 vuotta. Luonnonsuojelulain päätavoitteena on turvata luonnon monimuotoisuutta, minkä lisäksi sen tarkoituksena on lisätä luonnontuntemusta ja yleistä luonnonharrastusta, vaalia luonnonkauneutta ja maisema-arvoja, tukea luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja edistää luonnontutkimusta.

Luonnonsuojelulain säännöksillä turvataan Suomen luontoa ennen kaikkea rauhoittamalla luonnonsuojelualueita sekä suojelemalla luontotyyppijä ja lajeja. Lain avulla pyritään turvaamaan Suomen lajien ja luontotyyppien elinvoimaisuus, eli saavuttamaan ja ylläpitämään niiden suotuisa suojelun taso. Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa on 12 lukua. Laissa on säännökset mm. luonnonsuojelun suunnittelusta, luonnonsuojelualueista ja luonnonmuistomerkeistä, luontotyyppien, eliölajien ja maiseman suojelusta, luonnonsuojelun toteuttamisesta, Natura 2000 -verkostosta, toimenpidekielloista, pakkokeinoista ja rangaistuksista sekä muutoksenhausta.

Luonnonsuojelulain mukaan luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle, mutta myös muilla toimijoilla on lain soveltamisessa oma roolinsa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan ja sille kuuluu suurin osa luonnonsuojelulain toimeenpanotehtävistä. Näitä ovat muun ohella lain säännöksistä haettavien poikkeuslupien käsittely ja lausuntojen antaminen luonnonsuojelun kannalta merkityksellisten hankkeiden kohdalla. Myös kunnalle on laissa määritelty oma tehtävänsä. Luonnonsuojelulain 6.3 §:n mukaan ”Kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan”. Lisäksi luonnonsuojelulain mukaisia tehtäviä kuuluu Metsähallitukselle, liittyen sen asemaan valtion maa- ja vesiomaisuuden haltijana, sekä Suomen ympäristökeskukselle.

Luonnonsuojelulainsäädännön toimivuus on arvioitu vuonna 2010 (SY 27/2010) ja tämä arvio on päivitetty kesäkuussa 2020 (SYKEra 19/2020). Vuoden 2010 arvioinnissa todetun mukaan erityisesti maankäytön muutokset ja luonnonvarojen käytön intensiivisyys ovat merkinneet monimuotoisuuden vähenemisen jatkumista, jota lainsäädäntö ei ole osaltaan onnistunut pysäyttämään. Toimivuusarvioinnin johtopäätösten mukaan maankäyttöä kos-

kevassa päätöksenteossa tulisi paremmin huomioida luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyys, luonnon monimuotoisuuden säilyminen myös luonnonsuojelualueiden ulkopuolella sekä ekosysteemipalveluiden ylläpito. Lisäksi luontotyyppien ja lajien suojelun toimivuus ja vaikuttavuus edellyttävät uusia toimenpiteitä. Toimivuusarvioinnissa on tunnistettu myös, että monimuotoisuutta tukevat toimet voivat edellyttää taloudellisia kannustimia. Uudeman, vuonna 2020 valmistuneen arvioinnin tulokset ovat hyvin samansuuntaisia ja edellisen arvioinnin johtopäätökset ovat nekin yhä pääosin ajankohtaisia. Luonnonsuojelulain keinovalikoimaa tulisi edelleen monipuolistaa, vahvistaa ekologisten prosessien merkitystä lainsäädännössä, tunnistaa luonnonsuojelulain ja muun lainsäädännön yhteydet nykyistä paremmin, vahvistaa luontotyyppien ja lajien suojelua sekä kehittää tietopohjaa ja tiedon hallintaa. Myös lain kannustavuuden ja monimuotoisuuden edistämistehtäviä tulisi arvioinnin mukaan kehittää.

Arvioinnin johtopäätöksissä nostetaan esiin myös kuntien potentiaali edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan, jonka vahvistamista pidetään tärkeänä kehityskohteenä. Ehdotuksena on esimerkiksi täsmentää luonnon- ja maisemansuojelun edistämistä koskevaa lainsäädäntöä kuntien osalta ja kehittää kannustimia tai hankkeita ja toimijaverkostoja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi kunnissa.

1.2 Luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen

Ympäristöministeriö on 16.12.2019 asettanut edellä esitettyjen tarpeiden perusteella hankkeen luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi. Hanke sisältää kolme kokonaisuutta: luonnonsuojelulain (1096/1996) ja -asetuksen (160/1997) sekä luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn ja ennaltaehkäisyn lainsäädännön uudistamista valmistelevat projektit I ja II sekä projektin III ekologisen kompensaation kehittämiseksi.

Luonnonsuojelulain ja -asetuksen uudistamista koskevan projektin (I) tehtävänä on valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi. Ehdotusten laadinnassa otetaan huomioon mm. hallitusohjelman tavoitteet, tehdyt selvitykset lain toimivuudesta sekä lajien ja luontotyyppien suojelun nykytilasta. Koko hankkeen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua lainsäädännön toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamisen myötä, lisätä luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä tehostaa ja selkeyttää hallinnollisia menettelyjä. Varsinaisen luonnonsuojelulain valmistelussa kiinnitetään asettamiskirjeen mukaan erityistä huomiota laji- ja luontotyyppisuojelun, ekosysteemipalvelujen, suojelualueiden kytkeytyneisyyden, kannustavuuden, ekologisen kompensaation sekä monimuotoisuuden edistämistehtävien kehittämiseen. Lisäksi valmistelussa tarkastellaan luonnonsuojelulain yhteyksiä muuhun keskeiseen maankäyttöön liittyvään sääntelyyn ja otetaan huomioon tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Ehdotuksen valmistelussa on myös otettava huomioon saamelaiden kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2021.

Projektin II osalta keskeinen tausta on se, että voimassa oleva luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien vahinkojen korvaamisesta koskeva järjestelmä perustuu asetustasoiseen ympäristöministeriön päätökseen (1626/1991). Maakotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta puolestaan säädetään valtioneuvoston asetuksella (8/2002). Korvausmenettelyn kehittämistä koskevassa selvityksessä sekä korvausmenettelyn ja ennaltaehkäisyn lainsäädäntöä vuosina 2018–2019 valmistelleen hankkeen loppuraportissa

esitetään, että rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä säädettäisiin uudella lailla. Hanke on edennyt aikataulussa ja luonnoksessa hallituksen esitykseksi on keskeistä luonnonsuojelun edistäminen vahvistamalla suojelun hyväksyttävyyttä. Lakihankkeella on yhteys myös kuntien luonnonsuojelun edistämistehtäviin. Kuntien luonnonsuojelun edistämistehtävään voidaan nähdä liittyvän vahinkojen ennaltaehkäisemisen avustuksia koskeva sääntely, jossa myös kuntien on mahdollista saada avustusta vahinkojen ennaltaehkäiseviin, vapaaehtoisin toimenpiteisiin. Lisäksi kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen lakisääteisenä tehtävänä olisi luonnoksen mukaan vahinkojen toteaminen ja erältä osin myös niiden arviointi. Tätä koskevan hallituksen esityksen on tarkoitus valmistua jo syksyllä 2020.

Projektissa III on kyse ekologisen kompensaation kehittämisestä. Ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan yleisesti sitä, että ihmisen toiminnasta luonnon monimuotoisuudelle yhtäällä aiheutunut haitta hyvitetään tietyin edellytyksin lisäämällä luonnon monimuotoisuutta toisaalla. Kansallisessa luonnonsuojelulainsäädännössä ekologisesta kompensaatiosta ei ole säännöksiä, eikä ekologista kompensaatiota ole Suomessa koordinoitusti kokeiltu. Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittämistä on tarkasteltu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintahankkeen puitteissa (VN-TEAS 76/2018). Projektin tehtävänä on selvitysten perusteella arvioida lainsäädännön uudistustarpeita ja valmistella sen pohjalta ehdotukset ekologisen kompensaation järjestämisestä. Projektin tehtäväksi kuuluu myös ekologisen kompensaation pilottihankkeiden suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi.

Tässä kuntien tehtäviä ja roolia luonnonsuojelussa koskevassa muistiossa on keskitytty luonnonsuojelulain uudistamista koskevaan hankkeeseen (projekti I).

1.3 Alatyöryhmän asettaminen, tavoitteet ja tehtävä

Kuntien tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö (Laki kuntien ympäristöhallinnosta, 3 §). Kunnissa onkin paikallista asiantuntemusta kunnan oman alueen luonnon erityispiirteistä sekä monia mahdollisuuksia edistää luonnon monimuotoisuutta mm. maankäytön suunnittelun ja muun luonnon monimuotoisuuden suojelua edistävien toimenpiteiden kautta. Tuore selvitys myös osoittaa, että kunnissa olisi halukkuutta vahvistaa luonnonsuojelutoimia (Suomen ympäristökeskus & Kuntaliitto, Luontoviisaat kunnat –esiselvitys 2020). Selvityksen mukaan valtaosassa kunnista turvataan luonnon monimuotoisuutta erilaisilla toimilla jo nyt ja luontoa halutaan vaalia, koska sen koetaan lisäävän kunnan vetovoimaisuutta. Kunnat muun muassa torjuvat haitallisia vieraslajeja, toteuttavat suojeluhankkeita, kunnostavat vesistöjä, uudistavat metsien ja viheralueiden hoitokäytäntöjään sekä ottavat luonnon monimuotoisuuden huomioon maankäytön suunnittelussaan. Kunnat myös lisäävät kuntalaisten luontotietoisuutta erilaisella valistuksella ja viestinnällä.

Luonnonsuojelulain 6 §:n mukaan kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Lisäksi kunta päättää saman lain mukaan yksityismaiden luonnonmuistomerkkien rauhoituksesta ja sen lakkauttamisesta. Kuntien aktiivisuus luonnonsuojeluasioissa kuitenkin vaihtelee runsaasti, eikä luonnonsuojelulain 6 §:n säännös anna tarkempaa ohjeistusta tai velvoitteita monimuotoisuuden edistämiseksi. Luonnonsuojelulain valmistelun

yhteydessä on noussut esiin tarve selvittää laissa olevan, kuntien luonnonsuojelulain edistämistehtäviä koskevan säännöksen kehittämismahdollisuuksia ja ylipäättään tarkastella kuntien asemaa osana luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja ympäristöhallintoa. Luonnonsuojelulain valmistelun sihteeristö ehdotti, että kuntien luonnonsuojeluun liittyvien edistämistehtävien kehittämistä varten perustettaisiin oma alatyöryhmä.

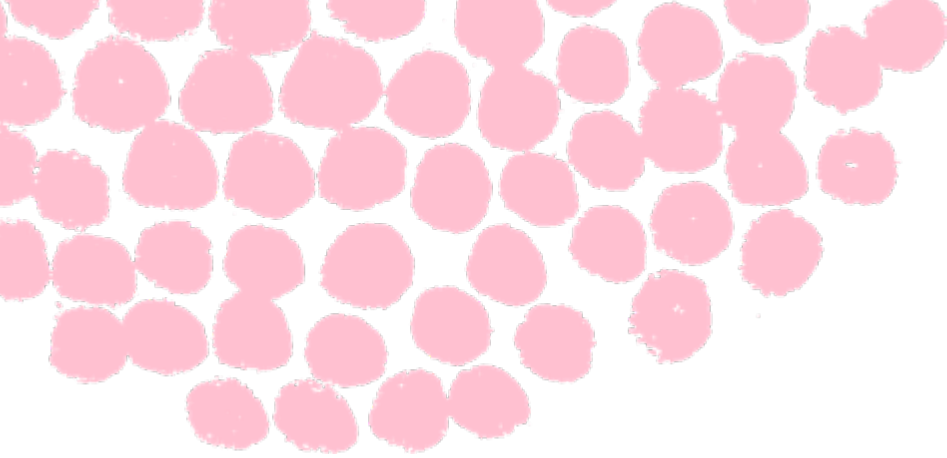
Ehdotus sai kannatusta ja projekti I päätti kokouksessaan 7.4.2020 asettaa alatyöryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus tai ehdotuksia kuntien tehtävistä luonnonsuojelulain uudistuksessa. Alatyöryhmän asettamiskirjeessä todetaan, että luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvien luonnon ja maiseman suojelun ja hoidon edistämiseksi on syytä selvittää tarkemmin kuntien tehtävien kehittämismahdollisuuksia sekä edistämistehtävän sisällön määrittelyä. Alatyöryhmän tehtävänä on valmistella alustavia ja tarvittaessa vaihtoehtoisia ehdotuksia projektin käsittelyä varten. Ryhmän puheenjohtajana toimi ympäristöpäällikkö Miira Riipinen Kuntaliitosta. Ryhmän jäseninä olivat ympäristöjohtaja Tarja Söderman (Espoon kaupunki), ympäristöpäällikkö Vesa Vanninen (Pirkkalan kunta), ympäristönsuojelusuunnittelija Timo Perätie (Kuopion kaupunki), ympäristöpäällikkö Teresa Ojala (Arktisen Lapin ympäristönsuojelu), ympäristöasiantuntija Silja Aalto (Uudenmaan liitto), lakimies Anna-Rosa Asikainen (Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry) ja erityisasiantuntija Tapani Veistola (Suomen luonnonsuojeluliitto). Ryhmän sihteerinä toimivat hallitussihteerit Pasi Kallio ympäristöministeriöstä ja lakimies Minna Mättö Kuntaliitosta. Ryhmän toimikausi oli 20.4.–31.8.2020. Tässä muistiossa esitetään kyseisen alatyöryhmän näkemyksiä ja suosituksia kuntien edistämistehtävien kehittämiseksi, liittyen käynnissä olevaan luonnonsuojelulain uudistamiseen. Muistio edustaa työryhmän yhteistä näkemystä kuntatoimijoiden edistämistehtävästä luonnonsuojelulaissa, jäsenten taustatahojen muita näkemyksiä käsitellään projekti I -työryhmässä. Muistion luvussa 4 on lisäksi kuntatoimijoita edustavien jäsenten näkemyksiä liittyen muihin kehittämistarpeisiin luonnonsuojelulaissa.

Muistion tarkoituksena on luoda katsaus kunnan nykyisiin tehtäviin, sekä pohtia mahdollisuuksia kunnan luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävän kehittämisen osalta. Kunnan tehtäviin mahdollisesti liittyvät yhteiskunnalliset kysymykset tulevat pohdittavaksi varsinaisen, luonnonsuojelulain uudistamista valmistelevan projektiryhmän työssä, jossa myös edistämistehtävien mahdollisten muutosten oikeudenmukaisuus ja hyväksyttävyyys tulevat arvioituksi.

1.4 Alatyöryhmän työskentely

Alatyöryhmällä oli kahdeksan kokousta. Kokouksissa kuultiin asiantuntijoita Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksesta, Metsähallituksen luontopalveluista, Jyväskylän yliopistolta ja Suomen ympäristökeskuksesta. Lisäksi alatyöryhmän työtä esiteltiin pienten kuntien verkoston kokouksessa (etänä) 12.6.2020 sekä luonnonsuojelulain uudistuksen projekti I:n kokouksessa 16.6.2020. Alatyöryhmän muistio esillä on luonnonsuojelulain uudistuksen projekti I:n kokouksessa 15.9.2020.

Muistiluonnoksesta on alatyöryhmän työn kuluessa pyydetty kommentteja jäsenten taustaorganisaatioiden asiantuntijoiden lisäksi muiden maakuntien liittojen sekä Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen asiantuntijoilta.



2 Luonnonsuojelulain nykytilanne lyhyesti tehtävänannon näkökulmasta

2.1 Luonnonsuojelulaki ja lain esityöt

Luonnonsuojelulain 6 §:ssä säädetään luonnonsuojelun hallinnosta. LSL 6 § 3 momentin mukaan ”Kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan.” Lain esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa pääosin voimassa olevan lain 16 d §:n 1-3 momenttia, eikä pykälässä mainittujen eri viranomaisten keskinäistä tehtäväjakoa ole tarkoitettu muuttaa nykyisestä.¹ Kunnan edistämistehtävästä säädettiin alun perin 1990-luvun alussa. Tuolloin lain esitöissä todettiin, että luonnonsuojelulakiin otetaan siitä puuttuvat säännökset luonnonsuojeluhallinnosta ja viranomaisten luonnonsuojelutehtävistä. Lain esitöissä on katsottu, että ”Tehtävät soveltuvat lähinnä ympäristönsuojelulautakunnalle, joka huolehtii muistakin keskeisimmistä ympäristönsuojelutehtävistä kunnassa.”²

Luonnonsuojelulaista tai sen esitöistä ei siten ole saatavissa juuri tulkinta-apua siihen, mitä kunnan edistämistehtäviin on ajateltu sisältyvän. Luonnonsuojelulakiin ei muutoinkaan sisälly kunnan edistämistehtävää tarkentavaa sääntelyä, lukuun ottamatta lain 26 §:n luonnonmuistomerkkien perustamiseen liittyvää kunnan toimivaltaa sekä 61 §:n mukaista kunnan valitusoikeutta. Kunnan luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävän sisällön määrittely on lain tasolla jäänyt siten varsin suppeaksi.

2.2 Oikeuskirjallisuus

Kunnan asemaa ja sen tehtäviä luonnonsuojelulaissa on tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa varsin vähän, eikä myöskään sieltä ole löydettävissä merkittävää tulkinta-apua kunnan

¹ HE 79/1996 vp, s. 28.

² HE 33/1990 vp, s. 5.

luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävän määrittelyn tueksi. Oikeuskirjallisuudesta voidaan nostaa kaksi esimerkkiä, joissa kunnan tehtäviä on edes pintapuolisesti käsitelty. Erkki Hollo toteaa ympäristöoikeuden yleisteoksessaan (2009) seuraavalla tavalla:

”Myös kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Sen muodollinen päätösvalta luonnonsuojelulain mukaan rajoittuu kuitenkin lähinnä luonnonmuistomerkkeihin. Toisaalta kaavoituksessa ja maankäyttöpäätöksissään kunnan tulee edistää luonnonsuojelutavoitteiden toteutumista pyrkimällä osoittamaan tarvittavat aluevaraukset arvokkaille luonto- ja muille ympäristökohteille. Suojelumääräykset, joita tarkasteltiin edellä, eivät saa olla maanomistajalle kohtuuttomia.”³

Jukka Similä puolestaan esittää seuraavan tulkinnan luonnonsuojelulakia koskevassa kommentaarissaan (1997):

”Luonnonsuojelu on pääasiassa valtiollista, ei kunnallista, toimintaa. Perussy tähän on rahoitusvastuun jakaminen: suojelualueiden muodostamisen aiheuttamat huomattavat kustannukset jäävät järjestelmässämme valtion vastattavaksi. ... LSL 6 §:ssä säädetty kunnan velvollisuus edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan on kuitenkin tarkoitus toteuttaa pääasiassa muilla keinoilla kuin luonnonsuojelulailla. Kunnan tulee muun ohella ottaa tämä velvollisuus huomioon suunnitellessaan alueensa maankäyttöä.”⁴

Sekä Hollo että Similä nostavat esiin erityisesti kaavoituksen keskeisen merkityksen luonnonsuojelun edistämistehtävän toteuttamisessa. Kunnan tehtävistä kaavoituksessa säädetään kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslaissa erikseen ja luonnonsuojelulain 6 §:llä tulisi olla myös itsenäistä merkitystä luonnonsuojelulain omassa järjestelmässä. Maankäyttö- ja rakennuslain osalta on huomioitava, että ryhmän tehtävänä on pohtia kunnan edistämistehtävän kehittämistä luonnonsuojelulain soveltamisalan näkökulmasta. Selvää kuitenkin on, että nykyisessä luonnonsuojelulaissa kunnan tehtävät ovat hyvin rajalliset, liittyen käytännössä luonnonmuistomerkin perustamismenettelyyn.

Tämän muistion tarkoituksena ei ole ottaa laajemmin kantaa oikeuskirjallisuudessa esitettyihin, esimerkiksi oikeudenmukaisuuteen tai hyväksyttävyyteen liittyviin näkökulmiin, vaikka ne luonnollisesti vaikuttavat lain sisältöön ja sen soveltamiseen monin tavoin. Työryhmän tiukasta aikataulusta johtuen ei ole ollut mahdollista laajemmin perehtyä näihin sinänsä merkityksellisiin kysymyksiin.

³ Hollo 2009, s. 246-247.

⁴ Similä 1997, s. 42.

2.3 Kuntien luonnonsuojelun lainsäädännöllinen raami ja reunaehdot

2.3.1 EU- ja muu kansainvälinen taso

EU:n Biodiversiteettistrategiaa koskeva komission tiedonanto

EU-komission tuore tiedonanto EU:n biodiversiteettistrategiasta asettaa määrällisiä ja laadullisia tavoitteita EU:n luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle. Strategian toimeenpano jäsenvaltioissa tarkoittanee myös kansallisten luonnon monimuotoisuutta koskevan suunnittelun ja tavoiteasetannan järjestelmien uudelleen tarkastelua. Tiedonannossa esitetään mm., että kaikkien yli 20 000 asukkaan kuntien tulisi laatia nk. viherryttämissuunnitelma⁵ (eng. Urban Greening Plan) vuoden 2021 loppuun mennessä, ”jotta luonto voidaan palauttaa osaksi kaupunkeja ja jotta voidaan palkita yhteisön hyväksi tehtäviä toimia”. Suunnitelmiin olisi sisällytettävä toimenpiteitä, joilla luodaan biodiversiteetin ja helpon pääsyn periaatteiden mukaisia kaupunkimetsiä, kaupunkifarmeja, viherkattoja ja -seiniä, puistokatuja, kaupunkiniittyjä ja pensasaitoja. Niiden olisi myös autettava parantamaan viheralueiden välisiä yhteyksiä, lopettamaan torjunta-aineiden käyttö sekä rajoittamaan kaupunkien viheralueiden liiallista niittämistä ja muita biodiversiteetille haitallisia käytäntöjä. Työn helpottamiseksi komissio perustaa vuonna 2021 EU:n kaupunkien viherryttämisfoorumin osana uutta Green City Accord -aloitetta yhteistyössä kaupunkien ja kaupunginjohtajien kanssa.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Rahoitusperiaate sisältyy Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota rahoitusperiaatteeseen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.⁶ Kyseinen periaate on otettava huomioon kehitettäessä kuntien tehtäviä luonnonsuojelulaissa.

2.3.2 Kansallinen lainsäädäntö

Perustuslaki

Perustuslain näkökulmasta keskeisiä säännöksiä ovat etenkin sen 20 §:n ns. ympäristöperusoikeus sekä omaisuuden suoja koskeva 15 §. Perustuslain 20 §:n mukaan ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”. Sen ohella ”julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”. Perustuslain 15 §:n mukaan puolestaan ”jokaisen omaisuus on turvattu” ja ”omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla”.

⁵ Yleiskielessä viherryttäminen saatetaan Suomessa kokea osin negatiivisesti, eräänlaisena ’viherpeuna’, mutta kyseinen termi perustuu suoraan em. EU:n biodiversiteettistrategiaan.

⁶ PeVL 8/2019 vp; ks. esim. PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II.

Näiden ohella on otettava luonnollisesti huomioon myös kuntien itsehallinnollinen asema, josta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Sen perusteella ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”. Saman säännöksen 2 momentti edellyttää, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Edistämistehtävien muotoilun näkökulmasta myös muilla perustuslain vaatimuksilla – kuten PL 18 §:n mukaisella elinkeinovapaudella – saattaa olla merkitystä. Tässä muistiossa ei kuitenkaan ole tarpeen analysoida perustuslakia tarkemmin, sillä luonnonsuojelulakia koskevan tulevan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuus arvioidaan osana normaalia lainvalmistelua.

Kuntalaki

Kuntalain tarkoituksäännöksen mukaan (1 § 2 mom) kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Kuntalakiä uudistettaessa lain perusteluissa asiaa on avattu seuraavasti: ”Kestävän kehityksen periaatetta kunnan toiminnassa täsmennetään. Kunnan on toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Kunnan on vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia.”⁷

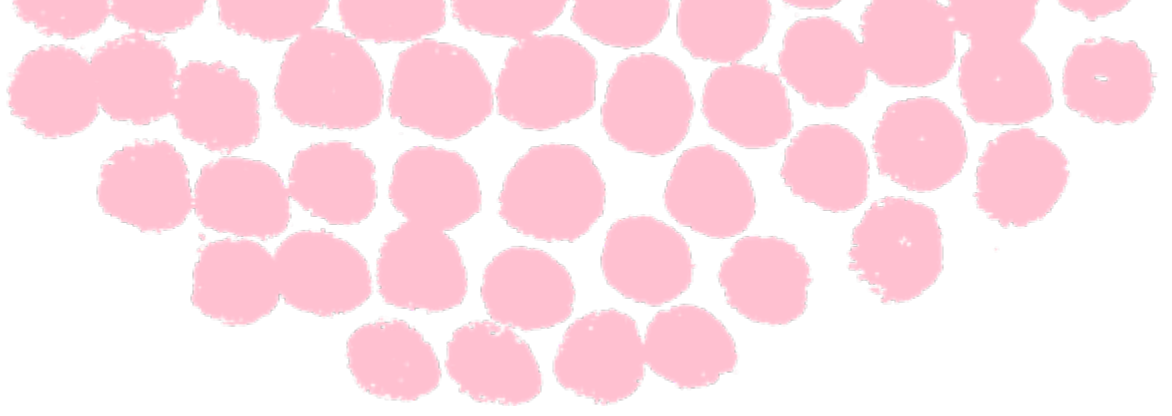
Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta

Laissa kuntien ympäristöhallinnosta on säädetty lain tarkoituksessa kunnan osalta: Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

Lain alkuperäisissä perusteluissa asiaa avataan seuraavasti (HE 196/1985 vp): ”Kunnan tehtävät ympäristönsuojelussa koskevat kaikkia ympäristönsuojelun osa-alueita, joita ovat muun muassa luonnonsuojelu, luonnon virkistyskäyttö, maisemansuojelu ja -hoito, viherrakentamisen edistäminen, vesiensuojelu, ilmansuojelu, meluntorjunta, kemikaalien aiheuttamien ympäristöhaittojen ehkäisy, öljyvahinkojen torjunta, luonnonvarojen suojeleminen, jätehuolto ja jätteiden hyödyntäminen. Kunnan ympäristönsuojelutehtävät ovat joko yleisiä tai ympäristönsuojelun kunkin osa-alueen erityistehtäviä. Yleiset ympäristönsuojelutehtävät määritellään pääasiassa tässä laissa. Ympäristönsuojelun eri osa-alueiden erityistehtävistä säädetään niitä koskevassa lainsäädännössä.”

Lakia on muutettu vuonna 1996 liittyen kuntalain uudistamiseen. Tuolloin sanamuotoon on tehty kestävä kehityksen ajatuksen mukaiset tarkistukset (HE 212/1996 vp) seuraavasti: ”Kunnan ympäristönsuojelun valvomista ja edistämistä koskevaa tehtävää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan olisi turvattava asukkaille elinympäristö, joka olisi terveellisen, viihtyisän ja virikkeitä antavan lisäksi luonnontaloudellisesti kestävä. Lisäys olisi yhdenmukainen kuntalakiin sisältyvän kestävä kehityksen edistämistavoitteen kanssa.”

⁷ HE 268/2014 vp, s. 135.



3 Ehdotukset kunnan edistämistehtävän kehittämiseksi

3.1 Yleistä

Luonnonsuojelulaissa säädetty kunnan luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävä on muotoilultaan ja sisällöltään hyvin yleispiirteinen. Sitä ei myöskään ole lainsäädännön esitöissä täsmennetty, kuten jo edellä jaksossa 2.1. on todettu. Koska kunnalla ei ole juurikaan LSL:ssä säädettyjä tehtäviä, on oikeuskirjallisuudessa edistämistehtävän tulkittu konkretisoituvan lähtökohtaisesti kunnan muiden lakien mukaisen toiminnan kautta, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa alueidenkäytön suunnittelussa.

Avoimesti kirjoitettu luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävä on jättänyt kunnille varsin paljon harkinnanvaraa luonnonsuojelun edistämisen keinoihin. Samalla on huomioitava, että siltä osin kuin kunta toteuttaa luonnonsuojelun edistämistehtävänsä muiden lakien mukaisissa tehtävissä, näitä tehtäviä koskeva sääntely luonnollisesti määrittää ja rajaa myös kunnan toimintamahdollisuuksia. Kirjoitustapa mahdollistaa myös edistämistehtävän muuttumisen yhteiskunnan olosuhteiden muutosten seurauksena. Haasteena kuitenkin on, ettei laissa asetetun edistämistehtävän sisältöä ole helppoa hahmottaa. Ryhmä totesi keskusteluissaan, että nykyisen edistämistehtävän kehittäminen on tarpeen sekä pykälän muotoilun että sen konkreettisen sisällön osalta. Edistämistehtävää on mahdollista kehittää sekä täsmentämällä tai laajentamalla sääntelyä että lain perusteluilla. Ryhmän keskusteluissa on noussut esiin se, että kunnan edistämistehtävän täsmentäminen ja mahdollinen vahvistaminen voisi osaltaan lisätä luonnonsuojelun painoarvoa kunnan sisällä ja siten toimia kannustimena kunnan edistämistehtävien kehittämisessä. Tältä osin on kuitenkin pidettävä mielessä, että perusteluiden tehtävänä on täsmentää pykälän sanamuotoja ja sen tarkoitusta, ei laajentaa säännöksen soveltamisalaa ja/tai sen tulkintaa.

Alatyöryhmä on tunnistanut useita keskeisiä teemoja edistämistehtävän kehittämisen osalta. Osa teemoista koskee edistämistehtävän sanamuotoa ja osa sen sisältöä, joskaan näitä ei voi täysin erottaa toisistaan. Työryhmän tarkastelemat teemat ovat seuraavat:

1. Edistämistehtävä säännöstasolla
2. Edistämistehtävän alueellinen soveltamisala
3. Edistämistehtävän sanamuodon modernisointi
4. Yhteistyö edistämistehtävän näkökulmasta
5. Luontotiedot ja niiden hallinta edistämistehtävän näkökulmasta
6. Ekologinen verkosto edistämistehtävän näkökulmasta
7. Luonnonsuojelusuunnittelu ja -ohjelmatyö edistämistehtävän näkökulmasta
8. Luontokasvatus ja -tietoisuus edistämistehtävän näkökulmasta
9. Kunnan resurssit ja asiantuntemus edistämistehtävän näkökulmasta

Näitä teemoja käsitellään muistiossa (jakso 3.3.) tarkemmin selkeyden vuoksi omissa alajaksoissaan, vaikka ne liittyvät eri tavoin myös toisiinsa.

3.2 Edistämistehtävän reunaehdot ja muuta huomioitavaa

Edistämistehtävän kehittämisen osalta on ensinnäkin otettava huomioon, että luonnonsuojelun periaatteelliset ja koko sääntelyä yleisesti koskevat kysymykset ratkaistaan luonnonsuojelulakia valmisteleavassa projektiryhmässä I. Näin ollen tämän muistion tarkoituksena on esittää kohdennettuja näkemyksiä nimenomaisesti kuntien luonnonsuojelutehtävien kehittämiseksi, vaikka monet edistämistehtävien reunaehdot, tavoitteet, haasteet sekä mahdolliset vaihtoehdot tulevatkin laajemmin arvioitavaksi osana muuta valmistelutyötä.

Erilaisille kunnille on aikojen saatossa muodostunut omanlaisensa perinteet, käytännöt ja kulttuurit luonnonsuojelun edistämiseen. Kunnilla on myös erilaiset toimintaolosuhteet, voimavarat ja tavoitteet luonnonsuojelun edistämiseen. ”Kuntien toimintamahdollisuuksiin luontotyössä vaikuttavat mm. kunnan maantieteellinen sijainti, luonnonympäristö, yhdyskuntarakenne, elinkeinorakenne, taloudelliset ja tiedolliset voimavarat jne.”⁸ Lain tasolla esitettävän luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävän tulisi mahdollistaa erilaisia edistämisen toteuttamistapoja sekä kuntien hyvien käytäntöjen jatkaminen. Lainsäädännön tulisi olla kuntia kannustavaa sekä kunnan edistämistehtävän vaikutuspiirissä olevia toimijoita kohtaan tasapainoinen ja heidän oikeutensa turvaava. Säädösvalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, miten erilaisia kuntia voitaisiin valtion toimesta tukea luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Yksi mahdollisuus on kehittää myös kuntien välistä yhteistyötä. Edistämistehtävän joustavuuden ohella on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan lain (LSL 6.3 §) yhtenä puutteena on toisaalta pidetty juuri sen täsmentymättömyyttä ja perusteluiden puutetta. Edistämistehtävän kehittämisessä on siten pyrittävä löytämään tasapaino riittävän selkeän, mutta samalla joustavan toteuttamisen mahdollistavan ratkaisun välillä.

Tärkeä ja käytännössä keskeinen kuntien toimintakenttää rajaava reunaehto on rahoitusperiaate, jota uudistuksessa tulee noudattaa. Rahoitusperiaatteen mukaan kunnille määriteltävät uudet ja laajenevat lakisääteiset tehtävät eivät saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden mahdollisuuksia päättää itsenäisesti

taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava, että kunnilla on riittävät ja oikeasuhtaiset taloudelliset edellytykset suoriutua

⁸ Lumiaro ym. 2019 s. 3.

niistä. Luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävän kehittämisen yhteydessä tulee siten huolehtia kuntien resursseista.

Lisäksi käytännön reunaehtona kuntien tehtävien määrittelylle ja ylipäätään luonnonsuojelulain valmistelulle toimii korvauskysymysten riittävä huomioon ottaminen. Lakiin perustuvissa kunnan edistämistehtävissä on pyrittävä selkeyteen sen osalta, aiheutuuko niistä mahdollisesti korvausvelvollisuutta. Jos näin on, laissa on määriteltävä, mitä korvaus koskee, mihin korvausvelvollisuus perustuu ja mikä taho on korvausvelvollinen. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, liittyykö kunnalle mahdollisesti osoitettava luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävä suunnitteluun vai toteuttamiseen.

Säädettäessä kunnan tehtävistä luonnonsuojelulaissa tulee kiinnittää huomiota siihen, millainen asema edistämistehtävällä on lain systematiikassa. Nykyisen LSL 6 § 3 momentin kaltainen yleinen edistämistehtävä on luonteeltaan kuntien omaa tavoitteenasetantaa ja toimintaa suuntaava ja kuntien toimintaa tukeva. Edistämistehtävää voidaan edelleen tukea suuntaamalla kuntien vapaaehtoiisiin toimiin rahoitusta. Nykyisellään ei voida täsmällisesti sanoa, mikä on tarkoitettu olevan LSL 6 §:ssä säädetyn edistämistehtävän itsenäinen sisältö. Kunnalle osoitettavia viranomaistehtäviä tai muita erityisiä velvoitteita ei voida johtaa edistämistehtävästä, vaan ne edellyttävät nimenomaisen säännöksen. Eri lakien muodostamassa järjestelmässä luonnonsuojelulain edistämistehtävän läpäisevä tulkintavaikutus edellyttää niin ikään nimenomaista sääntelyä. Tiedossa ei ole oikeuskäytäntöä, jossa edistämistehtävällä olisi katsottu olevan harkintaa ohjaavaa tulkintavaikutusta muun lain mukaisessa harkinnassa.

Kuntien edistämistehtävien osalta on myös pohdittava eri lakien muodostamaa kokonaisuutta ja otettava tästä aiheutuvat reunaehdot mahdollisuuksien mukaan huomioon. Sääntelykokonaisuuden tulee olla selkeä ja tarpeettoman päällekkäisyyden välttämiseen pitäisi kiinnittää huomiota. Esimerkiksi eri lakien kesken tulee kiinnittää huomiota käsitteiden yhteensovittamiseen sekä viranomaisten roolien ja eri menettelyiden selkeyteen. Luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain yhteys on monin tavoin tiivis, mikä on syytä ottaa huomioon esimerkiksi soveltamisalojen sekä käsitteiden määrittelyn osalta, jotta ne täydentäisivät toisiaan luonnon monimuotoisuuden turvaamisen edistämiseksi. Lisäksi molemmat lait ovat parhaillaan uudistamisen kohteena, mikä asettaa omat haasteensa sääntelyn kehittämiseksi.

Kuntien kaipaamaa tukea luonnon monimuotoisuutta edistäviin toimiin on selvitetty SYKE:n ja Kuntaliiton toimesta luontoviisaat kunnat -esiselvitystä varten. Selvitys osoitti, että kunnissa kaivataan erilaista tukea luonnon monimuotoisuutta edistäviin toimiin.⁹

⁹ Lumiaro ym. 2019 s. 4.

Kunnat kaipaavat luonnon monimuotoisuutta tukeviin toimiin

- lisää resursseja ja ohjauskeinoja, joko suorana rahallisena tukena tai tukena rahoituksen hakuun ja sopivien rahoituslähteiden löytämiseen.
- opastusta luonnossa toteutettaviin toimenpiteisiin, luontotiedon kokoamiseen ja hyödyntämiseen sekä metsänhoitokäytännöistä ja luonnonsuojelutoimenpiteiden toteutuksesta kunnan mailla sekä viheralueiden hoitokäytäntöjen uudistaminen.
- tietoa ja kokemuksia luontopohjaisista ratkaisuista, ekosysteemitilinpidoista, maankäytöllisten ratkaisujen vaikutuksesta ja luonnon hyvinvointivaikutuksista.
- kuntatasolle sopivia indikaattoreja luonnon monimuotoisuuden mittaamiseen.
- viheryhteyksien jatkumista kunnasta toiseen, esim. miten niitä pystytään säilyttämään ja kehittämään.
- tietoa uhanalaisten lajien ja luontotyyppien esiintymisestä, suojelutarpeista sekä suojeluohteita lajeja varten. Yhtenäisyyttä ja selkeyttä suojeluohteisiin sekä viranomaisten kesken että valtakunnallisesti.
- luonnonsuojelulainsäädännön kehittämistä kuntataso huomioiden.

Luontoviisaat kunnat -esiselvitys.

3.3 Ryhmän ehdotukset liittyen edistämistehtävään

3.3.1 Edistämistehtävä säännösten osalta

Ryhmä keskusteli laajasti siitä, tulisiko edistämistehtävästä säätää jatkossakin nykyisen LSL 6 § 3 momentin tapaan yleisesti vai kirjata edistämistehtävän sisällöstä nykyistä tarkempi säännös. Ryhmä totesi, että kummassakin ratkaisussa on sekä etuja että heikkouksia. Lähtökohtaisesti ryhmän näkemyksenä on, ettei edistämistehtävää tulisi lain tasolla kuvata liian yksityiskohtaisesti, jotta se huomioi kuntien tilanteiden erilaisuuden ja mahdollistaa monentyyppiset tavat edistää luonnon monimuotoisuutta. Samalla on kuitenkin havaittu olevan tarvetta voimassa olevan edistämistehtävän täsmentämiseen.

Lisäksi edistämistehtävän osalta on pohdittu, mikä on edistämistehtävän tavoite tai mihin tavoitteeseen edistämällä pyritään. Voimassa olevassa laissa ei edistämisen kohteena olevaa tavoitetta ole erikseen konkretisoitu, mikä heikentää sääntelyn vaikuttavuutta. Tältä osin on myös syytä ottaa huomioon kunnan rooli yhtäältä maantieteellisesti rajattuna hallinnollisena alueena ja yksikkönä sekä toisaalta kunta maanomistajana tai muuna maata hallinnoivana toimijana.

Edistämistehtävän yleisen muotoilun vahvuutena olisi sen joustavuus. Tällöin kuntien edistämistehtävä voisi kattaa erilaisia toimia, erilaisissa olosuhteissa ja erilaisina aikoina. Yleisen ilmaisutavan heikkoutena voidaan kuitenkin pitää sitä, että se jättäisi tehtävän säännösten osalta epämääräiseksi ja täsmentymättömäksi. Juuri tähän puutteeseen on luonnonsuojelulain nykytilanteen osalta kiinnitetty valmistelussa huomiota. Toisaalta avoimesti muotoillut ja joustavat tavoitesäännökset ovat sääntelylle usein tyypillisiä, jotta säännökset eivät rajaa toteuttamisen vaihtoehtoja liikaa. Luonnon monimuotoisuuden edistämistä koskeva vaatimus voisi siten olla muotoilultaan melko yleinen ja sitä voisi täydentää yksityiskohtaisilla perusteluilla. Tällöin lain perusteluissa voitaisiin esimerkiksi avata tarkemmin, mitä edistäminen voisi eri tilanteissa tarkoittaa ja antaa konkreettisia esimerkkejä siitä, millaisia toimia edistämistehtävän piiriin voisi kuulua ja mitä siihen ei voi kuulua (esim. muun lainsäädännön asettamien reunaehtojen takia).

Yksityiskohtaista muotoilua taas puoltaisi sen konkreettisuus ja kattavuus. Tällöin lain tasolla olisi selkeästi sanottu, mitkä ovat kunnan edistämistehtävän ulottuvuudet. Yksityiskohtaisempi muotoilu antaisi kunnille konkreettisempia ohjeita siitä, mitä kunnan tulisi luonnon monimuotoisuuden ja maisemansuojelun edistämiseksi tehdä. Yksityiskohtaisen ilmaisutavan haasteena olisi, että se voi jäädä sisällöltään liian suppeaksi ja jäykäksi, jos erilaisia edistämisen ulottuvuuksia ei tunnusteta lainvalmistelun aikana. Samoin mahdollisimman yksityiskohtaiseen ilmaisutapaan pyrkiminen voi johtaa siihen, että säännös ei kestä aikaa, vaan vanhenee suhteellisen nopeasti esimerkiksi toimintaympäristön ja tutkimuksen kehittymisen myötä.

Ryhmä ehdottaa, että edistämistehtävän muotoilu pidetään sääntelyn tasolla kohtuullisen yleistasona, mutta säännöksen sanamuotoa päivitetään ja sisältöä avataan mahdollisimman konkreettisesti esimerkkien avulla lain perusteluihin ja muihin valmisteluasiakirjoihin.

3.3.2 Edistämistehtävän alueellinen soveltamisala

Ryhmä on myös pohtinut nykyisessä lain säännöksessä olevaa ilmaisua ”alueellaan”. Ryhmässä on pohdittu, miten edistämistehtävään mahdollisesti vaikuttaa, onko kyse kunnan hallinnollisesta alueesta vai kunnan omistamasta alueesta. Toisaalta on syytä pohtia, missä määrin nimenomaisesti luonnonsuojelulaissa määritelty edistämistehtävä on kytkettävissä kuntaan maanomistajana.

Edistämistehtävän lähtökohtiin ja toteuttamiskeinoihin vaikuttaa se, onko kyse yksityisen maanomistajan alueesta, kunnan omistamasta yleisestä alueesta (kuten puistot, virkistysalueet, katualueet) vai muusta kunnan omistamasta tai hallinnoimasta alueesta (ml. muiden kuntien alueella sijaitsevat alueet). Kunnalla on luonnollisesti laajemmat toimintamahdollisuudet omistamiensa ja hallinnassaan olevien alueiden osalta. Kunta voi kuitenkin edistää luonnon monimuotoisuutta myös muiden tahojen omistamien alueiden osalta esimerkiksi yhteistyön ja neuvonnan keinoin.

Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulaissa säädettävän kunnan yleisen edistämistehtävän soveltamisala kattaa kunnan koko alueen. Lisäksi ryhmä ehdottaa, että em. erottelu erilaisten alueiden suhteen tuodaan esiin lain perusteluissa.

3.3.3 Edistämistehtävän sanamuodon modernisointi

Ryhmä nosti esiin myös tarpeen modernisoida edistämistehtävän sanamuotoa, riippumatta siitä, päädytäänkö laissa lopulta yleiseen vai yksityiskohtaiseen sanamuotoon. Voimassa olevan lain 6 §:n ilmaisua luonnon- ja maisemansuojelu pidettiin jossain määrin vanhahtavana. Ryhmä pohti edistämistehtävän ilmaisutapaa, joka vastaisi nykytietämystä ja -ajatutapaa.

Edistämistehtävä voisi määritelmällisesti koskea luonnonsuojelun sijaan luonnon monimuotoisuuden edistämistä. Ryhmässä kuitenkin pohdittiin, miten ilmaisu suhteutuisi nykyiseen ilmaisuun ”luonnon- ja maisemansuojelu”. Nykyiseen luonnonsuojelulakiin sisältyvät itse asiassa molemmat em. muotoilut: lain yhtenä tavoitteena (1 §) on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, mutta sen soveltamisalaksi on todettu (2 §) luonnon- ja maisemansuojelu. Mahdollisen edistämistehtävän muutoksen osalta onkin syytä ottaa huomioon luonnonsuojelulain kokonaisuus, jotta määrittelyt ovat yhdenmukaiset.

Maisemansuojelun osalta todettiin, että sitä koskevaa kokonaisuutta tulisi lakiuudistuksessa pohtia laajemmin uudelleen. Ryhmä piti tärkeänä, että maisemansuojelua pohditaisiin myös kuntien osalta lainvalmistelussa. Maisemansuojelulla voidaan nähdä olevan vähintäänkin välillinen yhteys monimuotoisuuteen ja sen edistämiseen. Esimerkiksi EU:n luontodirektiivin 10 artikla pyrkii edistämään maisemansuojelua luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston kannalta erityisen merkittävien maiseman piirteiden huomioon ottamisen näkökulmasta. Voimassa olevan luonnonsuojelulain 5 luvussa on omat säännöksensä maiseman suojelusta. LSL 33 §:n mukaan muista kuin valtakunnallisesti merkittävistä maisema-alueista päättää ELY-keskus maakunnan liiton esityksestä. Nykylaissa on maiseman osalta linkki myös kuntien tehtäviin maakunnan liittojen kautta. Kuntien edistämistehtävän kehittämisen näkökulmasta myös maisemansuojelu on perusteltua pitää mukana, osana lain kokonaisuutta.

Pohdittiin myös, että mikäli puhutaan esimerkiksi luonnon monimuotoisuudesta, tulee tarkasti puntaroida, mitä ilmaisuja siihen liitetään, jos halutaan säännöstasolla ilmasta tarkemmin, mihin edistäminen kohdistuu. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden ”varmistamista” pidettiin käytännön näkökulmasta erittäin haastavana, samoin ”turvaamista”. Ryhmä pohti, voisiko luonnon monimuotoisuuden osalta puhua esimerkiksi ”ylläpitämisestä”, mutta tämäntyyppinen ilmaisutapa ei huomioi luonnonmonimuotoisuuden parantamiseen tähtääviä tavoitteita ja toimia, kuten ennallistamista ja luonnonhoitoa.

Pyrittäessä laajempaan edistämistehtävän kuvailuun tulee ilmaisujen olla ajanmukaisia. Ryhmässä pohdittiin esimerkiksi, että voitaisiin puhua luontohyötyjen vahvistamisesta ja mahdollisesti myös ekosysteemipalveluista. Luonnon monimuotoisuutta edistävät ratkaisut samalla myös vahvistavat luonnon tuottamia ekosysteemipalveluja (luontohyötyjä), joten ekosysteemipalveluiden edistämisen voidaan katsoa sisältyvän tässä yhteydessä riittävästi luonnonmonimuotoisuuden edistämiseen.

Ryhmä ehdottaa, että kunnan tehtävänä olisi luonnon monimuotoisuuden edistäminen. Ryhmä pitää tärkeänä, että maisemansuojelua ja sen edistämistä pohdittaisiin myös kuntien osalta lainvalmistelussa.

3.3.4 Yhteistyö edistämistehtävän näkökulmasta

Ryhmä piti yhteistyön ulottuvuutta tärkeänä osana edistämistehtävän määrittelyä. Ryhmä painottaa, että yhteistyötahoja edistämistehtävän osalta eivät ole vain luonnonsuojelun alan toimijat, vaan yhteistyötahoina tulisi huomiota kiinnittää monenlaisiin tahoihin, joiden toiminta vaikuttaa luonnon monimuotoisuuteen, tai joilla on mahdollisuus tukea sitä. Ryhmä tunnisti kunnan yhteistyötahoina luonnon monimuotoisuuden edistämisen osalta ainakin seuraavat ryhmät: asukkaat, toiset kunnat ja kuntayhtymät, luontoalan toimijat (kuten järjestöt ym.), ”ei-alan toimijat” (kuten energiayhtiöt ym.), maanomistajat, yritykset, tutkimustahot sekä valtion viranomaiset. Myös ryhmän kuulemat valtion viranomaisten edustajat pitivät kunnan ja valtion viranomaisten (erityisesti ELY-keskukset, Metsähallitus) yhteistyötä tärkeänä ja näkivät siinä potentiaalia.

Yhteistyö tarkoittaa tässä muuta kuin lakisääteisiin viranomaisprosesseihin kuuluvia osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjä. Yhteistyö voidaan edistämistehtävän näkökulmasta ymmärtää niin, että kunta voi aktiivisesti koota ja saattaa eri tahoja yhteen ja siten edistää eri toimijoiden yhteistoimintaa luonnon monimuotoisuuden tilan parantamiseen tähtäävissä toimenpiteissä. Kunta voi siten esimerkiksi toimia aktiivisena alustana erilaisten tahojen toiminnalle sekä osallistua useamman tahon yhdessä toteuttamiin hankkeisiin.

Myös kuntien välinen yhteistyö nousi ryhmän keskusteluissa esiin. Kuntien yhteistyöllä voitaisiin esimerkiksi vahvistaa luonnon monimuotoisuuden edistämiseen tarvittavia resursseja. Myös maakuntien liitoilla kuntayhtyminä nähtiin mahdollisuuksia toimia ylikunnallisen, alueellisen yhteistyön alustoina.

Luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä on ehdotettu (projekti I) viranomaistehtävien selkiyttämistä, mikä kytkeytyy myös yhteistyöulottuvuuteen kuntien edistämistehtävän osalta. Valmistelussa onkin tarpeen pohtia eri viranomaisten tehtäviä myös kunnan näkökulmasta.

Ryhmä ehdottaa, että kunnan edistämistehtävässä keskeisessä asemassa olisi erilaisten toimijoiden välinen yhteistyö. Yhteistyö voitaisiin kirjata säännöksen sanamuotoon taikka kuvata perusteluissa keskeisenä tekijänä edistämistehtävän toteuttamisen keinovalikoimassa. Ryhmä ehdottaa lisäksi, että luonnonsuojelulaissa voitaisiin säätää, että ELY-keskukset tukevat kuntia niiden luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävässä (esimerkiksi tiedollinen tuki).

”Kunnilla on kykyä ja halua tehdä monipuolisia ja tavoitteellisia luonnon monimuotoisuutta turvaavia toimia ja tätä työtä tukemaan perustetaan kuntien toiveesta nyt yhteistyöverkosto.

Verkosto tulee kokoamaan yhteen luonnon monimuotoisuuden parissa kunnissa työskentelevät ja tukemaan verkostoitumista, tiedonvaihtoa ja yhteisten hankkeiden suunnittelua. Verkosto tähtää kuntien ja kunnille tukea tarjoavien organisaatioiden yhteistyöhön.”

SYKE, Kuntien luontotyötä tukevan verkoston aloitustapaaminen
26.8.2020

3.3.5 Luontotiedot ja niiden hallinta edistämistehtävän näkökulmasta

Kunta tarvitsee prosesseissaan usein erilaisia luontotietoja, joita tuottavat ja ylläpitävät eri tahot, esimerkiksi valtion viranomaiset, tutkimustahot ja järjestöt (SYKE, LUKE, MML, GTK, Metsähallitus, LUOMUS, BirdLife Suomi ja Metsäkeskus jne.). Ongelmaksi on kuntatasolla nähty luontotiedon hajanaisuus, tietojärjestelmien kirjavuus, tiedon saatavuuteen liittyvät puutteet sekä ylipäättään luontotiedon kokonaishallinta. Esimerkiksi valtion tietojärjestelmät ovat hajallaan, eikä tiedonsaanti esimerkiksi kuntien käyttöön ole yksinkertaista.

Myös erilaisissa kunnan omissa prosesseissa muodostuu luontotietoa. Esimerkiksi kaavoituksessa ja erilaisten hankkeiden yhteydessä tehdään luontokartoituksia. Monissa kunnissa osana ympäristön tilan seuranta seurataan myös monimuotoisuuden tilaa erilaisilla kartoituksilla. Kunnilla itsellään on myös olennaista luontotietoa, mutta sen tallettamiseen, käytettävyyteen ja jakamiseen liittyy haasteita.

Jotta kunnat voivat edistää luonnon monimuotoisuutta toiminnassaan, kunnat tarvitsevat eri tahojen tuottamaa luontoa koskevaa tietoa. Luontotiedon tulisi olla kattavaa, helposti kuntien saatavilla ja kuntien tarpeisiin käyttökelpoisessa muodossa. Lakiuudistuksen yhteydessä on tarpeen luoda luontotiedon yhteentoimivuutta koskevat säännöt, joita myös kunnat voivat tiedonhallinnassaan hyödyntää. Omalta osaltaan kunnat voivat edistää luontotietojen saatavuutta mm. julkaisemalla tuottamaansa julkista luontotietoa, jolloin eri tahot (ml. muut viranomaiset) voisivat hyödyntää tietoa noutamalla sen kunnan tietojär-

jestelmästä rajapinnan kautta. Ryhmässä tuotiin esille kuitenkin keskeisenä reunaehtona tähän liittyen, että luontotiedon tietohallintoon liittyvät tehtävät eivät saa muodostua kunnille liian raskaiksi huomioiden kuntien erilaiset voimavarat ja lähtötilanteet.

Lisäksi on huomioitava Luontoviisaat kunnat -esiselvityksessä todettu puute kunnille sopivien luonnon monimuotoisuuden edistämistä koskevien indikaattoreiden ja tietovarantojen osalta. Jotta kuntakentällä olisi mahdollista tuottaa luonnon monimuotoisuuden edistämistä koskevaa vertailutietoa, tarvitaan toimintaa koskevia mittareita.¹⁰

Luontotieto ja sen hallinta ovat yksi kunnan edistämistehtävän keskeinen edellytys. Luontotiedon hallinnasta tultaneen säätämään luonnonsuojelulaissa laajemminkin. Kunnan edistämistehtävän yhteydessä aiheen käsittelyn tarve riippuu siitä, miten asiaa on muutoin tarkoitettu käsitellä luonnonsuojelulain uudistuksessa. Luontotiedon hallinnan kehittämiseksi luonnonsuojelulain uudistamista valmisteleva projektiryhmä I on asettanut tätä kuntien edistämistehtävän kehittämistä vastaavan alatyöryhmän, jonka tehtävänä on pohtia luontotiedon hallintaa ja sitä koskevaa tietojärjestelmää. Tältä osin ei siis ole tarpeen käsitellä luontotiedon hallintaa tässä muistiossa laajemmin. Kuntaliitto on mukana kyseisessä alatyöryhmässä edustamassa kuntanäkökulmaa.

Ryhmä toteaa, että luontotieto ja sen hallinta ovat keskeisessä roolissa kunnan luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävässä. Ryhmä ehdottaa, että luontotietojen avoimuutta ja yhteiskäyttöä kehitetään luonnonsuojelulain uudistuksessa huomioiden kuntien tarvitsema ja tuottama luontotieto ja sen hyödyntämisen edistäminen osana luonnon monimuotoisuutta koskevaa suunnittelua ja päätöksentekoa.

3.3.6 Ekologinen verkosto edistämistehtävän näkökulmasta

Ryhmä pohti myös sitä, miten kunnan luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävä voisi osaltaan liittyä viheryhteyksien ja laajemman ekologisen verkoston kokonaisuuden toimivuuden (ekologinen laatu, kattavuus, kytkeytyneisyys) edistämiseen. Keskeistä kunnan edistämistehtävän näkökulmasta on, että kunnassa tunnistetaan ekologiset verkostot. Ekologisella verkostolla tarkoitetaan tässä elinalueiden ja niiden välisten viher- ja siniyhteyksien muodostamaa toiminnallista verkkoa, joka turvaa luonnon monimuotoisuutta, luonnonarvoja ja elävän luonnon ekologista toimintaa.¹¹ Viheryhteydellä viitataan tässä viheralueita yhdistävään viheralueeseen, joka palvelee ihmisten liikkumista ja virkistäytymistä, eläinten ja kasvien liikkumista ja leviämistä tai molempia näistä.¹² Ekologiseen verkostoon kuuluu myös vesiluonto ja sen yhteydet.

¹⁰ Luontoviisaat kunnat -esiselvitys, s. 6. ”Ehdotettiin, että voitaisiin mitata toimia, koska toimien lopputulosta tai varsinaista luonnon monimuotoisuutta on vaikea mitata eikä siitä ole olemassa vertailutietoa kuntatasolla. Mukana olisivat toimet luonnonsuojelun hyväksi etenkin muuten kuin suoran luonnonsuojelun kautta.”

¹¹ Pirkanmaan ekologinen verkosto -selvitys 5.12.2014, s. 4; Hyvinkään kaupungin verkkosivu, Ekologiset verkostot 25.6.2020. Laissa ei ole määritelmää, jolla ryhmä voisi tässä muistiossa operoida.

¹² Kaupunkiseutujen vihreän infrastruktuurin käsitteitä, ViherKARA-verkosto. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 39, s. 15.

Ekologisen verkoston kannalta keskeinen laki on maankäyttö- ja rakennuslaki. Vaikka lakiin ei sellaisenaan sisälly ekologisen verkoston käsitettä, sen soveltamisalaan kuuluvat alueidenkäytön suunnittelu ja rakentamisen ohjaus, viheralueet mukaan lukien. Lisäksi MRL:n perusteella annetuissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on yhtenä tavoitteena ekologisten yhteyksien säilyminen. Verkoston toiminnallisuuteen ja laatuun kunnat voivat vaikuttaa myös rakentamisen ja alueiden käytön ja hoidon valinnolla. Luonnon monimuotoisuutta koskien valtakunnalliset tavoitteet kuitenkin asetetaan luonnonsuojelulainsäädännön puolella. Jos ekologiseen verkostoon liittyvistä kysymyksistä, kuten esimerkiksi sen ekologisesti toimivuudesta ml. kytkeytyneisyyttä koskevista tavoitteista, säädettäisiin luonnonsuojelulaissa, voitaisiin miettiä, tulisiko ja miten tähän liittyvät kysymykset mahdollisesti asemoida suhteessa kunnan edistämistehtävään.

Tässä vaiheessa lakiuudistuksessa ei kuitenkaan vielä ole käyty yleisempää keskustelua, tulisiko ja miten, ekologiseen verkostoon ja sen laatuun liittyvät kysymykset olemaan osa luonnonsuojelulain kokonaisuutta tulevaisuudessa, minkä vuoksi ryhmän on ollut vaikea ottaa asiaan laajemmin kantaa. Ekologisen verkoston toimivuus edellyttää myös kuntien rajat ylittävää yhteistyötä, missä myös maakuntien liitoilla on roolinsa (esimerkiksi maakuntakaavoitus).

Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulain uudistuksessa tarkastellaan luonnon monimuotoisuutta myös sen edellyttämän ekologisen verkoston näkökulmasta. Ekologisen verkoston osalta tulisi ottaa huomioon myös muut kuin luonnonsuojelualueiksi tarkoitetut verkoston osat ja kuntien mahdollisuudet vaikuttaa niiden käyttöön. Lisäksi ryhmä toteaa, että luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain välisiin yhteyksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Eri lakien tulisi jatkossa muodostaa selkeä kokonaisuus ja niiden valmistelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää käsitteellisiä epäselvyyksiä.

”Lahden ekologinen verkosto selvitettiin tausta-aineistoksi Lahden yleiskaavaa varten. Yleiskaavan tavoitteena on varmistaa yhtenäinen, ekologisesti kestävä ja toimiva viherrakenne, joka sopii myös virkistyskäyttöön.”

Lahden kaupungin verkkosivut, Ekologinen verkosto turvaa eläinten elinmahdollisuuksia kaupunkialueella 20.12.2019

3.3.7 Luonnonsuojelusuunnittelu ja -ohjelmatyö edistämistehtävän näkökulmasta

Luonnonsuojelulain 2 luku sisältää säännökset luonnonsuojelusuunnittelusta. Sääntely koostuu käytännössä luonnonsuojeluohjelmien laatimisesta, niiden toteuttamisesta sekä oikeusvaikutuksista. Luonnonsuojelulain 7 §:n mukaan ”valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoituksiin”. Luonnonsuojelusuunnittelulla tarkoitetaan voimassa olevassa laissa siten nimenomaisesti luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävää suunnittelua.

Luonnonsuojelulaki ei kuitenkaan sisällä sellaista suunnittelujärjestelmää, joka olisi luotu toteuttamaan jotain luonnonsuojelulle asetettua tavoitetta vastaavasti kuin esimerkiksi ilmastopolitiikassa ja sen puitelaissa (ilmastolaki), jolla toteutetaan kansainvälisen yhteisön (YK), EU:n ja kansallisen ilmastopolitiikan tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi edellytetyt suunnitelmiä, seurantaa ja raportointia. Nykyisellään luonnonsuojelulle ei siis ole olemassa lakiin sidottua, tavoitteellista suunnittelujärjestelmää, jonka osana kunnan tavoitteellista luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävää voitaisiin arvioida tai kehittää. Kunnat voivat nykyisellään halutessaan toteuttaa luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävää asettamalla ko. toiminnalle strategisia tavoitteita erilaisissa tavoiteasiakirjoissaan (esim. kuntastrategia, luonnon monimuotoisuusohjelma yms.) ja seurata ja ohjata toimintaansa niiden pohjalta seurannalle ja raportoinneille luomissaan prosesseissa.

Luonnonsuojelulain valmistelussa (projekti I) on alustavasti esitetty, että uudistettuun luonnonsuojelulakiin tulisi säännös kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman laatimisesta. Monimuotoisuusstrategian ja sitä toimeenpanevan toimintaohjelman laatiminen kuuluisi valtiolle. Kyse on vasta alustavasta ehdotuksesta, jonka täsmällisempää sisältöä ei ole vielä tarkemmin pohdittu. Kyseinen ehdotus on niin tuore, ettei sitä myöskään ole ehditty käsitellä riittävästi kuntaryhmän kokouksissa, eikä ryhmällä ole yhteistä kantaa projekti I:n valmistelussa esillä olleeseen ehdotukseen.

Edellä mainittuun ehdotukseen liittyen voidaan kuitenkin todeta, että strategisen suunnittelujärjestelmän ja laadittavien toimintasunnitelmien lähtökohtana tulisi kuntien näkökulmasta olla, että järjestelmä ja suunnitelmat palvelevat kuntien erilaiset olosuhteet huomioiden tehokkaasti luonnon monimuotoisuuden edistämistä varmistuen samalla, että järjestelmä ja suunnitelmat ovat eri toimijoiden kannalta tasapainoisia ja heidän oikeutensa turvaavia eli hyväksyttäviä. Ehdotukseen liittyy myös ajatus alueellisista toimeenpanosuunnitelmista, joiden osalta kuntien roolia on syytä pohtia.

Ryhmässä luonnon monimuotoisuuden edistämistä koskevan suunnittelun osalta yleisesti nousi esiin myös seuraavia näkökulmia:

Tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta ei ole perusteltua edellyttää kategorisesti jokaiselta kunnalta omaa luonnonsuojelun tavoitteellista ohjelmaa. Tärkeämpää on tukea toimia, joilla kunnassa on arvioitu olevan parhaat mahdollisuudet edistää luonnon monimuotoisuutta ottaen huomioon mm. kunnan koko, yhdyskuntarakenne, resurssit ja toimintatavat, maantieteellinen sijainti ja luonnonolosuhteet sekä yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien kanssa.

Kuntien luonnon monimuotoisuuden edistämisestä koskevat toimenpiteet ja suunnitelmat tulee huomioida osana kansallista suunnittelua siten, että kansalliset suunnitelmat, niiden toimenpiteet ja toimeenpanoon varatut resurssit tukevat kuntien toimia.

Ryhmä ehdottaa, että luonnon monimuotoisuuden edistämisen suunnittelua (kansallinen bd-strategia) tehdään valtakunnallisella ja alueellisella tasolla ekologiset olosuhteet huomioiden ottaen samalla huomioon myös kuntien toimet ja tarpeet luonnon monimuotoisuuden edistämisessä. Mahdollisiin alueellisiin ohjelmiin kootaan myös alueen kuntien toimet ja tarpeet ja niiden toimeenpanon luodaan kannustimia (vert. MAL-sopimukset tmv. Green Deal -tyyppiset valtio-kunta-sopimukset).

”Pirkkalassa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviä haasteita pyritään ratkaisemaan vuoden 2020 aikana tehtävän Pirkkalan luonnon monimuotoisuusohjelman avulla. ”

Pirkkalan kunnan verkkosivut, Luonnon monimuotoisuus

3.3.8 Luontokasvatus ja -tietoisuus edistämistehtävän näkökulmasta

Ryhmä pohti työssään myös luontokasvatuksen ja luontotietoisuuden lisäämisen ulottuvuutta kunnan edistämistehtävän näkökulmasta. Kunnat toteuttavat ympäristökasvatusta niin varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa kuin toisen asteen koulutuksessa. Luontokasvatus on vahvasti esillä varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa mm. ”Tutkin ja toimin ympäristössäni”, ”Minä ja meidän yhteisömme” ja ”Kasvan, liikun ja kehityn” -osissa. Esi- ja perusopetuksessa luontokasvatus on keskeisesti mukana laaja-alaisena oppimiskokonaisuutena sekä esi- ja perusopetuksessa ”Osallistuminen, vaikuttaminen ja kestävän tulevaisuuden rakentaminen” -osassa. Sen lisäksi asia on sisällytetty useampien oppiaineiden tavoitteisiin (ympäristöoppi, biologia, maantieto, terveystieto).¹³

Luontotietoisuuden lisääminen voidaan nähdä myös yleisempänä kuin virallisiin kasvatustutkimuksiin liittyvänä toimintana. Kunnan asukkaiden ja kunnassa toimivien tahojen luontotietoisuutta voidaan esimerkiksi kasvattaa kampanjoilla, viestinnällä ja neuvonnalla. Kunta voi toimia itse viestijänä ja neuvojana tai edistää muiden tahojen toteuttamaa neuvontaa ja viestintää tai kampanjoita esimerkiksi osallistumalla niiden toteuttamiseen.

Ryhmä ehdottaa, että luontotietoisuuden lisääminen ymmärrettäisiin osaksi kunnan edistämistehtävää. Yleinen luontotietoisuuden lisääminen voitaisiin kuvata lain perusteluissa osaksi luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävää.

”Kunnilla on myös tärkeä rooli luontotietoisuuden lisääjänä. Joissakin kunnissa luonnon tilan seuranta on jo hyödynnetty myös koulujen opetuksessa.”

Luontoviisaat kunnat -esiselvitys

3.3.9 Kunnan resurssit ja asiantuntemus edistämistehtävän näkökulmasta

Voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaiseen kunnan luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävään ei ole olemassa rahoitusperiaatteen mukaista valtakunnallista rahoitusta. Tehtävään ei myönnetä valtionosuutta. Ainoana tehtävän toimeenpanoa tukevana

¹³ Kuntaliiton opetus- ja kulttuuri -yksikön asiantuntijat 28.8.2020.

rahoituksena voidaan mieltää METSO-ohjelman kautta kunnille myönnettäviä korvauksia METSO-kriteerit täyttävien metsien suojelusta sekä vastikään avattua Kunta-Helmi-rahoitusta kuntien luonnonhoitohankkeisiin. Toisaalta kuntien luonnonsuojelulakiin kirjattua edistämistehtävää on käytetty perusteena sille, että kunnille ei tulisikaan osoittaa korvauksia luonnonsuojelutoimista, kuten suojelualueiden perustamisesta siinä määrin kuin yksityisille toimijoille.

Kunnan edistämistehtävään kohdennetun rahoituksen puuttuminen on johtanut siihen, että tehtävää on jouduttu toteuttamaan kunkin kunnan vuosittaisessa budjetissa päätettävän rahoituksen raameissa. Tehtävään käytettävissä olevat resurssit ja asiantuntemus vaihtelevat kunnittain. Asiantuntemus jakautuu usein kunnan eri toimialoille, kuten esimerkiksi ympäristönsuojeluviranomaiseen tai kaavoitukseen. Ympäristönsuojeluviranomaisen luonnonsuojeluun käytettävissä olevat resurssit ovat vielä niukentuneet alkuperäisestä (v. 1986/KYHL) johtuen mm. EU-säätelyn aiheuttamasta, ilman rahoitusperiaatteen noudattamista toteutuneesta lupa- ja valvontatehtävien voimakkaasta lisääntymisestä.

Tähän rahoituksen ja resurssien nykytilanteeseen pohjautuen kunnan edistämistehtävän mahdollista kehittämistä tulee tarkastella myös kunnan resurssien, asiantuntemuksen ja tehtävien rahoituksen näkökulmasta. On huomionarvoista, että jo nykyisellään edistämistehtävän rahoitus ja sitä myötä kuntien resurssit ja asiantuntemus vaihtelevat ja näiden osalta kehittäminen olisi tarpeen. Näin ollen, jos kunnan edistämistehtävää edelleen kehitetään, laajennetaan tai täsmennetään, tulee sen rahoituksen olla aiempaa vakaammalla pohjalla ja sisältää muitakin elementtejä kuin vaikeasti ennustettava ja heikosti pysyviin resursseihin ja asiantuntemukseen kohdistettava hankerahoitus.


Kuntien on jossain määrin mahdollista olemassa olevia varoja uudelleen suuntaamalla ja nykyisiä käytäntöjä kehittämällä edistää luonnon monimuotoisuutta omistamiensa maa- ja vesialueiden hoidossa. Joissain tapauksissa luonnon monimuotoisuutta tukevat toimenpiteet voivat jopa johtaa kustannussäästöihin, joskin kustannussäästöjen saaminen tällaisin keinoin arvioidaan melko marginaaliseksi.

Luonnonsuojelun edistämistehtävää voisi joissakin tapauksissa edistää myös yhteistyön lisääminen naapurikuntien kanssa. Yhteisillä viranhaltijoilla voitaisiin esimerkiksi edistää erikoistumista ja osaamisen lisääntymistä.

Mahdollisten eri vaihtoehtojen lyhyt kuvaus:

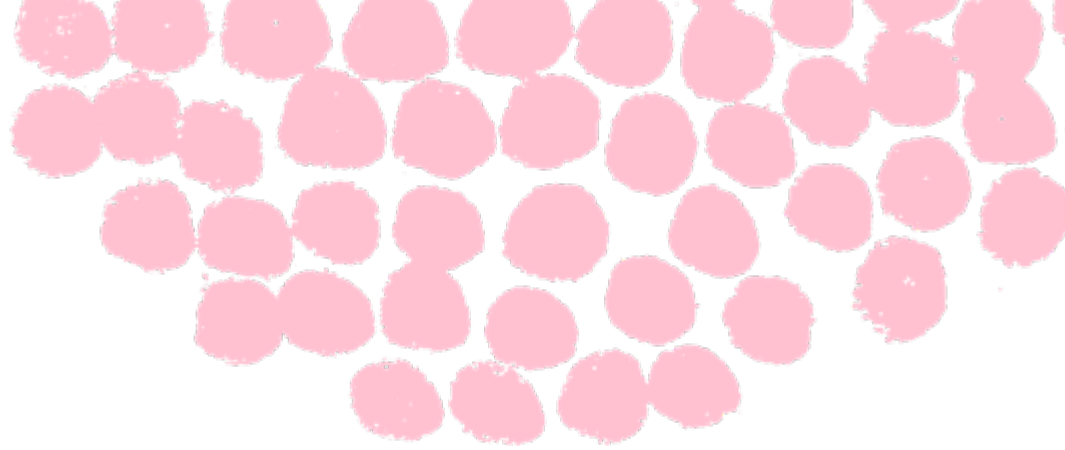
- Nykyisen edistämistehtävän rahoituspohjan kehittäminen.
- Edistämistehtävän täsmentäminen ja laajentaminen ja nykyisen ja uusien tehtävien rahoituspohjan kehittäminen ja turvaaminen.

Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulakiryhmä selvittää mahdollisuudet vahvistaa kuntien luonnon monimuotoisuuden edistämiseen suunnattavaa rahoitusta kuntien luonnon monimuotoisuustyöhön käytettävissä olevien resurssien parantamiseksi.



”Kunnat ovat aktiivisia metsiensuojelussa. Vuosina 2008–2018 on suojeltu yhteensä 3330 hehtaaria kuntien omistamia metsäalueita. Kuntien METSO-kohteiden keskikoko on hieman yli 30 hehtaaria, mikä on noin kolme kertaa suurempi kuin yksityisten maanomistajien METSO-kohteiden keskikoko.”

Metsonpolku.fi, Uutinen 27.9.2019



4 Muita esiin tulleita kehittämistarpeita luonnonsuojelulaissa

Luonnonsuojelulaissa kunnille asetettujen omien tehtävien ohella lain velvoitteet koskevat kuntia ja etenkin niiden maankäyttöä monin eri tavoin. Luonnonsuojelulain säännökset on otettava huomioon esimerkiksi kaavoituksessa, useissa kunnan viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa lupa-asioissa ja monissa kunnan toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä. Kunnat – tai lähinnä kuntien ympäristöviranomaiset – toimivat esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisina lupaviranomaisina niille erikseen määrätyissä tehtävissä. Kaavoituksen ja erilaisten maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupatehtävien toimeenpanossa luonnonsuojelulain säännöksillä on usein huomattava merkitys. Esimerkiksi luonnonsuojelualueita, eliölajien ja luontotyyppien suojelua sekä Natura 2000 -alueita koskevat säännökset ovat tässä suhteessa keskeisiä, sillä ne asettavat reunaehdot kaavoitukselle ja lupaharkinnalle. Tästä syystä työryhmässä on myös pohdittu, millä tavoin luonnonsuojelulakia olisi tarvetta muutoin kehittää.

Kuntien varsinaisten edistämistehtävien lisäksi työryhmässä on keskusteltu myös laajemmin luonnon monimuotoisuuden ja maisemansuojelun kehittämismahdollisuuksista osana luonnonsuojelulain uudistamista. Vaikka luonnonsuojelun viranomaistehtävät tulevat todennäköisesti pysymään valtion viranomaisen vastuulla, on tarpeen pohtia kuntien asemaa laajemmin osana monimuotoisuuden turvaamista. Selvää on, että yksin luonnonsuojelulaki tai valtion viranomaiset eivät kykene pysäyttämään monimuotoisuuden heikkenemistä, vaan siihen vaaditaan kaikkien toimijoiden tukea.

Kunnat ovat alueellisesti ja paikallisesti keskeisessä roolissa sen osalta, miten monimuotoisuus nivoutuu maankäyttöön, sen suunnitteluun sekä muuhun paikalliseen päätöksentekoon. Luonnonsuojelulain toimivuuden ja tehokkuuden näkökulmasta onkin syytä pohtia sitä, mitä muita kehittämistarpeita lainsäädäntöön liittyy ja miten lakia voisi sen uudistamisen myötä kehittää. Tässä jaksossa on nostettu esiin työryhmässä tehtyjä huomioita ja esitettyjä kehittämissuhteita luonnonsuojelulain toimivuuden edistämiseksi.

Tältä osin on syytä huomauttaa, että tässä esitetyt kehittämiskohteet on pitkälti tunnistettu myös laajemminkin luonnonsuojelulain uudistamistyössä, joten niihin tullaan jatko-työssä kiinnittämään erityistä huomiota. Lisäksi on syytä todeta, että osa tässä ryhmässä mukana olevista tahoista (Kuntaliitto, MTK ja SLL) on myös projektiryhmän I jäseniä ja esittävät näkemyksensä luonnonsuojelulain muista ehdotuksista työryhmässä. Siten seuraavat kannanotot edustavat kuntatoimijoiden edustajien näkemyksiä.

4.1 Yleisiä havaintoja kuntien tehtävien näkökulmasta

Työryhmän keskusteluissa korostuivat erityisesti yhteistyön merkitys kuntien ja muiden toimijoiden välillä, luonnonsuojelulain jokseenkin rajallisena pidetty soveltamisala etenkin kuntien – myös maakuntien liittojen – toiminnan kannalta sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden keskinäisten roolien määrittelyn tarkentaminen. Luonnonsuojelulain rajallisella soveltamisalalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä voimassa olevan lain 6 §:n kunnan luonnon- ja maisemansuojelun edistämistehtävän yleispiirteisyyttä ja kuntien konkreettisten tehtävien vähäisyyttä. Sinänsä luonnonsuojelulaki ja siinä asetetut velvoitteet koskevat luonnollisesti myös kuntia ja maakuntien liittoja siinä missä muitakin toimijoita.

Uusien viranomaistehtävien asettamista kunnille ei sinänsä pidetty työryhmässä erityisen kannatettavana, mutta luonnonsuojelulain keinovalikoimaa toivottiin laajennettavan. On siis syytä erottaa toisistaan yhtäältä luonnonsuojelulakiin perustuvat viranomaistehtävät ja toisaalta lain tarjoamat välineet. Se, että kunnalle ei ole luonnonsuojelulaissa osoitettu erityisiä viranomaistehtäviä, ei siis tarkoita, että kunnat vastustaisivat luonnonsuojelun tehostamista kuntien osalta. Kyse on ennemminkin resurssien puutteellisuudesta ja tehtävien kohdentamisesta mahdollisimman tehokkaasti. Mikäli luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä kunnille halutaan osoittaa myös uusia viranomaistehtäviä, on samalla varmistettava resurssit niiden hoitamiseen. Työryhmässä nostettiin myös esiin kunnan mahdollisuus halutessaan ja kyetessään ottaa hoitaakseen luonnonsuojelun viranomais-tehtäviä ELY:stä vastaavasti kuin ympäristönsuojelulaissa. Isojen kuntien osalta tämä voisi olla perusteltua ja mahdollista.

Työryhmässä korostui myös LSL:n ja MRL:n välisen rajapinnan merkitys ja niiden tiivis keskinäissuhde. Eri lakien soveltamisalojen ja viranomaisten roolien tulisi olla selkeät, mutta samalla on tarpeen mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää LSL:n ja MRL:n käsitteistöä (esim. viherrakenne, ekologiset yhteydet), tai vähintäänkin välttää käsitteiden sisällöllisiä ristiriitoja. Samaan aikaan valmisteilla olevassa MRL:n uudistuksessa on tarkoitus vahvistaa luonnon monimuotoisuuden merkitystä alueiden käytön suunnittelussa, ja lakiin esitetyt muutokset otetaan huomioon myös LSL:n uudistamisessa. Tältä osin on myös syytä ottaa huomioon esimerkiksi LSL:n vaikutus MRL:n 9 §:ssä säädettyyn kaavan vaikutusten arviointiin ja suunnittelun edellyttämiin luontoselvityksiin sekä MRA 2 §:ssä edellytettyyn luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurantaan, sillä nämä osaltaan vaikuttavat varsin merkittäväällä tavalla kuntien ja maakuntien liittojen toimintaan.

Oma kokonaisuutensa liittyy myös suojelun hyväksyttävyyteen, selkeyteen ja oikeusturvaan niin kuntalaisten, elinkeinonharjoittajien kuin maanomistajien näkökulmasta. Näihin kysymyksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota pohdittaessa kunnan tehtävien kehittämistä tai muutoin monimuotoisuuden vahvistamista kunnan toiminnassa. Sääntelyn ennakoitavuus ja selkeys sekä oikeudenmukaiset korvausmenettelyt on varmistettava osana kokonaisuuden kehittämistä.

4.2 Erityiset havainnot liittyen kuntien tehtäviin

Tällä hetkellä kunnan tehtävänä on LSL 26 §:n mukaan luonnonmuistomerkkien perustaminen ja lakkauttaminen yksityisellä maalla. Työryhmässä on pohdittu, tulisiko tämä tehtävä säilyttää kunnilla vai siirtää mahdollisesti ELY-keskuksen tehtäväksi. Tehtävien siirto ELY-keskuksille voisi selkeyttää LSL:n viranomaistehtävien kokonaisuutta. Toisaalta luonnonmuistomerkkejä koskevaa kunnan tehtävää ei ole pidetty erityisen kuormittavana, joten muutos ei välttämättä olisi kovin merkityksellinen. Työryhmässä on yhtäältä tuotu esiin, että ainoana kunnan konkreettisena LSL:n mukaisena tehtävänä oleva luonnonmuistomerkkien perustaminen saattaa ohjata kunnan luonnonsuojelutyötä ja resursseja jossain määrin epäolennaiseen ja monimuotoisuuden kannalta tehottomampaan toimintaan. Toisaalta luonnonmuistomerkkeihin liittyvän tehtävän nähtiin myös tukevan esimerkiksi kunnan omaa identiteettiä sekä luontoon liittyvänä vetovoimatekijänä. Keskusteluissa nousi esiin, että asia voidaan kokea tärkeäksi osaksi kunnan paikallista päätöksentekoa.

Kunnan tehtävien kehittämisen osalta työryhmässä on pohdittu myös mahdollisuutta kunnan aiempaa vahvempaan rooliin ekologisten yhteyksien säilymistä koskevan valvonnan osalta. Nykyisin esimerkiksi MRL:ssä säädetty maisematyölupa koettiin heikoksi välineeksi näiden yhteyksien säilymisen osalta, sillä lakimuutoksen jälkeen niitä ei voi enää käyttää uusien yleiskaavojen M-alkuisissa kaavamerkinnöissä. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että maisematyöluvat kuuluvat MRL:n soveltamisalaan, joten niitä ei tässä yhteydessä ole syytä käsitellä laajemmin.

4.3 Muita esiin tulleita luonnonsuojelulain kehittämisehdotuksia

Työryhmän keskusteluissa on korostunut vahvasti luonnonsuojelulain lajien ja luontotyyppien suojelua koskevat säännökset ja niiden tulkinnanvaraisuus. Ryhmässä olevien kuntien edustajien mukaan on olemassa tarve selkeyttää mm. uhanalaisten lajien suojelua koskevaa sääntelyä ja tähän liittyviä poikkeusedellytyksiä, jotka koetaan epäselviksi. Työryhmässä on todettu, että uhanalaisten ja rauhoitettujen lajien suojelutaso tulisi määritellä selkeämmin ja selventää myös sitä, mitä se tarkoittaa muiden lakien puolella.

Oma kokonaisuutensa, johon on syytä kiinnittää huomiota, liittyy luonnonsuojelun kannustavuuteen ja sääntelyä kevyempien keinojen kehittämiseen. Esimerkiksi luonnonhoitohankkeiden, kuten Kunta-Metson ja Kunta-Helmen, toimintaedellytysten pitkäjänteinen turvaaminen olisi yksi tärkeä luonnonsuojelun edistämiskeino. Myös kuntien roolia erilaisien luonnonsuojeluhankkeiden kumppanina voisi vahvistaa. Näitä kysymyksiä käsitellään tarkemmin projektiryhmässä I.

5 Loppusanat

Kunnissa ollaan huolissaan luonnon monimuotoisuuden hupenemisesta. Luonnon monimuotoisuudella on yhteys niin ilmastonmuutokseen sopeutumiseen, kuntalaisten hyvinvointiin kuin kunnan vetovoimaankin.

Maapallon ekologinen kantokyky kipuilee ihmiskunnan elinmahdollisuuksien suurimpien haasteiden kanssa. Ilmastonmuutos etenee ja luonnon monimuotoisuus heikkenee. Maapallon keskilämpötilan arvioidaan nousevan noin neljä astetta vuosisadan loppuun mennessä ja lajikato on edennyt kuudenteen sukupuuttoaaltoon. Nämä ekologiset kriisit ovat toisistaan riippuvaisia ja pahimmillaan kiihdyttävät toisiaan. Monet yhdyskuntien toiminnot ovat riippuvaisia luonnon toimintakyvystä ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen vaikuttaa haitallisesti myös kuntien arkeen. Kunnilla on kuitenkin monipuoliset mahdollisuudet edistää luonnon monimuotoisuutta yhteistyössä muiden kanssa, sillä ratkaisut luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tehdään usein paikallisesti. Kunnat kartoittavat alueensa luontoarvoja, ohjaavat maankäyttöä, torjuvat haitallisia vieraslajeja, toteuttavat suojeluhankkeita, kunnostavat vesistöjä, uudistavat omistamiensa metsien ja viheralueiden hoitokäytäntöjä, hyödyntävät luontopohjaisia ratkaisuja kaupunkirakenteessa ja edistävät luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua. Kunnilla on myös tärkeä rooli kuntalaisten luontotietoisuuden lisääjänä.

Toistaiseksi kuntien toimivalta luonnonsuojelulaisissa ja tietoisuus kuntien luontotoimista on ollut vähäistä. Kunnille ei ole ollut tarjolla riittävästi kannustimia tai tukea luontotyön tueksi.

Luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä on tullut ajankohtaiseksi pohtia, miten kuntien potentiaali luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa ja lisäämisessä saataisiin parhaalla tavalla käyttöön samalla kuntien elinvoimaa tukien.

Kunnat voivat toiminnassaan ottaa luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävän läpäisevästi huomioon kutakin toimintoa koskevan lainsäädännön raameissa esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelussa, eri lakien mukaisissa päätöksissä, kunnan omien maiden ja vesien hoidossa, erilaisissa hankkeissa ja hankinnoissa, vaikka nykyinen lainsäädäntö ei tähän nimenomaisesti velvoitakaan.

Kunnat tarvitsevat luonnon monimuotoisuuden edistämiseen niin rahallista kuin tiedollista tukea. Kuntien monimuotoisuustyön tukemiseksi tulisi kehittää rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä sekä ottaa käyttöön uusia valtion ja kuntien kumppanuu-

teen pohjautuvia sopimus pohjaisia toiminta- ja rahoitusmalleja. Tiedolla on suuri merkitys luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Kuntien tarvitsemaa luontotietoa tulisi olla helposti saatavilla ja sen tulisi olla kuntien prosesseja varten käyttökelpoisessa muodossa, jotta luontotiedot saadaan kattavasti käyttöön kuntien päätöksenteossa ja toiminnassa. Luontotiedon hallintaa tulisi kehittää niin, että myös kunnissa syntyvä mittava luontotietovaranto olisi laajasti yhteiskunnan käytössä ilman ylimääräistä rasitetta kuntien hallinnolle.

Ryhmän ehdotukset ovat kootusti seuraavat:

1. Edistämistehtävä säännösten osalta
Ryhmä ehdottaa, että edistämistehtävän muotoilu pidetään sääntelyn tasolla kohtuullisen yleistasoisena, mutta säännöksen sanamuotoa päivitetään ja sisältöä avataan mahdollisimman konkreettisesti esimerkkien avulla lain perusteluihin ja muihin valmisteluasiakirjoihin.
2. Edistämistehtävän alueellinen soveltamisala
Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulain säädettyä kunnan yleisen edistämistehtävän soveltamisala kattaa kunnan koko alueen. Lisäksi ryhmä ehdottaa, että erottelu erilaisten alueiden suhteen tuodaan esiin lain perusteluissa.
3. Edistämistehtävän sanamuodon modernisointi
Ryhmä ehdottaa, että kunnan tehtävänä olisi luonnon monimuotoisuuden edistäminen. Ryhmä pitää tärkeänä, että maisemansuojelua ja sen edistämistä pohdittaisiin myös kuntien osalta lainvalmistelussa.
4. Yhteistyö edistämistehtävän näkökulmasta
Ryhmä ehdottaa, että kunnan edistämistehtävässä keskeisessä asemassa olisi erilaisten toimijoiden välinen yhteistyö. Yhteistyö voitaisiin kirjata säännöksen sanamuotoon taikka kuvata perusteluissa keskeisenä tekijänä edistämistehtävän toteuttamisen keinovalikoimassa. Ryhmä ehdottaa lisäksi, että luonnonsuojelulain voitaisiin säätää, että ELY-keskukset tukevat kuntia niiden luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävässä (esimerkiksi tiedollinen tuki).
5. Luontotiedot ja niiden hallinta edistämistehtävän näkökulmasta
Ryhmä toteaa, että luontotieto ja sen hallinta ovat keskeisessä roolissa kunnan luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävässä. Ryhmä ehdottaa, että luontotietojen avoimuutta ja yhteiskäyttöä kehitetään luonnonsuojelulain uudistuksessa huomioiden kuntien tarvitsema ja tuottama luontotieto ja sen hyödyntämisen edistäminen osana luonnon monimuotoisuutta koskevaa suunnittelua ja päätöksentekoa.
6. Ekologinen verkosto edistämistehtävän näkökulmasta
Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulain uudistuksessa tarkastellaan luonnon monimuotoisuutta myös sen edellyttämän ekologisen verkoston näkökulmasta. Ekologisen verkoston osalta tulisi ottaa huomioon myös muut kuin luonnonsuojelualueiksi tarkoitetut verkoston osat ja kuntien mahdollisuudet vaikuttaa niiden käyttöön. Lisäksi ryhmä toteaa, että luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain välisiin yhteyksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Eri lakien tulisi

jatkossa muodostaa selkeä kokonaisuus ja niiden valmistelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää käsitteellisiä epäselvyyksiä.

7. Luonnonsuojelusuunnittelu ja -ohjelmatyö edistämistehtävän näkökulmasta
Ryhmä ehdottaa, että luonnon monimuotoisuuden edistämisen suunnittelua (kansallinen bd-strategia) tehdään valtakunnallisella ja alueellisella tasolla ekologiset olosuhteet huomioiden ottaen samalla huomioon myös kuntien toimet ja tarpeet luonnon monimuotoisuuden edistämisessä. Mahdollisiin alueellisiin ohjelmiin kootaan myös alueen kuntien toimet ja tarpeet ja niiden toimeenpanon luodaan kannustimia (vert. MAL-sopimukset tmv. Green Deal -tyyppiset valtiokunta-sopimukset).
8. Luontokasvatus ja -tietoisuus edistämistehtävän näkökulmasta
Ryhmä ehdottaa, että luontotietoisuuden lisääminen ymmärrettäisiin osaksi kunnan edistämistehtävää. Yleinen luontotietoisuuden lisääminen voitaisiin kuvata lain perusteluissa osaksi luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävää.
9. Kunnan resurssit ja asiantuntemus edistämistehtävän näkökulmasta
Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulakiryhmä selvittää mahdollisuudet vahvistaa kuntien luonnon monimuotoisuuden edistämiseen suunnattavaa rahoitusta kuntien luonnon monimuotoisuustyöhön käytettävissä olevien resurssien parantamiseksi.

Aineistoluettelo

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi. HE 192/1994 vp.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940192>

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien ympäristönsuojelun hallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. HE 196/1985 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 268/2014 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta ja yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta. HE 33/1990 vp.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_33+1990.pdf

Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi. HE 79/1996 vp. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1996/19960079>

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uud. painos. Juridica-kirjasarjan 23. teos. 2009. (Sähköinen versio)

Jantunen, Jorma, Leskinen, Paula, Liukko, Ulla-Majja, Raunio, Anne, Turunen, Topi: Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020.

<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/316026>

Lumiario, Riku (SYKE), Uddström, Annika (SYKE), Eskelinen, Hanna (SYKE), Jäppinen, Jukka-Pekka (SYKE), Riipinen, Miira (Kuntaliitto) & Kallio, Pasi (Kuntaliitto): Luontoviisaat kunnat -esiselvitys. Vaihtoehtoiset toimintamallit Luontoviisaat kunnat -toiminnan käynnistämiseksi (2019). (<https://www.syke.fi/download/noname/%7BDE5D-DE2B-3E8F-4472-985C-28EA2C51EC2D%7D/154606>)

Similä, Jukka: Luonnonsuojelulaki. Helsinki 1997.

Similä, Jukka, Raunio, Anne, Hilden, Mikael ja Anttila, Susanna: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010.

<http://hdl.handle.net/10138/37979>

Tietolaatikoiden esimerkit:

Lahden kaupungin verkkosivut, Ekologinen verkosto turvaa eläinten elinmahdollisuuksia kaupunkialueella 20.12.2019, <https://www.lahti.fi/ajankohtaista/tulevaisuuden-lahti/ekologinen-verkosto-turvaa-elainten-elinmahdollisuuksia-kaupunkialueella>

Metsonpolku.fi, Uutinen 27.9.2019, Kunnat ja seurakunnat ovat aktiivisia metsiensuojelussa, [https://metsonpolku.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Kunnat_ja_seurakunnat_ovat_aktiivisia_me\(51109\)](https://metsonpolku.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Kunnat_ja_seurakunnat_ovat_aktiivisia_me(51109))

Pirkkalan kunnan verkkosivut, Luonnon monimuotoisuus, <https://www.pirkkala.fi/luonnon-monimuotoisuus>

Suomen ympäristökeskus, Kuntien luontotyötä tukevan verkoston aloitustapaaminen, 26.8.2020 [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tapahtumat/Kuntien_luontotyota_tukevan_verkoston_al\(58369\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tapahtumat/Kuntien_luontotyota_tukevan_verkoston_al(58369))

Liite: Eriävä mielipide

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
MTK ry



Eriävä mielipide kuntien tehtävien kehittämistä luonnonsuojelulaissa koskevan alatyöryhmän muistioon

MTK ei kaikilta osin kannata luonnonsuojelulain uudistuksen projekti I:n alatyöryhmän muistiota ”Kuntien tehtävien kehittäminen luonnonsuojelulaissa”. Ne kohdat, joissa MTK:n näkemys poikkeaa muistoissa esitetystä kannasta, on mainittu alla. Kunkin kohdan yhteydessä on esitetty ehdotusmuotoilu, jota MTK pitää tarkoituksenmukaisena, sekä tiiviit perustelut.

Selvyyden vuoksi MTK toteaa olevansa samaa mieltä seuraavista alatyöryhmän muistiossa mainituista ehdotuksista: edistämistehtävän kuvauksen laajuus säännösten osalta, edistämistehtävän alueellinen soveltamisala, edistämistehtävän sanamuodon modernisointi, yhteistyö edistämistehtävän näkökulmasta, luontotiedot ja niiden hallinta edistämistehtävän näkökulmasta, luontokasvatus ja -tietoisuus edistämistehtävän näkökulmasta,

Eriävän mielipiteen 1. kohta: Ekologinen verkosto edistämistehtävän näkökulmasta (3.3.6.)

Muistioon sisältyvä ehdotus:

Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulain uudistuksessa tarkastellaan luonnon monimuotoisuutta myös sen edellyttämän ekologisen verkoston näkökulmasta. Ekologisen verkoston osalta tulisi ottaa huomioon myös muut kuin luonnonsuojelualueiksi tarkoitettujen verkoston osat ja kuntien mahdollisuudet vaikuttaa niiden käyttöön. Lisäksi ryhmä toteaa, että luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain välisiin yhteyksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Eri lakien tulisi jatkossa muodostaa selkeä kokonaisuus ja niiden valmistelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää käsitteellisiä epäselvyyksiä.

MTK:n ehdotusmuotoilu:

Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulain uudistuksessa tarkastellaan luonnon monimuotoisuutta myös sen edellyttämän ekologisen verkoston näkökulmasta. Lisäksi ryhmä toteaa, että luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain välisiin yhteyksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Eri lakien tulisi jatkossa muodostaa selkeä kokonaisuus ja niiden valmistelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää käsitteellisiä epäselvyyksiä.

Perustelut:

MTK ei voi sitoutua ehdotuksen toiseen virkkeeseen. On totta, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja edistäminen edellyttää aktiivista alueiden käyttöä. Työryhmässä olisi tullut tarkastella niitä prosesseja, joilla alueiden käyttöä ja tunnistamista oltaisiin voitu edistää. Alueiden käyttäminen vastoin maanomistajan suostumusta tarkoittaa juridiikassa maanomistajan näkökulmasta omaisuuden käytönrajoitusta, josta seuraa lunastuslainmukainen korvaus. MTK ei voi esittää luonnonsuojelualueiden ulkopuolisten alueiden tunnistamista ja mahdollista käyttöä ilman, että myös ehdotusten seuraukset olisi tunnistettu.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
PL 510 (Simonkatu 6) • 00101 Helsinki
Puhelin 020 4131 • Faksi 020 413 2425
Y-tunnus 0215194-5 • www.mtk.fi

Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners (MTK)
PO Box 510 (Simonkatu 6) • FI-00101 Helsinki
Telephone +358 20 4131 • Fax +358 20 413 2425
Business code 0215194-5 • www.mtk.fi

Eriävän mielipiteen 2. kohta: Luonnonsuojelusuunnittelu ja ohjelmatyö edistämistehtävän näkökulmasta (3.3.7.)

Muistioon sisältyvä ehdotus:

Ryhmä ehdottaa, että luonnon monimuotoisuuden edistämisen suunnittelua (kansallinen bd-strategia) tehdään valtakunnallisella ja alueellisella tasolla ekologiset olosuhteet huomioiden ottaen samalla huomioon myös kuntien toimet ja tarpeet luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Mahdollisiin alueellisiin ohjelmiin kootaan myös alueen kuntien toimet ja tarpeet ja niiden toimeenpanon luodaan kannustimia (vert. MAL-sopimukset tmv. Green Deal -tyyppiset valtio-kunta-sopimukset).

MTK:n ehdotusmuotoilu:

Ryhmä ehdottaa, että kansalliseen biodiversiteettistrategiaan perustuvassa luonnon monimuotoisuuden edistämisen suunnittelussa otetaan huomioon myös kuntien edistämistehtävä.

Perustelut:

MTK toteaa kansallisen biodiversiteettistrategian ja siihen liittyvän toimintaohjelman olevan vakiintunut osa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja edistämiseen liittyvää kokonaisuutta. MTK on kommentoinut asiaan liittyvää, 1. projektiryhmässä käsiteltyä alustavaa säännösehdotusta kiinnittämällä huomiota mm. erilaisten etujärjestöjen ja muiden sidosryhmien osallistamiseen ja osallistamiseen kansallisen biodiversiteettistrategian laadinnassa ja toimeenpanossa. Näin ollen MTK pitää luontevana, että myös kuntien rooli huomioidaan. MTK ei kuitenkaan varauksetta kannata alemman tasoisia suunnitelmia ja strategioita, joihin muistioon sisältyvässä ehdotuksessa myös niiden mahdollisen sisällön osalta viitataan.

Eriävän mielipiteen 3. kohta: Kunnan resurssit ja asiantuntemus edistämistehtävän näkökulmasta (3.3.9.)

Muistioon sisältyvä ehdotus:

Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulakiryhmä selvittää mahdollisuudet vahvistaa kuntien luonnon monimuotoisuuden edistämiseen suunnattavaa rahoitusta kuntien luonnon monimuotoisuustyöhön käytettävissä olevien resurssien parantamiseksi.

MTK:n ehdotusmuotoilu:

Ryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulakiryhmä arvioi kunnan edistämistehtävään liittyvät resurssitarpeet ja selvittää arvioinnin perusteella mahdollisuudet tarvittavan lisäresurssitarpeen toteuttamiseen.

Perustelut:

MTK ei pidä asianmukaisena sitä, että kunnille suunnattua rahoitusta ehdotetaan vahvistettavaksi ja muita resursseja lisättäväksi ennen kuin on selvillä, millaiseksi edistämistehtävä muotoutuu ja mitkä edistämistehtävän vaikutukset kuntien resurssitarpeisiin jatkossa ovat. MTK toteaa, että edistämistehtävään liittyvät tavoitteet on suhteutettava käytettävissä oleviin resursseihin ja päinvastoin. MTK ei katso voivansa ehdottaa kunnille lisäresursseja myöskään siksi, että lisäresurssien käytötarkoitukset ja rahoitetun toiminnan vaikutukset MTK:n edustamille tahoille eivät ole tiedossa.

Helsingissä 10.9.2020

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Leena Kristeri
lakimies

(alatyöryhmän varsinaisen jäsenen, lakimies Anna-Rosa Asikaisen puolesta)

Kuntien tehtävien kehittäminen luonnonsuojelulaissa

Helsinki 2020

**KUNTA
LIITTO** | Kommun-
förbundet



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet