

Yleinen etu ympäristöasioissa?

Luonto ja ympäristö

Oriveden tasa-arvofoorumi

04.02.2017

Ympäristölakimies Pasi Kallio

Suomen luonnonsuojeluliitto ry



Rakenne

- Yleinen etu ja yhdenvertaisuus
- Tulossa olevia muutoksia
- Lainsäädännön välineitä

Yleinen etu ja tasa-arvo ympäristöoikeudessa?

Kestävä kehitys

- "Maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tapahtuvaa jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Tämä tarkoittaa myös, että ympäristö, ihminen ja talous otetaan tasavertaisesti huomioon päätöksenteossa ja toiminnassa."

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus

- Eri ihmisryhmien tasavertainen huomioon ottaminen on osa kestävästä päätöksenteosta
 - Myös ympäristökysymyksissä
 - Myös kuntatasolla
 - Ympäristö on osa taloutta – usein yhteensovittavissa pitkällä aikavälillä
- Erityisesti maankäytön suunnittelu on yksi keskeinen väline yhteiskunnallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi
 - Mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön
 - Joukkoliikenne ja yhdyskuntarakenne
 - Lähivirkistys ja luonto
 - Asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus
- ”Lajien sisäinen ja lajien välinen tasa-arvo”?
 - Ympäristösääntely kohdentuu sekä ihmisiin että luontoon

Yleinen etu ja ympäristö

- Yleisen edun valvonta merkitsee yksityistä intressiä laajempien etukysymysten valvontaa. Tällöin haitankärsijänä ei ole joku yksityishenkilö tai henkilöryhmä tai jokin tietty omaisuus, vaan kohteena on yleisempi, kollektiivinen kokonaisuus. Kohteena voi olla esim. ympäristö yleensä, maisema, veden laatu, kulttuuriympäristö, elinympäristö tai eliölaji.

Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas, YM
2014

Kuka valvoo?

- "On hyvä muistaa: Jos ympäristön intressin puolustaminen ei olisi kenenkään viranomaisen tehtävänä, elinvoimaisen ympäristön ylläpito voisi olla lähes mahdotonta. Ihmisen lyhytjänteisyys ei ehkä koskaan katoa, ja siksi ympäristösääntelyä ja yleisen edun valvojia ympäristön näkökulmasta tarvitaan."

Satu Pääkkönen, Uudenmaan ELY-keskus

Mitä on tulossa?

Suomen  luonnonsuojeluliitto

Muutoksia...

2016

- Maakuntakaavojen vahvistusmenettely poistettiin
- Poikkeusluvut siirrettiin kokonaan kuntiin

2017 (?)

- ELY-keskusten ohjaustehtävät poistetaan ja valitusoikeutta rajataan
- Yleiskaavaa voi hyödyntää rakennuslupien myöntämiseen laajemmin
- Alueellinen suunnittelutarveratkaisu
- Maisematyölupa ei sovellu yleiskaavan M-alueille
- Vähittäiskaupan kokoraja 2000 > 4000 + muita kevennyksiä
- Valituslupamenettely laajenee (valitusmaksut jo nousivat)

2019 (?)

- Alueidenkäytön suunnittelutehtävät kokonaan maakunnille
- ELYt ja AVIt lakkautetaan – tilalle maakunnat ja LUOVA

Hallitusohjelma ja lainsäädäntö

- MRL luonnos hallituksen esitykseksi
 - "Ehdotetulla maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella toteutettaisiin hallitusohjelman kaavoitukseen ja rakentamisen lupajärjestelmään liittyviä kirjauksia."
 - "- - perataan säädöksiä, jotka eniten haittaavat kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista ja tervettä kilpailua".
- Perustuslakivaliokunta (*Valiokunnan mietintö PeVM 8/2015 vp*):
 - säädöshankkeissa on syntynyt ongelmia siitä, että *hallitusohjelmassa tai muussa poliittisessa päätöksenteossa on jo ennen säädösvalmistelua tiukasti määritelty toivottu lopputulos ja siihen liittyvät keinot. Tällöin toteuttamisen vaihtoehtoja koskeva selvitystyö, vaikutusarviot ja oikeudelliset reunaehdot ovat olleet pitkälti etukäteen rajattuja.*

Ympäristövaikutusten selvittäminen lainvalmistelussa?

- *"Ympäristövaikutusten arviointi ei ole oikeaa vaikutusten arviointia, vaan arvioinnit on kirjoitettu pääasiassa jälkikäteen siten, että ne tukevat valittua ratkaisua"*
 - lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen, UEF (*Karjalainen 31.1.2017*)
 - pohjautuu Keinäsen artikkeliin Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirjassa 2016

Nykytilan arviointi eli "ongelma"

ELY-keskusten tekemien **valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan.** - - osuus kaikista kaavoja koskevista valituksista on vain **noin neljä prosenttia.**

ELY-keskusten tekemät **valitukset ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa erittäin hyvin.** Vuosina 2007 - 2010 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kaavoja koskevista valituksista hyväksyttiin 80 prosenttia ja vain noin 15 prosenttia valituksista hylättiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemät valitukset ovat siis kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua.

Keskeiset ehdotukset eli ”ratkaisu”

ELY-keskusten valvontatehtävää ehdotetaan rajattavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valvoisivat jatkossa kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista vain siltä osin kuin ratkaisuilla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia.

ELY-keskusten valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaa koskeviin asioihin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen **kuntien ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi.**

Vaikutukset

- Jääkö kaavoituksen ja rakentamisen valvonta osallisten aktiivisuuden varaan?
- Miten kunnat pystyvät hoitamaan niille annetut tehtävät?
- Vaikutukset maankäytön suunnittelujärjestelmään ja kaavaohjaukseen?
- Oikeudelliset seuraukset?
- Metsäluonto, maisema ja virkistys kärsisivät maisematyölupien poistosta yleiskaavojen M-alueilla
- Kaupan ohjauksen heikentäminen vaarantaisi palvelu- ja yhdyskuntarakennetta

Lainsäädäntö vaikuttamisen välineenä

Lainsäädäntö vaikuttamisen instrumenttina?

- Kuka säätää – politiikka
 - Miten säädetään – politiikka/talous/oikeus
 - Kuka on vastuussa – oikeus/politiikka
 - Miten sovelletaan – oikeus/viranomaiset
 - Miten tulkitaan – oikeus/tuomioistuimet
- *Asukkaiden ja järjestöjen rooli?*

Osallisuus ja toimintatavat

- Hyvä hallintotapa
 - Avoimuus, yhdenvertaisuus, puolueettomuus
 - Tiedonsaanti ja julkisuus
- Tiedottaminen, vuorovaikutus ja asenteet
 - Kuuleminen – kuunteleminen – sisäistäminen
 - Osallistuminen – osallistaminen – kumppanuus
 - Minimi – hyvä aikomus – 'oikeasti' hyvä lopputulos
- Lakien erilliset säännökset
 - Täsmentävät yllä mainittuja
 - Määrittävät tarkemmin menettelyitä ja velvoitteita

Keinoja vaikuttaa

- Osallistuminen laajassa merkityksessä
 - Yleisötilaisuudet
 - Yhteydenotot päättäjiin ja virkamiehiin
 - Kampanjat – some
- Hankkeissa ja lupa-asioissa kuulemisvelvoite
 - Tiedottaminen
 - Mielenpitoet ja muistutukset
 - Valitukset

Vuorovaikutus kaavoituksessa

- MRL asettaa osallistumisen tavoitteet
- Jokaisen kunnan on kuitenkin itse luotava omista paikallisista lähtökohdistaan nouseva toimintakulttuuri kuntalaisten kohtaamiseen.
- Osallistumisen avulla kuntalaiset kytketään yhdessä asiantuntijoiden kanssa arvioimaan tehtävien suunnitteluvalintojen vaikutuksia.
- PeVL 38/1998: Ratkaisevaksi kuitenkin muodostuu, kuinka todellisia yksilön/järjestöjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat käytännössä.

MRL 6 § –

Vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottaminen

Kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, siten kuin jäljempänä tässä laissa säädetään.

Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.

MRL 9 §

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

- Kaavan tulee perustua kaavan **merkittävät vaikutukset** arvioivaan suunnitteluun ja sen **edellyttämiin** tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä **otetaan huomioon** kaavan **tehtävä ja tarkoitus**.
- Kaavaa laadittaessa on **tarpeellisessa määrin** selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien **vaihtoehtojen** toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla **voidaan arvioida olevan olennaisia** vaikutuksia.

Selvitykset valitusperusteena

- MRL arviointi 2014
 - Selvästi suurin osa (77 %) menettelyllisistä perusteista, joilla kaavoja koskevat valitukset hyväksyttiin, liittyi selvitysten riittämättömyyteen.
 - Luontoselvitysten riittämättömyys oli ongelmana vajaassa neljäsosassa niistä tapauksista, joissa valitus hyväksyttiin selvitysten riittämättömyyteen vedoten. Selvitykset katsottiin usein riittämättömiksi myös liikenteen (15,2 %) sekä pohjaveden ja maaperän (11,6 %) osalta.
- Luontoselvitysten riittämättömyys on lähtökohtaisesti menettelyllinen valitusperuste
 - käytännössä kuitenkin tiivis yhteys sisällöllisiin perusteisiin, kuten kaavan sisältövaatimukseen

Luonnonsuojelulaki

- Luontotyyppien muuttamiskielto LSL 30 §
 - Poikkeaminen LSL 31 §
- Lajien hävittämis- ja heikentämiskielto
 - Eryteisesti suojeltavat lajit LSL 47 §
 - lajin säilymiselle tärkeä esiintymispaikka
 - Direktiivilajit LSL 49 §
 - yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikka
 - Poikkeukset LSL 48 § ja 49 § – erilliset säännökset
 - Huom! Yhdistyksellä valitusoikeus 49 §, mutta ei 48 §
 - Myös maanomistajien kohdalla tiukentunut tulkinta asianosaisuudesta
- Natura-alueiden heikentämiskielto LSL 64a – 66 §
 - Poikkeaminen LSL 31 §
 - Käytännössä erittäin merkittävä valitusperuste

Muita oikeudellisia solmuja

- Metsälaki
 - Avainbiotooppien 'muuttamiskielto' (Metsäl 10 – 10b §)
 - Poikkeaminen (11 §)
- Vesilaki
 - Eräiden vesiluontotyyppien suojelu (pienvedet) – muuttamiskielto VL 2:11.1 §
 - Poikkeaminen (VL 2:11.2 §)
- Ympäristönsuojelulaki
 - Sijoituspaikan valinta (YSL 11 §)
 - Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä.
 - Turvetuotannon sijoittaminen (YSL 13 §)

Muita oikeudellisia solmuja

- Kaivoslaki
 - Etsintätyö KaivosL 7 §
 - Jokaisella on *toisenkin alueella* oikeus kaivosmineraalien löytämiseksi tehdä geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä, *jos toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä* (etsintätyö).
 - Malminetsintälupa KaivosL 9 §
 - Malminetsintään on oltava kaivosviranomaisen lupa (malminetsintälupa), *jos malminetsintää ei voida toteuttaa 7 §:n mukaan etsintätyönä tai kiinteistön omistaja ei ole antanut siihen suostumustaan.*
 - Tiedottaminen, kuuleminen, lupaharkinta, muutoksenhaku...

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITON KUNTAVALIVIESTIT 2017

Kuntien tehtävät vähenevät. Siksi ympäristöasioiden kuten kaavoituksen, ilmasto- ja energiaratkaisujen, ympäristökasvatuksen ja julkisten hankintojen merkitys kunnan päätöksenteossa kasvaa. Nyt tarvitaan ympäristömyönteisiä valtuutettuja ja heille hyviä aloitteita.

1 Luonto ja ulkoilu turvattava kaavoituksessa ja kuntametsien hoidossa

Luonnon huomioiva kaavoitus säilyttää luonnon monimuotoisuuden ja lähiluonnon virkistysarvot.

Kaavoituksen keinoin säilytetään riittävä viherverkosto ja vapaat rannat. Virkistymetsien hoidon tavoite on luontoarvojen, virkistytymisen ja maiseman kauneuden vaaliminen. Metsänhoito kohdennetaan ja toteutetaan mahdollisimman luonnonomukaisesti nämä tavoitteet huomioiden.

Avohakkuukäytännöstä luovutaan. Vaalikaudella kunnan maille perustetaan vähintään yksi uusi suojelualue edeten kohti kansainvälisesti suositeltua 17 % suojeluastetta.

2 Ympäristökasvatus kunniaan kunnissa!

Vastuu ympäristökasvatuksesta kuuluu myös kunnille. Tätä on edistettävä käytännöllisin toimenpitein. Luontokerhot tuodaan takaisin kouluihin ja ekotukihenkilöt nimitään työyhteisöihin.

Kuntalaisille ja päätöksenteon pohjaksi on oltava saatavilla ajantasainen tieto luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön tilasta.

3 Ilmastoystävällinen kunta uusiutuviin siirtymällä

Kunnan energiaratkaisuilla luodaan kestävää taloutta ympäristöä kunnioittaen. Kunta laati ilmastostrategian ja sitoutuu EKOenergian tai vastaavat ilmastohyödyt takaavat ja luonnon monimuotoisuutta turvaavat kestävyyskriteerit täyttävän uusiutuvan energian hyödyntämiseen vuoteen 2030 mennessä.

Sitoumus sisältää erilliset energiatehokkuus- ja energiansäästötavoitteet ja keinot ilmastoystävällisten liikkumismuotojen ja liikennepalvelujen vahvistamiseen.

Kunta edistää alueellaan olevien pienvesivoimaloiden ja muiden kalojen vaellusesteiden purkamista, ja ainakin yksi sopiva virtavesi ennallistetaan vaelluskalaystävälliseksi.

4 Julkiset hankinnat kestäviksi

Kunnan hankintaohjeistukseen on kirjattava kestävyteen ja vastuullisuuteen liittyvät ohjeet. Myös kunnan rahavirrat kuten sijoitukset on saatava kestäviin uumiin ja irti fossiilista polttoaineista.

Viisas kunta mahdollistaa pienenergiahankkeet, ylläpitää kierrätyskeskuksia ja pyrkii toiminnassaan välttämään jätteen syntymistä sekä tavaroiden uudelleenkäyttöä. Jakamistaloutta voidaan laajentaa esimerkiksi lisäämällä kirjastojen tarvekalulainasta (tavarapyörät, porat ym.).

Kunta ehkäisee aktiivisesti ruokahävikkiä laitoksissaan, hankkii kasvipainotteista ja eettisesti kestävästä luomua ja lähiruokaa sekä käyttää rakentamisessa kierrätettäviä materiaaleja.