

Asia: VN/1660/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta luonnonsuojeluasetukseksi (valtioneuvoston asetus) - ruotsinkielinen käännös lisätty**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta luonnonsuojeluasetukseksi ja kunnioittavasti lausuu seuraavaa:

Kaivosteollisuus ry:n malminetsintää harjoittavat yhtiöt ovat sitoutuneet vastuullisuuteen. Kaivosvastuu.fi -sivustolta löytyy tiedot malminetsinnän vastuullisuusjärjestelmästä. Yhtiöiden edustajat ovat tottuneita luontokartoittajia ja käyttävät moninaisia paikkatietojärjestelmiä. Olemme koonneet erityisen Malminetsintäoppaan, joka kuvaa toiminnan luonnetta sekä malminetsinnän eri vaiheita. Opas löytyy osoitteesta <https://www.kaivosteollisuus.fi/sites/kaivosteollisuus/files/2021-12/Malminetsintaopas%202021.pdf>

Uusi luonnonsuojelulaki (9/2023, jäjempänä luonnonsuojelulaki) astuu voimaan 1.6.2023 ja nyt lausuttavalla valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä luonnonsuojelulaissa säädetyiltä osin (pl erät erikseen laadittavat VNA:t).

Korostamme, että asetuksen valmistelussa on tarkoin huomioitava luonnonsuojelulain eduskuntakäsittelyssä esiin tuodut näkökulmat ja eduskunnan päättämät muutokset.

Suhtaudumme periaatteessa myönteisesti siihen, että perustelumuistion luonnoksen mukaan ympäristöministeriö antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ohjeen tiukasti suojeltujen luontotyyppien tunnistamisesta ja tiedottamisesta. Mikäli ohjaustarvetta ei voida laatia asetusteitse, tulee ohjetta valmistellessa kuulla eri asianosaisia laajasti.

Kaivosteollisuus ry katsoo, ettei asetuksessa tule laajentaa soveltamistulkintaa louhintakäytöstä poistettuihin vuolukivi- ja talkkilouhoksiin. Perusteena on alueiden kiertotalouspotentiaali.

## 6 § Tiukasti suojellut luontotyypit

Uutena asiakokonaisuutena laissa on 65 §:n mukaiset tiukasti suojellut luontotyypit ja niiden heikentämiskielto (asetuksen 6 §).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä antamassaan lausunnossa sääntelyn ennakoitavuuden kannalta huomiota siihen, millaiset mahdollisuudet on tunnistaa tiukasti suojeltujen luontotyyppien esiintymät. Valiokunta piti tärkeänä, että erityistä huomiota kiinnitetään tiukasti suojeltujen luontotyyppien tehokkaaseen inventointiin ja tietojen tallentamiseen luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Ympäristövaliokunta totesi puolestaan perustuslakivaliokunnan esiin tuomiin seikkoihin nojautuen mietinnössään, että serpentiinikasvilajiston tunnistaminen on asiantuntijallekin haasteellista.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaan heikentämiskielto koskee kallio-, kivikko- tai soraikkoesiintymien maan päällisiä osia, joilla esiintyy serpentiinikasvilajistoa. Jatkovalmistelussa on hyvä täsmentää tätä eduskunnan laatimaa muutosta ja varmistaa, ettei hallintomenettelyissä omaksuta laajempia, lakiin perustumattomia kantoja.

## OIKEUSTURVANÄKÖKOHDAT

Viittaamme lokakuussa 2022 antamaamme lausuntoon, jossa toimimme esille useita luonnonsuojelulain 65 § (ja -asetuksen 6 §) soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia. Kyseessä oleva laintasoinen suojelumekanismi on ongelmallinen, koska suojelupäätöksestä ei ole kuulemismekanismeja eikä muutoksenhakumahdollisuutta. Tämä heikentää oleellisesti maanomistajan ja mahdollisen oikeudenhaltijan oikeussuojaa. Tämä on jo realisoitunut malminetsintätoiminnan osalta, kuten jäljempänä ilmenee.

Tähän keskeiseen seikkaan on myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan ottanut kantaa. Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa, että ”erityistä huomiota tulee kiinnittää tiukasti suojeltujen luontotyyppien tehokkaaseen inventointiin ja tietojen tallentamiseen luonnonsuojelun tietojärjestelmään (PeVL 67/2022 vp, s. 4). Tarkka määrittely toteuttaisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla, että maanomistajalla on mahdollisuus tunnistaa tiukasti suojellut luontotyypit.”

Luonnonsuojeluasetuksen perusteluissa kylläkin todetaan, ”että viranomaisen tulee informoida maanomistajaa hänen omistamallaan kiinteistöllä mahdollisesti sijaitsevasta tiukasti suojellusta luontotyypistä ja sen heikentämiskiellostä. Maanomistajalla ei voi olla velvollisuutta tutustua asiaa koskeviin tietorekistereihin, vaan viranomaisen tulee informoida näiden sijainneista asian

selvitettyään. Ympäristöministeriö antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ohjekirjeen lain 66 §:ssä tarkoitettujen luontotyyppien tunnistamisesta ja maanomistajien tiedottamisesta.”

Tällä hetkellä on vähintäänkin epäselvää, miten tämä informointi ja tiukasti suojeltujen luontotyyppien määrittely ja suojelu todellisuudessa tapahtuu.

#### ESIMERKKI

Esimerkkinä eräs malminetsintähanke Lapissa. Lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä Metsähallitus ja Lapin ELY-keskus ovat molemmat lausuneet (ennen luonnonsuojelulain voimaantuloa mutta voimaantuloon viitaten), että alueella sijaitsee luonnonsuojelulain tarkoittamia tiukasti suojeltuja luontotyyppisiä (serpentiinikallioita). ELY-keskuksen rajaaman ”serpentiinilajiston” alueen pinta-ala on yli 160 ha. Mainittu pinta-ala on lähes 20 % lupahakemusalueen pinta-alasta. Lapissa kalliopaljastumien, ohuen maapeitteen ja kivikoiden osuus pinta-alasta on tyyppillisesti noin 5 % luokkaa ja kyseisellä alueella vielä huomattavasti alhaisempi. Kyseisen malminetsintäyhtiön edustajan mukaan alueelta tunnetaan muutamia pieniä kalliopaljastumia, joiden pinta-ala on vain murto-osa mainitusta 162 ha aluerajauksesta. Viranomaislausunnoissa on siten tulkittu serpentiinikallioiksi myös erittäin laajoja maanpintaan puhkeamattomia kallioita tai kivikoita, minkä lisäksi aluerajaukset geologian tai kasvillisuuden osalta eivät perustu maastotarkistuksiin. Lausunnoissa on näin ollen jätetty täysin huomiotta se, että serpentiinivaikutteinen maapohjainen metsä ei lukeudu uuden luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisiin tiukasti suojeltuihin luontotyyppisiin, kuten serpentiinikalliot, -kivikot ja -soraikot. Määrittelyn epämääräisyyttä ilmentää myös se, että ELY toteaa pohjamoreeninäytteenoton kielletyksi toimenpiteeksi rajaamallaan alueella. Kyseessä on malminetsintäteknikka, jota tehdään vain alueilla, joissa on riittävän paksu moreenipeite kallion päällä. Peitepaksuudet vaihtelevat useista metreistä jopa useisiin kymmeneen metriin.

Pelkästään tämä kyseinen esimerkki osoittaa, että serpentiinikallioiden määrittelyyn ja yleisyyteen liittyy huomattavia epäselvyyksiä ja epävarmuuksia. Jo nyt mainitulla pienellä alle 10 km<sup>2</sup> lupahakemusalueella on avoimella mutta perustelemattomalla harkinnalla arvioitu esiintyvän enemmän serpentiinikallioita kuin luonnonsuojelulain perusteluissa mainitaan olevan koko Suomessa. Tulevaisuudessa uusien lupahakemusten käsittelyn yhteydessä on vaarana, että serpentiinikallioiden määrä edelleen huomattavasti kasvaa ja samalla ne automaattisesti tulevat suojelluksi tiukasti suojeltuna luontotyyppinä vaikka luonnonsuojelulaissa ja -asetuksessa esitetyt luontotyyppien määrittelyperusteetkaan eivät täytyisi. Mitään muutoksenhakumekanismia tähän ei ole.

Asetuksen jatkokehittelyssä ja ympäristöministeriön alaisilleen toiminnoille antamassa ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota, että näissä määrittelyissä noudatetaan luontotyyppien todellisia määrittelyperusteita ja eduskunnan päätöksiä. Lisäksi tulisi arvioida, kuuluvatko serpentiinikalliot lainkaan luokkaan tiukasti suojellut luontotyyppit jos (löyhästi) määriteltäviä serpentiinikallioita todellakin on näin paljon? Vähintäänkin on ehdottoman välttämätöntä, että ministeriö jatkossa ohjaa hallinnonalansa viranomaisia ja laitoksia lain ja asetuksen käytännön soveltamisessa

huomioiden hyvän hallinnon periaatteet. Mahdollisen hallinnollisen ohjeen (ei asetus) osalta on tärkeää, että siitä on asianosaisilla mahdollisuus lausua etukäteen.

## KARTOITUKSEN TILANNE

Suomen ympäristökeskus on kartoittamassa serpentiinikallioiden esiintymistä Suomessa. Kaivosteollisuus ry:n SYKE:ltä saamien tietojen mukaan kartoituksen tuloksia ei ole toistaiseksi julkaistu, vaan projektin osalta on monivuotisen projektin viimeinen kartoitusvuosi menossa. Serpentiinikallioiden kartoituksen tulokset on tarkoitus julkaista paikkatietona jossain muodossa, mutta tuloksia ei ole miltään osin vielä saatavissa. SYKE korostaa, että kartoitusprojektin tuottamat tulokset eivät ole alueellisesti kattavia, vaan tiedot ovat kuitenkin lähinnä pieni pintaraapaisu serpentiinikallioiden suojelustatuksen selvittelyssä.

Tulokset antavat lähinnä viitettä niistä maantieteellisistä alueista, mihin kartoitustyötä kannattaa jatkossa suunnata.

Ylipäänsäkin tämän luontotyyppiryhmän rajaaminen on vaikeaa, koska serpentiinipitoisista kivilajeista muodostuvien kallioiden kasvillisuus ei aina poikkea selvästi muusta kalliokasvillisuudesta, ja toisaalta tyypillistä serpentiinikasvillisuutta tavataan toisinaan myös muilla kivilajeilla (Suomen Ympäristö 5/2018). Tämä edelleen korostaa maastotutkimusten merkitystä esiintymien todentamisessa ja rajauksessa. Tämän luontotyypin tunnistamisvaikeuksiin kiinnittävät huomiota muutkin lausunnonantajat, esim. Pohjois-Savon ELY-keskus, joka esittää viranomaisten tueksi laadittavaksi paikkatietoaineistoa potentiaalisista esiintymistä, koulutusta ja maanomistajien informointia.

Luontotyyppien Punaisessa kirjassa luontotyyppiryhmää ”Serpentiinikalliot, -kivikot ja -soraikot” kuvaillaan seuraavalla tavalla: ”Serpentiinikallioiden, -kivikoiden ja -soraikoiden kasvillisuus muodostuu yleensä sekä serpentiinilajeista tai -roduista että muusta yleisemmästä lajistosta”. Kirjassa mainitut luontotyypin lajit ja lajiryhmät ovat pitkälti vastaavia kuin asetusluonnoksessa mainitut lajit. Poikkeuksia ovat asetusluonnoksessa mainitut kirjojäkälä, ryynisimpukkajäkälä ja sammallimijäkälä, joita ei mainita siellä lainkaan tässä yhteydessä. Useiden lajien ensisijainen elinympäristö on jokin muu kuin serpentiinikalliot luontotyyppi.

Laji.fi-portaalin tietojen mukaan tällaisia lajeja ovat ojasykerösammal, tunturihärkki (pl. serpentiinirodut), sinilimijäkälä, lapinnätä (pl. serpentiinityypit) ja karstajäkälä. Muut noin kymmenen kasvilajia ovat todella sellaisia, joiden ensisijainen elinympäristö on asetuksessa mainitun mukainen. Näistä puolet on erilaisia jäkäliä, joista useat kasvavat erityisesti kallioiden ja kivien pinnoilla, siten vaatiessaan kiviaineksen esiintymistä maan pinnalla.

Kartoitusprojektin tilanne ja odotettu lopputulos huomioiden serpentiinikallioiden esiintymistä ja yleisyyttä ei tulla asetuksen voimaantullessa tietämään perustuslakivaliokunnan edellyttämässä laajuudessa. Tämä tosiseikka ilmentää tämän kaltaisen (lain nojalla suojeltavan luontotyypin) automaattisen suojelumekanismien ongelmallisuutta. Erityisesti, kun huomioidaan luontotyypin määrittelyyn liittyvät epäselvyydet, mihin seikkaan myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota ja mitä edellä mainittu malminetsintälupahakemusesimerkki myös vahvistaa.

Serpentiinikallioiden kaltainen epämääräisesti määritelty ja huonosti tunnettu luontotyyppi soveltuisi luonteensa puolesta selvästi paremmin luonnonsuojelulain 64 § mukaiseksi suojelluksi luontotyyppiä, joka suojellaan tapauskohtaisesti tunnetun esiintymän erityisominaisuuksien pohjalta.

#### LUONTOTYYPIN VAARANTUMINEN

Luontotyypin tarkan määrittelyn lisäksi epäselväksi jää, minkä tyyppinen toiminta voi vaarantaa serpentiinikallio-luontotyypin ominaispiirteitä. Onko tiukasti suojellun luontotyypin alueella liikkuminenkin kielletty ja kuinka se informoidaan maastossa? Alueen muuttaminen esim. kalliota louhimalla on selvästi luvanvaraista toimintaa, vaatien lain 66 § mukaisen poikkeuksen. Voidaanko alueella kuitenkin liikkua ja suorittaa esim. geologista näytteenottoa?

Kaivosteollisuus ry katsoo, että kevyt näytteenotto (ns. kaivoslain mukainen etsintätyö) ei vaaranna kyseisen luontotyypin ominaispiirteitä sen enempää kuin tavanomaiset vapaa-ajan toiminnot luonnossa, vaikkapa marjastus. Raskaampaa näytteenottoa (esim. kairaus) voidaan myös suorittaa talvikaudella lumipeitteen suojatessa kasvillisuutta. Mikäli näytteenotto kaikissa muodoissaan on kiellettyä, millaisia suojaetäisyyksiä vaaditaan tiukasti suojellun luontotyypin rajalta? Tästä tulisi olla selkeät lain nojalla annetut asetussäännökset.

Edellä mainitun esimerkitapauksen perusteella kaikkalainen malminetsintä olisi kiellettyä näillä alueilla. Tämä ei ilmene lain ja asetuksen perusteluista. Tavanomaiset malminetsintätoimet eivät vaaranna luontotyypin ominaispiirteitä. Mahdollinen kaivostoiminta on asia erikseen ja tulee käsitellä luonnonsuojelulain 66 § mukaisessa menettelyssä.

Tavanomaisilla suojelualueilla voidaan malminetsintätutkimuksia tehdä erillisen tutkimusluvan turvin. Tutkimuslupaa haetaan suojelualueen rauhoitusmääräyksistä riippuen haltijaviranomaiselta, ELY-keskukselta tai ympäristöministeriöltä. Tutkimuslupa on valituskelpoinen. Tiukasti suojellun luontotyypin tapauksessa tällaista luvitusmekanismia ei ole olemassa vaan suojelu on absoluuttista estäen kaiken mahdollisesti luontotyypin ominaispiirteitä vaarantavan toiminnan. Tämä on altis eri viranomaisten vaihteleville tulkinnoille. Asetuksen jatkokehittämisessä on linjattava selkeä mekanismi, joka mahdollistaa tutkimusluvan käsittelyn ja myöntämisen vastaavasti kuin tavanomaisille suojelualueille.

## JATKOTYÖSSÄ TULISI VIELÄ SELVITTÄÄ JA SELVENTÄÄ:

1) Asetukseen tulisi lisätä mekanismi, jonka mukaisesti luontotyyppiesiintymä lisätään viranomaisen suojelutietorekistereihin vasta siinä vaiheessa, kun siitä on riittäviin ympäristöhallinnon maastotutkimuksiin pohjautuva julkisesti saatavilla oleva tutkimustieto olemassa. Näin menetellen toteutuisi myös perustuslakivaliokunnan edellyttämä tehokkaan inventoinnin ja tietojen tallentamisen periaate.

2) Inventointipohjaisen suojelumekanismin lisäksi on tarpeen myös vielä yksityiskohtaisemmin määrittää, mikä tarkkaan ottaen on serpentiinikallio, -kivikko ja soraikko. Muutoin on vaarana, että luontotyyppiä tulkitaan eri alueellisten viranomaisten toimesta hyvin vaihtelevasti ja määrittely (ja sen mukaiset luontotyyppin pinta-alat) voivat vaihdella suuresti eri puolilla maata. Nyt asetusluonnoksessa esitetty serpentiinikallioiden määrittely on vielä varsin yleispiirteinen ja sitä on jo tulkittu huomattavasti väljemmin kyseisen luontotyyppin suojelussa.

3) Kaivosteollisuus ry esittää, että luonnonsuojeluasetukseen kirjataan seuraava määrittely kyseiselle tiukasti suojellulle luontotyyppille:

A) Serpentiinikalliot, -kivikot ja –soraikot ovat muualla kuin tunturialueella sijaitsevia, serpentiinistä tai muusta ultraemäksisestä kivistä muodostuvien kallioiden, kivikoiden ja soraikoiden maanpäällisiä osia, joilla esiintyy serpentiinikasvilajistoa. Luontotyyppiin kuuluvat myös louhintakäytöstä poistetut vuolukivi- ja talkkilouhokset, joilla esiintyy serpentiinilajistoa. Kalliolla, kivikolla tai soraikolla tarkoitetaan vähintään 85 m<sup>2</sup> laajuista maastotutkimuksin todennettua aluetta, jolla maanpinnassa esiintyy edellä mainittuja kivilajeja. Lisäksi mainitulla alueella tulee todennetusti esiintyä serpentiinikallioiden tyyppilajistoa useita lajeja, joiden ensisijainen elinympäristö todellakin on serpentiinikalliot -luontotyyppi. Esiintymien tulee perustua ympäristöhallinnon maastotutkimuksin inventoimaan tietoon. Esiintymän tulee täyttää kaikki edellä mainitut vaatimukset: kivilaji, laajuus, esiintyminen maanpinnassa ja riittävä serpentiinilajisto, tullakseen määritellyksi kyseiseen luontotyyppiin.

4) Asetuksessa mainitut kasvilajit tulisi lisäksi tarkistaa niin, että siinä mainitaan vain ne kasvilajit, joiden ensisijainen esiintymisalue on serpentiinikalliot-luontotyyppi. Yllä mainitun mukainen määrittely poissulkee sellaiset kallio, kivikko ja soraikkoalueet, joilla ei todennetusti esiinny riittävää serpentiinilajistoa ja jotka ovat joko huomattavan pieniä tai eivät ulotu maanpinnalle saakka. Luonnonsuojelulaki ja asetus toteavat yksiselitteisesti, että luontotyyppi ei ulotu maanpinnan alle. Tätä tukee asetuksessa esitetty kasvilajiston listaus. Mainituista lajeista useat jäkälät kasvavat lähinnä kivien ja kalliopaljastumien pinnalla ja kasvit muutoinkin maan pinnalla, kalliolle tai kivien väliin kerrostuneessa karikkeessa. Oleellista on, että muilla keinoin kuin asianmukaisin

maastotutkimuksin todennetut alueet eivät näin täyttäisi luontotyyppin määritelmää. Yksiselitteinen luontotyyppin määrittely varmistaa, että alueelliset tulkinnat ovat yhdenmukaisia ja suojellun luontotyyppin rajaukset perustuvat kaikkialla samaan tutkittuun tietoon. Lisäksi, mikäli vuosien myötä tutkimusten edetessä luontotyyppin esiintyminen todetaan selvästi ennalta arvioitua laajemmaksi, voidaan harkita luontotyyppin uudelleenmäärittelyä luonnonsuojelulain 64 § mukaiseksi suojelluksi luontotyyppiksi.

5) Jatkotyönä esitämme, että ministeriö edelleen selvittää serpentiinikalliot-luontotyyppin todellista uhanalaisuutta. Kun serpentiinikalliot-luontotyyppiä on suojeltu 1 000 ha, tulee luontotyyppin sijoittumista luonnonsuojelulain 65 § mukaiseen kategoriaan tarkastella uudelleen. Mielestämme tässä tilanteessa on perusteltua sijoittaa mainittu luontotyyppi luonnonsuojelulain 64 § mukaiseen kategoriaan. Kun tiukasti suojellun luontotyyppin määrittelyperusteena on niiden harvinaisuus ja suppea esiintyminen maassamme, tulee luokitusta tarkastella uudestaan jos kartoitusten ja tutkimusten perusteella ilmenee luontotyyppiä esiintyvän Suomessa moninkertaisesti ennalta arvioituun nähden. Tällöin suojelun tarve ja tiukkuusaste vastaavasti vähenee.

Suomela Pekka  
Kaivosteollisuus ry