



Ympäristöministeriö  
[kirjaamo.ym@gov.fi](mailto:kirjaamo.ym@gov.fi)

Viite: Lausuntopyyntönnö 17.3.2023, VN/1660/2023 koskien luonnosta luonnonsuojeluasetukseksi

## **Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto**

Ympäristöministeriö on lähettänyt lausuntopyynnön luonnoksesta uudeksi luonnonsuojeluasetukseksi. Asetus tullaan antamaan 1.6.2023 voimaan astuvan luonnonsuojelulain 9/2023 nojalla. Luonnonsuojeluasetus päivitetään vastaamaan em. lain säännöksiä.

Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### **1 § Luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman laatiminen**

Luonnon monimuotoisuusstrategian laadinta tulisi aloittaa hyvissä ajoin ennen edellisen strategiakauden päättymistä, jotta voitaisiin mahdollisimman ripeästi ja dynaamisesti reagoida luonnon monimuotoisuuden tilassa ja toimintaympäristössä tapahtuneisiin / tapahtuviin muutoksiin sekä toteuttaa strategiaa tehokkaasti eikä siirtymäkausi vanhan ja uuden strategiakauden välillä muodostuisi kovin pitkäksi.

### **4 § Ilmoitus Natura 2000 -alueeseen vaikuttavasta toimenpiteestä**

Pykälän 1 momentissa tulisi yksiselitteisesti todeta, että ilmoitukseen on liitettävä alueen kartta, johon on merkitty toimenpiteen toteuttamispaikka.

### **5 § Suojellut luontotyypit**

#### *Hiekkarannat*

Asetusluonnoksessa todetaan: ”—eivätkä ne ole ihmisen aiheuttaman kulumisen takia kasvittomia.” Em. kohta vaatii tarkennusta. Rajaukseen voi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää alueita, jotka ovat ihmisen aiheuttaman kulumisen takia kasvittomia, jotta rajauksen avulla näiden alueiden luonnontilaa saataisiin parannettua. Asetukseen ei tule jättää mahdollisuutta, että kuluneiden kasvittomien alueiden sisällyttäminen riitautettaisiin. Koska kyseessä on uhanalainen luontotyyppi, jonka tilaa ja alaa pitäisi lisätä, tulee näin tarvittaessa olla mahdollista tehdä. Myös harjumetsien osalla mainitaan erikseen, että voidaan sisällyttää umpeenkasvaneita osia, joita voidaan hoitotoimin ennallistaa. Vastaava kirjaus tarvittaisiin tarkennuksena hiekkarantoihin.

## Jalopuumetsiköt

Kaupunkialueiden vaahterikot voivat muodostua vaikeiksi rajatapauksiksi asetusluonnoksen mukaisella määritelmällä. Onko luontainen syntyminen välttämätöntä, jos alueella on luontotyyppille ominaisia luonnonmonimuotoisuusarvoja? Toisaalta taas, jos luontainen syntyminen nähdään tarvittavaksi kynnyskysymykseksi, niin tämän osalta kaupunkialueiden kohteiden osalta luontaisen synnyn tai sen puuttumisen osoittaminen voi olla hyvin vaikeaa.

## *Pähkinäpensaikot*

ELY-keskus pitää hyvänä ja tarpeellisena asetusluonnokseen sisältyvää toteamusta, että pähkinäpensaikko voi olla myös kangasmetsää.

## *Kaikki suojellut luontotyypit*

Kaikkia luontotyyppisiä koskien (erityisesti hiekkarannat, kedot ja kalkkikalliot) tulee voida tehdä rajauksia myös kokonaan umpeenkasvaneille/kasvittomille tai muuten luontoarvoiltaan heikentyneille kohteille, joiden tilaa voidaan hoidolla tai passiivisen ennallistumisen kautta parantaa. Tämä tarve korostuu varsinkin siksi, että LSL 67 §:m mukaan ELY ja Metsähallitus voivat maanomistajan suostumuksella toteuttaa hoito- ja kunnostustoimenpiteitä vasta rajauspäätöksen jälkeen. Tällöin laajasti/kokonaan heikentyneitä kohteita ei päästä hoitamaan ollenkaan, jos rajauspäätös ei ole mahdollinen, ellei kohteella ole myös hyvässä tilassa olevaa luontotyyppin alaa. Koska kyseessä uhanalaiset luontotyypit, ei tällaisella byrokratialla tule rajoittaa luontotyyppien hoitoa.

## **11 § Toistuvasti samaa pesää käyttävät eläinlajit**

Pykälästä puuttuu useita pesäpaikkauskollisiksi tunnistettuja lajeja. Toistuvasti samaa pesää käyttävistä Suomessa esiintyvistä lajeista on tehty aikaisemmin YM:n rahoittama OHKE-hanke Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa (**lausunnon liitteenä**). Raporttia ei julkaistu aikanaan vaan se jätettiin odottamaan luonnonsuojelulain uudistusta. Sittemmin raportti on viimeistelty huomioimaan KHO:n päätös KHO:2022:37. Ko. hankkeessa tunnistetuista pesäpaikkauskollisista lajeista asetusluonnoksen lajilistalta puuttuvat haarapääsky, hiirihaukka, huuhkaja, kanahaukka, korppi, mehiläishaukka, muuttohaukka, naurulokki, räystäspääsky, tervapääsky ja viirupöllö. Korppia (LC) ja kanahaukkaa (NT) lukuun ottamatta kaikki puuttuvat lajit ovat uhanalaisia, joiden suojelutason parantamiseksi lajin elinkierron kannalta tärkeiden pesien ilman ajallisia rajoitteita toteutettu suojelu olisi erittäin tärkeää. Perustelumuiotiossa ei perustella, miksi noin puolet ekologialtaan pesäpaikkauskollisista lajeista on jätetty pois pykälästä. Pykälässä mainituista kuudestatoista lajista kuusi on uhanalaisia ja yhtä ei ole arvioitu, joten aikanaan lajin häviämiseksi ei ole ollut listalle ottamista ja siltä jättämistä määrittävä tekijä, sillä pois jätetyissä lajeissa on enemmän uhanalaisia lajeja kuin listalle päätyneissä.

EUT:n tuomioistuinkäytännön perusteella lintudirektiivin 5 artiklan soveltamisalan rajaaminen lajeja listaamalla ei vaikuttaisi direktiivin mukaiselta toimintatavalta. Lajilistalla rajoitetaan pesäpaikkojen ympärivuotista suojaa vain tietyille lintulajeille eikä kaikille lintudirektiivin ja luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluville lintulajeille, joiden ekologiaan kuuluu pesäpaikkauskollisuus. Ruotsia koskevan ennakkoratkaisupyynnön (yhdistetty asia C-473/19 ja C-474/19) mukaan kansallinen toimintatapa, jossa lintudirektiivin 5 artiklan kielto koski vain kansallisessa sääntelyssä lueteltuja

lajeja, oli direktiivin vastainen eli direktiiviä oli EUT:n tulkinnan mukaan tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jolla mainitut kiellot koskevat ainoastaan erikseen rajattuja lajeja. Näin siitä huolimatta, että Ruotsin tapauksessa lajilistalle oli poimittu lajit, jotka edellyttävät erityisen suojelun toimenpiteitä (lintudirektiivin liite I) sekä uhanalaiset ja uhanalaistuvat lajit. Asetuksessa ehdotetulta listalta pesäpaikkauskollisista lajeista on jätetty pois liitteen I lajeja (esim. mehiläishaukka, muuttohaukka, viirupöllö) sekä uhanalaisia lajeja, kuten naurulokki, haarapääsky, tervapääsky ja räystäspääsky. Lintudirektiivin yleistavoitteen eli lajien suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta esitetty listaus vaikuttaa vielä kyseenalaisemmalla kuin Ruotsin lista, joka sekin todettiin direktiivin vastaiseksi.

Huuhkaja ja naurulokki eivät tee varsinaista pesärakennelmaa vaan pesäpaikka on maakuoppa, kallionkieleke tai muutaman korren muodostama pesimäalusta. Näillä lajeilla pesäpaikka/pesäalusta on se, joka muodostaa pesäpaikkauskollisuuden kohteen. Tilanne on vastaava kuin esimerkiksi kaakkurilla, joka ei myöskään rakenna varsinaista rakennettua pesää, vaan pesä on painauma rantakasvillisuudessa. Vastaavasti kuin kaakkuri on tunnistettu pesäpaikkauskolliseksi, myös naurulokin ja huuhkajan pesät täyttävät lajin ekologian näkökulmasta pesäpaikkauskollisuuden määritelmän ja lajin pesien/pesäpaikkojen suojelu pesimäkauden ulkopuoliselta hävittämiseltä (esim. ruoppaus tai kallionlouhinta) on tarpeen suotuisan suojelutason säilyttämiseksi. Myös KHO:n päätös KHO:2022:37, joka soveltaa tulkinnassaan EUT:n päätöstä C-252/85, toteaa, että rauhoitussäännösten tarkoituksena on suojata lintujen pesiä ja lisääntymistä paitsi erityisesti lisääntymisaikana myös riittävästi lisääntymisajan ulkopuolella lajikohtaisen käyttäytymisen niin edellyttäessä. Molemmat em. päätökset edellyttävät lisäksi lajikohtaista pesän ekologisen merkityksen arviointia, mitä poissulkeva lista, joka ei sisällä kaikkia pesäpaikkauskollisia lajeja, ei mahdollista.

Lain ja asetuksen esitetyn kirjauksen mukaan listassa mainittujen lajien kaikki pesät olisivat ympärivuotisesti suojeltuja, eikä pesän ympärivuotisen suojan arvioinnissa olisi mahdollista tehdä yksittäisen pesän ekologisen merkityksen arviointia. Luonnonsuojelulain 9/2003 70 §:n 3 momentin taustalla oleva EUT:n päätös C-252/85 ei vaikuta edellyttävän näin tiukkaa on/off-suojelua vaan se mahdollistaisi yksittäisen pesän ekologisen merkittävyyden arvioinnin. Päätöksen C-252/85 mukaan lintujen pesien suojelussa on otettava huomioon aiemmin rakennettujen tai käytössä olleiden vanhojen pesien erilainen merkitys lajien pesimäbiologiassa. Saman lajin eri pesillä voi olla ja onkin joskus lajin pesimäekologiassa erilainen merkitys.

Nykyisen luonnonsuojelulain voimassaollessa EUT:n päätöstä C-252/85 Varsinais-Suomen ELY-keskus on soveltanut niin, että arviointia pesän ekologisesta merkityksestä ja siten mahdollisesta pesimäkauden ulkopuolisesta suojasta on tehty kyseessä olevaan pesään/pesiin perustuen eikä yksin sen perusteella, onko kyseessä pesäpaikkauskollinen laji. Tästä on seurannut, että kaikkia pesäpaikkauskollisten lajien pesiä ei ole suojeltu pesimäkauden ulkopuolella vaan suojelun piiriin on katsottu kuuluvaksi lajin suotuisan suojelutason näkökulmasta merkitykselliset pesät/pesäpaikat. Pesät, jotka eivät ole olleet lajin pesimäbiologian kannalta merkittäviä, on voinut tapauskohtaisesti hävittää ilman poikkeuslupaa pesimäkauden ulkopuolella, vaikka kyseessä olisi pesäpaikkauskollinen laji (pl. suuret petolinnut, joiden pesien suojasta on säädetty erikseen) (ks. tarkemmin raportti Pesäpaikkauskollisten lintujen pesien suojelu pesimäkauden ulkopuolella). Em. näkökulma on päätöksen C-252-/85 esittämän tulkinnan mukainen ja vastaava kuin erityisesti suojeltavien lajien ja suojeltujen luontotyyppeiden rajauspäättöspaikkojen valinnassa käytettävä näkökulma luontoarvojen säilymisen kannalta tärkeistä esiintymispaikoista.

Pykälää on tarpeen tarkentaa asetuksella niin, ettei se edellyttäisi pesäpaikkauskollisten lajien kaikkien pesien ympärivuotista suojelua vaan pesien suojaa voitaisiin arvioida lajin pesimäekologian kannalta tärkeiden pesien näkökulmasta pesä- ja pesäpaikkatasolla. Koska lintudirektiivi ei tunnista poikkeamisperusteena yleistä etua tai muulle omaisuudelle aiheutuvaa vahinkoa (vrt. luontodirektiivi), ollaan pesäpaikkauskollisten lintujen kanssa jatkuvasti tilanteissa, joissa pesät estävät esimerkiksi rakennuksen tavanomaisen käytön tai taloudellisen toiminnan harjoittamisen. Tämä korostuu, koska useat pesäpaikkauskolliset lajit pesivät ihmisen rakentamissa rakenteissa (törmäpääskyt maa-ainestenotto- ja maarakennusalueilla, haara-, terva- ja räystäspääskyt rakennuksissa ja rakennelmissa, naurulokit aallonmurtajilla jne.). Näissä tilanteissa on nykyään toimittu niin, että esim. oven päältä haarapääskyn pesät on voinut hävittää, kun muut pesät räystään alla ovat säilyneet eli valtaosa yhdyskunnasta on voinut jatkaa pesintää edellisvuotisissa pesissään, jolloin muutaman pesän poisto koko yhdyskunnasta ei ole ollut ekologisesti merkittävä lajin pesimäekologian kannalta. On/off-suojelussa myös oven päällä olevat pesät pitäisi säästää, mikä voi olla merkittävä haitta rakennuksen käytölle, mutta tilanne ei kuitenkaan välttämättä (ja useinkaan) täytä kansanterveyden tai yleisen turvallisuuden poikkeamisperustetta.

Mikäli tällaisen pesäkohtaisen ekologisen merkityksen tarkastelun mahdollisuus poistetaan, tulee se johtamaan kestäättömiin tilanteisiin, jossa yksittäisiä pesiä ei voida hävittää ollenkaan, koska poikkeamisperustetta ei ole. Käytännössä tämä johtaisi siihen, että pesät hävitettäisiin luvattomasti eivätkä ihmiset / toimijat välttämättä aktiivisesti kysyisi viranomaiselta neuvoja, miten asiassa tulisi toimia. ELY-keskukseen tulleiden yhteydenottojen taustalla on erittäin usein asiakkaan halu toimia niin, että lintujen suojelu otetaan huomioon parhaalla mahdollisella tavalla ongelmaa ratkaistaessa. Mikäli tällainen tapauskohtainen arviointi ja harkinta poistuu, viranomainen ei pääse ohjaamaan asiaa lajin suojelun kannalta parhaalla mahdollisella tavalla, jotta suotuisaa suojelutasoa ei heikennettäisi. Luvattoman pesien hävittämisen kynnyks voi madaltua, kun poikkeamisperusteita ei useissa tilanteissa löydy ja ympäristöhallinnon resurssit on järjestetty niin, ettei resurssia valvontaan juuri ole, eikä tapaukset tule tietoon ja vaikka tulisivatkin, luonnonsuojelurikokset/-rikkomukset etenevät syytteisiin todella harvoin. Pesän koskemattomuuteen ja säilyttämiseen kytketty ehdoton velvoite voi aiheuttaa toimijalle merkittäviä kustannuksia, mikä osaltaan voi madaltaa kynnyksestä hävittää pesiä luvattomasti. Esim. muutama pesä maa-ainestenottotörmässä estäisi maa-ainestenoton isolla alueella. Tapauskohtaisella arvioinnilla voitaisiin löytää ratkaisu, jossa iso määrä pesiä toisaalla samalla maa-ainestenottoalueella katsottaisiin suojelutason kannalta riittäväksi ja jotkin toiset pesät voisi pesimäkauden ulkopuolella hävittää. Tilanteessa voitaisiin lisäksi arvioida, missä määrin maanottoalueelle syntyy vastedes vastaava ympäristöä tai voiko aluetta muokata paikoin lajille sopivammaksi. Törmäpääskytapauksissakaan ei useimmiten ole poikkeusluvan perustetta.

### **13 § Korvausten jaksottaminen**

Uuden luonnonsuojelulain 115 §:ssä säädetään korvausten jaksottamisesta. Asetusluonnoksessa on virheellisesti viitattu em. lain 54 §:ään, joka koskee poikkeamista yksityisen luonnonsuojelun alueen rauhoitusmääräyksistä.

### **Muita lausuttavaa**

Perustelumuiotiossa viitataan kattavasti virheellisiin pykäliin asetusluonnoksessa. Esim. 1 §

*Luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman laatiminen. ”Asetuksen 2 §:ssä säädettäisiin luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman laatimisesta.”*

Yksikönpäällikön sijainen  
ylitarkastaja

Tapio Aalto

Ylitarkastaja

Teija Jokinen

*Lausunto on hyväksytty sähköisesti viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä.*

LIITE Pesäpaikkauskollisten lintujen pesien suojeleu pesimäkauden ulkopuolella  
(OHKE-raporttiluonnos 13.3.2023)

TIEDOKSI VARELY / Luonnonsuojeluyksikkö, Olli Madekivi

Tämä asiakirja KEHA/8590/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/8590/2023 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Aalto Tapio 27.04.2023 12:38

Esittelijä Jokinen Teija 27.04.2023 12:10