

Oheinen teksti on ote maa- ja metsätalousministeriön julkaisusta "[Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävä ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi](#)" (Työryhmämuistio MMM 2011:1). Julkaisu on soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmistelleen työryhmän ehdotus 16.2.2011.

2.2 Arvio lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista soiden ja turvemaiden kestävä käytön edistämiseksi

Soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmisteleva työryhmä pyysi käyttöönsä erältä ympäristö- ja luonnonvaralainsäädännön asiantuntijoilta arviota siitä, millaisia vaihtoehtoisia lainsäädännöllisiä (esim. maankäyttö- ja rakennuslaki, luonnonsuojelulaki, ympäristönsuojelulaki, ympäristövaikutusten arviointilaki, maa-aineslaki) keinoja olisi, jos suostrategiassa päätettäisiin ottaa tavoitteeksi suoyhdistymätyyppien tai muutoin määritettyjen, luonnontilaltaan säilyneiden suokokonaisuuksien merkittävän muuttamisen rajoittaminen sekä mahdollisuudet soiden luontoarvojen laajempaan huomiointiin lupa-arvioinnissa.

Asiantuntijat kokoontuivat kaksi kertaa keskustelemaan työryhmän pyyntöön liittyen ympäristölainsäädännön mahdollisuuksista. Keskusteluissa päähuomio oli työryhmän pysyvän asiantuntijan, professori Ari Ekroosin laatimissa luonnonsuojelulain luontotyyppisuojelelun kehittämistä koskevissa hahmotelmissa. Tiivistettynä, yleisenä arviona näistä keskusteluista voidaan esittää seuraavat havainnot eri lakien mukaisista mahdollisuuksista toteuttaa suostrategian tavoitteita luonnontilaisten ja niihin verrattavien suoyhdistelmien suojelemiseksi. Arviota on pidettävä alustavana ja riittävän perusteellinen tarkastelu on mahdollista tehdä vasta näiden lakien kehittämistä koskevan työn yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Asiantuntijaryhmän arvion mukaan maakuntakaava on keskeisin maankäytön suunnittelun keino edistää toisaalta soidensuojelua ja toisaalta osoittaa soita taloudellisen hyödyntämisen piiriin. Luonnonsuojelua on mahdollista toteuttaa maakuntakaavoissa suojelualuevarauksin ja alueisiin kohdistetuilla suojelumääräyksin. Valtio toteuttaa näiden alueiden suojelun. Vastaavasti turvetuotantoon on mahdollista osoittaa alueita aluevarauksin.

Maa-aineslaki

Asiantuntijaryhmän arvion mukaan sinänsä mahdollinen maa-aineslain soveltamisalan laajennus koskemaan myös turvetuotantoa toisi siihen liittyvän maiseman muuttamisen maa-aineslain lupamenettelyyn piiriin. Maa-aineslain mukainen lupaviranomainen on nykyisellään kunta, jolloin vaihtelu lupakäytännöissä eri kuntien välillä saattaisi olla suurta. Laki sisältää korvaussäännöksen, jonka mukaan kunnan tai valtion on maanomistajan vaatiessa lunastettava alue, jos luvan epäämisen jälkeen aluetta ei voi käyttää maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Lunastusvelvollisuus on valtiolla, mikäli alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä.

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki on luonteeltaan pääosin päästökontrollilaki. Asiantuntijaryhmän arvion mukaan tämän lain nojalla tapahtuva tehokas soidensuojelu edellyttäisi luonnon- ja maisemansuojelullisen harkinnan tuomista päästötyypistä koskevaan ympäristön pilaamisen torjuntanormistoon. Tämä voisi olla tehtävissä esimerkiksi lisäämällä suojeltujen soiden määritelmä lakiin tai viittaamalla luonnonsuojelulakiin otettavaan vastaavaan säännökseen ja kehittämällä luvanmyöntämisedellytyksiä koskevia säännöksiä. Laki ei sisällä korvausjärjestelmää, joten kohdesuojelua koskien korvausasia tulisi lisätä lakiin tai viitattava tältä osin luonnonsuojelulakiin.

Ympäristönsuojelulain käyttäminen soidensuojeluun johtaisi siihen, että luvanhakijan tulisi hakea lupaa ja liittää hakemukseensa suunnitelmat ja selvitykset (esimerkiksi vesiensuojelusta) luvan käsittelemistä varten niissäkin tapauksissa, joissa mahdollisten uusien soidensuojelusäännösten vuoksi lupaa ei tultaisi myöntämään luonnonsuojelullisista syistä. Tällöin esikysymyksen ratkaiseminen aiheuttaisi kustannuksia sekä hakijalle että ympäristölupahallinnolle.

Vesilaki

Vesilain ojitusta koskevat säännökset eivät asiantuntijaryhmän arvion mukaan ole helposti kehitettävissä soiden suojelutavoitetta tukeviksi. Täysin mahdotonta tämä ei ryhmän arvion mukaan ole, mutta jo vesilain uudistamisen (HE 277/2009) myötä ojitusta koskeva ennakkovalvonta tehostuu. Vesilaki ei sisällä korvausjärjestelmää, joka olisi kohdesuojelua koskien lisättävä lakiin tai viitattava tältä osin luonnonsuojelulakiin.

Ympäristövaikutusten arviointilaki

Ympäristövaikutusten arviointilaki ei asiantuntijaryhmän arvion mukaan ole menettelyllisenä käyttökelpoinen suojelunormisto edes kehitettynä. Sen sijaan voisi olla mahdollista ottaa tietyt laajuiset luonnontilaiset suot omaksi kohdakseen arviointivelvollisiin toimiin. Nykyisellään arviointivelvollisuus koskee yli 200 hehtaarin laajuisen yhtenäiseksi katsottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteista muuttamista.

Luonnonsuojelulaki

Soidensuojelua koskevalla uudella soidensuojeluohjelmalla olisi mahdollista saattaa suojelun piiriin luontoarvoiltaan arvokkaat suot. Ohjelman toteuttaminen johtaa valtion korvausvelvollisuuteen. Pienialaisia luontotyyppisiä koskeva luontotyyppisuojelelu sisältyy luonnonsuojelulakiin.

Asiantuntijaryhmän arvion mukaan luonnonsuojelulakia olisi periaatteessa mahdollista kehittää kattamaan myös uusia laaja-alaisiakin luontotyyppisiä, esimerkiksi suoluontotyyppisiä. Luontotyyppi olisi nykyisen perustuslain mukaan määriteltävä täsmällisesti laissa. Luontotyyppisuojelelu johtaa kohdesuojeluna valtion korvausvelvollisuuteen. Mikäli luontotyyppisuojelelun pohjalta laajennettaisiin suojelematta olevien, luontoarvoiltaan merkittävien soiden suojelua, siinä olisi otettava huomioon muun muassa seuraavia näkökohtia:

- kielto tulisi voimaan suoraan lain nojalla, mikä edellyttäisi kohdesuojelun osalta korvaussäännöstä;
- valtiolle korvausvelvollisuus syntyisi, kun merkityksellisen haitan kynnyks ylittyisi,
- määritelmän perusteella olisi pystyttävä ilman erityistä luonnontieteellistä asiantuntemusta havaitsemaan kohde, sillä määritelmien täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella on merkitystä perustuslain kannalta;
- suokokonaisuuden mitattavuus voisi olla ongelmallista, jos määrittelyyn liitetään pinta-alarajoja;
- määritelmän mukaisia luonnontilaisia soita muuttava toiminta voisi perustua pääasiassa poikkeuslupamenettelyyn, joka edellyttäisi näiden soiden erittäin täsmällistä määrittelyä laissa;
- luontotyyppisuojelelun laajentaminen nykyisistä pienialaisista kohteista laajaksi muuttaisi luonnonsuojelulain luontotyyppisuojelelun (29 §) ja metsälain erityisten elinympäristöjen suojelun (10 §) ajatusta laaja-alaisemmaksi kohdesuojeluksi ilman suunnitelmaa tai ohjelmaa.

Näiden näkökohtien perusteella työryhmä katsoo, että nykyisen luonnonsuojelulain luontotyyppien suojelua koskevien säännösten kaltaisen järjestelmän luominen myös laaja-alaisempien kokonaisuuksien suojelua varten vaatii vielä lisäselvitystä ja pohdintaa eri lakien tai niiden yhdistelmien ja mahdollisten lupajärjestelmien soveltuvuudesta tähän tarkoitukseen. Luontotyyppisuojeleluun käytettävien keinojen kehittämistarvetta on tarkasteltu myös arvioinnissa luonnonsuojelulainsäädännön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.