

Asia: VN/12128/2019

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

### **Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit**

#### **1 luku Yleiset säännökset**

1§. Tässä kohdassa olisi tärkeää määritellä lain perusasia, eli mitä tarkoitetaan luonnon monimuotoisuudella. Monimuotoisuus ymmärretään elinympäristöjen, lajien ja geneettisellä tasolla.

2§. Vesienhoitolain (VMJL 1299/2004) ja sen taustalla olevan EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin (VPD 2000/60/EY) suhde uuteen luonnonsuojelulakiin olisi syytä todeta. Nämä säädökset vaikuttavat suuresti vesiluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön (erityisesti tavoitteet 2, 6). Luvussa 3 § 19 mainitaan myös ekologisen tilan seuranta, mikä myöskin viittaa vahvasti VPD:n asettamiin vesienhoidon tavoitteisiin.

#### **2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat**

Ei huomautettavaa

#### **3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu**

15 §: LSL-ehdotuksen tulisi olla systemaattisempi alueellisten toimenpideohjelmien laadinnan veloituksen ja ohjaavuuden määrittelyssä. Vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmat ovat tärkeä osa strategista, pehmeää luonnonsuojelua. Tutkimus osoittaa, että tällainen luonnonsuojelun suunnittelu toimii ja sitoututtaa sidosyhtiä ja viranomaistahoja paremmin kuin puhtaasti ylhäältä käsin toteutettava suunnittelu.

16§: Luonnonsuojeluohjelmissa tulisi pystyä huomioimaan eri ekosysteemien, kuten esimerkiksi maa- ja vesistöekosysteemien väliset vuorovaikutukset. Näin olisi selkänöjaa sille, että vesistöalueiden suojelutarve voidaan ottaa huomioon suunniteltaessa toimenpiteitä metsäisillä alueilla.

18 §: LSL olisi syytä kehittää kohti suunnittelujärjestelmälain ominaisuuksia. Maakäyttö- ja rakennuslaissa käytetty, suunnitteluprosessin kuluessa päivittyvä Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) olisi myös LSL yhteydessä käyttökelpoinen. Luonnonsuojelun suunnittelussa olisi aina toteutettava tarkoituksenmukainen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi, jolloin suunnitteluprosessissa varmistuisi se, että mainitut asiat tulevat systemaattisesti huomioituiksi. Yhteiskunnallisten vaikutusten huomioiminen edellyttää velvoittavuutta, sitovuutta, osallistumista ja sitoutumista.

#### **4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen**

25 §: "Tukea ei voi myöntää ennen kuin samaan toimeen myönnetyn tuen vaikutusaika on päättynyt." On epäselvää mikä taho määrittää tuen vaikutusajan. Tukihakemukseen vaadituissa tiedoissa tulisi olla arvio toimien vähimmäisvaikutusajasta, joka olisi perusteena tuen vaikutusajalle. Vaihtoehtoisesti toimien tavoiteltava vaikutus olisi määriteltävä selkeästi, jotta riittävän vaikutusajan voitaisiin sanoa päättyneen.

27 §: Luonnon monimuotoisuuden suojelussa ja hoidon tukemisessa tulisi huomioida se, että suojelutoimilla tulisi pyrkiä pitkäkestoiseen toimintaan, jolla saadaan aikaan suojeluvaihtuksia. Tuen peruuttamista koskevat ylivoimaiset esteet tulisi siis määrittää ja täsmentää tämä huomioiden.

#### **5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto**

40§: Kustannusvastuun mahdollinen kohtuullistaminen ei saa johtaa siihen, ettei luontoarvojen menetystä korvattaisi täysimääräisenä. Korvaamisen täysimääräisyys, eli käytännössä kokonaisuikentymättömyystavoite tulisi tuoda selkeästi tässäkin kohdassa esiin (vrt §98 ja §99).

Luvun 5 soveltamiseen liittyen, vesipuidedirektiivin ja luontodirektiivien tavoitteet voivat olla osittain ristiriitaisia (vrt. VPD:n edellyttämän hyvän ekologisen tilan saavuttamiseen tarvittavat toimenpiteet vs. luontodirektiivien mukainen viitasammakon suojelutarve). Säännöksiin keskinäistä suhdetta ja/tai ELY-keskuksien ohjeistusta toimijoille erityisesti hankkeissa tulisi selkiyttää. Hankkeiden ja suunnitelmien arvioinnissa sekä ilmoitusmenettelyssä olisi suotavaa huomioida myös ekosysteemien ylitse ulottuvat vaikutukset (esim. vesistö- ja metsäekosysteemit). Samoin tulisi selkiyttää toisistaan riippuvaisten ekosysteemien (vesistöt, metsät, pohjavesi) suojelutason muuttamista ja suojelutarvetta lajeille, joiden elinkierto edellyttää erilaisia habitaatteja (esim. anadromiset ja adfluviaaliset vaelluskalat).

#### **6 luku Luonnonsuojelualueet**

Ei huomautettavaa

## 7 luku Luontotyyppien suojelu

Ei huomautettavaa

## 8 luku Eliölajien suojelu

71§: Ehdotamme lisättäväksi soveltamisalaksi myös Kalastuslaki §4.

84§ ja 85§: Ehdotamme luonnonsuojelulakiin kirjausta, joka turvaa riippumattoman tutkimustoiminnan vastaavalla tavalla kuin mitä on kirjattu metsien käsittelyä säätelevässä metsälaissa (5 b §):" Tutkimus-, opetus- tai muussa erityiskäytössä oleva metsä voidaan käsitellä sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla."

Tämä ehdotus ei nähdäksemme vaaranna luonnonsuojelulain tavoitteita. Esimerkiksi tutkimuskäyttöön varattuja metsiä on Luonnonvarakeskuksella 25 000 hehtaaria ja muilla tutkimustoimijoilla muutamia tuhansia (yhteensä n. 1 % Suomen metsäpinta-alasta) Geenireservimetsiä on yhteensä 7 200 hehtaaria.

Tämä kirjaus auttaisi ratkaisemaan luonnoksen kaksi ongelmallista kohtaa: i) ympäristössä tapahtuvan pitkäaikaisen kokeellisen tutkimuksen edellytykset ii) metsäpuiden geenivarojen ja geneettisen monimuotoisuuden suojelun ja eliölajien suojelun välinen ristiriita. Kirjaus mahdollistaisi myös geenireservimetsien hoidon siten kuin se Luonnonvarakeskukselle on viranomaistehtävänä määrätty. Alla tarkemmat perustelut.

### i) PITKÄAIKAISEN KOKEELLISEN TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA

85 §: Poikkeaminen eliölajin suojelua koskevista säännöksistä. LSL-luonnos ei edelleenkään tunnista kokeellisen tutkimuksen erityispiirteitä ja vaatimuksia. Pitkäjänteinen ympäristössä tapahtuva tutkimus on epävarmaa, joten aiemman lain aiheuttamat ongelmakohdat, jotka ovat liittyneet esimerkiksi Luonnonvarakeskuksen tutkimusmetsissä tapahtuvaan tutkimustoimintaan, jatkuvat nykyisessä luonnoksessa.

Luonnossa tapahtuvassa kokeellisessa tutkimuksessa yleensä manipuloidaan ympäristöä ja seurataan pitkäaikaista vastetta tälle muutokselle. 85§ määrittelee perusteet poikkeuksille, ja päätös annetaan 10 vuodeksi kerrallaan. Nyt riskinä on, että suojeltavan lajin ilmaantuminen koealueelle pahimmassa tapauksessa estää suunniteltujen metsänkäsittelytoimenpiteiden toteuttamisen. Lakiehdotuksessa poikkeamisluvan ehtona on (kohta d, muut kuin linnut), että tutkimuskohteena ovat Euroopan unionin tärkeinä pitämät lajit. Poikkeamislupa ei siten ole mahdollista, jos tutkimuskohteena on jokin muu asia.

Tutkimuksen pitkäjänteisyyden kannalta tilanne on haastava. Metsäympäristöön liittyvässä tutkimuksessa seuranta-ajat ovat usein kymmeniä vuosia. Kokeen perustamisen yhteydessä tulisi olla varmuus sille, että tutkimus voidaan toteuttaa suunnitellusti.

Myös luontoarvoja lisäävä kokeellinen tutkimus on hankalassa välikädessä. Jos kokeellisen tutkimuksen tavoitteena on esimerkiksi tutkia, miten pitkäjänteisellä metsänkäsittelyllä ja metsän rakenteen muutoksella voidaan lisätä luontoarvoja, suojeltavan lajin ilmaantuminen kokeelle (mikä on positiivinen tulos) aiheuttaa sen, että jatkossa koetta tulee lakiehdotuksen mukaan käsitellä ilmaantuneen lajin ehdoilla eikä tutkimussuunnitelman mukaisesti tutkimuksen ehdoilla.

Myös lupaprosessin ja siihen liittyvien inventointien aiheuttama aikaviive on ongelma. Tällä hetkellä esimerkiksi Luonnonvarakeskuksen tutkimusmetsien (joissa maanhaltija on Metsähallitus) osalta se tarkoittaa käytännössä vuoden viivettä suunniteltuihin toimenpiteisiin.

#### i) METSÄPUIDEN GEENIVAROJEN JA GENEETTISEN MONIMUOTOISUUDEN TURVAAMINEN

Geneettisen monimuotoisuuden suojelu jää huomiotta LSL-ehdotuksessa. Geenivaroihin ja lajin sisäiseen monimuotoisuuteen liittyen Nagoyan pöytäkirja ja EU:n asetus on saatettu voimaan geenivaralailla ja osin kansallisella geenivaraohjelmalla, joka ohjaa geenivarojen säilytystä, suojelua ja kestäväää käyttöä. Luonnonvarakeskus koordinoi Suomen maa-, metsä- ja kalatalouden kansallista geenivaraohjelmaa.

Kotimaisten metsäpuiden geneettisen perimän suojelu tapahtuu pääsääntöisesti in situ -suojeluna alkuperäisellä kasvupaikalla geenireservimetsässä (44 kpl eri puolilla Suomea). Tämä on yleiseurooppalainen toimintamalli (EUFORGEN).

LSL-ehdotus ei edelleenkään tunnista niitä erityispiirteitä, mitä geenireservimetsien ja siten kotimaisten metsäpuiden geneettisestä perimästä ja monimuotoisuudesta huolehtiminen edellyttää. Käytännössä tämä ilmenee siten, että geenireservimetsää ei voida hoitaa käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla, mikäli alueelle ilmaantuu suojeltava laji, vaan jatkossa sitä on hoidettava suojeltavan lajin kannalta. Tilanne on jo tähän mennessä osin vaarantanut Luonnonvarakeskuksen mahdollisuudet hoitaa sille annettua viranomaistehtävää.

#### **9 luku Vaihanta, maahantuonti ja maastavienti**

Ei huomautettavaa

#### **10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit**

Ei huomautettavaa

#### **11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen**

LSL:n luku ekologisesta kompensaatiosta on ympäristöpolitiikan ja ympäristötalouden tutkimuksen näkökulmasta yleisesti ottaen onnistunut. Se määrittelee hyvittämisen lähtökohdan, hyvittämisen kriteerit, hyvittämissuunnitelman, hyvittämismekanismien toiminnan (esimerkiksi rekisterin) ja kustannusvastuun riittävästi. Toisaalta se jättää hyvittämiskäytännön muotoutumiselle runsaasti pelivaraa. Toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin systematisointi on tässä kuitenkin ilmiselvä puute. Alla tarkennuksia.

99 § ja ekologisen kompensaation hyvittämissä toimenpiteissä tulisi tarkasti määritellä palauttamisen, lisäämisen tai parantamisen taso. Riittävän hyvä muutos suhteessa heikennykseen

on määritettävä tai sen tapauskohtaiseen arviointiin on osoitettava toimija. Lisäksi tulee huomioida, että heikennystä vastaava muutoksen mitattava tai kuvattava taso ei välttämättä ole luonnon kokonaisheikentymättömyyden tavoitteen kannalta sopiva, koska vaikutus saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin voi toisaalla olla eri.

Kohta 2) Kompensaatiomahdollisuuden rajaaminen päävesistöalueen samaan vesimuodostumatyyppiin on liian kapea-alainen. Nykyään on jopa varsin todennäköistä, että samalla vesistöalueella ei enää ole olemassa samaa vesimuodostumatyyppiä, mihin olisi ekologisesti mielekästä kohdistaa kompensaatiotoimenpiteitä ilman huomattavia taloudellisia resursseja (esim. voimakkaasti muutetut joet). Myös haittaa kärsivän lajin geneettinen perimä voi olla jo kadonnut (esim. vaeltava taimen ja lohi). Samaan aikaan meillä on vesistöjä, joissa toimenpiteillä olisi saavutettavissa ekologista vaikuttavuutta, mutta niihin ei ole taloudellisia resursseja. Kompensaation tulisi tällaisissa tarkkaan rajatuissa ja määritellyissä tapauksissa olla mahdollista myös läheisiin vesistöalueisiin ja kohdistua esimerkiksi haittaa kärsivän lajin läheisiin populaatioihin.

Kohta 3) Kompensaatiotoimenpiteiden aloitus tulisi sitoa ajallisesti heikennysten aloitukseen. Heikennysten vaikutus luontoon on lähes välitön, kun taas kompensaation vaikutus (jos sitä ei ole jo ennalta hyvitetty) voi kestää vuosikymmeniä ja on vaikutuksiltaan epävarmaa. Hyvittämisen aloittamisaikaa ei ole LSL-luonnoksessa määritetty, ainoastaan sen toteuttamisen aikataulu, joka on kolme vuotta heikennyksen aloittamisesta. Tämä luo mahdollisuuden pitkittää toteutusaikataulua - etenkin kun seuraamuksia kompensaation toteuttamattomuudesta ei ole määritelty. On myös epäselvää mitä "Suojeluhyvitys on kuitenkin toteutettava ennen heikennystä." tarkoittaa tässä kontekstissa.

Ekologinen kompensaatio ei ota huomioon ihmisille koituvia vaikutuksia. Vaikka asia ei ole lähtökohtaisesti luonnonsuojelulain näkökulma, on otettava huomioon, että ehdotettu kompensaatiomalli voi mahdollistaa esimerkiksi merkittävien luonnon virkistysalueiden poistamisen, kunhan luonnonarvot tulevat kompensoiduiksi. Ekologinen kompensaatio tarvitsee tuekseen kuulemis- tai muun mekanismin, joka ottaa tarvittaessa huomioon myös kansalaisten luonnon virkistyskäyttö- ja terveyshyödyt niitä merkittävästi heikentämättä.

100§: LSL-ehdotuksessa tulisi määritellä, miten hyvittämissuunnittelussa huomioidaan yhteiskunnallisten vaikutusten tunnistaminen, mittaaminen ja seuranta. Tämä olisi ekologisen kompensaation toimivuuden ja hyväksyttävyyden kannalta erittäin olennaista ja tärkeää.

Myös riskienhallinta on tärkeä osa suunnitelmallisuutta. On otettava huomioon, että mikäli toiminnanharjoittajan toiminta keskeytyy esimerkiksi konkurssin myötä, saattavat aiheutetut haitat olla täysimääräisesti realisoituneita ja ekologisen kompensaation toimenpiteet jäädä kesken. On epäselvää, miten kompensaatiovelvoite tai hyvittämissuunnitelmat muuttuvat, jos hyvitysalue tuhoutuu tai kärsii pahoin esimerkiksi metsäpalossa.

101§: Hyvittämiseen velvoittaminen. Riskien vähentämiseksi ennakolliset hyvitykset ovat hyvä markkinapohjainen puskurointitapa.

## **12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset**

Vaihtoehtoisten suojelukeinojen keinoja ja kustannushyötyä tulisi kehittää. Merkittävä osa luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeistä alueista on yksityisten maanomistajien alueilla. Tarvitaan lisää kahdenvälisiä suojelukeinoja, joilla maanomistajat sitoutetaan riittäviin suojelutoimiin.

## **13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen**

Ei huomautettavaa

## **14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset**

Ei huomautettavaa

## **15 luku Muutoksenhaku**

Ei huomautettavaa

## **16 luku Voimaantulosäännökset**

Ei huomautettavaa

## **Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin**

### **Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin**

Ei huomioita

## **Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen**

### **Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?**

Lakiehdotus vastaa pääasiassa hyvin sille asetettuja yleisiä tavoitteita. Tiettyjä tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiin ja mahdollisiin sivuvaikutuksiin liittyviä puutteita on esitetty tässä lausunnossa.

## **Ilmastonmuutoksen hillintä**

### **Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?**

Ilmastonmuutoksen hillinnän mukaanotto luonnonsuojelulakiin parantaa lain ennakoitukykyä tuleviin suojeluhaasteisiin. Hillinnän huomioiminen mahdollistaa myös sen, että ennallistamista ja suojelua voidaan monimuotoisuushyötyjen ohella toteuttaa myös ilmastohyötyihin perustuen. Lisäksi hillintään ja sopeutumiseen perustuen voidaan parantaa luonnonsuojelualueiden kytkeytyvyyttä.

## **Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen**

## **1) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseen?**

Kompensaation säännökset parantavat lain tavoitteiden saavuttamista. Tämä kuitenkin edellyttää, että kompensoinnin kriteerit tarkennetaan ja kompensoinnin aloitusajankohta sidotaan heikennyksen aloittamiseen silloin kun kompensointia ei toteuteta etukäteen.

Vesistöjen osalta laissa on kehitettävää, joka on tuotu esiin Lukua 11 (99§, kohta) koskevilla kommentteilla. Joissakin tapauksissa lajien suojelua edistäisi parhaiten se, että kompensointia voitaisiin tehdä läheisillä vesistöalueilla.

## **2) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat toimialojen suunnittelemiin hankkeisiin?**

Ekologinen kompensaatio toisille vesistöalueille ei ole tällä hetkellä mahdollista esim. vesivoimayhtiöille.

## **Malminetsintä luonnonsuojelualueilla**

### **Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla**

#### **1) ehdotetulla tavalla poistamalla viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla?**

Malminetsinnän rajoittaminen luonnonsuojelualueilla on perusteltua ja se selkeyttää luonnonsuojelu- ja kaivoslain välistä suhdetta. Lain nojalla suojellut lajit ja elinympäristöt voidaan näin turvata aiempaa ennakkodummin.

#### **2) muulla tavalla (miten)?**

Geologinen tutkimustoiminta tulisi järjestää niin, ettei se aiheuta haittaa myöskään vesiluonnolle.

## **Muut huomiot**

### **Muita huomioita esityksestä**

Luonnonsuojelulakia uudistettaessa on mahdollisuus korjata epäkohta Ympäristöministeriön asetuksessa rauhoitettujen eläinten ja kasvien ohjeellisista arvoista (<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020009>). Korvausarvot eivät muutu rahan arvon mukaisesti – näin ollen arvo, mikä rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana, laskee inflaation myötä. Vuoden 2002 korvausarvot ovat vuoteen 2020 mennessä menettäneet reaalisesti noin 20 % arvostaan elinkustannusindeksillä tarkasteltuna. Toisin sanottuna, inflaatiokorjattuna nykyiset ohjearvot tulisi kertoa noin 1,25 kertaisiksi, jotta ne olisivat yhdenmukaisia alkuperäisen asetuksen korvausarvojen kanssa. Jos korvausarvot sidottaisiin elinkustannusindeksin muutoksiin, ei asetusta tarvitsisi muuttaa muutoin kuin lajien korvausarvojen muuttuessa. Muutos tukisi myös hallitusohjelman kohtaa ”Selvitetään ympäristörikosten ennaltaehkäisyn ja seuraamusjärjestelmän tehostamista”.

Asikainen Antti  
Luonnonvarakeskus

Tolvanen Anne  
Luonnonvarakeskus