

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

Luontotyypit on lisättävä luontovahinkojen soveltamisalaan lisäämällä 3 §:n (Määritelmät) kohtaan 6) uusi alakohta 5) “ 7 luvussa tarkoitetuille uhanalaisille, suojelluille ja tiukasti suojelluille luontotyypeille”.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

-

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

Luonnonsuojelusuunnittelu 14 § (Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma): Ehdotus on oikean suuntainen, mutta jatkossa tulisi arvioida tarvitaanko ohjauskeinoksi ilmastolain mukainen luonnon monimuotoisuuden suunnittelulaki, jolla voidaan vaikuttavammin turvata luonnon monimuotoisuutta. Luonnonsuojelulakiin tulee jatkossa lisätä esimerkiksi ilmastolain kaltaiset tavoitevuodet ja määrälliset mitattavat tavoitteet luonnon köyhtymisen pysäyttämiseksi ja raportointi tavoitteiden saavuttamisesta eduskunnalle.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

-

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

34 §:ssä valtioneuvoston istunto tietolomakkeiden päivittämiseen on liian raskas menettely ja se pitäisi delegoida ympäristöministeriölle.

6 luku Luonnonsuojelualueet

44.2 §:n kohtaan 7) esitämme lisäystä: " ... arvokas, ennallistamiskelpoinen tai sijainniltaan ekologisessa verkostossa niin tärkeä, että..."

45 §:ssä olemme yhä sitä mieltä, että kansallispuiston vähimmäispinta-ala voisi olla 1000 ha kuten nytkin, eikä esitetty 3000 ha. Nykyisistä kansallispuistoistammekin kolmannes (13/40) on alle 3000 ha.

50 §:n kiellon ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä tulee sisältää koelouhinnat ja näyttenotot.

52 § Malminetsintäkiellon tulee olla voimassa heti kaikilla suojelualueilla: vanhoilla ja uusilla, valtion ja yksityisillä. Geologisia tutkimuksia, joilla voisi kiertää malminetsintäkieltoa, ei tule sallia.

7 luku Luontotyyppien suojelu

66 § Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa myönnettäessä

Soveltamisalaan tulee lisätä myös ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset ja metsänkäyttöilmoitukset sekä MRL:n katu- ja puistosuunnitelmat, rakennus-, toimenpide- ja maisematyöluvat.

67 § Suojeltujen luontotyyppien luetteloa pitää täydentää myös metsälain puolella ainakin varpukorvilla ja korpirämeillä.

8 luku Eliölaajien suojelu

73.3 § on ongelmallinen ja pesien suojaa pitää parantaa. Esimerkiksi koloon tai risupesään voi pesiä eri lajeja eri vuosina, ja että paraskin pesä voi olla välivuosina tyhjä (esimerkiksi sään, ravintotilanteen, häirinnän tai onnettomuuksien takia). Soveltamisalaan tulee kuulua myös esimerkiksi sääksen tekopesät – linnulle ei ole merkitystä sillä kuka pesän on tehnyt.

74 § Suurten petolintujen lajiluettelo ei ole ajan tasalla. Niiden pesäpuun tulee olla rauhoitettu jo ensimmäisenä käyttövuotenaan – muuten ei tule muitakaan vuosia.

76 § Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä:

Soveltamisalaan tulee lisätä myös ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset ja metsänkayttöilmoitukset sekä MRL:n katu- ja puistosuunnitelmat, rakennus-, toimenpide- ja maisematyöluvat.

84 § Lintudirektiivin suoja koskee kaikkia lintudirektiivin artikan I eikä vain liitteen I lajeja, mikä tulee täsmentää.

85 § Poikkeaminen eläinlajien suojelua koskevista säännöksistä. Kesähakkuita koskevan tuomion 4.3.2021 yhdistetyssä asiassa C-473/19 ja C-474/19 toimeenpano vaatii toimia myös metsälain puolella (rajoitusalueet ja -ajat sekä menettelyt).

9 luku Vaihdanta, maahantuonti ja maastavienti

-

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Luonnonmuistomerkkien perustaminen ja lakkauttaminen olisi selvintä keskittää ELY-keskuksille.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

1) Työryhmästä lähteneessä pohjassa kompensaatiovelvoite poikkeusluville astuisi voimaan uudistuksen muun voimaantulon kanssa. Hallituksen esityksessä aikataulu on myöhentynyt siten, että kompensoinnin pilotointi on ensin suoritettava loppuun. Meidän näkemyksemme on, että poikkeuslupiin voi hyvin soveltaa kompensaatiota tässä vaiheessa ja pilotointi auttaa mahdollista kompensoinnin laajennusta muihin tapauksiin.

2) Hyvittämisen kriteereissä olisi vaatimuksena oltava, että uhanalaiseen luontotyyppiin tai lajin elinympäristöön kohdistuva heikennys on hyvitetävä saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin kohdistuvin toimenpitein siten, että heikennyksestä huolimatta suojelutaso paranee. Tavoitteena tulisi siis olla nettopositiivisuus hyvityksen jälkeen.

3) Hyvittävän toimenpiteen korvaussuhde heikennykseen olisi pääsääntöisesti oltava >10. Vain niissä tapauksissa, kun kompensoitava luontoarvo ei ole uhanalainen ja hyvitykset on tuotettu täysimääräisesti etukäteen voisi korvaussuhde olla 1:1.

4) Lisäksi kuntien maihin liittyy epämääräisyys 11 luvun a § perusteluissa. Huolenamme on, että tämä voi vaarantaa lisäisyysperiaatteen toteutumista.

11 luvun a § perusteluissa yksilöidään niitä velvoitteita, jotka rajaa pois alueen käyttöä hyvitykseen: "vain sellaiset toimenpiteet täyttäsivät määritelmän, joihin ei olisi oikeudellinen velvollisuus jonkin lainsäädäntöön tai muuhun perustuvan velvoitteen nojalla. Tällaisia olisivat esimerkiksi Natura 2000 –verkostoon kuuluvien alueiden ja valtion omistamien luonnonsuojelualueiden luonnonarvojen turvaaminen tai lisääminen ja sopimukseen tai taloudelliseen etuuteen kuten maataloustukeen tai valtion maksamaan tukeen tai sertifikaattien velvoitteisiin liittyvät toimenpiteet."

Myöhemmin todetaan, että "Yleisluonteiset lainsäädännössä määritellyt tehtävät, kuten kunnan velvollisuus edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan, eivät rajaisi toimenpiteitä määritelmän ulkopuolelle. Näin ollen kunta tai Metsähallituksen luontopalvelut voisivat toteuttaa hyvittäviä toimenpiteitä."

Kuntien maihin liittyvä epämääräisyys johtuu siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain tuomat velvoitteet, kuten yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimukset, koskevat kaikkia yleis- ja asemakaavoitettuja alueita. Kaavojen sisältövaatimukseen kuuluu vaatimus vaalia luonnonympäristöä ja olla hävittämättä niihin liittyviä erityisiä arvoja. Kaavat eivät saa myöskään olla ristiriidassa luonnonsuojelulain kanssa. Perusteluissa olisi hyvä käsitellä näiden maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien velvoitteiden suhdetta yleis- ja asemakaavoitetun alueen käyttöön hyvityksenä, erityisesti suojeluhyvitykseen.

Ainakin SL, /s -kaavamerkinnät ja luo-merkintä ovat kaavoissa selkeitä tapoja vaalia luonnonympäristöä eli täyttää kaavojen sisältövaatimukset. Myös virkistysalueverkosto voi osittain perustua luonnonarvojen (esim. direktiivilajien) huomiointiin. Siksi maankäyttö- ja rakennuslain velvoitteet tuottavat lisäisyyden kannalta runsaasti tulkinnanvaraisia tilanteita. Tätä voitaisiin huomioida samalla tavoin kuin METSO-ohjelmassa, jossa kuntien ja seurakuntien omistaman alueen kaavamerkintä ja -määräys (erityisesti metsätalouden rajoitukset) vaikuttavat valtion maksamaan suojelukorvaukseen. Jos yleis- tai asemakaavoitettu alue käytetään hyvitykseen, kaavamerkintä ja -määräys voisi esimerkiksi vaikuttaa korvaussuhteeseen.

Metsähallituksen luontopalvelujen osalta omien luontokohteiden käyttö suojeluhyvitykseen pitäisi mielestämme rajata selkeästi pois lain perusteluissa, jotta lisäisyysperiaate toteutuu.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Maanomistajalle luonnonsuojelutoimenpiteistä maksettava täyden korvauksen periaate on perustuslain ympäristöperusoikeuden vastainen kun otetaan huomioon ympäristöperusoikeuden viimeaikainen evoluutio. Jokaisen vastuu luonnosta ja monimuotoisuudesta on turvattu

perustuslaissa ja vastuu on voimistunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, kuten hiilen energiakäytön kieltolaissa ja oikeuskäytännössä yleisesti. Luonnon monimuotoisuuden haasteet ovat olleet maanomistajien tiedossa jo vuosikymmenien, joten maanomistajilla ei ole myös luottamuksensuojaan rinnastettavaa oikeutta vaatia täyttä korvausta luonnonsuojelutoimenpiteistä, jotka kuuluvat perustuslain mukaan kaikille yhteisesti.

Perusoikeudet yhteensovittaminen toteutuisi vasta, kun maanomistajalle ei korvattaisi täyden korvauksen periaatteen mukaan vahinkoja luonnonsuojelutoiminpiteistä.

Luonnonsuojelulain uudistuksessa tulisikin tunnistaa laajemmin vastuu luonnon monimuotoisuudesta ja sen oikeudenmukainen jakautuminen. Luonnon monimuotoisuus ja luonnonsuojelu kustannukset kohdistuvat laajassa näkökulmassa sattumanvaraisesti pienelle joukolle, kuten maanomistajille vaikka kaikki ovat lopulta riippuvaisia ja hyötyjiä luonnon monimuotoisuudesta.

Ratkaisuna luonnon köyhtymisen vastuun oikeudenmukaiseen jakautumiseen olisikin lisätä luonnonsuojeluun käytettäviä määrärahoja merkittävästi riittävälle tasolle, jotta edes luonnonsuojelulain soveltamisalalla, joka koskee vain pientä osaa luonnon monimuotoisuuden kirjoa, voidaan pysäyttää luonnon köyhtyminen. Riittävillä määrärahoilla voitaisiin turvata maanomistajille esim. luonnon monimuotoisuustukien muodossa luonnon köyhtymisen hinta.

Kaikkien vastuu luonnon köyhtymisestä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ns. luonnon monimuotoisuusveron muodossa, jonka kautta jokaisen vastuu luonnosta toteutuisi välillisesti ja oikeudenmukaisesti.

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

-

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Metsähallituksen toimihenkilöidenkin valtuuksia tulee lisätä – myös yksityismailla.

Haltuunotto-oikeus on mahdollisuuksien mukaan syytä säilyttää myös maanomistajalla, kuten metsästyslaissa. Se voi koskea esimerkiksi laittomia haukkarautoja tms. pyydyksiä, jotka pitää saada heti pois maastosta.

15 luku Muutoksenhaku

Rekisteröityjen yhdistysten laajan muutoksenhakuoikeuden turvaavat muutokset ovat kannatettavia perustuslain ympäristöperusoikeuden ja Århusin yleis- ja ympäristösopimuksen toteutumisen näkökulmasta.

16 luku Voimaantulosäännökset

-

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

Metsälaki

Metsälain avaaminen on välttämätöntä, koska metsätalous on nyt luontokadon suurin syy.

Metsälain 10 §:ään tulee lisätä ainakin:

f) varpukorvet, joiden ominaispiirteitä ovat erirakenteinen kuusivaltainen puusto sekä vaihtelevan varpukasvillisuuden vallitsevuus; sekä

g) korpirämeet, joiden ominaispiirteenä on erirakenteinen yleensä mäntyvaltainen puusto sekä metsä- ja suovarpujen vallitsevuus;

Metsälain 10 §:n kohteiden pienialaisuuden ja selvärajaisuuden vaatimukset on poistettava. Lisäksi Metsäkeskuksen tulkintasuositukset ovat vuodesta 2004 lähtien vaikuttaneet metsälakikohteiden tulkintaan ja rajauksii asettaen niille tiukempia vaatimuksia kuin mitä laista suoraan seuraa. Nämä supistukset, jotka ovat kolmannes Metso-ohjelman laajuudesta, tulee peruuttaa.

Katsomme, että kesähakkuita koskevan tuomion 4.3.2021 yhdistetyssä asiassa C-473/19 ja C-474/19 toimeenpano vaatii toimeenpanotoimia metsälain puolella (rajoitusalueet ja -ajat sekä menettelyt).

Vesilaki

Vesilain luontotyyppien "luonnontilaisuuden kaltaisuuden" soveltamisalaa ei tule esitetyllä tavalla supistaa.

Vuoden 2011 vesilaissa vesiluontotyyppien luonnontilan vaarantaminen on kielletty. Lain perusteluissa luonnontilan käsite avataan tarkemmin aika monisanaisesti. Sen mukaan luonnontilaisuuden käsite vesilaissa vastaisi pitkälti sitä, mitä metsälain 10 §:ssä tarkoitetaan

luonnontilan kaltaisella tilalla. Siinä biologisen monimuotoisuuden kannalta olennaiset ominaispiirteet ovat säilyneet aikaisemmasta ihmisen toiminnasta huolimatta. Toisaalta luonnontila on saattanut lain perustelujen mukaan palautua muutosten jälkeen luonnollisen kehityksen tai ennallistamistoimenpiteiden seurauksena.

Vesilain luonnontilan käsite on siis käytännön valvonnassa ja oikeuskäytännössä tulkittu tuolla tavoin laajasti tähän asti. Eli on sovellettu jonkinlaista luonnontilan kaltaisuutta.

Nyt esitetyn 2:11 pykälän perustelujen mukaan luontotyyppisuojelelun lähtökohtana on kohteen luonnontilaisuus. Silti (vain) puron osalta todetaan, että erottelua luonnontilaisen tai luonnontilaisen välillä on huomattavan vaikea tehdä, eivätkä luonnontilaisen kaltaisten purojen luontoarvot paljon poikkea luonnontilaisista puroista. Sama problematiikka koskee kuitenkin muitakin vesiluontotyypppejä.

Pykälässä siis säädettäisiin uusien vesiluontotyyppien osalta perustelujen mukaan soveltamisalan laajennuksesta eli pykälän piiriin kuuluvat luonnontilaisten kohteiden lisäksi luonnontilaisen kaltaiset kohteet (mutta siis vain purot ja uudet meriympäristöt).

Vaarana on, että luonnontilan käsitteen tulkinta supistuisi nyt voimassa olevan lain tulkinnasta vaatimukseen ehdottomammasta luonnontilasta erotukseksi luonnontilaisen kaltaisesta tilasta. Muutos sulkisi pois mahdollisuuden ymmärtää luonnontila nykyisen lain perustelujen ja soveltamiskäytännön mukaan laajasti mm. norojen ja lähteiden osalta. Uusi pykälä perusteluineen osaksi kumoaisi sen, mitä nykyisen lain perusteluissa sanotaan soveltamisesta luonnontilan ymmärtämisen suhteen.

Uudistus voi siksi heikentää varsinkin norojen ja lähteiden suojelelun tilaa nykyisestä. Valvontatapauksissa useinkin on kyse "luonnontilaisen kaltaiseksi" tunnistetusta kohteesta. Voi olla niinkin, että kyse on "luonnontilaan" palautuneesta kohteesta.

Lisäksi ainakin perusteluissa pitäisi ottaa huomioon luonnontilan palautumisen mahdollisuus, kuten nykyisen lain perusteluissa. Oikeustapauksissakin on kuitenkin ollut tapauksia, joissa luonnontilan on katsottu palautuneen aiemman muutoksen jäljiltä.

Kaivoslaki

Malminetsintäkielto tulee ulottaa myös lakiehdotuksen 34 ja 44 §:n mukaisille jo voimassa olevan luonnonsuojelelainsäädännön mukaan perustetuille ja tuleville alueille (Euroopan unionin Natura

2000-verkosto, kansallispuistot, luonnonpuistot, muut valtion luonnonsuojelualueet ja yksityiset luonnonsuojelualueet). Malminetsintäkieltoa tulee laajentaa edellä esitetyn mukaisesti ehdotuksesta koskemaan kaikkia luonnonuojelualueita laajasti lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi, koska malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla on samanlaiset haitalliset vaikutukset ja riskit luonnonsuojelualueiden tarkoituksen toteutumiseen niiden säädösperustasta huolimatta.

Malminetsintäkielto luonnonsuojelualueilla tulee lisätä myös kaivoslain (621/20211) 7 § 2 momentin mukaisesti etsintäyön kieltoihin lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selvyiden vuoksi.

Metsästyslaki

Metsästyslaki on pahasti vanhentunut, jo lähes 30 vuotta vanha. Sen uudistaminen on kiireellistä. Esimerkiksi uhanlaiset lajit on aika rauhoittaa.

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Laki merkitsee parannusta varsinkin luontotyyppien suojeluun, mutta ei juurikaan lajeihin. Olennaista olisi avata myös metsälaki, koska metsissä ovat suurimmat luontokatomme ongelmat.

Ilmastonmuutoksen hillintä

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

Ilmastonmuutos ja luontokato kulkevat käsi kädessä, joten on korkea aika lisätä sen hillintä myös luonnonsuojelulain soveltamisalaan. Sama koskee myös sopeutumista.

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

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

Nyt soveltamisala on hyvin suppea (enimmillään muutamia kymmeniä tapauksia vuodessa) ja sitä pitää kokemusten kertyessä laajentaa mm. kaavoitukseen.

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

Kyse on nyt hyvin harvinaisista tapauksista. Toiminnanharjoittajan kannalta on parempi saada lupa kompensatiolla. Hyvin suunniteltu on puoliksi tehty.

Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla

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

Se on hyvä alku, mutta ei vielä riittävän kattava.

2) muulla tavalla (miten)?

Malminetsintäkielto tulee ulottaa myös lakiehdotuksen 34 ja 44 §:n mukaisille jo voimassa olevan luonnonsuojelulainsäädännön mukaan perustetuille ja tuleville alueille (Euroopan unionin Natura 2000-verkosto, kansallispuistot, luonnonpuistot, muut valtion luonnonsuojelualueet ja yksityiset luonnonsuojelualueet). Malminetsintäkieltoa tulee laajentaa edellä esitetyn mukaisesti ehdotuksesta koskemaan kaikkia luonnonsuojelualueita laajasti lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi, koska malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla on samanlaiset haitalliset vaikutukset ja riskit luonnonsuojelualueiden tarkoituksen toteutumiseen niiden säädösperustasta huolimatta.

Muut huomiot

Muita huomioita esityksestä

Yleisesti lain valmisteluprosessi oli hyvä. Siinä lähdettiin tutkimuksista ja ilmiöistä ja edettiin vasta sitten pykälämuutoksiin. Näin esitys on tieteellisesti hyvin perusteltu.

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää lakiesitystä hyvänä ja kannatettavana. Se parantaisi luonnon tilaa. Lausunrossamme keskityimme keskeisimpiin tehostamistarpeisiin.

Lisätietoja

- ekologiset kompensatiot: suojeluasiantuntija, kampanjapäällikkö Paloma Hannonen, p. 050 532 3219, paloma.hannonen@sll.fi

- ympäristöjuristi Matti Kattainen, p. 447 785 013, matti.kattainen@sll.fi

- va. toiminnanjohtaja, suojelupäällikkö Tapani Veistola, p. 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Harri Hölttä

Tapani Veistola

puheenjohtaja

ympäristöpäällikkö, va. toiminnanjohtaja

Kattainen Matti
Suomen luonnonsuojeluliitto