



497 §

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi
luonnonsuojelulaiksi (VN/12128/2019)**

Dno

OUKA/10030/00.04.00/2021

Tiivistelmä

Ympäristöministeriön valmisteleva luonnos hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi on ollut lausuntokierroksella 6.9.2021 saakka. Lausuntoa ei ole pyydetty kunnilta. Koska asia on merkittävä kaupungin toiminnan näkökulmasta, antaa yhdyskuntalautakunta asiasta Oulun kaupungin lausunnon.

Päätösesitys

Yhdyskuntalautakunta antaa esityksestä luonnonsuojelulaiksi oheisen lausunnon.

Päätös

Puheenjohtaja totesi, että keskustelun kuluessa on tehty 11 yhdyskuntajohtajan päätösesityksestä poikkeavaa kannatettua muutosesitystä, joten niistä on äänestettävä. Puheenjohtaja esitti, että kustakin kannatetusta muutosesityksestä suoritetaan kädennostoäänestys siten, että ne jotka kannattavat yhdyskuntajohtajan päätösesitystä, äänestävät ensin ja ne jotka kannattavat muutosesitystä, äänestävät seuraavana. Enimmät äänet saanut esitys tulee yhdyskuntalautakunnan päätökseksi ja äännten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni. Äänestystapa ja -järjestys hyväksyttiin.

Muutosesitys 1

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että lisätään ensimmäiseen kappaleeseen "Oulun kaupunkistrategian", jolloin kappale kuuluu:

Oulun kaupunki arvioi lakiluonnosta kunnan toiminnan, kaavoituksen ja Oulun kaupunkistrategian näkökulmista. Lausunnon on tukeuduttu Kuntaliiton muistioon, johon on kirjattu huomioita lakiluonnoksesta.

Perustelu: Jo kolmannessa kappaleessa viitataan kaupunkistrategiaan.

Suoritetussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, että yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.



Muutosesitys 2

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että muutetaan 5. kappale kuulumaan seuraavasti:

Oulun kaupungin keskeinen näkökulma luonnonsuojelulain uudistamiseen on, että luonnon monimuotoisuus on voitava turvata myös kasvavissa kaupungeissa ja sovitettava yhteen yhdyskuntarakenteen tiivistämisen kanssa. Kasvavan kaupungin näkökulmasta on tärkeää, että edellytykset alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toteuttamiseen kaavahierarkian ja oikeusvaikutteisten yleis- ja asemakaavojen keinoin säilyvät. Oulussa valittu strateginen painopiste "Vetovoimainen Oulu on pohjoisen luonnon ja kulttuurin kaupunki" ja siihen sisältyvät tavoitteet "Luonto on aina lähellä." ja "Luonto ja alueen historia ovat vetovoimatekijöitämme." edellyttävät toteutuakseen vahvaa näitä tavoitteita tukevaa Luonnonsuojelulakia. Tässä suhteessa lakiesitys on nykytilaan verrattuna hyvä askel oikeaan suuntaan.

Suoritettussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutösesitystä.

Puheenjohtaja totesi, yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.

Muutösesitys 3

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että lain tavoitteita käsittelevän kappaleen loppuun tehdään lisäykset "joskus" ja "vaikka pääsääntöisesti nämä tavoitteet ovatkin toisiaan tukevia", jolloin kappale kuuluu:

1 § Tavoitteet

Tavoitteet voivat erilaisissa maankäytön suunnittelun tilanteissa olla ristiriidassa keskenään kasvavilla kaupunkiseuduilla. Esim. tavoiteltavaan yhdyskuntarakenteen tiivistymiseen liittyen ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen voivat joskus olla keskenään ristiriitaisia, vaikka pääsääntöisesti nämä tavoitteet ovatkin toisiaan tukevia.

Perustelu: Pääsääntöisesti luonnon monimuotoisuuden suojelu ja ilmastotavoitteet eivät ole ristiriidassa keskenään.



Suoritettussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, esittelijän päätösesityksen tulleen hyväksytyksi äänin 8-5.

Muutosesitys 4

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että toiseksi säännöskohtaiseksi huomioksi lisätään:

3 § Määritelmät.

Luontovahingon määritelmästä puuttuu vahingot suojelluille luontotyypeille. Se tulee lisätä listaan uudeksi alakohdaksi 5).

Suojellut luontotyypit ovat hyvin tärkeä osa luonnon monimuotoisuutta, eikä niille aiheutuvia vahinkoja tule sallia.

Perustelu: Esimerkiksi malminetsinnässä suojelluille luontotyypeille voi aiheutua vahinkoja. Tämä koskee siis Ouluakin.

Suoritettussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.

Muutosesitys 5

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että 14 § käsittävän kappaleen jälkeen lisätään uusi kappale:

44 § Luonnonsuojelualueet ja niiden perustamisedellytykset
Luonnonsuojelualueiden perustaminen pitäisi olla mahdollista nykyistä laajemmin Luonnon tila on heikentynyt jo niin laajasti, että 30 %:n suojelualuetavoitteen saavuttamiseksi kohtaan 7) tulee lisätä "muutoin arvokas, tyypillinen, ennallistamiskelpoinen tai sijainniltaan ekologisessa verkostossa niin tärkeä, että sen suojelu voidaan katsoa..." Merkittävänä maanomistajana huomautamme, että myös Oulun kaupungilla on hallinnassaan sellaisia kohteita, jotka voisi olla strategisesti järkevää liittää osaksi luonnonsuojelualueverkostoa. Näiltä kohteilta mahdollisesti juuri



tällä hetkellä puuttuvat luontoarvot eivät saisi olla esteenä suojelualueen perustamiselle maanomistajan niin halutessa, mikäli tilanteen voidaan katsoa muuttuvan tai olevan muutettavissa tulevaisuudessa.

Suoritetussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, että yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.

Muutosesitys 6

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että kohtaa "66 § Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyittäessä" käsittelevät kaksi (2) kappaletta poistetaan ja korvataan seuraavilla kappaleilla (2):

Soveltamisalaan tulee lisätä myös ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset ja metsänkäyttöilmoitukset. Lakiin tulisi lisätä uhanalaisten luontotyyppien hävittämis- ja heikentämiskielto, ellei heikentäminen/hävittäminen ole yleisen edun kannalta perusteltavissa. Kompensaatiomenettely tulisi laajentaa näihin heikentämiin ja hävittämiin mahdollisimman nopeasti.

Uhanalaisten luontotyyppien huomioiminen ei yksin riitä niiden säilymisen varmistamiseksi ja luonnon monimuotoisuuskadon pysäyttämiseksi. Uhanalainen luonto tulee huomioida niin hyvin, että paikallisen luonnon erityispiirteet, joita nämä luontotyypit usein edustavat, säilyvät pysyvästi tärkeinä veto- ja pitovoimatekijöinä luonnonläheisissä kaupungeissa. Toisinaan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyvät tarpeet edellyttävät toimia, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia uhanalaisiin luontotyyppihin. Tällaisissa tilanteissa luontotyypit voitaisiin huomioida kompensaation avulla.

Suoritetussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutosesitystä.



Puheenjohtaja totesi, että yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.

Muutosesitys 7

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että kohtaa "69 § Poikkeaminen luontotyyppien suojelusäännöksistä" käsittelevä ensimmäinen kappale muutetaan muotoon:

Kompensaatiota koskevan säännöksen 2 momentin osalta on syytä selventää, mitä heikennyksen aiheuttajalla tarkoitetaan. Kaavoitus on maankäytön suunnittelua, joka on kunnan ja maakunnan liiton lakisääteinen tehtävä. Kaavoitusta tehdään kunnan, valtion ja yksityisen maalle eri tahojen hankkeita varten. Heikennyksen aiheuttajan määritelmä tulee olla niin yksiselitteinen, että kompensatiotoimenpiteille löytyy kaikissa tilanteissa realistinen toteuttaja ja kustannukset kohdistuvat hankkeesta hyötyä saaville tahoille.

Suoritetussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, että yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.

Muutosesitys 8

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että kohtaan "76 § Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä" lisätään kappaleen

"Uhanalaisten lajien suora oikeusvaikutteisuus tulee todennäköisesti johtamaan maankäytön käytännön suunnittelutilanteissa lisäselvitystarpeisiin. Lakimuutoksen soveltaminen käytännön tilanteissa tulisi tapahtua selkeisiin ohjeistuksiin ja lajikohtaisiin erityispiirteisiin perustuen. Muutoin riskinä on vastoin lakimuutoksen tavoitteita suunnittelun ennakoitavuuden heikentyminen ja suunnitteluprosessien arvaamattomuuden kasvu."

perään seuraavat kolme (3) kappaletta:

Tämän pykälän soveltamisalaan tulee lisätä myös ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset ja metsänkäyttöilmoitukset sekä MRL:n katu- ja puistosuunnitelmat ja



rakennus-, toimenpide- ja maisematyöluvat. Uhanalaisten lajien esiintymät saattavat olla niin pieniä, että ne on huomioitava pienissäkin suunnitelmissa.

Lakiin tulisi lisätä uhanalaisten lajien elinympäristöjen hävittämistä ja heikentämiskiello, ellei heikentäminen/hävittäminen ole yleisen edun kannalta perusteltavissa tai yksityisen edun tapauksessa kiistattomasti ylikompensoitavissa. Kompensaatiomenettely tulisi laajentaa näihin heikentämiin ja hävittämiin mahdollisimman nopeasti.

Uhanalaisten lajien huomioiminen ei yksin riitä niiden säilymisen varmistamiseksi ja luonnon monimuotoisuuskadon pysäyttämiseksi. Uhanalainen luonto tulee huomioida niin hyvin, että paikallisen luonnon erityispiirteet, joita nämä lajit usein edustavat, säilyvät veto- ja pitovoimatekijöinä luonnonläheisissä kaupungeissa. Toisinaan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyvät tarpeet edellyttävät toimia, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia uhanalaisiin lajeihin. Tällaisissa tilanteissa uhanalaiset lajit tulee huomioida kompensaation avulla.

Suoritetussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, että yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.

Muutosesitys 9

Jäsen Esa Aalto esitti Ville Luotolan kannattamana, että kohtaa "11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen" käsittelevät kaksi (2) kappaletta poistetaan ja korvataan seuraavilla kappaleilla (4 kappaletta):

Kompensaatiovelvoite poikkeusluville on kompensaation ensimmäinen askel, ja sen tulee astua voimaan heti uudistuksen muun voimaantulon kanssa. Kompensaation käyttöönotto rajatauissa tapauksissa on osa pilotointia, mikä mahdollistaa kompensoinnin tarpeellisen laajenuksen muihin tapauksiin nopeammin. Oulussa kunnan vapaaehtoisena tavoitteena on jo vuosien ajan ollut pyrkiä kompensoimaan kaupungin toiminnasta uhanalaisille luontotyypeille ja lajeille aiheutuneita haittoja.



Tavoitteen toteuttamista helpottaisi, jos kompensatiomenettelyä ohjattaisiin sitovalla lainsäädännöllä.

Hyvittämisen kriteereissä tulee vaatimuksena olla, että uhanalaiseen luontotyyppiin tai lajin elinympäristöön kohdistuva heikennys on hyvittävä saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin kohdistuvin toimenpitein siten, että heikennyksestä huolimatta suojelutaso paranee. Tavoitteena tulee aina olla nettoposiitivisuus hyvityksen jälkeen. Kuntien ja lähiluonnon saavutettavuuden näkökulmasta kompensatio tulisi tehdä mahdollisimman lähellä alkuperäistä heikennyspaikkaa siten, että lajien ja luontotyyppien levinneisyyksissä tai alueellisissa esiintymisissä ei tapahdu heikentäviä muutoksia kompensatiomenettelyn vuoksi.

Kompensaation korvaussuhde on ratkaistava tarkemmalla sääntelyllä. Hyvittävän toimenpiteen kohtuullinen korvaussuhde heikennykseen olisi pääsääntöisesti oltava noin >10. Vain niissä tapauksissa, kun kompensoitava luontoarvo ei ole uhanalainen ja hyvitykset on tuotettu täysimääräisesti etukäteen voisi korvaussuhde olla pienempi. Kompensatiot tulisi vaatia toteutettavaksi ja todennettaviksi pääsääntöisesti etukäteen ennen heikentävään hankkeeseen ryhtymistä. Poikkeuksena voisivat olla luontoarvot, jotka eivät ole uhanlaisia, mutta siitä huolimatta kompensatio toteutetaan vähintään suhteella >10.

Valtion maita ei pääsääntöisesti tule käyttää kompensointiin. Esitetty valtion maiden käyttö vaarantaa lisäisyysperiaatteen toteutumisen. Valtion on suojeltava ja ennallistettava arvokkaat luontokohteensa muutoinkin. Valtion maiden käyttö tulee kyseeseen vain silloin, kun ekologisesti sopivaa kompensatiokohdetta ei löydy muualta. Myös kuntien maiden käytössä kompensointiin on oltava tarkkana samasta syystä. Kuitenkin ulkopuolisen ennallistamisrahoituksen tuomisen kuntiin voi pääsääntöisesti katsoa lisäiseksi toimenpiteeksi.

Suoritettussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen) kannatti Esa Aallon muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, että yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.



Muutosesitys 10

Jäsen Ville Luotola esitti Suvi Röntynen kannattamana, että kohta 66 § Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä, toinen kappale:

”Kaavoituksen näkökulmasta uhanalaisten luontotyyppien huomioimisvelvoite koskisi uusien kaavojen laadintaa. Pitkäjänteisen yhdyskuntarakenteen kehittäminen edellyttää, että yleiskaavan aluevarauksia voidaan asemakaavoittaa eri asioita yhteensovittaen. Luontotyyppien huomioimisvelvoite ei saa tuoda kunnalle sellaisia uusia tehtäviä tai vastuita, jotka heikentävät kunnan edellytyksiä kokonaistaloudellisen ja kestävän yhdyskuntarakenteen rakentamista.”

Muutetaan viimeinen lause kuulumaan seuraavasti:

”Kaavoituksen näkökulmasta uhanalaisten luontotyyppien huomioimisvelvoite koskisi uusien kaavojen laadintaa. Pitkäjänteisen yhdyskuntarakenteen kehittäminen edellyttää, että yleiskaavan aluevarauksia voidaan asemakaavoittaa eri asioita yhteensovittaen. Luontotyyppien huomioimisvelvoitteen ohella on turvattava kunnan edellytykset kokonaistaloudellisen ja kestävän yhdyskuntarakenteen rakentamiseksi.”

Suoritettussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Ville Luotola, Suvi Röntynen, Esa Aalto, Aino-Kaisa Manninen ja Joni Meriläinen) kannatti Ville Luotolan muutosesitystä

Puheenjohtaja totesi, että yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.

Muutosesitys 11

Jäsen Ville Luotola esitti Suvi Röntynen kannattamana, että ”11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen Ekologinen kompensaatio on kokonaan uusi menettely luonnonsuojelulaissa. Sen mukaiset säännökset ovat tulossa voimaan siirtymäajan ja pilotoinnin jälkeen portaittain mikä on hyvä asia, koska kompensaatioiden toteutuksesta on vielä vähän kokemusta.”

Kappaleen loppuun lisätään seuraava virke:

Toisaalta luontokato etenee nopeasti, minkä vuoksi kompensaatioiden käyttöönottoa ei tule viivyttää tarpeettomasti.”



Suoritetussa äänestyksessä annettiin ääniä seuraavasti: kahdeksan (8) jäsentä (Jani Törmi, Jorma Leskelä, Eeva-Maria Parkkinen, Marjo Sjögren, Mikko Merihaara, Sami Pikkuaho, Hanne-Mari Juntunen ja Annemari Enojärvi) kannatti yhdyskuntajohtajan päätösesitystä ja viisi (5) jäsentä (Ville Luotola, Suvi Röntynen, Esa Aalto, Aino-Kaisa Manninen ja Joni Meriläinen) kannatti Ville Luotolan muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi, että yhdyskuntalautakunta on äänin 8-5 hyväksynyt yhdyskuntajohtajan päätösesityksen.

Jäsenet Esa Aalto, Ville Luotola, Aino-Kaisa Manninen, Suvi Röntynen ja Joni Meriläinen jättivät päätöksestä eriyvän mielipiteen.

Esittelyteksti

Ympäristöministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta luonnonsuojelulakia.

Luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta ja Suomen luonnon monimuotoisuuden tilasta on saatu runsaasti uutta tietoa, ymmärrys ilmastonmuutoksen merkityksestä luonnon monimuotoisuudelle on lisääntynyt, ja muu lainsäädäntö, ohjaukset ja hallinto ovat muuttuneet nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana. Luonnonsuojelulakia halutaan ajantasaistaa ja sen vaikuttavuutta parantaa.

Uutta luonnonsuojelulakia koskevaa luonnosta on valmisteltu laajapohjaisessa projektiryhmässä. Voimassa olevaa luonnonsuojelulakia tarkasteltiin projektiryhmässä sääntelyn muutostarpeita läpileikkaavien teemojen kautta: ilmastonmuutos, lajien suojelun parantaminen, luontotyyppisuojelelun parantaminen, luontotiedon hallinta sekä luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja kannustimet. Teematarkastelussa tunnistettiin keskeiset muutostarpeet ja esiteltiin projektiryhmälle niihin perustuvat lain muutosehdotukset. Lisäksi ekologista kompensatiota koskevat ehdotukset kytkeytyvät koko lakiin ja ne on valmisteltu erillisessä projektiryhmässä.

Lausuntopyynnön kohteena on ympäristöministeriön ehdotus luonnonsuojelulakia koskevaksi hallituksen esitysluonnokseksi. Ehdotusta valmisteleavan projektiryhmän työ jatkuu lausuntokierroksen jälkeen ja projektiryhmä jättää syksyllä ehdotuksensa hallituksen esitykseksi.

Voimassa olevan luonnonsuojelulain yleinen rakenne ja sen useat pykälät säilyisivät pitkälti ennallaan, mutta lakia täydennettäisiin ja



tarkistettaisiin monilta osin. Esimerkiksi luonnonsuojelualueita, Natura 2000-alueita, monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista, korvauksia sekä valvontaa koskevat säännökset säilyisivät pääasiassa nykyisessä muodossaan, kuitenkin niin, että havaitut puutteet korjattaisiin ja säännöksiä täsmennettäisiin.

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan myös merkittäviä muutoksia esimerkiksi lain yleisiin säännöksiin, luonnonsuojelusuunnittelun laajentamiseen, luontotyyppi- ja lajisuojelun vahvistamiseen sekä saamelaisten oikeuksien edistämiseen. Kokonaan uusissa luvuissa säädettäisiin luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevista säännöksistä sekä luontotiedon hallinnasta. Lisäksi ekologista kompensatiota koskevassa uudessa luvussa säädettäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen hyvittämisestä ja luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta.

Esityksen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua luonnonsuojelulain toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamisen myötä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi ja hidastamiseksi. Ehdotuksella pyritään myös lisäämään luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä tehostamaan hallinnollisia menettelyjä. Näiden ohella ehdotuksen tavoitteena on osaltaan selkeyttää luonnonsuojelulain roolia osana muuta ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä.

Oulun kaupungin lausunto

Oulun kaupunki arvioi lakiluonnosta kunnan toiminnan ja kaavoituksen näkökulmista. Lausunnossa on tukeuduttu Kuntaliiton muistioon, johon on kirjattu huomioita lakiluonnoksesta.

Aluksi Oulun kaupunki toteaa, että lausuntopyyntö lakiluonnoksesta olisi ollut asianmukaista lähettää myös kunnille, koska laki vaikuttaa merkittävästi kunnan toimintaan. Lailla on vaikutuksia mm. kuntaan kaavoittajana, luonnonsuojelu- ja lupaviranomaisena, maaomistajana ja käyttäjänä sekä rakentajana.

Luonnon monimuotoisuuden edistäminen on viime vuosina noussut merkittäväksi kunnan tehtäväksi. Oulussa kaupunkistrategiaa toteuttavan ympäristöohjelman toimenpiteinä on mm. laadittu selvityksiä luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta, hiilinieluista ja viherkertoimen käyttöön otosta. Viheraluerakenne- ja luonnon monimuotoisuus selvitys on laadittu koko kaupungin käsittävän yleiskaavan perusselvityksenä.



Useat lait, mm. maankäyttö- ja rakennuslaki, ilmastolaki ja kaivoslaki ovat uudistumassa luonnonsuojelulain kanssa samanaikaisesti. Valmisteilla olevien lakiuudistusten yhteydet, niin säädöstason kuin toiminnalliset, tulisi tunnistaa lakivalmistelussa sekä arvioida eri lakien yhteisvaikutukset, sekä vaikutukset kunnille. Lisäksi tulisi varmistaa, että eri lakien mukaiset prosessit toimivat kokonaisuutena.

Oulun kaupungin keskeinen näkökulma luonnonsuojelulain uudistamiseen on, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ei kasvavissa kaupungeissa saa johtaa täydennysrakentamisen kohtuuttomaan vaikeutumiseen. Kasvavan kaupungin näkökulmasta on tärkeää, että edellytykset alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toteuttamiseen kaavahierarkian ja oikeusvaikutteisten yleis- ja asemakaavojen keinoin säilyvät.

Kommentit säännöskohtaisesti

1 § Tavoitteet

Tavoitteet voivat erilaisissa maankäytön suunnittelun tilanteissa olla ristiriidassa keskenään kasvavilla kaupunkiseuduilla. Esim. tavoiteltavaan yhdyskuntarakenteen tiivistymiseen liittyen ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen voivat olla keskenään ristiriitaisia.

14 § Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma

Perusteluissa on tunnistettu kuntien keskeinen rooli lain kannalta keskeisten tavoitteiden edistämiseksi. Tärkeää on tukea niitä kuntien toimia, joilla on arvioitu olevan parhaat mahdollisuudet edistää luonnon monimuotoisuutta ottaen huomioon mm. kunnan koko, yhdyskuntarakenne, resurssit ja toimintatavat, maantieteellinen sijainti ja luonnonolosuhteet sekä yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien kanssa.

48 § Yksityinen luonnonsuojelualue

Mahdollisuus perustaa luonnonsuojelualue Natura 2000 -verkostoon sisältyvälle, luonnonsuojelulain keinoin toteutettavalle alueelle, ilman maanomistajan suostumusta, on voimassa olevaan lakiin nähden mahdollistavampi. Perusteluista ei käy selville tällaisten alueiden laajuus. Muutoksella voi siten olla vaikutuksia myös kuntien kannalta ja nämä vaikutukset tulisi arvioida perusteluissa.

66 § Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä



Päivämäärä
21.09.2021

Maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä sen mukaisissa kaavoitusmenettelyissä jo nykyisellään tunnistetaan luontoarvot kaavatasojen sisältövaatimuksien täyttämiseksi. Luontoarvojen asema ja huomioiminen on vireillä olevassa MRL -uudistuksessa entisestään korostumassa.

Kaavoituksen näkökulmasta uhanalaisten luontotyyppien huomioimisvelvoite koskisi uusien kaavojen laadintaa. Pitkäjänteisen yhdyskuntarakenteen kehittäminen edellyttää, että yleiskaavan aluevarauksia voidaan asemakaavoittaa eri asioita yhteensovittaen. Luontotyyppien huomioimisvelvoite ei saa tuoda kunnalle sellaisia uusia tehtäviä tai vastuita, jotka heikentävät kunnan edellytyksiä kokonaistaloudellisen ja kestäväen yhdyskuntarakenteen rakentamista.

69 § Poikkeaminen luontotyyppien suojelusäännöksistä
Kompensaatiota koskevan säännöksen 2 momentin osalta on todettava selvennyksenä, että heikennyksen aiheuttajalla ei tarkoiteta kuntaa kaavoittajan roolissa. Kaavoitus on maankäytön suunnittelua, joka on kunnan ja maakunnan liiton lakisääteinen tehtävä. Kaavoitusta tehdään kunnan, valtion ja yksityisen maalle eri tahojen hankkeita varten. Heikennyksen aiheuttajan määritelmää ei siten voi eikä tule sitoa maankäytön suunnittelun lakisääteiseen tehtävään, vaan siihen, minkä tahon hankkeesta on kysymys.

Esitykseen tulisi sisällyttää vielä selkeämmin kunnan kuuleminen liittyen hyvittämisalueiden osoittamiseen. Kunnan tiedonsaanti tulee varmistaa, koska hyvittämisalueet rajoittavat maankäyttöä vastaavalla tavalla kuin erilaiset suojelukohteet.

76 § Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä
Uhanalaisten lajien suora oikeusvaikutteisuus tulee todennäköisesti johtamaan maankäytön käytännön suunnittelutilanteissa lisäselvitystarpeisiin. Lakimuutoksen soveltaminen käytännön tilanteissa tulisi tapahtua selkeisiin ohjeistuksiin ja lajikohtaisiin erityispiirteisiin perustuen. Muutoin riskinä on vastoin lakimuutoksen tavoitteita suunnittelun ennakoitavuuden heikentyminen ja suunnitteluprosessien arvaamattomuuden kasvu.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen
Ekologinen kompensaatio on kokonaan uusi menettely luonnonsuojelulaissa. Sen mukaiset säännökset ovat tulossa voimaan siirtymäajan ja pilotoinnin jälkeen portaittain mikä on hyvä asia, koska kompensaatioiden toteutuksesta on vielä vähän kokemusta.



Päivämäärä
21.09.2021

Ekologisen kompensaation käytännön toteutukseen ja säännösten toimivuuteen liittyviä kysymyksiä on vielä avoinna ja täsmentymättä, mm. sen vuoksi, että ne riippuvat suhteesta muuhun lainsäädäntöön, tulevaan asetustasoiseen sääntelyyn sekä ohjeistukseen ekologisesta kompensaatiosta. Asiaan liittyvistä pilotointihankkeista saatavien kokemusten perusteella voi ilmetä tarpeita tarkistaa nyt luonnosteltuja säännöksiä.

101 § Hyvittämiseen velvoittaminen

Luonnoksessa todetaan, että "Maankäytön suunnittelun vaiheessa kunta olisi heikennyksen aiheuttaja vain, jos kyse olisi sen omistamalle kiinteistölle suunnitellusta maankäytön muutoksesta." Käytännössä kaavoituksen mahdollistaman hankkeen tulee usein toteuttamaan joku muu kuin kaavoituksesta vastaava kunta tai kaavoitusvaiheen maanomistaja. Tästä syystä kompensaatioveloitteen sitominen poikkeamismenettelyyn voi olla haastavaa kaavoituksen kannalta.

105 § Hyvitysalueen rajauspäätös

Hyvittämisalueiden merkitys alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta on epäselvä. Mikäli hyvitysalueelle kaavoitetaan, hyvitysalueen hävittämis- ja heikentämiskielto tarkoittanee käytännössä, ettei sen käyttöä kompensaatioon saa heikentää. Mikäli näin on, ei kuitenkaan ilmeisesti olisi estettä sille, että alueelle osoitettaisiin esimerkiksi jokin kompensaation kanssa yhteensopiva käyttötarkoitus.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Korvauskysymyksissä (luku 12) olisi selvitettävä niin LSL-uudistuksen, MRL-uudistuksen kuin lunastuslainkin uudistuksen mahdolliset yhteisvaikutukset. MRL-uudistuksessa on ollut esillä metsänkäytönrajoitukseen liittyvä korvausvelvoite, jolla voi vaikutuksia lakien muodostamaan kokonaisuuteen. Kuntien korvausvastuuta luonnonsuojelussa ei tule laajentaa tai kasvattaa nykyisestä.

Päätöshistoria

-

Liitteet

Luonnos hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräisen siihen liittyvien lakien muuttamisesta (VN/12128/2019)

Oheismateriaali

-



Esittelijä	Yhdyskuntajohtaja Marko Kilpeläinen
Valmistelijat	Oulun kaupunki, yleiskaavapäällikkö Paula Paajanen, p. 044 703 1233
Täytäntöönpano- tiedot	Ei muutoksenhakuoikeutta. Ote: Ympäristöministeriö/Pasi Kallio pasi.kallio@gov.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Nykyinen luonnonsuojelulaki (1096/1966) on ollut voimassa vuoden 1997 alusta lähtien.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki. Voimassa olevaa luonnonsuojelulakia ajantasaistettaisiin ja sen vaikuttavuutta parannettaisiin lajien ja luontotyyppien suojelun tehostamiseksi, luontotiedon hallinnan kehittämiseksi, ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja sen hillinnän edistämiseksi sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön edistämiseksi. Uudistuksella toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Hallitusohjelman mukaisesti luonnonsuojelulainsäädäntöä uudistetaan arviointien perusteella. Monimuotoisuuden heikkenevää kehityssuuntaa ei tähänastisilla toimilla ole saatu käännettyä, ja ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia muutoksia.

Voimassa olevan luonnonsuojelulain yleinen rakenne ja sen useat pykälät säilyisivät sisällöllisesti pitkälti ennallaan, mutta lakia täydennettäisiin ja tarkistettaisiin monilta osin. Kokonaan uusissa luvuissa säädettäisiin luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevista säännöksistä sekä luontotiedon hallinnasta. Lisäksi ekologista kompensatiota koskevassa uudessa luvussa säädettäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikkennyksen hyvittämisestä ja luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta.

Luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä ajantasaistettaisiin. Lisäksi lain 1 luvussa säädettäisiin uusina eräistä luonnonsuojelulain kannalta keskeisistä määritelmistä, varovaisuusperiaatteesta, selvilläolosta ja ympäristötietoisuuden edistämisestä. Luonnonsuojeluviranomaisten tehtävien määrittelyä ajantasaistettaisiin, selkeytettäisiin ja yhtenäistettäisiin suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön. Lisäksi säädettäisiin kunnan ja Suomen Luontopaneelin tehtävistä. Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan myös lisättäviksi säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta.

Luonnonsuojelusuunnittelua koskevaa lukua täydennettäisiin paremmin vastaamaan nykyistä käytäntöä. Luvussa säädettäisiin myös luonnonsuojelun vapaaehtoisten toimenpideohjelmien oikeusperustasta.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös avustuksesta, jota voitaisiin myöntää hankkeisiin ja toimenpiteisiin luonnon monimuotoisuuden ja luonnon- ja kulttuurimaiseman suojelun ja hoidon edistämiseksi.

Luonnonsuojelualueita koskevan sääntelyn osalta muutoksia ehdotetaan muun muassa luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin, valtion luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännöksiin sekä yksityisen luonnonsuojelualan perustamiseen ja rauhoitusmääräysten antamiseen ja niistä poikkeamiseen.

Luontotyyppien suojelun keinovalikoimaa laajennettaisiin tarkistamalla suojeltujen luontotyyppien luetteloja ja määrittelyä sekä säätämällä eräistä tiukasti suojelluista luontotyypeistä ja uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamisesta eräiden muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. Eliölajien suojelua koskevaa lukua selkiytettäisiin ja vahvistettaisiin uhanalaisten lajien suojaa. Luonnonsuojelun toteuttamista koskevaa lukua täydennettäisiin menettelysäännöksellä,

joka koskee alueiden hankintaa valtiolle. Myös luonnonsuojelulain korvaussäätelyä tarkennettaisiin ja täydennettäisiin.

Luonnonsuojelulain valvontaa tehostettaisiin lisäämällä sitä koskevaan lukuun säännökset valvonnan järjestämisestä, sitä toteuttavista viranomaisista ja viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asianomistajuudesta rikosasiassa.

Samassa yhteydessä muutettaisiin seuraavia lakeja: ympäristönsuojelulaki, laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnista, laki eräiden ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamisesta, laki valaiden ja arktisten hylkeiden suojelusta, maankäyttö- ja rakennuslaki, metsälaki, laki metsätuhojen torjunnasta, kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki, laki Metsähallituksesta, laki Metsähallituksen erävalvonnasta, vesilaki, kaivoslaki, yksityistielaki, geenitekniikkalaki, laki elinkeinotulon verottamisesta, tuloverolaki, luopumiseläkelaki, laki maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta, laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja laki Suomen talousvyöhykkeestä. Nämä muutokset olisivat luonteeltaan lähinnä teknisiä ja niillä muutettaisiin viittaukset voimassa olevan luonnonsuojelulain pykälään tai lukuihin viittauksiksi ehdotettavan luonnonsuojelulain vastaaviin uusiin kohtiin. Vastaavasti muutettaisiin nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana annetut eräiden kansallispuistojen perustamista koskevat lait teknisesti vastaamaan ehdotettavan luonnonsuojelulain säännöksiä.

Esitys liittyy vuoden 2022 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki ehdotetaan kumottavaksi.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan x.x.20xx. [Lain pykälät xx-xx (ekologiseen kompensatioon liittyvä heikentymisen velvoittava hyvittäminen) ehdotetaan tulemaan voimaan xx.xx.20xx.]

SISÄLLYS

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LUONNONSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI	1
PERUSTELUT	5
1 ASIAN TAUSTA JA VALMISTELU	5
1.1 Tausta.....	5
1.2 Valmistelu.....	6
2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI	9
2.1 Luonnon monimuotoisuuden tila Suomessa	9
2.1.1 Yleistä	9
2.1.2 Tärkeimmät luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat tekijät.....	9
2.1.3 Luontotyyppejen uhanalaisuus.....	12
2.1.4 Lajien uhanalaisuus	15
2.2 Luonnonsuojelun hallinto ja viranomaiset.....	19
2.3 Yleistä luonnonsuojelulainsäädännöstä ja sen toimivuuden arvioinneista	21
2.3.1 Luonnonsuojelulaki ja siihen tehdyt muutokset.....	21
2.3.2 Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnit	22
2.4 Lainsäädännön nykytila	27
2.4.1 Luonnonsuojelua koskeva EU-oikeuden sääntely.....	27
2.4.2 Luonnonsuojelulaki.....	28
2.4.3 Luonnonsuojelulain nojalla annetut asetukset.....	31
2.5 Nykytilan arviointi.....	33
2.5.1 Luontotyyppejen suojelu.....	33
2.5.2 Eliölajien suojelu.....	36
2.5.3 Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja sen hillintä.....	38
2.5.4 Luontotiedon hallinta	40
2.5.5 Luonnonsuojelun viranomaiset ja valvonta.....	41
2.5.6 Luonnonsuojelulain yleiset säännökset.....	43
2.5.7 Osallistuminen ja muutoksenhaku	44
2.5.8 Luonnonsuojelun edistäminen ja hyväksyttävyys.....	46
2.5.9 Ekologinen kompensatio	48
2.6 Yhteydet muuhun valmisteilla olevaan lainsäädäntöön.....	48
3 TAVOITTEET	49
4 EHDOTUKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET	50
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	50
4.1.1 Aluksi	50
4.1.2 Luonnonsuojelulain yleiset säännökset	50
4.1.3 Luonnonsuojelun viranomaiset ja hallinto	50
4.1.4 Luonnonsuojelusuunnittelu	50
4.1.5 Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen	51
4.1.6 Luonnonsuojelun alueet	51
4.1.7 Luontotyyppejen suojelu.....	52
4.1.8 Lajien suojelu	52
4.1.9 Ekologisen kompensaation toteuttaminen.....	53
4.1.10 Luonnonsuojelun tiedonhallinta.....	54
4.1.11 Luonnonsuojelun toteuttaminen ja korvaukset	54

4.1.12 Luonnonsuojelun valvonta, rangaistukset ja muutoksenhaku	55
4.1.13 Saamelaisten oikeudet	55
4.1.14 Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen	56
4.1.15 Muutokset eräisiin muihin lakeihin.....	57
4.2 Pääasialliset vaikutukset	57
4.2.1 Vaikutusten arvioinnin toteutus ja sisältö	57
4.2.2 Voimassa olevan lain vaikutukset toimivuusarviointien mukaan	58
4.2.3 Ehdotettavan lain vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen.....	59
4.2.4 Ehdotettavan lain taloudelliset vaikutukset.....	70
4.2.5 Ehdotettavan lain vaikutukset kuntatalouteen.....	82
4.2.6 Ehdotettavan lain vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	83
4.2.7 Ehdotettavan lain muut yhteiskunnalliset vaikutukset	86
4.2.8 Ehdotettavan lain ilmastovaikutukset.....	89
4.2.9 Ehdotettavan lain vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin.....	90
4.2.10 Vaikutusten arviointiin liittyvät epävarmuudet.....	91
5 MUUT TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT	92
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	92
5.1.1 Lain uudistamisen yleiset sääntelyvaihtoehdot	92
5.1.2 Vaihtoehtojen lähtökohdat	93
5.1.3 Yleiset periaatteet.....	94
5.1.4 Luontotyypin suojeleminen.....	95
5.1.5 Eliölaajien suojeleminen.....	96
5.1.6 Malminetsintä luonnonsuojelualueilla	97
5.1.7 Ekologinen kompensatio	97
5.1.8 Muutoksenhaku	98
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	99
5.2.1 Alankomaat	99
5.2.2 Ranska.....	100
5.2.3 Norja.....	101
5.2.4 Ekologinen kompensatio Saksan liittotasavallassa	102
5.2.5 Ekologinen kompensatio Ruotsissa.....	105
6 LAUSUNTOPALAUTE.....	106
7 SÄÄNNÖSKOHTAISET PERUSTELUT	106
8 LAKIA ALEMMAN ASTEINEN SÄÄNTELY	233
9 VOIMAANTULO	233
10 TOIMEENPANO JA SEURANTA	234
11 SUHDE MUIHIN ESITYKSIIN	234
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	234
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	234
12 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	234

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) ja sen nojalla annettu luonnonsuojeluasetus (160/1997) ovat olleet voimassa vuodesta 1997 asti.

Luonnonsuojelun toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia luonnonsuojelulain voimassa olon aikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa toimenpiteisiin. Luontotyypien ja lajien uhanalaisuudesta ja Suomen luonnon monimuotoisuuden tilasta on saatu runsaasti uutta tietoa, ymmärrys ilmastomuutoksen merkityksestä luonnon monimuotoisuudelle on lisääntynyt, ja muu lainsäädäntö, ohjauskeinot ja hallinto ovat muuttuneet nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana.

Luonnonsuojelulainsäädännön toimivuus arvioitiin ensimmäisen kerran vuonna 2010 (SY 27/2010). Arvioinnissa todetun mukaan erityisesti maankäytön muutokset ja luonnonvarojen käytön intensiivisyys ovat merkinneet monimuotoisuuden vähenemisen jatkumista, jota lainsäädäntö ei ole osaltaan onnistunut pysäyttämään. Toimivuusarvioinnin johtopäätösten mukaan maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa tulisi kauttaaltaan paremmin huomioida luonnon monimuotoisuuden säilyminen, luonnonalueiden kytkeytyneisyys ja luonnon tuottamien ekosysteemipalveluiden ylläpito; lisäksi luontotyyppien ja lajien suojelun toimivuus ja vaikuttavuus edellyttävät uusia toimenpiteitä ja keinovalikoiman laajentamista. Lain toimivuusarvioinnissa on tunnistettu myös se, että monimuotoisuutta edistävät toimet voivat edellyttää taloudellisia kannustimia.

Vuoden 2010 toimivuusarviointi päivitettiin toimintaympäristön muutosten vuoksi lain uudistushankkeen aikana 2020. Johtopäätelmänä oli, että useimmat luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnin 2010 kehittämisehdotukset ovat edelleen ajankohtaisia ja perusteltuja. Arvion mukaan keinovalikoiman laajentamisen tarpeet ovat entistäkin ajankohtaisempia luonnon tilassa tapahtuneiden muutosten vuoksi sekä siksi, ettei nykyisillä keinoilla ole pystytty kääntämään luonnon monimuotoisuuden heikkenevää kehityssuuntaa.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kohdassa 3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi asetetaan tavoite (5) pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa ja saavuttaa YK:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteet. Tavoitteen toimenpiteessä 10 todetaan, että luonnonsuojelulainsäädäntöä uudistetaan arvioinnin pohjalta. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen liittyy myös useisiin muihin hallitusohjelman tavoitteen 5 toimenpiteisiin, kuten 7 ”Selvitetään uusien innovatiivisten rahoituskeinojen mahdollisuuksia luonnonsuojelun rahoittamisessa”, 11 ”Varmistetaan Luontopaneelin toimintaedellytykset” ja 12 ”Pilotoidaan ekologisen kompensaation käyttöä esimerkiksi isoissa infrastruktuurihankkeissa ja arvioidaan saatujen kokemusten perusteella lainsäädännön uudistustarpeita”. Uudistus toteuttaa osaltaan muun muassa seuraavia hallitusohjelman toimenpiteitä: ”Edistetään luonto- ja ympäristökasvatusta”, ”Selvitetään malminetsintäoikeuden lupaprosesseja, käytänteitä ja mahdollisia rajoittamistarpeita luonnonsuojelualueilla”, Turvataan kestävä vapaa-ajankalastus, metsästyksen ja luonnontuotteiden keräily ja jokamiehenoikeudet” ja ”Selvitetään ympäristökosten ennaltaehkäisyn ja seuraamusjärjestelmän tehostamista”.

Luonnonsuojelulain uudistus liittyy kiinteästi myös hallitusohjelman tavoitteeseen, jonka mukaan Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen. Tämä tavoite

on tarkoitus toteuttaa nopeuttamalla päästövähennystoimia sekä kehittämällä ohjauskeinoja ja kannustimia metsien ja maaperän hiilinielujen ja -varastojen vahvistamiseksi.

1.2 Valmistelu

Ympäristöministeriö asetti 16.12.2019 hankkeen luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi. Hanke sisälsi varsinaisen luonnonsuojelulain (1096/1996) ja -asetuksen (160/1997) uudistamisen lisäksi projektit luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn ja ennaltaehkäisyn lainsäädännön uudistamiseksi sekä ekologisen kompensaation kehittämiseksi.

Hankkeelle asetettiin laajapohjainen ohjausryhmä, joka on linjannut lainsäädännön valmistelua. Ohjausryhmässä ovat ympäristöministeriön lisäksi olleet edustettuina oikeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Metsähallitus, Suomen kuntaliitto, Suomen metsäkeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Metsäteollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f., Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry, Paliskuntain yhdistys, Saamelaiskäräjät, Suomen metsästäjäläiitto, Natur och Miljö rf, Suomen Latu ry ja WWF Suomi. Ohjausryhmässä on lisäksi toiminut pysyvänä asiantuntijana ympäristöoikeuden professori Helsingin yliopistosta.

Hallituksen esitystä luonnonsuojelulaiksi on valmisteltu projektiryhmässä, johon ovat kuuluneet edustajat ympäristöministeriöstä, oikeusministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueelta, Suomen Kuntaliitosta, Suomen ympäristökeskuksesta, Metsähallituksen Luontopalveluista, Luonnontieteellisestä keskusmuseosta, Saamelaiskäräjiltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry:stä, Metsäteollisuus ry:stä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:stä ja WWF Suomesta.

Hankkeen asettamispäätöksen mukaan luonnonsuojelulakia koskevan ehdotuksen laadinnassa on otettava huomioon asettamiskirjeessä mainitut selvitykset, hallitusohjelman tavoitteet ja toimenpiteet sekä kiinnitettävä erityistä huomiota laji- ja luontotyypisuojelun, ekosysteemipalvelujen, suojelualueiden kytketyneisyyden, kannustavuuden, ekologisen kompensaation sekä monimuotoisuuden edistämistehtävien kehittämiseen. Ehdotuksen valmistelussa tulee lisäksi tarkastella luonnonsuojelulain yhteydet muuhun keskeiseen maankäyttöön liittyvään sääntelyyn sekä ottaa huomioon tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Ehdotuksen valmistelussa on otettava huomioon saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset.

Lainuudistuksen osana on kehitetty ekologista kompensaatiota sekä pilotoitu ja valmisteltu sitä koskevaa sääntelyä. Valmistelu on tapahtunut projektiryhmässä, johon ovat kuuluneet edustajat ympäristöministeriöstä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö-vastuualueelta, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Suomen Kuntaliitosta, Uudenmaan liitosta, Suomen ympäristökeskuksesta, Metsähallituksesta, Saamelaiskäräjiltä, Väylävirastosta, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:stä, Natur och Miljö rf:stä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, Rakennusteollisuus ry:stä ja Kaivosteollisuus ry:stä.

Lisäksi hankekokonaisuuteen kuuluvan, luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn ja ennaltaehkäisyn lainsäädännön uudistamista koskevan projektin tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi rauhoitettujen lajien aiheutta-

mien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä. Hallituksen esitys on valmistunut ja projekti on päättänyt työnsä. Rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta annetun säädösehdotuksen tavoitteena on ensisijaisesti rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ehkäiseminen ennalta ja toissijaisesti aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen valtion talousarviovaroilla. Laissa säädetään vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tarkoitettusta avustuksesta, viljelys- ja eläinvahingoista myönnettävistä korvauksista sekä laskennallisesta tuesta maakotkan aiheuttamista porotalousvahingoista ja sääksen aiheuttamista kalatalousvahingoista. Korvaamalla vahingonkärsijälle aiheutunut vahinko ja vahingon johdosta syntynyt taloudellinen haitta voidaan edistää lajien suojelua ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä. Vahingot ovat hyväksyttävämpiä, jos valtio korvaa vahingoista aiheutuvia taloudellisia menetyksiä tai avustaa niiden ennaltaehkäisemistä. Lailla edistetään myös tiettyjen elinkeinon harjoittamisen ja luonnonsuojelun yhteensovittamista.

Luonnonsuojelulakia valmistellut projektiryhmä on hankkeen aikana perustanut kolme alatyöryhmää.

Kuntien luonnonsuojelutehtäviä selvittänyt alatyöryhmä työskenteli 20.4.2020 – 31.8.2020. Alatyöryhmän tarkoituksena oli pohtia kuntien luonnonsuojelulakiin kytkeytyviä luonnon ja maiseman suojelun edistämistehtäviä, ja valmistella alustavia ja tarvittaessa vaihtoehtoisia ehdotuksia projektin käsittelyä varten. Alatyöryhmään kuuluivat edustajat Kuntaliitosta, ympäristöministeriöstä, Suomen luonnonsuojeluliitosta sekä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä.

Luonnonsuojelun tietojärjestelmän sääntelytarpeita selvittävä alatyöryhmä työskenteli 18.8.2020 – 31.12.2020. Alatyöryhmän tehtävänä oli selvittää ja valmistella eri viranomaisten ja toimijoiden vastuunjako tietojärjestelmien hallinnan suhteen ja luonnonsuojelun tietojärjestelmiä koskevia teknisiä sääntelytarpeita sekä luoda kokonaiskuvaa ja tehdä tarvittavia sääntösehdotuksia luonnonsuojelun tietojärjestelmästä luonnonsuojelulaissa. Alatyöryhmään kuuluivat edustajat ympäristöministeriöstä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, Metsähallituksesta, aluehallintovirastosta, Suomen Metsäkeskuksesta, Suomen Kuntaliitosta, Luonnontieteellisestä Keskusmuseosta ja Suomen ympäristökeskuksesta.

Metsästyksen ja lajisuojelun sääntelytarpeita selvittänyt alatyöryhmä työskenteli 1.3.2021 – 30.4.2021. Alatyöryhmän tehtävänä oli tarkastella luonnonsuojelualueverkoston merkitystä riistalajikantojen hoidossa ja keinoja, joilla sitä voitaisiin vahvistaa. Osaltaan alatyöryhmä pyrki myös kehittämään toimijoiden välistä yhteistyötä uhanalaisten lajien suojelussa. Alatyöryhmään kuuluivat edustajat ympäristöministeriöstä, Suomen Metsästäjäliitosta, maa- ja metsätalousministeriöstä ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry:stä. Alatyöryhmän työn perusteella esitettiin muutoksia eräisiin metsästyksistä luonnonsuojelualueilla koskeviin säännöskohtiin.

Valmistelun aikana on kuultu laajasti eri sidosryhmien edustajia ja kansalaisia. Uudistushanke käynnistyi verkossa toteutetulla kaikille avoimella kyselyllä ja sidosryhmien kuulemisella. Verkkokysely, jolla kerättiin näkemyksiä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisesta, toteutettiin 23.1.–21.2.2020 välisenä aikana suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, pohjoissaameksi, inarinsaameksi ja koltansaameksi. Kysely oli sisällöllisesti laaja; vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa nykyiseen lainsäädäntöön sekä esittämään ehdotuksia uuden lainsäädännön valmistelun tueksi. Uudistuksen aineistona oli myös vuonna 2010 toteutettu laaja otakantaa.fi –sivustolla toteutettu kansalaiskysely. Keskeiset sidosryhmät (23 kappaletta) kutsuttiin kuultavaksi erillisiin keskustelutilaisuuksiin.

Hankkeen aikana on toteutettu kansalaiskeskusteluja virtuaalisesti neljällä eri paikkakunnalla. Näissä niin sanotuissa Erätauko-tilaisuuksissa on käsitelty keinoja parantaa luonnon monimuotoisuutta, ja kuultu siihen kytkeytyviä osallistujien näkemyksiä luonnonsuojelulain uudistuksesta. Tilaisuudet on toteutettu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ja niissä on käsitelty myös ilmastolain uudistusta sekä demokratiaohjelman valmistelua.

Ympäristöministeriö järjesti 1.9.2020 oikeustieteellisen seminaarin luonnonsuojelulain uudistuksen kolmesta keskeisestä teemasta: perusoikeudet, lakien väliset suhteet ja suojelun dynaamisuus. Kunkin teeman osalta kuultiin aiheesta oikeustieteilijöiden alustukset ja käytiin aihetta käsittelevä paneelikeskustelu, minkä jälkeen yleisö sai esittää kysymyksiä.

Valmistelun tieteellisen taustan vahvistamiseksi ympäristöministeriö kokosi Suomen Tiedeakatemian tiedenevontahanke SOFIN kanssa tutkijaryhmän, jonka tehtävänä oli luoda kokonaiskuva luonnonsuojelulakiuudistuksen keskeisistä vaikutuksista. Joukko eri alojen tutkijoita keskittyi erityisesti luonnon monimuotoisuuteen, talouteen, yhteiskuntaan sekä ilmastoon kohdistuviin lakiuudistuksen vaikutuksiin. Yhteistyössä tutkijoiden kanssa tunnistettiin näiden vaikutusten monitahoisia ulottuvuuksia ja keskinäisiä kytköksiä sekä selvitettiin mahdollisia tietopuutteita. Yhteistyön ytimessä olivat syksyllä 2020 toteutetut ”arviointiklinikat”, joissa tutkijaryhmän tukemana tarkasteltiin lakiuudistuksen keskeisimpiä vaikutuksia muun muassa vaikutusketjuanalyysien kautta. Tutkijayhteistyötä jatkettiin ja syvennettiin keväällä 2021, jolloin tutkijaryhmä arvioi lainuudistuksen keskeisiä ehdotuksia eri vaikutuslajien kautta. Tutkijayhteistyöllä tavoiteltiin monipuolista ja kattavaa kokonaiskuvaa hankkeen vaikutuksista.

Luonnonsuojelulakia valmisteleva projektiryhmä kokoontui hankkeen aikana 16 kertaa ja hankkeen ohjausryhmä 7 kertaa. Voimassa olevaa luonnonsuojelulakia tarkasteltiin projektiryhmässä seuraavien läpileikkaavien teemojen kautta: ilmastonmuutos, lajien suojelun parantaminen, luontotyypisuojelelun parantaminen, luontotiedon hallinta sekä luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja kannustimet. Teematarkastelussa tunnistettiin keskeiset muutostarpeet ja esiteltiin projektiryhmälle niihin perustuvat alustavat lain muutosehdotukset. Vaikutusten arviointityön myötä muutosehdotuksia tarkennettiin. Projektiryhmän jäseniltä on pyydetty työn aikana kirjallisia kommentteja teematarkastelussa syntyneisiin muutosehdotuksiin, lain rakenteeseen, pykäläluonnoksiin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Ekologisen kompensaaion projektiryhmä kokoontui hankkeen aikana 14 kertaa. Projektiryhmän työn tukena on ollut kaksi erillistä selvityshanketta: ”Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensatiosta Suomessa” sekä ”Heikennyksen ja hyvityksen arviointi ekologisessa kompensaatiossa - suuntaviivat luonnonsuojelulakiin”.

Projektiryhmien kokousten pöytäkirjat ovat saatavilla Hankeikkunasta (<https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/45340/asiakirjat>). Lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos ei ole uudistusta valmistelevan projektiryhmän lopullinen ehdotus, ja projektiryhmä jatkaa hallituksen esitysluonnoksen viimeistelyä vielä lausuntokierroksen jälkeen.

Valmistelun yhteydessä on käyty saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n mukaiset neuvottelut ympäristöministeriön ja Saamelaiskäräjien välillä 25.2.2020 ja 29.4.2021.

Tutkimustietoa on uudistuksen valmistelussa hyödynnetty laajasti. Projektiryhmien ja ohjausryhmän kokouksissa on kuultu useita asiantuntijoita yliopistoista ja tutkimuslaitoksista. Uudistuksen tausta-aineistona ovat lisäksi olleet useat laajat tutkimushankkeet ja selvitykset. Näistä keskeisiä ovat luonnonsuojelulainsäädännön toimivuusarviointit (SY 27/2010 ja SYKEra 19/2020), Luonnonsuojelulain muutostarpeita koskevan kansalaiskeskustelun tulokset (2015),

Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018 (SY 5/2018), Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019 (Hyvärinen ym. 2019), Luonnonsuojelulain lajisuojelun uudistamistarpeet –selvitys 2013, Luontotyyppisuojelun nykytilanne ja kehittämistarpeet (SY 5/2013), Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017), Ympäristöriskostorjunnan toimenpideohjelma 2019–2020, Luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn ja ennaltaehkäisyn lainsäädäntöä valmisteleavan hankkeen loppuraportti (2019), Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:36), Suojelualueverkosto muuttuvassa ilmastossa – kohti ilmastoviisasta suojelualuesuunnittelua (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 1/2020) sekä Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018). Lisäksi hankkeessa on hyödynnetty luonnonsuojelulakia koskevaa oikeuskirjallisuutta ja otettu huomioon relevantti oikeuskäytäntö.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Luonnon monimuotoisuuden tila Suomessa

2.1.1 Yleistä

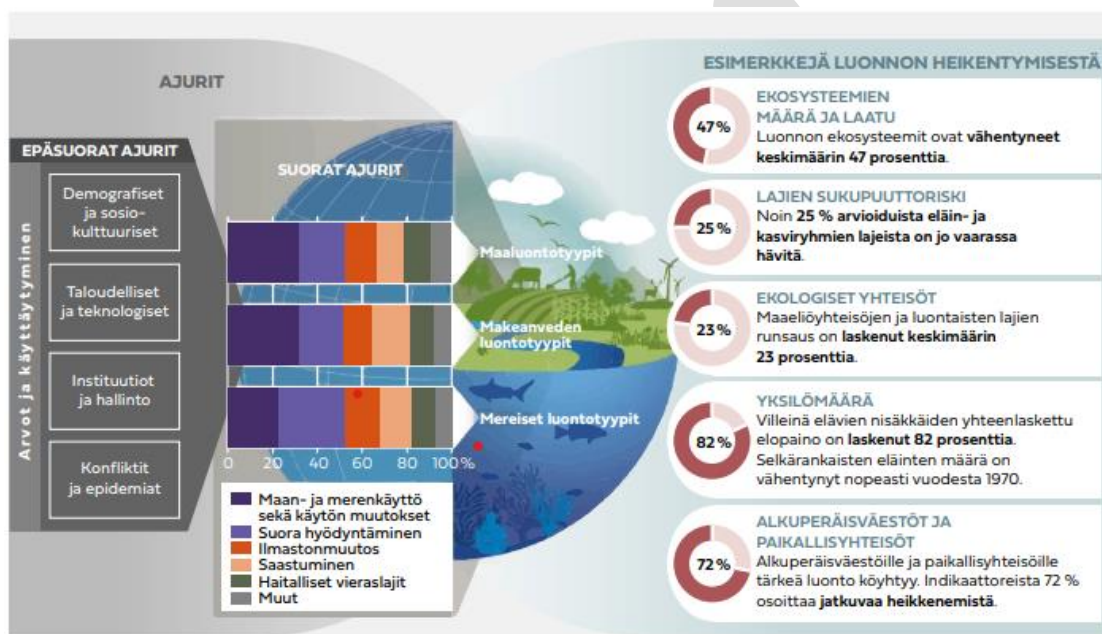
Suomen luonnon monimuotoisuuden tilaa kuvataan tuoreissa julkaisuissa, jotka koskevat luontotyyppien uhanalaisuuden arviointia (Kontula, T & Raunio, A. (toim.) 2018: Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja, osat I ja II. SY 5/2018), lajien uhanalaisuuden arviointia (Hyvärinen ym. 2019), luonto- ja lintudirektiivien (92/43/ETY ja 2009/147/EY) mukaista EU-raportointia (https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Luonto_ja_lintudirektiivien_lajit/Luontodirektiivin_lajiraportit/Raportointi_20132018), https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luontotyyppit/Luontodirektiivin_luontotyyppit/Luontodirektiivin_luontotyyppiraportit/Raportointi_20132018), sekä Suomen kuudetta maaraporttia luonnon monimuotoisuudesta (Ympäristöministeriö 2019). Näiden raporttien mukaan luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkuu Suomessa. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiassa vuosille 2012–2020 asetettiin tavoitteet luontokadon pysäyttämiseksi viitaten kansainvälisiin Japanin Nagoyassa sovittuihin YK:n biodiversiteettisopimuksen strategisiin päämääriin ja niin sanottuihin Aichi-tavoitteisiin. Luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä ei kuitenkaan ole onnistuttu pysäyttämään.

Uhanalaisuusarviointien tulosten perustella Suomen luonto köyhtyy edelleen. Monimuotoisuuden kehityssuuntaa, luontokatoa, ei tähänastisilla toimilla ole saatu käännettyä kuin yksittäisten lajien kohdalla, ja ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia muutoksia. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää uusia toimia sekä luonnon suojeluun, hoitoon että käytön kestävyuden turvaamiseen.

2.1.2 Tärkeimmät luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat tekijät

Ihminen muuttaa toiminnallaan luonnon elinympäristöjä ja vaikuttaa siten luontotyyppien ja lajien tilaan ja kehitykseen. Elinympäristöjen häviäminen ja heikentyminen on tärkein syy lajien uhanalaistumiseen ja häviämiseen. Suomessa merkittävimmät heikentävät vaikutukset elinympäristöihin ja lajeihin aiheutuvat metsätaloudesta ja maataloudesta, rakentamisesta, ilmastonmuutoksesta ja saastumisesta.

Hallitustenvälinen biodiversiteettipaneeli (The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) arvioi 6.5.2019 julkaistussa raportissaan, että nykyiset toimet luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi eivät ole riittäviä, vaan tarvitaan järjestelmätason muutoksia. Raportin mukaan ihminen tuhoaa luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja ennalta näkemättömällä nopeudella, ja luonnon köyhtyminen uhkaa myös ihmiskunnan hyvinvointia. Suurimmat suorat syyt luonnon köyhtymiselle maailmanlaajuisesti ovat maa- ja merialueiden käytön muutokset, eläinten ja kasvien liiallinen hyödyntäminen, ilmastonmuutos, saasteet ja vieraslajit. IPBES:n mukaan luonnon köyhtyminen voidaan pysäyttää ainoastaan järjestelmätason muutoksilla, jotka tukevat ympäristön tilaa.



Kuva 1. Esimerkkejä luonnon maailmanlaajuisesta heikentymisestä ja tähän johtavista epäsuorista ja suorista tekijöistä (ajurit). Lähde: IPBES 2019 Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services, 7.5.2019.

Suomen Luontopaneelin (kansallisen IPBES-paneelin) mukaan Suomessa elinympäristöjen tila on heikentynyt luonnontilaan verrattuna keskimäärin 60 %. Lähes puolet luontotyypeistä on uhanalaisia ja lajien uhanalaisuus lisääntyy. Tärkeimmiksi luonnon monimuotoisuuteen vaikuttaviksi tekijöiksi on Suomen luontotyyppien ja lajien uhanalaisuusarvioinneissa tunnistettu metsätalous, maatalouden muutokset, rakentaminen ja tehostuva maankäyttö, erilaiset luontoon kohdistuvat päästöt sekä ilmastonmuutos.

Metsäluonnon köyhtyminen liittyy erityisesti metsien jo pitkään jatkuneen tehokkaan talouskäytön aiheuttamiin kielteisiin vaikutuksiin, jotka liittyvät metsäojitukseen, maanmuokkaukseen, lehtojen kuusettumiseen, kuolleen puun vähäiseen määrään ja laadun yksipuolisuuteen metsissä, metsäpalojen vähäisyyteen, vanhojen metsien vähenemiseen sekä metsien puulajisuhteiden ja ikärakenteen yksipuolistumiseen. Metsätalouden toimien myötä metsät pirstoutuvat ja nuorentuvat, ja puuston ja maaperän käsittely ja muutokset vaikuttavat metsien muuhun kasvilisuuteen, lajistoon, vesitalouteen, pienvesiin ja pienilmastoon.

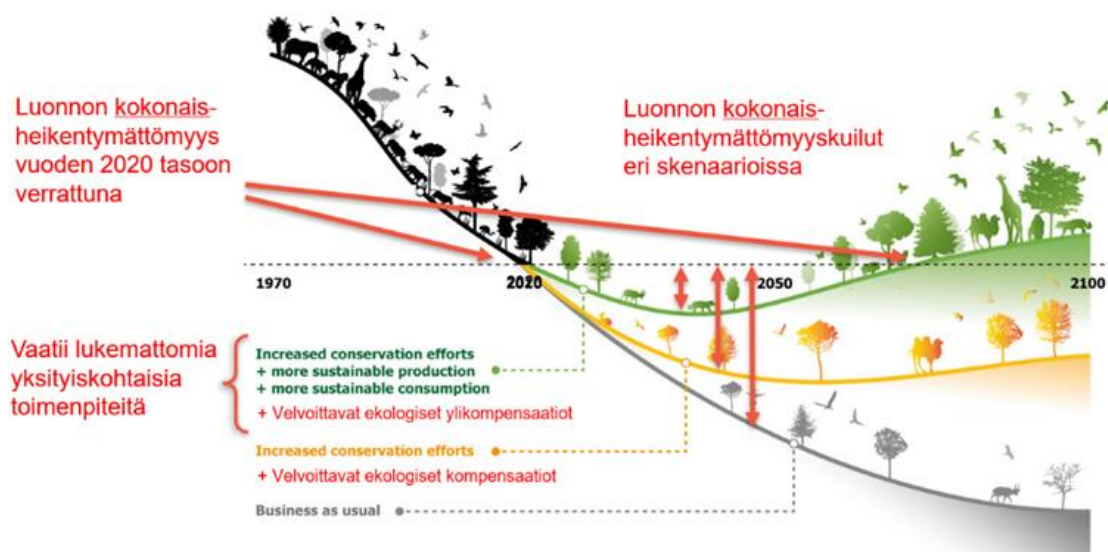
Maatalouden harjoittamisessa tapahtuneet muutokset ovat johtaneet tilakoon kasvuun, tilojen vähenemiseen, alueelliseen erikoistumiseen sekä viljelytapojen ja karjatalouden muutoksiin. Perinteisen maatalouden muovaamat elinympäristöt ovat maatalouden muuttuessa jääneet vaille niiden säilymisen edellyttämiä hoitotoimia, kuten niittämistä ja laiduntamista, mikä on johtanut kaikkien perinneympäristöjen luontotyyppien sekä useiden niillä elävien lajien uhanalaistumiseen. Maatalous aiheuttaa vesistöihin yli 60 % fosforikuormituksesta ja yli 50 % typpikuormituksesta, ja vaikutukset kohdistuvat sekä sisävesiin että Itämereen.

Asutus keskittyy suuriin kaupunkeihin ja taajamiin, ja luonnontilainen luonto asutuskeskuksissa vähentyy. Rakentaminen ja tehostuva maankäyttö tuhoavat ja muuttavat elinympäristöjä. Rakentamisen luontovaikutukset ovat Suomessa kuitenkin määrällisesti vähäisiä, koska rakennetun ympäristön osuus maamme pinta-alasta on edelleen pieni.

Ympäristöön kohdistuvista päästöistä voi aiheutua laaja-alaisia muutoksia luonnossa. Vaikka pistemäisen kuormituksen hallinta muun muassa teollisuuden ja yhdyskuntien päästöjen osalta on kehittynyt, hajakuormituksen päästöt maa- ja metsätaloudesta jatkuvat edelleen, eikä näiden aiheuttamaa muutosta vesistöissä ole kyetty pysäyttämään. Uusien haitta-aineiden, kuten mikro muovien, lääkkeiden, hormonaalisesti aktiivisten aineiden sekä kasvinsuojelussa käytettävien neonikotinoidien vaikutuksista ympäristöön on vielä niukasti tietoa, ja vaikutuksia tulee selvittää ja seurata tarkemmin.

Ilmastonmuutos muuttaa luontoa vaikuttamalla muun muassa lämpötilaan, sadantaan, lumipeitteeseen, vesistöjen jäätymiseen, maan kuivumiseen ja routimiseen. Vaikutukset ovat suurimpia pohjoisissa elinympäristöissä ja niiden lajistolle. Ilmaston lämpeneminen voimistaa elinympäristöjen rehevöitymistä ja umpeenkasvua sekä edistää vieraslajien leviämistä.

Kansainvälisten sopimusten tavoitteena oleva luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen eli luonnon kokonaisuikentymättömyyden saavuttaminen edellyttää niin sanotun kokonaisuikentymättömyyskuilun kuromista umpeen. Kokonaisuikentymättömyyskuilulla viitataan ihmistoiminnalla luonnon monimuotoisuudelle aiheutetun haitan suuruuteen. Kuilun kurominen umpeen edellyttää paitsi toimenpiteitä luonnon suojelussa, hoidossa ja ennallistamisessa, myös aiheutettavien luontohaittojen kompensoimista ja järjestelmätason muutoksia tuotannon ja kulutuksen kestävyuden lisäämiseksi.



Kuva 2. Luonnon kokonaisheikentymättömyys vuoden 2020 tasoon verrattuna ja kokonaisheikentymättömyyskyltit eri skenaarioissa. Lähde: Suomen Luontopaneeli 2021.

YK:n biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen osana kehitettiin vuosina 1995-2004 periaatteet ja toimintaohjeet niin sanotulle ekosysteemilähestymistavalle, jolla tarkoitetaan biologisen monimuotoisuuden suojelua, hoitoa ja kestäväää käyttöä kokonaisvaltaisesti, biosiverteettisopimuksen päätavoitteita edistäen (Jäppinen ym. 2004, Suomen ympäristö 733). Ekosysteemilähestymistavalla pyritään monimuotoisuuden suojeluun ja hoitoon sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää käyttöön sovitamalla näitä kestävään kehityksen ulottuvuuksia yhteen. Ekosysteemilähestymistapa on ollut taustalla myös ehdotettavan luonnonsuojelulain sääntelykohteita ja –ratkaisuja harkittaessa.

2.1.3 Luontotyyppien uhanalaisuus

Luontotyypit ovat rajattavissa olevia maa- tai vesialueita, joilla vallitsevat samankaltaiset ympäristötekijät (kuten maaperä, ilmasto, topografia ja hydrologia) sekä eliöstö (luontotyyppille luonteenomaisen kasvi- ja eläinlajiston muodostama eliöyhteisö ja sen rakenne) ja jotka eroavat näiden ominaisuuksien perusteella muista luontotyypeistä. Käsitteen luontotyyppi synonyymejä voivat olla elinympäristö, ekosysteemi, habitaatti tai biotooppi.

Suomen luontotyyppien uhanalaisuutta on selvitetty kahdesti, vuosina 2008 ja 2018. Luontotyyppien uhanalaisuutta, uhanalaisuuden syitä ja uusia uhkatekijöitä tarkasteltiin ensimmäisen kerran vuonna 2008 ja uudelleen raportissa, joka julkaistiin vuonna 2018 (SY 5/2018). Vuoden 2018 uhanalaisuusarvioinnissa luontotyyppejä on erotettu 388 kappaletta. Uhanalaisuutta on arvioitu yli 120 asiantuntijan voimin kahdeksassa asiantuntijaryhmässä: Itämeri, rannikko, sisävedet, suot, metsät, kalliot, perinnebiotoopit ja tunturit. Arvioinnissa on sovellettu Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) kehittämiä kriteerejä, joissa uhanalaisuusluokka määritetään luontotyypin määrän ja laadun muutoksen tai harvinaisuuden perusteella. Luontotyyppien muutoksia on tarkasteltu neljällä määritellyllä aikajaksolla: 1960-luvulta nykypäivään, osin 250 vuoden aikajänteellä sekä mahdollisuuksien mukaan myös laatimalla ennusteet luontotyyppien kehitykselle kuluvien tai tulevien 50 vuoden ajanjaksolle. Työssä on hyödynnetty laajasti eri-

ikäisiä inventointi-, kartta- ja ympäristön tila –aineistoja sekä näihin pohjautuvia asiantuntija-arvioita, ja tuotettu uusia aineistoja.

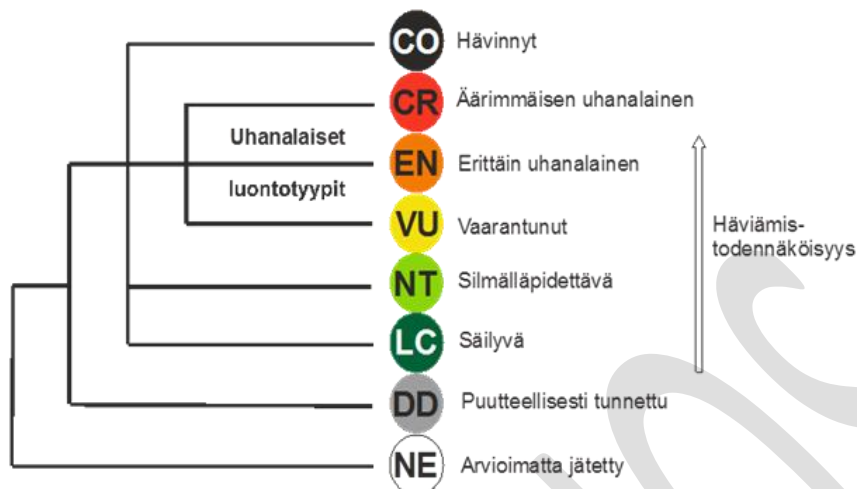
Vuoden 2018 arvioinnin mukaan luontotyyppien tila heikentyy edelleen ja 168 kappaletta eli noin puolet (48 %) arvioituista luontotyypeistämme on koko maassa uhanalaisia. Etelä-Suomessa uhanalaisten luontotyyppien osuus (59 % eteläisistä tyypeistä eli 168 tyyppiä) on selvästi suurempi kuin Pohjois-Suomessa (32 %, 81 kappaletta). Luontotyyppien tila ei ole parantunut viimeisen vuosikymmenen aikana, ja monien luontotyyppien kehityssuunta on arvioitu edelleen heikkeneväksi.

Uhanalaisten luontotyyppien osuus on suurin perinteisen maatalouden muovaamissa perinnebiotoopeissa (erilaiset kedot, niityt ja muut laitumet). Kaikki perinnebiotoopit arvioitiin uhanalaisiksi, ja valtaosa niistä jopa äärimmäisen uhanalaisiksi. Toiseksi suurin uhanalaisten osuus on metsäluontotyypeillä (76 %) ja pienimmät osuudet puolestaan sisävesien (20 %), Itämeren (24 %) sekä kallioiden ja kivikoiden luontotyypeillä (25 %). On huomattava, etteivät uhanalaisten luontotyyppien osuudet kuvaa ainoastaan viimeaikaisen taantumisen voimakkuutta, vaan tuloksiin on voinut vaikuttaa myös varhaisempi taantuminen. Luontotyyppien määrän tai laadun vertaaminen esiteolliseen aikaan korotti uhanalaisuusluokkaa vajaalla neljänneksellä luontotyypeistä, vaikka niiden viimeaikainen taantuminen ei olisi ollut yhtä voimakasta. Suuri osa näistä luontotyypeistä olisi muiden kriteerien mukaisestikin uhanalaisia alemmissa luokissa. Mutta moni kangasmetsien luontotyyppi on noussut uhanalaiseksi historiallisen kehityksen vuoksi, ja olisi muutoin silmälläpidettävä tai jopa elinvoimainen.

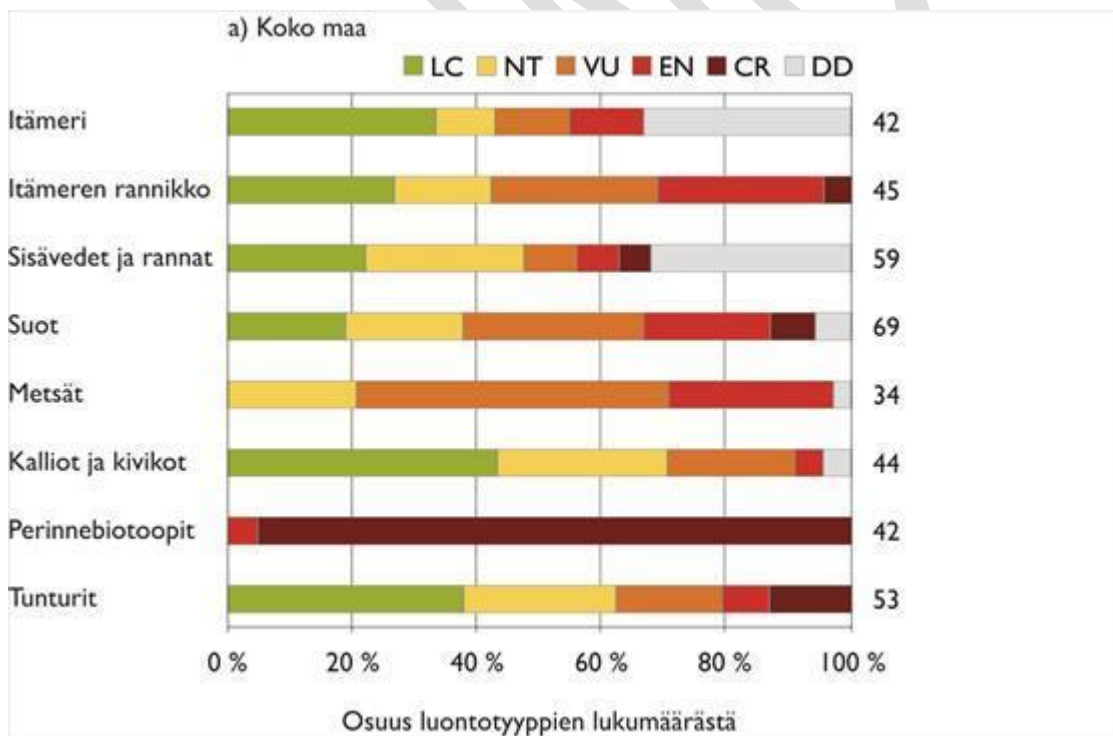
Korkeimpaan uhanalaisuusluokkaan eli äärimmäisen uhanalaisiksi (critically endangered, CR) arvioitiin 57 luontotyyppiä, joista peräti 40 on perinnebiotooppeja. Äärimmäisen uhanalaisiksi arvioitiin myös muun muassa Etelä-Suomen savikkoalueiden virtavesiä, lettosoiita sekä ilmaston lämpenemisen uhkaamia tunturien lumenviipymätyyppejä. Erittäin uhanalaisia (endangered, EN) ja vaarantuneita (vulnerable, VU) luontotyyppiä on eniten soiden, metsien ja Itämeren rannikon luontotyyppiryhmissä. Ei-uhanalaisia eli silmälläpidettäviä (near threatened, NT) tai säilyviä (least concern, LC) luontotyyppiä on eniten kallioiden ja kivikoiden sekä tunturien luontotyypeissä.

Tärkeimmiksi luontotyyppien uhanalaistumisen syiksi on arvioitu metsien uudistamis- ja hoitotoimet, ojitus, pellonraivaus sekä rakentaminen ja vesien rehevöityminen. Uhanalaistumiseen johtaneiden syiden joukossa ilmastomuutos katsottiin vielä vuoden 2018 arvioinnissa varsin vähäiseksi tekijäksi (poikkeuksena tunturialue), mutta tulevaisuuden uhkatekijänä sen merkityksen arvioidaan kasvavan huomattavasti.

Luontotyyppien uhanalaisuus on keskeinen tekijä luonnonsuojelun suunnittelussa, suojelualueverkon kehittämisessä ja luonnontilan parantamiseen laadittavien strategioiden ja toimintaohjelmien laadinnassa. Se on myös keskeinen mittari luonnon monimuotoisuuden tilan seurannassa. Tietoa luontotyypeistä tarvitaan Suomen raportoidessa luonnon monimuotoisuustavoitteiden toteutumisesta kansallisesti, EU:ssa (luontodirektiivin raportointi 2019) ja kansainvälisesti (YK:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteet). Uhanalaisia luontotyyppiä koskevaa tietoa on koottu verkkosivulle: http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luontotyyppit/Luontotyyppien_uhanalaisuus.



Kuva 3. Luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnissa käytettävät uhanalaisuusluokat. Suomenkieliset luokkanimet ovat muuten samat kuin lajien uhanalaisuusarvioinnissa käytetyt, mutta luokasta LC Least Concern käytetään luontotyypeillä nimeä säilyvä (lajeilla elinvoimainen).

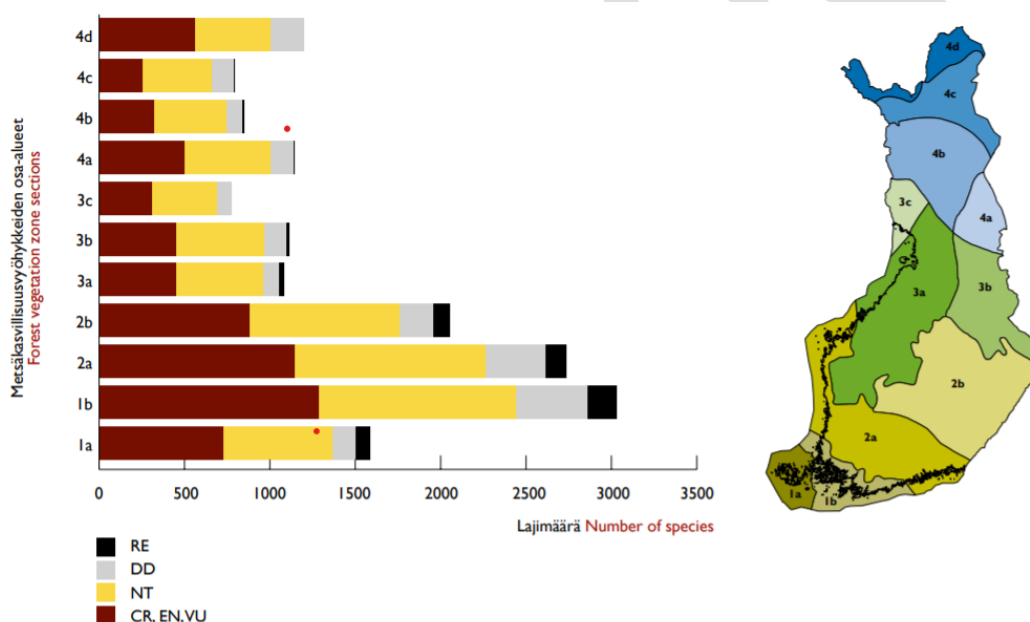


Kuva 4. Luontotyyppien jakautuminen uhanalaisuusluokkiin luontotyyppien lukumäärän perusteella eri luontotyyppiryhmissä koko Suomessa. Pylväiden päissä esitetään kunkin ryhmän luontotyyppien lukumäärä. Uhanalaisuusluokat: LC = säilyvä, NT = silmälläpidettävä, VU = vaarantunut, EN = erittäin uhanalainen, CR = äärimmäisen uhanalainen ja DD = puutteellisesti tunnettu. Uhanalaisia ovat luokkiin VU, EN ja CR arvioidut luontotyytit.

2.1.4 Lajien uhanalaisuus

Suomen lajien uhanalaisuus on arvioitu tähän mennessä viidesti. Kolmessa uusimmassa arvioinnissa on käytetty Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) kehittämää uhanalaisuusluokittelua ja kriteereitä sekä niiden soveltamisen ohjeita. Tuorein ja tähän saakka kattavin uhanalaisuusarviointi valmistui keväällä 2019 (Hyvärinen ym. 2019).

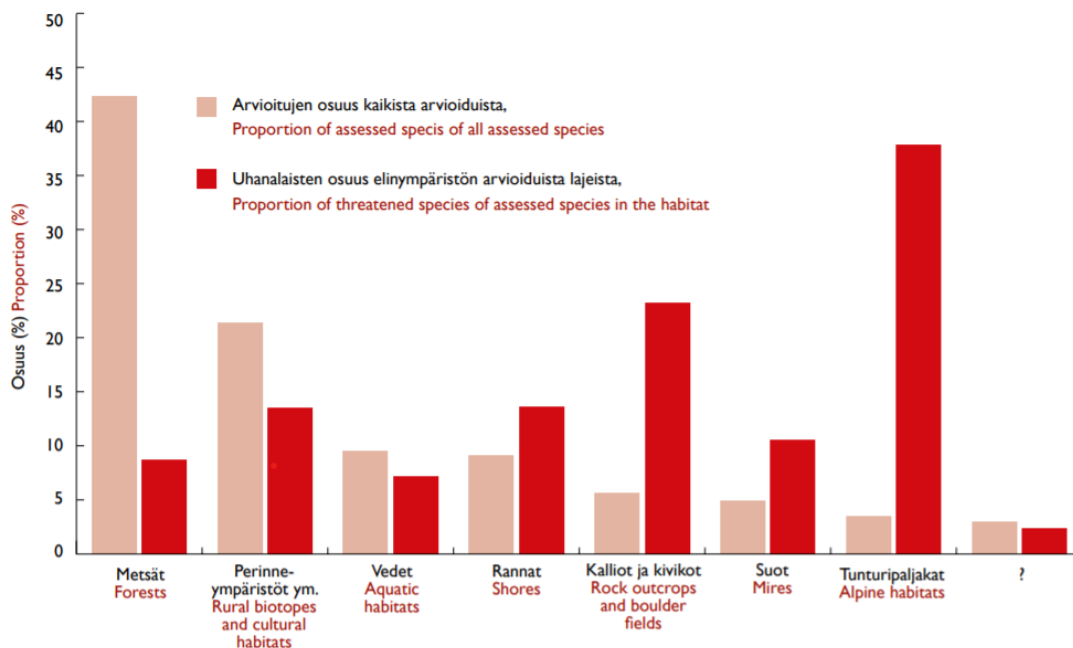
Tulokset osoittavat, että lajiston uhanalaistuminen on jatkunut ja luonto köyhtyy. Arviointi kattoi yli 22 400 lajia eli noin 47 % maamme lajimäärästä. Arvioituista lajeista 2667 eli 11,9 % arvioitiin uhanalaisiksi. Uhanalaisten (CR, EN, VU) ja silmällä pidettävien lajien määrä on suurin maan etelä- ja kaakkoisosissa alueella, jonne myös pääosa asutuksesta sijoittuu. Pohjoisimmassa Tunturi-Lapissa on kaikista alueista suhteellisesti eniten uhanalaisia lajeja.



Kuva 5. Uhanalaisten (CR, EN, VU), silmällä pidettävien (NT), puutteellisesti tunnettujen (DD) ja hävinneiden (RE) lajien lukumäärät metsäkasvillisuusvyöhykkeiden osa-alueilla. Lähde: Hyvärinen ym. 2019, s. 30.

Lajistostamme lukumääräisesti suurin osa elää ensisijaisesti metsissä (9499 arvioitua lajia) sekä erilaisissa ihmistoiminnan muokkaamissa maatalous- ja kulttuuriympäristöissä (4798 arvioitua lajia), ja näissä elinympäristöissä myös uhanalaisia lajeja on määrällisesti eniten. Ensisijaisesti metsissä elävistä lajeista uhanalaisiksi luokiteltiin 833 lajia (31,2 % kaikista uhanalaisista lajeista ja 9 % arvioituista metsälajeista) ja erilaisten maatalous- ja kulttuuriympäristöjen lajeista 652 lajia (24,5 % kaikista uhanalaisista lajeista ja 13,6 % arvioituista maatalous- ja kulttuuriympäristöjen lajeista). Uhanalaisen lajiston osuus suhteessa kyseisen elinympäristön lajiston kokonaismäärään on korkein tunturipaljakoidella, joilla elää 11,6 % kaikista uhanalaisista lajeista. Arvioituista tunturipaljakoiden lajeista 37,9 % on uhanalaisia. Kallioiden ja kivikoiden lajeja on kaikista uhanalaisista lajeista 11,2 %, ja uhanalaisten lajien osuus elinympäristön lajeista on

23,3 %. Vesielinympäristöjen lajeista uhanalaisia on noin 10 %, ja näistä lähes 90 % on ensisijaisesti sisävesien lajeja.



Kuva 6. Arvioitujen ja uhanalaisten lajien jakautuminen ensisijaisen elinympäristön mukaisesti. Lähde: Hyvärinen ym. 2019, s. 39.

Uhanalaiset lajit ovat tyypillisesti harvinaisia ja niillä on vähän esiintymispaikkoja. Toisaalta myös laajalla alueella esiintyvä ja edelleen yleinen laji voi olla uhanalainen, jos sen kanta taantuu voimakkaasti. Valtaosa uhanalaisista lajeista elää eteläisessä Suomessa, jossa myös lajimäärä on luontaisesti suurin. Lajimäärä pienenee kohti pohjoista, mutta lajisto muuttuu samalla myös toisenlaiseksi. Tunturialueiden lajisto on hyvin omanlaistaan ja monien uhanalaisten lajien esiintyminen on rajoittunut pienille alueille pohjoisimmilla tunturipaljakkoilla.

Lajien uhanalaistumisen suurin syy on elinympäristöjen väheneminen ja laadun heikkeneminen erilaisen ihmistoiminnan vuoksi. Tilanne on heikentynyt kaikissa eliöryhmissä verrattuna edelliseen, vuonna 2010 valmistuneeseen arviointiin, ja muutos on ollut nopeampaa kuin vuosien 2000 ja 2010 välillä. Voimakkain muutos on tapahtunut linnuilla, ja myös jäkälillä uhanalaistumiskehitys on muita eliöryhmiä voimakkaampaa. Arvioituista 244 lintulajista ja kahdesta alalajista uhanalaisia oli 86, eli noin kolmannes kaikista arvioituista lintulajeista. Lajiryhmittäin tarkasteltuna uhanalaisia lintulajeja oli eniten päiväpetolinnuissa (58 % arvioituista lajeista) ja sorsalinnuissa (46 %). Myös kahlaajista merkittävä osa (39 %) oli uhanalaisia. Elinympäristöittäin vertailtuna lajiston muutos on ollut voimakkainta tunturipaljakoiden lajeilla sekä eräillä suolajeilla.

Lajistossa, myös uhanalaisissa lajeissa, tapahtuu kuitenkin muutoksia molempiin suuntiin. Valitsevan taantumiskehityksen ohella monien lajien tilassa on havaittu myös myönteistä kehitystä osin aktiivisten suojelutoimien ansiosta, osin muista syistä. Etenkin hyönteisissä monet eteläiset

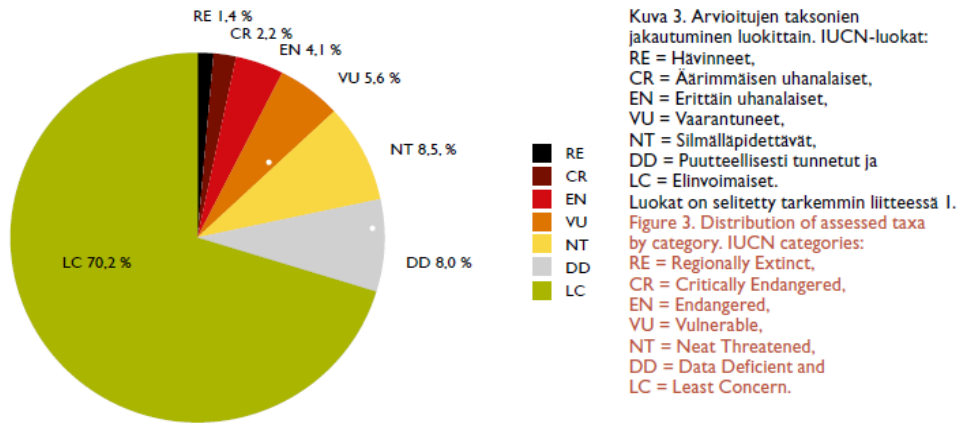
lajit ovat runsastuneet ja samalla laajentaneet elinaluettaan Suomessa. Vastaavasti kuitenkin monien levinneisyydeltään pohjoisten lajien on havaittu vetäytyneen levinneisyysalueensa eteläosista. Muutokset ovat seurausta ilmaston lämpenemisestä, johon hyönteiset reagoivat useimpia muita eliöryhmiä nopeammin.

Suomessa esiintyy 140 luontodirektiivin liitteiden II, IV ja V lajia, joiden suojelutasot arvioidaan erikseen kolmella luonnonmaantieteellisellä alueella. Arviointi tehdään kuuden vuoden välein, ja tuorein arviointi on vuodelta 2019. Pääosa Suomen maa-alueesta ja sisävesistä kuuluu boreaaliseen alueeseen, pohjoisin Lappi alpiiniseen alueeseen. Kolmas alueista on Itämeri. Boreaalisen alueen arvioiduista lajeista 53 %:lla suojelutaso on epäsuotuisa. Tilanne on heikko erityisesti useilla perhos-, kovakuoriais-, putkilokasvi- ja sammallajeilla. Alpiinisella alueella eli Ylä-Lapissa suojelutaso on epäsuotuisa 22 %:lla lajeista, ja eliöryhmistä heikoin tilanne on perhosilla.

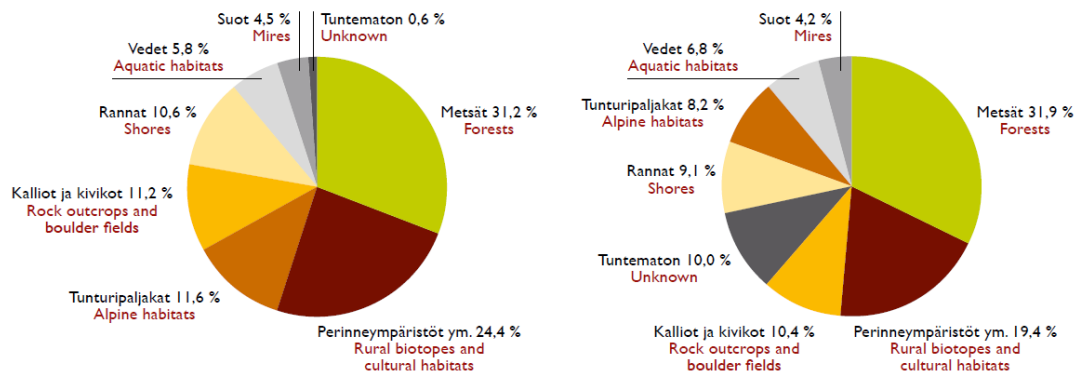
Metsien käyttöön liittyvistä lajien uhanalaisuuden syistä ja uhkatekijöistä tärkeimpiä ovat vanhojen metsien ja kookkaiden puiden väheneminen, lahoppuun väheneminen ja metsien puulajisuhteiden muutokset. Avoimien alueiden, kuten harjumetsien sulkeutuminen sekä paloaluiden ja muiden luontaisten sukkession alkuvaiheiden väheneminen on merkittävä uhka tällaisiin elinympäristöihin sitoutuneelle lajistolle.

Ylivoimaisesti merkittävimmät syyt suolajiston uhanalaisuudelle ovat ojitus ja turpeenotto. Suomen alkuperäisestä suoalasta on ojitettu noin 60 %, ja ojittamattomasta suoalasta Etelä-Suomessa on vain noin kolmannes. Sekä uudisojitus että turpeenotto ovat vähenemässä, ja ojituksen painopiste on siirtynyt kunnostusojitukseen. Muista suolajistoon kohdistuvista uhanalaistumisen syistä myös avointen soiden umpeenkasvu ja metsätaloustoimet ovat osin kytköksissä ojitukseen. Vesielinympäristöjen lajeilla uhanalaisuuden merkittävin syy on vesirakentaminen ja rantaelinympäristöjen lajeilla avoimien alueiden umpeenkasvu.

Kalliolajien merkittävin uhanalaisuuden syy on kaivannaistoiminta, joka on vaikuttanut erityisesti kalkkikallioiden lajeihin. Kallioiden lajistoa uhkaa mm. vuolukiven louhinta, lisääntynyt kalliokiviaineksen otto soraa ja hiekkaa korvaavana materiaalina sekä kallioiden louhinta esimerkiksi rakentamisen yhteydessä. Tunturipaljakoiden lajistoon vaikuttavat eniten satunnaistekijät, sillä populaatiot ovat pieniä ja lajien esiintymisalueet useimmiten hyvin rajoittuneita. Muita merkittäviä uhanalaisuuden syitä ovat etenkin porojen laidunnuksesta aiheutuva kuluminen sekä ilmastomuutos.



Kuva 7. Arvioitujen lajiryhmien jakautuminen uhanalaisuusluokittain (Lähde: Hyvärinen ym. 2019, s. 27).



Kuva 8. Uhanalaisten lajien jakautuminen ensisijaisen elinympäristön mukaisesti (vasemmalla) ja punaisen listan lajien jakautuminen ensisijaisen elinympäristön mukaisesti (oikealla). Lähde: Hyvärinen ym. 2019, s. 37.

Lajien uhanalaisuuden arviointia ja seurantaan edistävä pysyvä ohjausryhmä (LAUHA-ryhmä) esitti uhanalaisuusarvioinnin yhteydessä useita toimenpide-ehdotuksia lajien suojelun tason parantamiseksi. Keskeiset ehdotukset liittyvät muun muassa lajitiedon hallintaan sekä lajien suojeluun ja hoitoon, tutkimukseen ja seurantaan. Ryhmä esitti myös luonnonsuojeluasetuksen liitteiden päivittämistä viipymättä uuden tiedon mukaisesti, sekä seuraavan lajien uhanalaisuusarvioinnin laatimista viimeistään vuonna 2030.

2.2 Luonnonsuojelun hallinto ja viranomaiset

Luonnonsuojelun valtakunnallinen ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle, ja aluehallinnossa luonnonsuojelutehtävät hoidetaan alueellisissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Metsähallituksen Luontopalvelut vastaa valtionmaiden luonnonsuojelualueiden käytöstä ja hoidosta ja osaltaan myös yksityismaiden luonnonsuojelualueiden operatiivisista töistä, kuten hoidosta ja rakenteiden ylläpidosta.

Valtion budjetissa on vuosittain määräraha luonnonsuojelualueiden hankintaan (luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot) ja muihin luonnonsuojelutehtäviin (eräät luonnonsuojelun menot) (taulukko 1). Määrärahan käytöstä on vuosittaisessa budjetissa yksityiskohtaiset määräykset ja selvitysosat.

Taulukko 1. Luonnonsuojelumäärärahat valtion budjetissa vuosina 2010–2020.

Vuosi	Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot, € (talousarvio)	Eräät luonnonsuojelun menot, €
2020	48 630 000 ¹	30 340 000 ²
2019	26 830 000	2 690 000
2018	26 630 000	2 440 000
2017	20 630 000	2 440 000
2016	18 630 000	2 440 000
2015	18 480 000	2 440 000
2014	53 530 000	2 840 000
2013	53 830 000	2 440 000
2012	50 830 000	2 440 000
2011	30 830 000	2 940 000
2010	36 500 000	2 770 999

¹ sisältää kertaluonteisia määrärahoja 21 800 000 (HO 2019)

² sisältää kertaluonteisia määrärahoja 27 650 000 (HO 2019)

Nykymuotoinen valtion aluehallinto muodostettiin vuoden 2010 alussa voimaan tulleessa aluehallinnon uudistuksessa. Manner-Suomessa on 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista yhdeksässä on kolme vastuualuetta: elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue (E-vastuualue), ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (Y-vastuualue) sekä liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue (L-vastuualue). Kolmen vastuualueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Kahden vastuualueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (E- ja Y-vastuualueet) ovat Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, joissa on ainoastaan E-vastuualue, ovat Pohjanmaan ja Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Puuttuvan vastuualueen tehtävien hoitamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1373/2018) 3 §:ssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista säädetään laissa elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) sekä tarkemmin valtioneu-

voston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014). Luonnonsuojelutehtävistä lajisuojelun eräät poikkeamisluvat on asetuksella keskitetty Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen.

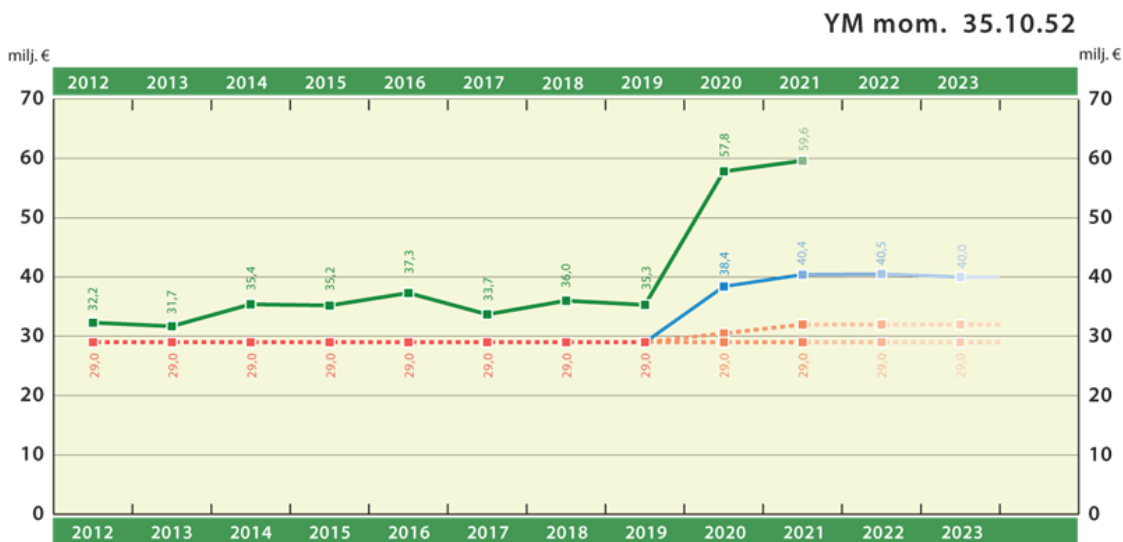
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat suurimmasta osasta luonnonsuojelulain mukaisten oikeusharkintaa edellyttävien päätösten tekemisestä. Nämä päätökset koskevat muun muassa Natura 2000 -alueita, luonnonsuojeluohjelmia, luonnonsuojelualueita yksityismailla, lajien ja luontotyypin suojelua, luontovahinkoja, luonnonsuojelulakiin liittyvää poikkeamista sekä valvontaa ja pakkokeinoja. Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämisen tehtäviä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ovat etenkin vapaaehtoisuuteen perustuvien luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävät tehtävät. Tehtäviin sisältyy korvaus- ja maanhankintaneuvotteluja maanomistajien kanssa sekä luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävää hanketoimintaa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset neuvottelevat luonnonsuojeluohjelmien, Natura 2000 -verkoston ja kaavojen suojeluvarausten toteuttamisesta maanomistajien kanssa. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön edistämisen tehtäviin kuuluu myös luonnon monimuotoisuutta koskevaa yleistä viestintää, neuvontaa ja tietoisuuden lisäämistä.

Taulukko 2. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtäviin toimintamomentilla palkattu henkilökunta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	Vuosi				
	2015	2016	2017	2018	2019
Uudenmaan ELY	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Varsinais-Suomen ELY	12,2	12,2	10,7	12,2	10,2
Hämeen ELY	4	4	4	4	4
Pirkanmaan ELY	7,5	9	9	9	9
Kaakkois-Suomen ELY	6,3	5,5	5,5	5,5	5,5
Etelä-Savon ELY	8	8	8	8	8
Pohjois-Savon ELY	5,7	5,7	5,5	5,7	5,5
Pohjois-Karjalan ELY	6	6	6	6	6
Keski-Suomen ELY	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Etelä-Pohjanmaan ELY	14	14	14	14	14
Pohjois-Pohjanmaan ELY	15,5	14,5	15	14,5	15,5
Kainuun ELY	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Lapin ELY	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Yhteensä	109,9	109,6	108,4	109,6	108,4

Metsähallituksen Luontopalvelut -vastuualue hallinnoi ja hoitaa valtion luonnonsuojelualueita, kuten kansallispuistoja, luonnonpuistoja, muita valtion luonnonsuojelualueita ja erämaa-alueita. Luontopalveluilla on vastuu kulttuuriperintökohteista alueillaan, minkä lisäksi se hoitaa myös yksityisten luonnonsuojelualueiden perinnebiotooppeja. Luontopalvelut vastaa myös useiden

merkittävien uhanalaisten lajien, kuten saimaannorpan ja maakotkan, suojelusta. Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä, joihin Luontopalvelut -vastuualue kuuluu, säädetään Metsähallituksesta annetussa laissa (234/2016). Metsähallituksen Luontopalvelujen rahoituksen kehitystä on esitetty kuvassa 9.



Kuva 9. Metsähallituksen luontopalvelujen rahoitus ympäristöministeriön momentilta 35.10.52 (luonnonsuojelualueverkoston hoito). Punainen pilkkuviiva: perusrahoitus. Sininen viiva: perusrahoitus hallitusohjelman (HO19) kehyksessä. Vihreä viiva: kokonaisrahoitus (perusrahoitus ja erillismäärärahat) 2020-21 tulevaisuusinvestointineen.

2.3 Yleistä luonnonsuojelulainsäädännöstä ja sen toimivuuden arvioinneista

2.3.1 Luonnonsuojelulaki ja siihen tehdyt muutokset

Luonnonsuojelulailla on Suomessa implementoitu luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (luontodirektiivi), luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi 2009/147/EY (lintudirektiivi) ja ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY (ympäristövastuudirektiivi) eräiltä osin. Direktiiveissä tarkoitettujen eläinten tahallinen tappaminen, pyydystäminen, häiritseminen erityisesti pesinnän aikana ja kaupallinen käyttö on kielletty. Osa direktiivien vaatimuksissa on saatettu kansallisesti voimaan metsästyslailla (615/1993). Myös tiettyjen kasvien hävittäminen, kerääminen sekä kaupallinen käyttö on kielletty. Selvimät direktiivien mukaiset instrumentit luonnonsuojelulaissa ovat tiettyjen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämisen kieltö (49 §) ja Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset (10 luku).

Luonnonsuojelulakiin on tehty useita muutoksia sen voimassaolon aikana. Osa muutoksista liittyy siihen, että 2010 aluehallintouudistuksessa perustetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tulivat luonnonsuojelun keskeiseksi viranomaiseksi alueellisten ympäristökeskusten sijasta. Muutoksia on tehty myös muista syistä. Luonnonsuojelulakia on päivitetty esimerkiksi vastaamaan muuttuneita käsitteitä luonto- ja lintudirektiivissä. Lisäksi lailla on paremmin py-

rittä implementoimaan tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (YVA-direktiivi, 2011/92/EU, muutettuna 2014/52/EU) vaatimuksia. Lain muutoksenhakua koskeviin säännöksiin on sisällytetty nykyiset korkeimman hallinto-oikeuden valituslupamenettelyä koskevat vaatimukset. Myös lain sisäisiä viittauksia on päivitetty ja lakiin on lisätty viittauksia muuhun ympäristösääntelyyn kuten ympäristönsuojelulakiin (527/2014), maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999), kaivoslakiin (621/2011) ja geeniteknikkalakiin (377/1995). Lisäksi lakiin on lisätty uudet 72 a ja b §:t, joissa säädetään lain mukaisten poikkeamislupien yhteyksistä muiden ympäristölakien lupamenettelyihin.

Luonnonsuojelulaissa on sen voimassaoloaikana täsmennetty Euroopan unionin asettamia vaatimuksia luonnonsuojelulle. Selvimmin tämä näkyy lain 10 luvussa, joka koskee Natura 2000 -verkostoa. Lain 64 §:n sanamuotoja on päivitetty vastaamaan EU:ssa käytettyä terminologiaa ja Natura 2000 -alueen määrittämisen sääntöjä on täsmennetty. Lakiin on myös lisätty uusi 64 a §, jonka mukaan verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Lain 65 §:ään on päivitetty viranomaiset ja sen lisäksi muutettu velvoittavaksi hankkeiden ja suunnitelmien arviointia koskevia säännöksiä. Samassa yhteydessä menettelyä yksinkertaistettiin Natura-arviointimenettelyyn liittyvän lausuntomenettelyn osalta. Muutokset perustuivat pitkälti YVA-direktiivin implementoimiseen. Lukuun lisättiin myös 65 a, b ja c §:t, joissa säädettiin keskeyttämis- ja ilmoitusvelvollisuudesta, ilmoitusvelvollisuudesta ja toimenpiteen kieltämisestä ja rajoittamisesta, jos lain 64 a §:n mukainen kielletty seuraus tai uhka sellaisesta aiheutuu. Lain 66 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston on hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Toimenpiteiden kustannuksista vastaa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Kustannusvastuuta voidaan kohtuullistaa ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena oleva yleisen edun kannalta pakottava syy. Lain 68 §:ään lisättiin uusi 2 momentti, jossa säädetään, että aluekohtaisten suojelutavoitteiden perusteet sisältyvät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin. Lisäksi 2 momentissa luetellaan toimenpiteitä, joita toimivaltaisten viranomaisten tulee tehdä suojelutavoitteita vastaavan suojelun toimeenpanemiseksi. Lain 69 §:ään lisättiin viittaus 66 §:n uuteen 4 momenttiin ja ympäristöministeriön velvoitteeseen ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joita valtioneuvoston päätös edellyttää ministeriön toimialalla.

Luonnonsuojelulakiin on tehty myös joitakin teknisluontoisia muutoksia, joiden tarkoituksena ei ole muuttaa olennaisesti säännösten oikeussisältöä. Esimerkiksi lain 14 §:n rauhoitussäännösten poikkeuksissa aiemmin sallittu onkiminen ja pilkkiminen on muutettu kalastuslain (379/2015) 7 §:ssä säädettyksi yleiskalastusoikeuksien mukaiseksi kalastamiseksi. Lain 25 §:ään on myös lisätty velvollisuus tallentaa tieto alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta sopimisesta kiinteistötietojärjestelmään. Samanlainen vaatimus on kirjattu myös luonnonsuojelun alueen rauhoituksen lakkauttamista koskevaan 27 §:ään.

Viimeisimpänä luonnonsuojelulain muutoksena on vuonna 2020 voimaan tulleella lainmuutoksella lisätty lakiin luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukea koskeva luku 1a. Tätä muutosta lukuun ottamatta luonnonsuojelulain rakennetta ei ole sen voimassa oloaikana muutettu eikä lain soveltamisalaa ole laajennettu.

2.3.2 Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnit

Luonnonsuojelulain toimivuutta on sen voimaantulon jälkeen arvioitu Suomen ympäristökeskuksen tutkimusryhmien toimesta. Ensimmäinen lain laaja toimivuusarviointi valmistui vuonna 2010 (SY 27/2010) ja sen päivitys vuonna 2020 (SYKera 19/2020).

Vuonna 2010 valmistuneen arvioinnin mukaan erityisesti maankäytön muutokset ja luonnonvarojen käytön intensiivisyys ovat merkinneet monimuotoisuuden vähenemisen jatkumista, jota lainsäädäntö ei ole osaltaan onnistunut pysäyttämään. Toimivuusarvioinnin johtopäätöksissä todetaan, että maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa tulisi paremmin huomioida luonnonalueiden kytkeytyneisyys, luonnon monimuotoisuuden säilyminen myös luonnonsuojelualueiden ulkopuolella sekä ekosysteemipalvelujen ylläpito. Lisäksi arvioinnissa kiinnitettiin huomiota luontotyyppien ja lajien suojelun toimivuuden ja vaikuttavuuden kehittämistarpeisiin sekä monimuotoisuutta tukevien toimien taloudellisiin kannustimiin.

Vuoden 2010 toimivuusarviointi päivitettiin nyt käynnissä olevan luonnonsuojelulain uudistushankkeen aikana, ja se valmistui vuonna 2020. Edellisen arvion jälkeen luonnonsuojelun toimintaympäristössä on todettu tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta on saatu uutta tietoa, ymmärrys ilmastomuutoksen merkityksestä luonnon monimuotoisuudelle on lisääntynyt, ja muu lainsäädäntö, ohjaukset ja hallinto ovat muuttuneet. Toimintaympäristön muutoksista huolimatta aiempaa toimivuusarviointia ja sen johtopäätöksiä pidettiin yhä monilta osin perusteltuina. Joiltain osin vuoden 2010 arvioinnissa esitetyt ehdotukset ovat kuitenkin jo vanhentuneita, pääasiassa lainsäädäntöön sittemmin jo tehtyjen muutosten vuoksi.

Vuonna 2010 valmistuneessa toimivuusarvioinnissa vuoden 1996 luonnonsuojelulainsäädäntö nähtiin edistysaskeleena monimuotoisuuden turvaamisessa. Sen mukaan Suomen luonnon monimuotoisuuden tila olisi todennäköisesti ollut ilman luonnonsuojelulain uudistusta nykyistä heikompi. Arvioinnissa on kuitenkin todettu, että luonnonsuojelulainsäädännön uudistukset eivät yksin, eivätkä edes yhdessä muiden lainsäädäntömuutosten kanssa ole kyenneet estämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä. Etenkin maankäytön muutokset ja luonnonvarojen käytön intensiivisyys ovat merkinneet monimuotoisuuden vähenemisen jatkumista, erityisesti Etelä-Suomessa. Usein sellainen monimuotoisuuden heikentyminen ja jopa menetys, joka liittyy elinkeinorakenteen muuttumiseen ja ilmenee esimerkiksi perinnebiotooppien heikkenemisenä tai jopa katoamisena, on vaikeasti estettävissä vain luonnonsuojelulainsäädännön keinoin. Sama koskee taloudellisen toiminnan ja luonnonvarojen käytön tehostumisen vaikutuksia esimerkiksi metsätaloudessa. Toimivuusarvioinnissa on myös todettu tuolloin, että yksi tapa hillitä haitallisten muutosten syntymistä olisi luoda korvaavien toimenpiteiden järjestelmä. Tällöin hankkeista ja suunnitelmista päätettäessä päätettäisiin myös menetettyjen luontoarvojen korvaamisesta asianomaisessa kohteessa taikka muualla suoritettavien toimenpitein. Tavoitteena tulisi olla tasapainon löytäminen luontoarvoja heikentävien ja niitä suojelevien toimenpiteiden kesken. Kyse on käytännössä ekologisesta kompensatiosta, jota tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan sisällytettäväksi osaksi luonnonsuojelulakia.

Toimivuusarvioinnin valmistumisen ajankohtana oli valmisteilla myös EU:n luonnon monimuotoisuutta koskeva strategia, jossa monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen oli edelleen tavoitteena. Tästä näkökulmasta toimivuusarvioinnissa on todettu kansallisen lainsäädännön edellyttävän huomion kiinnittämistä muun muassa luonnonalueiden kytkeytyneisyyteen, luonnon monimuotoisuuden säilymiseen laajalla maisematasolla myös suojelualueiden ulkopuolella sekä ekosysteemipalvelujen ylläpitoon. Keskeinen johtopäätös oli, että luonnonsuojelulainsäädännön ohella tarvitaan myös muiden sektorien keinoja, kuten maa- ja metsätalouden tukijärjestelmien kehittämistä ja kaavoituksen vahvistamista.

Vuoden 2010 arvioinnin mukaan Euroopan unionin luonnonsuojelusäädökset on monin osin pantu hyvin täytäntöön Suomessa, mutta joitakin tarkennuksia olisi tarpeen tehdä. Puutteet liittyivät etenkin lintu- ja luontodirektiivin edellyttämien suojelualueiden (lintudirektiivissä erityiset suojelualueet eli SPA, Special Protection Areas, ja luontodirektiivissä erityisten suojelutoi-

mien alueet eli SAC, Special Areas of Conservation) muodostamiseen, luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan tarkoittaman heikentämiskiellon täytäntöönpanoon, Natura 2000 –verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymistä korvaavien toimenpiteiden vaatimuksiin sekä luonnonsuojelulain lukuisiin, luettavuutta ja ymmärrettävyyttä heikentäviin direktiiviäytäntöönpanoksiin. Näihin puutteisiin liittyvät luonnonsuojelulain muutokset – direktiiviäytäntöönpanoksiin otamatta – on saatettu voimaan jo luonnonsuojelulain muutoksella vuonna 2014 (1259/2014). Näitä muutoksia on käsitelty tarkemmin jo edellisessä jaksossa. Direktiiviäytäntöönpanon selkeyttämisen osalta muutosehdotukset sisältyvät tähän hallituksen esitykseen.

Luonnonsuojelualueiden osalta toimivuusarvioinnissa on kiinnitetty huomiota mm. alueiden perustamismenettelyn tehostamistarpeisiin, alueiden perustamisedellytysten täsmentämiseen ja yksityisten suojelualueiden perustamiseen ja niiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin. Arvioinnissa korostettiin myös vapaaehtoisuuden lisääntymistä suojelun toteuttamisen keinona, mitä pidettiin positiivisena kehityksenä.

Toimivuusarvioinnissa on todettu, että luontotyyppien suojelujärjestelmä on toimivuudeltaan ja tehokkuudeltaan jossain määrin puutteellinen. Arvioinnin mukaan luonnonsuojelulain 29 §:n nojalla suojeltavien luontotyyppien määritelmät luonnonsuojeluasetuksessa eivät aina mahdollista ekologisesti toimivien kokonaisuuksien säilymistä, minkä vuoksi suojeltujen luontotyyppien määritelmiä ja rajausperusteita tulisi tarkistaa. Lisäksi uusien luontotyyppien uhanalaisuusarviointien perusteella tulisi selvittää, onko tarvetta täydentää laissa suojeltujen luontotyyppien luettelo. Toisaalta toimivuusarvioinnissa todettiin luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppisuojelun soveltuvan melko suppealle luontotyyppijoukolle, minkä vuoksi myös uusia keinoja tarvitaan. Tällaisina pidettiin mm. uusia rahoitusinstrumentteja hoitotoimenpiteiden toteuttamiseksi kaikilla luontotyypeillä, luontotyyppien painoarvon lisäämistä maankäytön suunnittelussa ja vaikutusarviointimenettelyiden ja lupajärjestelmien kehittämistä siten, että niissä otetaan paremmin huomioon uhanalaiset luontotypit.

Toimivuusarvioinnin mukaan myös lajisuojelun keinovalikoimaa tulisi täydentää vapaaehtoisilla keinoilla. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, ettei pelkkä vapaaehtoisuus ole riittävä lähtökohta kaikkein uhanalaisimpien lajien (erityisesti suojeltavat lajit) suojelulle. Sen sijaan luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisten lajien osalta vapaaehtoisuus voisi edistää sekä monimuotoisuuden suojelua, että luonnonsuojelun yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja kansalaisten luontotietoisuuden lisääntymistä. Uusien suojelukeinojen käyttöönotto edellyttää mahdollisuutta tilannekohtaisesti arvioida, mikä suojelukeino olisi kussakin tilanteessa tehokkain. Esimerkiksi erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelu on hidasta ja työlästä, minkä vuoksi voimavarojen oikeaa kohdentamista pidettiin tärkeänä.

Toimivuusarvioinnin yksi johtopäätös oli, että luonnonsuojelulain uudistamisen, parantuneiden käytäntöjen ja vapaaehtoisuuden myötä maanomistajien oikeusturvan koettiin parantuneen ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyden lisääntyneen. Lainsäädäntöä kehittämällä olisi mahdollista nykyistä laajemmin soveltaa verkostomaiseen koordinaatioon ja taloudelliseen ohjaukseen perustuvaa monimuotoisuuden turvaamista myös muuhun kuin metsien monimuotoisuuden turvaamiseen. Arvioinnissa kuitenkin huomautettiin, että vapaaehtoisuuteen perustuvien keinojen vaikuttavuus ja kustannustehokkuus ovat vielä avoimia, mikä voi heijastua toiminnan yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen, jos käy ilmi, ettei monimuotoisuuteen ohjattu tuki käytännössä paranna suojelun tasoa. Tämän vuoksi pidettiin tärkeänä selvittää mahdollisuuksia kehittää lainsäädäntöä ja sen soveltamista erityisesti kilpailutuksen osalta ja ylläpitää avointa toiminnan seuranta ja arviointia.

Edellisen, vuonna 2010 tehdyn toimivuusarvioinnin, päivitys toteutettiin tämän luonnonsuojelulain uudistamista koskevan hankkeen alkuvaiheessa vuonna 2020. Päivitys oli tarpeen, koska

edellinen toimivuusarviointi oli jo kymmenen vuotta vanha, ja osa aiemman arvioinnin ehdotuksista oli myös toteutettu luonnonsuojelulain osauudistusten yhteydessä tai muutoin käytännön toimenpitein. Lisäksi luonnon monimuotoisuus on edelleen heikentynyt, tehdyistä toimenpiteistä huolimatta.

Vuoden 2020 toimivuusarvioinnissa analysoitiin etenkin edellisen arvioinnin jälkeen tapahtuneita toimintaympäristön muutoksia, kuten monimuotoisuuden tilaa ja sen turvaamista koskevien suunnitelmien lähtökohtia sekä sääntelyn perusoikeuslottuvuutta ja suhdetta muuhun ympäristölainsäädäntöön. Tämän ohella arvioinnissa tarkasteltiin luonnonsuojelua koskevan EU-oikeuden ja luonnonsuojelulain muutoksia vuoden 2010 jälkeen. Näiden pohjalta päivityksessä on tunnistettu useita teemoja, joiden kautta on tarkennettu lainsäädännön muutostarpeita. Nämä teemat ovat lainsäädännön rakenteeseen liittyvät kehittämistarpeet, ekologisten prosessien toimivuus, luontotyyppien suojelun vahvistaminen, lajien suojelun vahvistaminen, kansallinen Natura-sääntely sekä luonnon monimuotoisuutta koskevan tietopohjan vahvistaminen ja tiedon hallinta. Nämä teemat näkyvät osin myös tämän hallituksen esityksen lähtökohdissa ja esityksessä muutosehdotuksissa.

Luonnonsuojelulain rakenteen kehittämistarpeiden osalta arvioinnissa todetaan luonnonsuojelulain keinovalikoiman olevan pitkälti sidottu lain nykyiseen rakenteeseen ja sen myötä pääosan lain suojelutoimista olevan sidottu lain nojalla määritellyille suojelualueille. Vaikka suojelualueilla on yhä keskeinen asema luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, luonnon monimuotoisuutta ja merkittäviä luontoarvoja on olemassa myös suojelualueiden ulkopuolella. Jo lain edellisessä toimivuusarvioinnissa esitettiin perustellusti, että luonnonsuojelun keinovalikoimaa tulisi laajentaa. Päivitetyn arvion mukaan esimerkiksi ekologisesta kompensatiosta tai vapaaehtoisista luonnonsuojeluohjelmista säätäminen vaatisi todennäköisesti muutoksia luonnonsuojelulain rakenteeseen. Samoin erityisesti arvokkaiden luontokohteiden kytkeytyvyys, niiden ulkopuolisten alueiden maankäyttö ja metsien käsittely sekä muu luonnonvarojen käytön ohjaus kaipaisi uusia ja vahvempia keinoja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi. Arvioinnissa kuitenkin edelleen korostetaan, ettei monimuotoisuuden säilyttäminen ja ekologisten prosessien turvaaminen ole yksinomaan luonnonsuojelulain tehtävä. Tästä syystä luonnonsuojelulain ja muun lainsäädännön yhteydet tulisi tunnistaa, eikä luonnonsuojelulain muutoksia tulisi valmistella erillään muusta ympäristösääntelystä. Arvioinnissa todetaan, että esimerkiksi säädösten päällekkäisen soveltamisen ongelmia voidaan vähentää lakien sanamuotoja ja käsitteiden käyttöä yhtenäistämällä sekä lisäämällä säännösten tulkintaa koskevaa ohjeistusta ja eri viranomaisien välistä yhteistyötä.

Ekologisten prosessien toimivuutta voidaan toimivuusarvioinnin mukaan edistää suojelualueiden ja niiden ulkopuolisen ympäristön muodostaman kokonaisuuden suunnittelun avulla, esimerkiksi alueellisissa biodiversiteettiohjelmissa ja maakunnallisessa suunnittelussa. Luonnon kytkeytyvyydestä huolehtiminen olisi keino edistää ekologisten prosessien toimivuutta ja esimerkiksi luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksissä tulisi huomioida alueen merkittävyys luonnon kytkeytyvyyden kannalta. Lisäksi arvioinnin johtopäätöksissä viitataan ekologiseen kompensatioon toteamalla, että ekologisten prosessien toimivuutta olisi mahdollista edistää myös edellyttämällä haitallisten vaikutusten lieventämishierarkiaa luontoa muuttavissa hankkeissa.

Luontotyyppien suojelun vahvistamista pidetään toimivuusarvioinnissa yhtenä keskeisimmistä keinoista luonnonsuojelulain kehittämiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvioinnin mukaan luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmiä ja rajausperusteita on tarpeen tarkistaa ekologisesti toimivampien aluerajausten aikaansaamiseksi, koska kaikki kyseiset luontotyypit ovat edelleen uhanalaisia, eivätkä nykyiset rajaukset ole useinkaan riittävän

laajoja. Tähän liittyviä muutoksia on ehdotettu aiemmin jo uhanalaisten luontotyyppien suoje-
lua koskevassa selvityksessä (Luontotyyppisuoje-
lun nykytilanne ja kehittämistarpeet, SY
5/2013). Luontotyyppien rajausten yleisperiaatteena tulisi arvioinnin mukaan olla toiminnalli-
sen ekologisen kokonaisuuden aikaansaaminen. Luontotyyppien edelleen jatkuvan uhanalaistu-
misen vuoksi myös eri lakien perusteella turvattavien luontotyyppien joukkoa on tarpeen laa-
jentaa, minkä vuoksi luonnonsuojelulakia, metsälakia ja vesilakia olisi perusteltua tarkastella
yhdessä, jotta eri lait muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden. Toimivuusarvioinnissa
pidetään tarpeellisenä myös ekologisen kompensaation liittämistä poikkeamislupiin, uhanalais-
ten luontotyyppien lisäämistä luonnonsuojeluasetukseen sekä hoidon ja ennallistamisen mah-
dollistamista. Lisäksi kiinnitetään huomiota luontotyyppisuoje-
lun hallinnon keventämiseen ja
kustannustehokkuuden parantamiseen. Yhtenä tähän liittyvänä keinona esitetään siirtymistä ra-
jausmenettelyn ohella tai sen sijaan suoraan lain nojalla tapahtuvaan suoje-
luun, vastaavalla ta-
valla kuin metsälain 10 §:n erityisen tärkeitä elinympäristöjä turvataan. Tällöinkin olisi luon-
nollisesti varmistettava, että maanomistajat ja muut alueilla toimivat ovat selvillä luontotyyppi-
kohteiden sijainnista ja niihin liittyvistä velvoitteistaan ja oikeuksistaan.

Lajien suoje-
lun vahvistamisen osalta arvioinnissa kiinnitetään huomiota säännösten selkiyttä-
miseen sekä direktiivi-
viittausten että uhanalaisten lajien kansainvälisen kaupan osalta, koska
nämä muodostavat tällä hetkellä vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Lisäksi arvioinnissa todetaan,
että uhanalaisten lajien asemaa olisi perusteltua vahvistaa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi sää-
tämällä, että viranomaisen tulee ottaa uhanalaisen lajin suoje-
lutason säilyttämiselle tärkeä esiin-
tymispaikka huomioon päätöksenteossaan sekä liittää rajauspäätöksiin myös lajin aluekohtai-
nen hoitosuunnitelma.

Kansallisen Natura-sääntelyn osalta arvioinnissa esitetään joitakin pieniä tarkennuksia, kuten
unionin tuomioistuinkäytännössä korostuneen varovaisuusperiaatteen aseman vahvistamista ja
poikkeamismenettelyyn liittyvän, vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumisedellytystä koskevan
kriteerin osoittamista säännöksen sanamuodossa ensin ja erillisenä suhteessa erittäin tärkeän
yleisen edun kannalta pakottavien syiden arviointiin. Pääosin Natura-alueita koskevat muutos-
tarpeet on toteutettu jo aiemmin luonnonsuojelulain muutosten yhteydessä vuonna 2014, joten
isoja puutteita ei nykysääntelyssä enää ole.

Luonnonsuojelulain tietopohjan vahvistamista ja tiedon hallintaa pidetään arvioinnissa tärkeänä
kehittämiskohteena. Esimerkiksi luontotyyppien esiintymätietojen hallintaan tarvitaan kattavaa
tietojärjestelmää ja Lajitietokeskusta vastaavaa portaalia, josta eri järjestelmiin kootut tiedot
voidaan välittää muille tietoa tarvitseville. Luonnon monimuotoisuuden tilan seurantaan olisi
myös tarpeen lisätä, jotta se vastaisi paremmin käytännön tietotarpeisiin. Lisäksi arvioinnissa
esitetään, että luontopaneelin asettamisesta ja sen tehtävistä olisi tarpeen säätää luonnonsuoje-
lulaissa vastaavalla tavalla kuin Suomen ilmastopaneelista on säädetty ilmastolaissa. Osana laa-
jaa tietopohjan vahvistamista myös suoje-
lun kannustavuuden ja monimuotoisuuden edistämis-
tehtävien kehittäminen nostetaan esiin, mm. ehdottamalla Helmi-elinympäristöohjelman ja
Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman 2014–2025 (METSU-ohjelma) oi-
keusperustan vahvistamista osana luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuutta. Myös kuntien
potentiaalia edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan olisi arvioinnin mukaan syytä vah-
vistaa esimerkiksi täsmentämällä lainsäädäntöä kuntien osalta tai kehittämällä kannustimia tai
hankkeita ja toimijaverkostoja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi kunnissa.

Yhteenvedon vuoksi vuosien 2010 ja 2020 toimivuusarvioinneista voidaan todeta, että niissä esitetyt
kehittämisehdotukset olivat keskenään melko yhdenmukaisia ja ovat monilta osin edelleen ajan-
kohtaisia. Nämä toimivuusarvioinnit ovat muodostaneet uuden luonnonsuojelulain valmiste-

lulle keskeisen pohjan. Toimivuusarviointien esitykset ja kehittämiskohteet on mahdollisuuksien mukaan huomioitu luonnonsuojelulain uudistamisessa ja ne näkyvät ehdotuksissa varsin kattavasti.

2.4 Lainsäädännön nykytila

2.4.1 Luonnonsuojelua koskeva EU-oikeuden sääntely

Luonnonsuojelua toteutetaan Euroopan unionin tasolla pääasiassa luontodirektiivin ja lintudirektiivin kautta. Näiden direktiivien nojalla on perustettu Natura 2000 -suojelualueverkosto, joka on keskeisin luonnonsuojeluinstrumentti EU:ssa. Verkoston avulla suojellaan jäsenvaltioiden toimesta niitä luontotyyppejä sekä lajeja ja niiden elinympäristöjä, jotka direktiiveissä on määritelty suojeltaviksi. Lintu- ja luontodirektiivi sisältävät molemmat myös lajisuojelua koskevia säännöksiä mm. lajien yksilöiden ja niiden esiintymispaikkojen turvaamiseksi.

Luontodirektiivin tavoitteena on sen 2 artiklan mukaan edistää EU:n jäsenvaltioiden alueella luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista elämistä sekä kasvistoa. Toimenpiteillä pyritään varmistamaan luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen. Direktiivin tavoitteisiin kuuluu 2 artiklan mukaan myös taloudellisten, sosiaalisten sekä sivistyksellisten vaatimusten ja alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen. Käytännössä luontodirektiivi voidaan jakaa kahteen osaan sen suojelun kohdentumisen perusteella. Ensimmäinen osa (3–11 artiklat) koostuu luontotyyppien sekä lajien elinympäristöjen suojelusta (lähinnä Natura 2000 -verkosto) ja toinen osa (12–16 artikla) puolestaan lajien ja niiden yksilöiden suojelusta.

Natura 2000 -verkosto rakentuu jäsenvaltioiden komissiolle ilmoittamista linnustonsuojelualueista ja niiden ehdotuksista muiksi suojeltaviksi alueiksi. Viimeksi mainittujen osalta luontodirektiivissä on säädetty erityinen hyväksymismenettely. Ehdotetut kohteet, jotka on hyväksytty yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi, tulevat osaksi Natura 2000 -verkostoa. Viimeistään tämän jälkeen jäsenvaltion tulee estää sellaiset alueen luonnontilan muutokset, jotka heikentävät sen luonnonarvoja. Natura 2000 -alueiden suojelu voidaan toteuttaa lainsäädännöllä taikka hallinnollisilla tai sopimusoikeudellisilla toimenpiteillä. Suojelun tulee olla pysyvää ja vastata suojeltavien luontotyyppien ja lajien ekologisia vaatimuksia. Luontotyyppien ja lajien elinympäristön suojelua koskevista säännöksistä keskeisin on luontodirektiivin 6 artikla, jossa säädetään alueiden suojelutoimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden velvoittavuudesta. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan tarvittavia suojelutoimenpiteitä ja saman artiklan 2 kohdassa säädetään luontotyyppien heikentymisen ja lajeja koskevien merkittävien häiriöiden estämisestä. Direktiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa taas säännellään kohdennetusti toimista, joita on sovellettava sellaisiin hankkeisiin ja suunnitelmiin, jotka ovat omiaan vaikuttamaan merkittävästi Natura-alueeseen. Luontodirektiivin 6 artiklan merkityssisältöä on täsmennetty monin eri tavoin unionin lukuisissa tuomioistuinratkaisuissa.

Luonnonsuojelulain keinot ovat pääasiassa soveltuneet hyvin myös Natura 2000 -alueiden suojelun toteuttamiseen. Kaikkia Natura 2000 -alueita ei tarvitse muodostaa luonnonsuojelualueiksi, vaan usein riittävä suojelu on saatavissa aikaan esimerkiksi maa-aineslailla, vesiläilla tai muulla erityislainsäädännöllä. Natura 2000 -verkoston kokoamisesta ja toteuttamisesta johtuvat säännökset on koottu yhteen luonnonsuojelulain 10 lukuun.

Lintudirektiivi koskee lähtökohtaisesti kaikkia luonnonvaraisia lintuja Euroopan alueella ja sen tavoitteena on luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelu ja hoitaminen. Direktiivi sisältää myös säännökset lintulajien hyödyntämisestä. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet artiklassa määrätyillä suojelualueilla elinympäristöjen

pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien, direktiivin vastaisten häiriöiden estämiseksi. Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen sekä huonontuminen.

Lintudirektiivissä yleisenä lähtökohtana on kaikkien lintujen suojelu, ja tarkempia säännöksiä on annettu liiteluetteloihin otetuista lintulajeista. Luontodirektiivi puolestaan noudattaa eräänlaista listaamisperiaatetta: sen säännöksiä sovelletaan niihin lajeihin, jotka on erikseen luetteloitu sen liitteissä. Sekä lintu- että luontodirektiivin osalta käytännössä keskeisiä ovat yhtäältä lajien yksilöiden suojelua koskevat rauhoitussäännökset ja kiellot, sekä toisaalta näistä kielloista myönnettävien poikkeukset. Erityisesti lajien suojelusta myönnettävien poikkeusten sisältö on käytännössä aiheuttanut varsin paljon tulkintaongelmia, minkä vuoksi unionin tuomioistuinkäytännöllä on sääntelyn tulkinnan kannalta keskeinen merkitys.

2.4.2 Luonnonsuojelulaki

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki tuli voimaan 1.1.1997. Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa on 12 lukua ja 77 pykälää.

Luonnonsuojelulain 1 luvussa on säädetty koko lakia koskevista yleissäännöksistä, kuten lain tavoitteista, soveltamisalasta, viranomaisista ja kansainvälisistä velvoitteista. Tavoitteet ovat pitkälti samoja, joiden varassa luonnonsuojelutoimintaa on harjoitettu jo edellisen luonnonsuojelulain voimaantulosta (1923) lähtien. Lain 1 §:n tavoitteilla ei ole välitöntä vaikutusta tapauskohtaiseen päätöksentekoon. Lain 5 §:ssä on säädetty suotuisan suojelutason käsitteestä, joka on peräisin EU:n luontodirektiivistä. Jotta 1 §:n tavoitteet voitaisiin saavuttaa ja Euroopan yhteisön lainsäädännössä asetetut velvoitteet täyttää, luonnonsuojelussa on 5 §:n mukaan tähdätyvä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suojelutason säilyttämiseen suotuisana tai, jos se on päässyt epätydyttäväksi, suotuisan suojelutason saavuttamiseen. Lain 5 § täydentää 1 §:n luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen vaatimusta asettamalla luonnonsuojelutoiminnan yleiseksi tavoitteeksi kaikkien Suomessa luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason säilyttämisen. Säännös on luonteeltaan tyypillinen tavoitepykälä eikä sillä ole suoraa sovellettavuutta yksittäistapauksissa. Suotuisan suojelutason tavoite kuitenkin osaltaan ohjaa muun sääntelyn tulkintaa, ja suotuisa suojelutaso on myös eräiden lakiin sisältyvien poikkeuslupien myöntämisen yksi edellytys, joten käytännössä kyse ei lopulta ole puhtaasta tavoitteesta. Lakiin on luonnonsuojelulain osauudistuksessa lisätty 5 a §, jossa säädetään luontovahingosta (29.5.2009/384). Lisäksi lain 6 §:ssä on säädetty luonnon- ja maisemansuojelun hallinnosta ja eri viranomaisten tehtävistä.

Vuoden 2021 alussa luonnonsuojelulakiin lisättiin uusi 1 a luku (29.10.2020/732), joka koskee luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista. Sen tarkoituksena on mahdollistaa laissa tarkoitettujen lajien elinympäristöjen sekä luontotyyppien ja luonnon- tai kulttuurimaisen ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa edistävien toimenpiteiden taloudellinen tukeminen. Tuki koostuu tavaroista ja palveluista, ja voidaan myöntää harkinnanvaraisesti valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa. Tukea haetaan kirjallisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta tai maanomistajan on annettava siihen kirjallinen suostumus ennen tuettavan toimen aloittamista. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että tuki edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista eikä samaan toimenpiteeseen ole myönnetty muuta julkista rahoitusta.

Lain 2 luvussa säädetään luonnonsuojeluohjelmien laatimisesta sekä niiden oikeusvaikutuksista. Ennen nykyisen lain voimaan tuloa suojeluohjelmat eivät olleet lakisäätteisiä, eikä niillä myöskään ollut juurikaan yksityiseen kohdistuvia välittömiä oikeusvaikutuksia. Kyse oli lä-

hinnä valtiovallan tahdonilmaisusta sille, mitä alueita se pitää luonnonsuojelun kannalta valtakunnallisesti arvokkaina. Vuonna 1997 voimaan tulleen lain myötä luonnonsuojeluohjelmien laatimisesta ja hyväksymisestä valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi säädetään luonnonsuojelulaissa, sen 2 luvussa. Lain 9 §:n mukaan, sen jälkeen, kun valtioneuvosto on hyväksynyt luonnonsuojeluohjelman, näillä alueilla tulisi valtioneuvoston päätöksellä voimaan toimenpiderajoitus sellaisten toimenpiteiden estämiseksi, jotka vaarantavat suojelun tarkoituksen. Käytännössä luonnonsuojeluohjelmia koskevat säännökset ovat kuitenkin jääneet pitkälti vaille soveltamista, sillä lain voimaan tulon jälkeen ei ole hyväksytty yhtään 2 luvussa tarkoitettua uutta luonnonsuojeluohjelmaa.

Luonnonsuojelulain 3 luvussa säädetään luonnonsuojelualueiden perustamisesta. Suojelualueet perustetaan luonnonsuojelulain mukaisesti valtion maille ja yksityismaille eri tavoin. Lain mukaisia valtion luonnonsuojelualueita ovat kansallispuistot, luonnonpuistot sekä muut luonnonsuojelualueet. Valtion maalla perustamistoimiin kuuluvat alueen perustamissääädöksen (laki tai asetus) antaminen aluetta koskevine rauhoitussäännöksineen, suojelualuekiinteistön muodostaminen toimitusmenettelyssä sekä alueen maastoon merkitseminen. Yksityisen luonnonsuojelualueen perustaminen puolestaan vaatii yleensä maanomistajan hakemuksen tai vähintään suostumuksen – tietyin poikkeuksin – sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen perustamispäätöksen. Luonnonsuojelulain mukaan vain kansallispuistoille tulee laatia hoito- ja käyttösuunnitelma, muille luonnonsuojelualueille se laaditaan tarpeen mukaan. Hoito- ja käyttösuunnitelman laatii aluetta hallitseva viranomais, joka on valtion mailla yleensä Metsähallitus. Kansallispuistojen ja muiden merkittävien luonnonsuojelualueiden suunnitelman vahvistaa ympäristöministeriö. Alue voidaan myös rauhoittaa määräajaksi joko kokonaan tai vain tiettyjen toimenpiteiden osalta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja maanomistaja voivat tehdä tällaisen sopimuksen enintään 20 vuodeksi kerrallaan.

Luonnonsuojelulain uudistuksessa 1996 lakiin lisättiin luontotyypejä koskeva sääntelyjärjestelmä, josta säädetään nykyisen lain 4 luvussa. Luvun säännökset kohdistuvat suhteellisen rajattuihin ja pienialaisiin luontotyypeihin. Vastaavaa sääntelyä sisältyy myös metsä- ja vesilakiin. Lain 29 §:ssä luetellaan yhdeksän luontotyyppiä, joita ei saa muuttaa niin, että niiden ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu. Kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Laissa suojeltuja luontotyypejä ovat jalopuumetsiköt, pähkinäpensaslehdot, tervaleppäkorvet, luonnontilaiset hiekkarannat, merenrantaniityt, puuttomat tai vähäpuustoiset hiekkadyynit, katajakedot sekä lehdesniityt. Lisäksi suojeltujen luontotyyppien luetteloon kuuluvat avointa maisemaa hallitsevat suuret yksittäiset puut ja puuryhmät, mutta niitä ei voida pitää varsinaisena luontotyyppinä. Suojellut luontotyypit ovat Suomessa harvinaisia ja painottuvat etenkin Etelä-Suomeen.

Luonnonsuojelulain luvussa 5 säädetään maisema-alueiden perustamisesta. Lain mukaan valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta päättää ympäristöministeriö, ja muiden maisema-alueiden perustamisesta puolestaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus maakunnan liiton esityksestä. Maisema-alueen perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä, mutta ne eivät saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa.

Luonnonsuojelulain 6 luku sisältää säännökset eliölajien yksilöiden rauhoittamisesta, niiden esiintymispaikkojen suojelusta sekä niistä myönnettävistä poikkeuksista. Lukuun sisältyy samalla myös säännökset eliölajien kansainvälisestä kaupasta ja vaihdannasta. Lajisuojelua koskevia säännöksiä sovelletaan Suomessa luonnonvaraisina esiintyviin lajeihin, lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja. Lain 39 §:ssä säädetään eliölajien rauhoittamisesta ja sen mukaan

kiellettyä on rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen tappaminen ja pyydystäminen, pesien ja munien ottaminen haltuun sekä yksilöiden häirintä erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsä elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla. Myös rauhoitetun linnun pesäpuu, joka on asianmukaisesti merkitty, tai suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä, on rauhoitettu. Lajien yksilöiden lisäksi myös niiden esiintymispaikkoja suojellaan laissa erityissäännöksin. Lajisuojelun erityispiirteenä on, että osa säännöksistä perustuu suoraan EU:n lintu- ja luontodirektiiveihin, ja koskee vain niissä erikseen luetteloituja lajeja. Säännöksistä myönnettävistä poikkeuksista säädetään erikseen.

Lain 7 luvussa on säädetty luonnonsuojelulain toteuttamisesta, kuten alueiden lunastamisesta ja maanomistajalle maksettavista korvauksista. Lain 50 §:n mukaan ympäristöministeriön on viipymättä ryhdyttävä toteuttamaan luvussa 2 tarkoitettua hyväksyttyä luonnonsuojeluohjelmaa ja toteuttamisjärjestystä harkittaessa on pyrittävä ottamaan huomioon suojeltavien arvojen merkittävyys ja niitä uhkaavat tekijät. Kuten edellä on todettu, näitä ohjelmia ei ole lain voimassa oloaikana hyväksytty. Lisäksi laissa säädetään maanomistajan oikeudesta vaatia alueen lunastusta, sekä valtion lunastusoikeudesta ja korvausvelvollisuudesta. Korvausten lähtökohtana yleisesti on, että mikäli lain perusteella tehdystä päätöksestä tai siinä säädetystä kiellosta aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa, hänellä on oikeus saada valtiolta siitä täysi korvaus. Korvauskynnyksenä on siten merkityksellinen haitta, joka lain perusteluiden nojalla on vähäistä suurempi, mutta huomattavaa pienempi.

Lain 8 luvussa säädetään luonnonsuojelulain toimenpidekielloista, pakkokeinoista ja rangaistuksista. Näiden lisäksi lukuun on lisätty (22.12.2009/1587) säännös (57 a §) luontovahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta. Lain 55 §:ssä on säädetty, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi enintään kahdeksi vuodeksi kieltää 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua alueen sellaisen käyttämisen, joka voi vaarantaa ne tarkoitukset, joihin alueen suojelulla pyritään. Lisäksi toimenpidekielto on voimassa suoraan lain 56 §:n nojalla alueilla, joilla lunastus on vireillä. Lain 57 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kieltää lainvastaisen toiminnan jatkamisen ja oikeus asian vireillepanoon on myös haittaa kärsivällä henkilöllä, rekisteröidyllä yhteisöllä toiminta-alueellaan sekä kunnalla. Lisäksi laissa on säädetty luonnonsuojelurikkomuksen tunnusmerkistöstä. Sen sijaan rangaistus ympäristön turmelemisesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 §:ssä, ja rangaistus luonnonsuojelurikoksesta säädetään rikoslain 48 luvun 5 ja 5 a §:ssä (30.12.2015/1684). Luontovahingon ehkäisemistä ja korjaamista koskeva säännös liittyy EU:n ns. ympäristövastuudirektiivin toimeenpanoon. Pykälässä säädetään direktiivin mukaisesti niistä edellytyksistä ja menettelyistä, mitä luontovahingon korjaamiseen ryhtyminen edellyttää. Säännöstöä on käytännössä sovellettu vain harvoin.

Lain 9 luvussa säädetään muutoksenhausta luonnonsuojelulain nojalla tehtyihin päätöksiin. Luku sisältää säännökset valituksen tekemisestä ja valitusoikeudesta. Pääasiassa muutoksenhaakuun sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), pienin poikkeuksin. Valitusoikeuden osalta säännös on tätä laajempi, mikä on ympäristölainsäädännön kohdalla muutoinkin tavanomaista. Luonnonsuojelua koskevat ratkaisut eivät ole vain alueiden omistajien ja haltijoiden asia, vaan ne vaikuttavat laajemminkin, erityisesti sillä paikkakunnalla, johon ne kohdistuvat. Näin ollen muissa kuin korvausta koskevissa asioissa valitusoikeus on myös asianomaisella kunnalla. Muissa kuin korvausta sekä 31 §:n ja 48 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskevissa asioissa on valitusoikeus myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös mainitun laisella valtakunnallisella yhteisöllä ja maanomistajien etua valvovalla valtakunnallisella yhteisöllä. Valitusoikeuden laajentamisen taustalla on etenkin perustuslain 20 §, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa

elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämän on katsottu merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseen siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia tässä suhteessa laajennetaan.

Lain 10 luku sisältää säännökset EU:n luonto- ja lintudirektiivien edellyttämän Natura 2000 –verkostoa koskevan sääntelyn implementoimiseksi. Luvassa säädetään alueiden perustamismenettelystä, suojelun toteuttamisesta, alueiden yleisestä heikentämiskiellosta sekä tiettyjen hankkeiden ja suunnitelmien hyväksymisen edellytyksistä. Asiaan liittyvää EU-sääntelyä on kuvattu jo edellisessä jaksossa. Luonnonsuojelulain säännökset ovat käytännössä yhdenmukaiset direktiivin asettamien velvoitteiden kanssa. Lain 64 a §:n mukaan Natura 2000 -alueita ei saa merkittävästi heikentää. Tämä koskee kaikkia toimenpiteitä, sen luonteesta riippumatta. Tämän lisäksi lain 65 §:ssä säädetään, että mikäli jokin hanke tai suunnitelma heikentää Natura 2000 -alueen tai Natura 2000 -verkostoon ehdotetun alueen luonnonarvoja, sen vaikutukset on arvioitava. Arviointivelvollisuus koskee myös olemassa olevan tai ehdotetun Natura 2000 -alueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita ja suunnitelmia, mikäli näillä todennäköisesti on Natura 2000 -alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Viranomaisen saa lain 66 §:n nojalla myöntää luvan taikka hyväksyä tai vahvistaa kaavan ja muun suunnitelman vain, jos hanke tai suunnitelma ei heikennä Natura 2000 -alueen tai valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman alueen luonnonarvoja. Pykälän 2 ja 3 momentti kuitenkin määrittelevät luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, milloin lupa voidaan myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, vaikka se heikentäisikin Natura 2000 -verkostoon kuuluvan tai siihen ehdotetun alueen luonnonarvoja. Laissa säädettyjen tiukkojen kriteerien perusteella asian ratkaisee valtioneuvosto yleisistunnossa.

2.4.3 Luonnonsuojelulain nojalla annetut asetukset

Luonnonsuojelulain nojalla on annettu luonnonsuojeluasetus 160/1997. Asetus sisältää kuusi lukua ja 22 pykälää.

Luonnonsuojelulain nojalla on lisäksi annettu seuraavat asetukset:

- 333/2021 Ympäristöministeriön asetus Uudenmaan maakunnan luonnonsuojelualueista
- 332/2021 Valtioneuvoston asetus Uudenmaan maakunnan luonnonsuojelualueista
- 141/2021 Ympäristöministeriön asetus Pohjois-Karjalan maakunnan luonnonsuojelualueista
- 140/2021 Valtioneuvoston asetus Pohjois-Karjalan maakunnan luonnonsuojelualueista
- 953/2020 Valtioneuvoston asetus perinnebiotooppien kunnostukseen ja hoitoon vuosina 2020-2025 myönnettävästä tuesta (voimassa 21.12.2020-31.12.2025)
- 1077/2019 Ympäristöministeriön asetus Etelä-Karjalan maakunnan luonnonsuojelualueista
- 1076/2019 Valtioneuvoston asetus Etelä-Karjalan maakunnan luonnonsuojelualueista
- 205/2019 Ympäristöministeriön asetus Etelä-Savon maakunnan luonnonsuojelualueista
- 204/2019 Valtioneuvoston asetus Etelä-Savon maakunnan luonnonsuojelualueista

- 278/2018 Valtioneuvoston asetus Patanjärvenkankaan luonnonsuojelualueesta
- 647/2017 Ympäristöministeriön asetus Itä-Lapin luonnonsuojelualueista
- 646/2017 Valtioneuvoston asetus Itä-Lapin luonnonsuojelualueista
- 645/2017 Ympäristöministeriön asetus Pohjois-Pohjanmaan maakunnan eteläosien luonnonsuojelualueista
- 644/2017 Valtioneuvoston asetus Pohjois-Pohjanmaan maakunnan eteläosien luonnonsuojelualueista
- 261/2016 Ympäristöministeriön asetus luonnonsuojelualan merkityksestä maastoon
- 354/2015 Ympäristöministeriön asetus Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden luettelosta
- 441/2014 Valtioneuvoston asetus Saimaan luonnonsuojelualueista
- 215/2014 Ympäristöministeriön asetus luonnonsuojelualan perustamisesta Varsinais-Suomen maakuntaan
- 214/2014 Valtioneuvoston asetus Varsinais-Suomen maakunnan luonnonsuojelualueista
- 204/2014 Valtioneuvoston asetus Kalevalapuiston luonnonsuojelualueista
- 203/2014 Valtioneuvoston asetus luonnonsuojelualan perustamiseksi eräille Suomussalmen ja Puolangan kunnissa sijaitseville valtion omistamille alueille
- 713/2009 Valtioneuvoston asetus eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta
- 53/2008 Ympäristöministeriön asetus luonnonsuojelualan rajojen merkityksestä
- 1382/2006 Valtioneuvoston asetus Meikon luonnonsuojelualueesta
- 1381/2006 Valtioneuvoston asetus Sipoonkorven luonnonsuojelualueesta (kumottu)
- 124/2003 Valtioneuvoston asetus Ruunaan luonnonsuojelualueesta
- 123/2003 Valtioneuvoston asetus Leivonmäen kansallispuistosta
- 994/2002 Valtioneuvoston asetus Repoveden kansallispuistosta
- 9/2002 Ympäristöministeriön asetus rauhoitettujen eläinten ja kasvien ohjeellisista arvoista
- 736/2001 Valtioneuvoston asetus hylkeidensuojelualueista
- 514/2000 Valtioneuvoston asetus Syötteen kansallispuistosta

- 893/1999 Ympäristöministeriön päätös eräiden kasvilajien rauhoitusta koskevista poikkeuksista
- 1296/1997 Asetus Kurjenrahkan kansallispuistosta
- 312/1997 Ympäristöministeriön päätös eräiden kasvilajien rauhoitusta koskevista poikkeuksista

2.5 Nykytilan arviointi

2.5.1 Luontotyyppien suojelu

Luontotyypit ovat luonnon monimuotoisuuden keskeinen osa ja niiden suojelu turvaa samalla useita muita, osin toisistaan riippuvaisia saman elinympäristön eliölajeja, sillä lajien uhanalaisuudenkin tärkein syy on niiden elinympäristöjen heikkeneminen. Luontotyyppien suojelulla turvataan myös Suomen luonnon alueellista ja ekologista vaihtelua, luontokohteiden kytkeytyvyyttä ja luonnon kestävyyttä muuttuvissa oloissa. Osa luontotyypeistä vaatii ominaispiirteidensä säilymiseksi myös hoitoa ja kunnostusta, suojelun ohella tai jopa sen sijaan.

Luontotyyppi tuli käsitteenä ja luonnonsuojelulain suojelukohteena ensimmäisen kerran lainsäädäntöön voimassa olevaa luonnonsuojelulakia säädettäessä. Samassa yhteydessä sisällytettiin suojeltavat luontotyypit myös metsälakiin ja vesilakiin. Viittaussäännöksellä luontotyyppien suojelu tuli myös huomioonotettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä. Luontotyyppikäsitteen tulo lainsäädäntöön oli sinänsä merkittävä edistysaskel luonnonsuojelussa. Luontotyyppien suojelussa omaksuttiin eri lakien ja niiden toimeenpanosta vastaavien hallinnonalojen jaetun vastuun periaate, mitä voidaan pitää yleiseltä kannaltakin merkittävänä ja varhaisena askelena luonnon monimuotoisuuden valtavirtaistamisessa.

Euroopan unionin luontodirektiivi saatettiin voimaan lakia uudistettaessa. Luontodirektiivi edellyttää direktiivin liitteeseen I sisältyvän 68 luontotyypin suotuisan suojelutason turvaamista. Osa näistä luontotyypeistä on Suomessa uhanalaisia ja niiden suojelutaso on arvioitu viimeisessä vuonna 2019 EU:lle tehdyssä raportoinnissa epäsuotuisaksi 58 luontotyypin osalta. Luontodirektiivin luontotyyppien suojelu ei, suotuisaan suojelutasoon johtaessaankaan, kuitenkaan riitä Suomen luontotyyppikirjon ja eliölajiston turvaamiseen, sillä luontodirektiivin luontotyypit eivät kata maamme luontotyyppien koko kirjoa.

Luontotyypit ovat keskeinen peruste voimassa olevan lain 10 luvussa säädetyille Euroopan Natura 2000 -verkoston alueiden valintaa ja suojelua koskeville toimille. Natura 2000 -verkoston luontotyyppien ekologinen luokittelu ja sovittaminen Suomessa perinteisesti omaksuttuihin luokituksiin tehtiin osana verkoston valmistelua. Natura 2000 -verkoston valmistelu ja toimeenpano edistivät kansallista luontotyyppien suojeluun liittyvää tutkimus- ja kehitystyötä.

Voimassa olevassa laissa muiden kuin luontodirektiivin luontotyyppien suojelu koskee yhdeksää luontotyyppiä. Luonnonsuojelulaissa lueteltuihin luontotyyppeihin kuuluvia luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyypin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu. Kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on annettava rajauspäätös lisäksi tiedoksi julkisella kuulutuksella. Julkisesta kuulutuksesta säädetään hallintolaisissa. Tieto kuulutuksesta on julkaistava asianomaisessa kunnassa. Kunnan ilmoituksista säädetään kuntalain 108 §:ssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen 29 §:n 1 momentin kiellosta, jos kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyypin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Nykyisen luonnonsuojelulain näkökulmasta on tärkeä huomata, että toisin kuin eliölaajien kohdalla, uhanalaisia luontotyyppisiä ei ole toistaiseksi sisällytetty luonnonsuojelulakiin. Laki tunnustaa vain 29 §:ssä säädetyt suojellut luontotyypit (9 kappaletta). Lisäksi luonnonsuojelulain luontotyyppisuojaus koskee vain sellaisia laissa lueteltuja luontotyyppisiin kuuluvia alueita, jotka ovat luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia. Lisäksi metsälaissa (10 §) ja vesiläissa (2 luvun 11 §) on säännöksiä tiettyjen luontotyyppien suojelusta, osin luonnonsuojelulakia vastaavasti.

Suurin osa luonnonsuojelulain 29 §:n avulla suojelluista luontotyypeistä on jalopuumetsiä. Muita luonnonsuojelulaissa suojeltuja luontotyyppisiä ovat pähkinäpensaslehdot, tervaleppäkorvet, hiekkarannat, merenrantaniityt, hiekkadyynit, katajakedot, lehdesniityt ja suuret maisemapuut ja -puuryhmät. Näistä viimeksi mainittu ei tosin ole varsinainen luontotyyppi, mutta muut kahdeksan ovat uhanalaisia, harvinaisia ja yleensä pienialaisia luontotyyppisiä. Merenrantaniityt, katajakedot ja lehdesniityt vaativat jatkuvaa hoitoa. Lehdesniittyjä on jäljellä hyvin vähän, lähinnä luonnonsuojelun alueilla. Luontotyyppien suojelun ja seurannan kehittämistä sekä luontotyyppien huomioon ottamista maankäytön suunnittelussa ja ympäristönkäyttöhankkeissa ovat osaltaan rajoittaneet myös puutteet tietojärjestelmissä.

Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin tehneet asiantuntijaryhmät ovat laatineet yhteensä 70 ehdotusta toimenpiteistä, joiden avulla uhanalaistuneiden luontotyyppien tilaa voitaisiin parantaa. Avainasemassa on luontotyyppien parempi huomioiminen maankäytön suunnittelussa ja luonnonvarojen hyödyntämisessä.

Elinympäristöjen ennallistamiseen ja hoitoon tähtäävä laaja Helmi-ohjelma vastaa moniin Luontotyyppien uhanalaisuus -raportin kiireellisimpiin toimenpide-ehdotuksiin ja panostaa soiden suojeluun ja ennallistamiseen, lintukosteikoiden kunnostamiseen, kaikkein uhanalaisimpien luontotyyppien eli perinnebiotooppien kunnostukseen ja hoitoon sekä metsäisten elinympäristöjen, pienvesien ja rantojen kunnostuksiin. Helmi-ohjelman puitteissa panostetaan myös muun muassa luontotyyppitiedon kokoamiseen, uhanalaisten ja arvokkaiden lettosoiden sekä kalkkikallioiden inventointiin, puroselvityksiin, kuivuville soille suunnattavien vesien palautustöiden sekä soiden ravinnenielujen selvitykseen.

Luontotyyppien suojelua, seuranta- ja hoitoa ja ennallistamista on tarpeen tehostaa luonnonsuojelulaissa, ja uusia keinoja on tarpeen kehittää. Tarve luontotyyppien suojelun vahvistamiseen on lisääntyneen tiedon myötä kasvanut ja luontotyyppien turvaaminen edistää samalla myös uhanalaisen lajiston suojelua. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta luontotyyppien oikeudellisen suojan vahvistaminen on yksi keskeisimmistä keinoista. Ilmastonmuutos lisää entisestään luontotyyppien tilaa parantavien toimien käynnistämisen ja tehostamisen tarvetta, koska se vahvistaa monien uhkien, kuten rehevöitymisen haitallisia vaikutuksia. Elinympäristöjen muutokset ja ennallistamisen ja hoidon tarpeet todennäköisesti vain kasvavat tulevaisuudessa.

Luontotyyppien turvaamisen keinovalikoiman laajentamista luonnonsuojelulaissa ja muussa lainsäädännössä on ehdotettu ja perusteltu sekä luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa 2010 että toimivuusarvioinnin päivityksessä 2020.

Nykyisen luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmiä ja rajausperusteita on tarpeen tarkistaa ekologisesti toimivampien aluerajausten aikaan saamiseksi, koska kaikki

kyseiset luontotyyppit ovat edelleen uhanalaisia. Lain säätämisen aikaan 1990-luvun lopulla tietämys luontotyyppien määrittelystä ja uhanalaisuudesta oli osin hyvin puutteellista. Nykyiset rajaukset eivät myöskään ole kaikilta osin riittävän laajoja. Luontotyyppien rajausten yleisperiaatteena tulisi olla toiminnallisen ekologisen kokonaisuuden aikaansaaminen, mikä tarkoittaa esimerkiksi maaston muotojen ja vesitalouden parempaa huomiointia sekä tarvittaessa ennallistamiskelpoisten tai luontaisesti palautuvien luontotyyppien osien sisällyttämistä rajaukseen.

Suomen luontotyyppien uhanalaisuuden arviointien myötä on myös esitetty uhanalaisten luontotyyppien kirjaamista luonnonsuojelulakiin ja -asetukseen vastaavalla tavalla kuin uhanalaiset lajit. Tämä edistäisi niiden esiintymien selvittämistä maankäytön suunnittelussa ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa, ja lisäisi niiden painoarvoa hankkeiden lupaharkinnassa ja toteutuksessa. Luontotyyppien yhä jatkuvan uhanalaistumisen vuoksi myös muiden lakien perusteella turvattavien luontotyyppien joukkoa olisi tarpeen laajentaa. Luonnonsuojelulakia, metsälakia ja vesilakia olisi luontotyyppien osalta perusteltua tarkastella tältä osin yhdessä, jotta ne muodostaisivat toisiaan tarkoituksenmukaisesti täydentävän kokonaisuuden. Tältä osin luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä todettiin tarve selvittää luontotyyppien oikeudellisen suojan kattavuutta.

Yksittäisten luontotyyppiesiintymien suojelun (kuten LSL 29 §) lisäksi olisi tarpeen turvata laajempia luontotyyppikokonaisuuksia, jotta luonnon prosessit voivat toimia ja ylläpitää luontotyypeille ja lajeille tärkeitä rakennepiirteitä. Tähän tarvitaan luonnonsuojelulain ja muiden lakien toisiaan täydentävää keinovalikoimaa. Olisi tarpeen myös lisätä uhanalaisten luontotyyppien painoarvoa maankäytön suunnittelussa, lupamenettelyissä ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa sekä edistää myös yleisempiin luontotyyppisiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten ekologista kompensatiota. Lisäksi luontotyyppien vapaaehtoisen suojelun muotoja ja kannustimia on syytä kehittää pakottavan suojelun rinnalla. On tarpeen myös kehittää luonnonhoitoon ja ennallistamiseen kannustavia rahoitusinstrumentteja, jotka soveltuvat niin luontotyypeille, yksityisille luonnonsuojelualueille kuin erityisesti suojeltavien lajien elinympäristöille. Yleisemminkin luonnonsuojelulakia ja myös muuta lainsäädäntöä ja ohjauskeinoja on syytä päivittää vastaamaan paremmin ajankohtaisiin tarpeisiin luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi, ei ainoastaan säilyttämiseksi.

Luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppisuojelesta poikkeamiseen ei liity kompensatioluonteisia toimenpiteitä. Ekologinen kompensatio kuitenkin soveltuisi etenkin niihin tapauksiin, joissa poikkeamisluvan perusteena on yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen. Tällaisissa tapauksissa pienialainen luontotyyppikohde voi helposti tuhoutua kokonaan, ja kompensation toteuttamiselle on myös enemmän edellytyksiä, kun hanketta toteuttamassa on yleensä jokin muu taho kuin yksittäinen maanomistaja. Lainsäädännön vahvistamisen osalta on perusteltua selvittää mahdollisuutta liittää luontotyyppien suojelusta myönnettäviin poikkeuksiin myös ekologinen kompensatio.

Luonnonsuojelulainsäädännön toimivuusarvioinneissa on kiinnitetty huomiota luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisten luontotyyppirajauspäätösten valmistelun hallinnolliseen raskauteen. Tästä on seurannut, ettei tähän lakisääteiseen tehtävään ole pystytty kohdentamaan riittäviä voimavaroja. Lain voimaantulon jälkeen rajauspäätöksiä on saatu tehdyksi vain noin kahdelle tuhannelle hehtaarille. Vaikka syitä tähän on varmasti useita, yksi keskeisimmistä on rajauspäätöksiin liittyvän hallinnollisen menettelyn raskaus ja sen suhteellinen tehottomuus. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa rajauspäätöksiä onkin tehty luontotyyppien esiintymätietoihin nähden vähän. Rajauspäätöksiin liittyvän menettelyn edellyttämiä voimavaroja on ollut riittämättömästi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat asettaneet etusijalle muita luonnonsuo-

jelulain toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, kuten luonnonsuojeluohjelmien ja Natura 2000 verkoston toteuttamista, joita on painotettu ympäristöministeriön tulosohtauksessa. On myös tuotu esiin, että kun rajauspäätöksen valmisteluun ei liity toimenpidekieltoa, voidaan luontoarvot menettää vielä rajauspäätöstä valmisteltaessa. Arvioinneissa rajauspäätösmenttelyn on katsottu sopivan joillekin luontotyypeille, mutta se on osoittautunut ainoana keinona riittämättömäksi ja heikosti kustannustehokkaaksi tavaksi turvata luontotyyppejä.

2.5.2 Eliölajien suojelu

Suomen lajien viidennen uhanalaisuusarvioinnin (2019) tulokset osoittavat, että lajiston uhanalaistuminen on jatkunut ja luonto köyhtyy. Arviointi kattoi yli 22 400 lajia, joista joka yhdeksäs laji, eli 11,9 % on uhanalaisia. Lajien uhanalaistumisen suurin syy on elinympäristöjen väheneminen ja laadun heikkeneminen erilaisen ihmistoiminnan vuoksi.

Tilanne on heikentynyt kaikissa eliöryhmissä verrattuna edelliseen, vuonna 2010 valmistuneeseen arviointiin. Lajistossa, myös uhanalaisissa lajeissa, tapahtuu kuitenkin muutoksia molempiin suuntiin. Vallitsevan taantumiskehityksen ohella monien lajien tilassa on havaittu myös myönteistä kehitystä osin aktiivisten suojelutoimien ansiosta, osin muista syistä. Etenkin hyönteisissä monet eteläiset lajit ovat runsastuneet ja samalla laajentaneet elinalueitaan Suomessa. Vastaavasti kuitenkin monien levinneisyydeltään pohjoisten lajien on havaittu vetäytyneen levinneisyysalueensa eteläosista. Muutokset ovat seurausta ilmaston lämpenemisestä, johon hyönteiset reagoivat useimpia muita eliöryhmiä nopeammin.

Uhanalaiset lajit ovat usein elintavoiltaan vaateliaita ja niillä on vähän esiintymispaikkoja. Tällaisten lajien suojelu on usein niin sanottua täsmäsuojelua, jossa toimenpiteet voidaan kohdentaa varsin tarkoin kyseisen lajin esiintymispaikoille. Näiden lajien siirtyminen uusille soveliaille alueille ei yleensä ole mahdollista elinolosuhteiden heiketessä nykyisillä esiintymispaikoilla. Toisaalta on myös suuri joukko uhanalaisia lajeja, jotka taantumisestaan huolimatta edelleen esiintyvät laajemmin ja joilla on paremmat edellytykset asuttaa uusia soveliaita alueita, jos elinympäristöjen laatu paranee esimerkiksi luonnonhoitotoimien ansiosta. Riittävän laajoin ja vaikuttavin toimenpiteiden uhanalaistumiskehityksen suunta voi tällaisilla lajeilla olla nopeastikin muutettavissa ja samalla estetään myös monien muiden saman elinympäristön lajien uhanalaistuminen. Molempien kaltaisten lajien suojelemiseksi on tehty toimenpiteitä, mutta ne eivät ole olleet vaikuttavuudeltaan riittäviä. Ilman toimien vahvistamista ja keinovalikoiman monipuolistamista ei lajiston köyhtymisen pysäyttäminen ole näköpiirissä.

Uhanalaistumiskehityksen pysäyttämisessä eri sektoreiden välinen yhteistyö on avainasemassa. Suojelualueilla ja niiden asianmukaisella hoidolla voidaan turvata monimuotoisimpia osia Suomen luonnosta, mutta ilman luonnon monimuotoisuuden kattavaa huomiointia muun alueidenkäytön ja luonnonvarojen hyödyntämisen yhteydessä tulee lajiston köyhtyminen jatkumaan. Laajapohjaisen yhteistyön tuloksena syntynyt uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelma (SY 2/2017) korostaa toimivan yhteistyön tärkeyttä viranomaisten, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten, eri alojen toimijoiden sekä muiden sidosryhmien kesken.

Luonnonsuojelulain keskeiset eliölajien suojelun keinot ovat eläin-, kasvi- ja sienilajien rauhoittaminen, luonnonsuojelualueiden perustaminen sekä lajien elinympäristöjen ja esiintymispaikkojen suojelu, Natura 2000 -verkosto ja muiden luonto- ja lintudirektiivin lajisuojelusäädösten toimeenpano sekä lajien kaupan ja vaihdannan säätely. Luonnonsuojelulain säädöksiä sovelletaan valtaosaan Suomessa luonnonvaraisina esiintyvistä eläin- ja kasvilajeista. Lakia ei sovelleta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuihin riistaeläimiin ja rauhoittamattomiin eläimiin sekä taloudellisesti hyödynnettäviin kalalajeihin (luonnonsuojelulain 44 ja 49 §:ssä säädetään tästä yleissäännöstä poiketen soveltamisalasta).

Luonnonsuojelulain 5 §:ssä on määritelty, mitä lajien suotuisalla suojelutasolla tarkoitetaan. Lajien osalta kansallisessa määritelmässä on jäänyt vähemmälle huomiolle kaksi keskeistä elementtiä: levinneisyys ja elinympäristö. Näin ollen luonnonsuojelulain lajien suotuisan suojelutason määritelmä ei täysin vastaa laajuudeltaan luontodirektiivin määritelmää. Tämän vuoksi määritelmää tulisi täydentää niin, että siihen otetaan mukaan populaation tilan ja lajin elinvoimaisuuden lisäksi myös levinneisyysalueen säilyminen ja elinympäristöjen riittävyys.

Eliölaajien suojelua koskevaa luonnonsuojelulain sääntelyä voidaan pääasiassa pitää lähtökohdiltaan melko toimivana. Tästä huolimatta sääntelyyn kohdistuu lukuisia muutostarpeita, joista osa liittyy etenkin sääntelyn rakenteen ja sen selkeyden kehittämiseen. Lisäksi säännökset sisältävät joitakin puutteita, joten sääntelyä on tarpeen myös täydentää. Esimerkiksi lintujen rauhoitussäännöksistä poikkeamisen perusteissa ei mainita suojelutason suotuisuutta muiden rauhoitettujen lajien tapaan. Tältä osin sääntely tulisi yhdenmukaistaa.

Eliölaajien suojelua koskevan luonnonsuojelulain luvun keskeisenä ongelmana on sen vaikeaselkaisuus. Lajisuojelusäännöksissä on esimerkiksi monia viittauksia direktiiveihin, ja säännökset ovat joidenkin lajien osalta turhaan päällekkäisiä, kun taas tietyissä kohdissa on aukkoja. Esimerkiksi luonto- ja lintudirektiivien lajien suojeluista myönnettävien poikkeusten edellytysten osalta laissa on viitattu vain suoraan direktiiveihin, eikä poikkeusten perusteita löydy lainkaan luonnonsuojelulaista. Lisäksi uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevat säännökset sisältyvät samaan lukuun ja osin samoihin pykäliin, minkä vuoksi sisältöä on paikoin vaikea ymmärtää. Tämä koskee erityisesti sääntelystä myönnettävien poikkeusten soveltamista. On tarpeen selvittää, miten lajisuojelua koskevia säännöksiä olisi kokonaisuudessaan mahdollista järjestää selkeämmin.

Uhanalaisten lajien asemaa ja uhanalaisuuden oikeusvaikutusta olisi perusteltua vahvistaa. Esimerkiksi toimivuusarvioinneissa on esitetty säätämistä siitä, että viranomaisen tulisi ottaa uhanalaisen lajin suojelutason säilyttämiselle tärkeä esiintymispaikka huomioon lupia myöntäessään ja suunnitelmia ja kaavoja hyväksyessään. Myös erityisesti suojeltavien lajien rajauspäätösten tekemistä on tarpeen tehostaa, koska samoin kuin luontotyyppien kohdalla, myös eliölaajien esiintymispaikkojen rajauspäätöksiä on tehty tarpeeseen nähden vähän. Elinympäristön hävittämis- tai muuttamiskielto ei myöskään ole aina riittävä erityisesti suojeltavien lajien tilanteen parantamiseksi, vaan esiintymispaikan hoito olisi myös järjestettävä lajin elinedellytysten säilymiseksi. Maanomistajaa ei kuitenkaan velvoitettaisi toimenpiteiden tekemiseen, vaan ainoastaan sallimaan toimenpiteet rajausalueen sisällä. Vaihtoehtona olisi, että maanomistaja toteuttaa sovitut hoitotoimet korvausta vastaan. Lisäksi olisi tarpeen säätää tilanteesta, jossa erityisesti suojeltavan lajin suojelutilanne paranee, eikä häviämishuhka enää ole ilmeinen.

Lisäksi luonnonsuojelulain säännökset kaipaavat joitakin yksittäisiä tarkennuksia. Säännösten tulisi kattaa esimerkiksi rauhoitettujen lajien yksilöiden hallussapito. Samoin rauhoitetun linnun pesäpuun merkinnän käytännöissä ja tiedon saatavuudessa on ollut epäselvyyksiä, joten lakia olisi syytä myös tältä osin täsmentää. Luonnonsuojelulain eliölaajien suojelun soveltamisala on rajattu niin, että ulkopuolelle jäävät vain haitalliset vieraslajit, vaikka rajauksen pitäisi kattaa kaikki vieraslajit. Lain sanamuotoihin olisi hyvä tehdä tältä osin tarkennus.

Lajisuojelun keinovalikoimaa on tarpeen täydentää myös vapaaehtoisilla keinoilla. Nämä voisivat kohdentua esimerkiksi vähemmän kriittisessä tilassa oleviin uhanalaisiin ja uhanalaistuviin lajeihin.

2.5.3 Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja sen hillintä

Ilmastonmuutos ei näy nykyisessä laissa tai sen esitöissä, vaikka luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja ilmastonmuutos ovat monin tavoin kytköksissä toisiinsa. Ilmastonmuutos on nopeasti etenevä uhka Suomen luonnon monimuotoisuudelle, ja edellyttää toimenpiteitä myös luonnonsuojelulaissa, ilmastolain (608/2015) ohella. On huomioitava, että luonnonsuojelulakia ei myöskään ole kytketty esimerkiksi ilmastolakiin. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen edellytyksenä on globaaleissa ilmastonmuutoksen hillintätoimissa onnistuminen ja sopeutuminen. Suomi on sitoutunut Pariisin sopimuksen tavoitteisiin ja tavoittelee kansallisesti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä.

Luonnon muutokset vaikuttavat ihmisille tärkeisiin hyödykkeisiin ja luonnonympäristön tarjoamiin palveluihin. Esimerkiksi pölyttäjien uhanalaistuminen voi heijastua ruokaturvaan. Ilmastonmuutos voimistaa nykyisiä ihmisen aiheuttamia muutoksia, kuten rehevöitymistä, kuivumista, avointen luontotyyppien sulkeutumista ja lisää vieraslajeista aiheutuvia riskejä. Myös luonnonsuojelualueet, luontotyyppit ja eliöeläinten elinympäristöt ovat vaarassa heikentyä ilmaston muuttuessa. Ilmastonmuutos on pohjoisilla alueilla erityisen nopeaa, mikä ilmenee myös Suomessa, etenkin Lapissa.

Luonnonsuojelulaki uudistettiin 1996. Muutoksen merkittävin peruste oli Suomen liittyminen EU:n jäseneksi ja siitä seurannut velvoite saattaa voimaan EU:n luonto- ja lintudirektiivit kansallisessa lainsäädännössä. Monelta osin nykyinen laki pohjautuu vähintäänkin ”hengeltään” vuoden 1923 luonnonsuojelulakiin. Lain lähtökohtana on, että luonnonsuojelua tarvitaan luonnonarvojen säilyttämiseen ihmisen aiheuttamilta muutoksilta. Tämä on yhä perusteltu lähtökohta, mutta ilmastonmuutoksen nopeus ja sen voimakkuus edellyttävät luonnonsuojelulain arviointia myös ilmastonmuutoksen näkökulmasta.

Ilmastonmuutoksen aiheuttamat nopeat muutokset eivät olleet voimassa olevan luonnonsuojelulain valmistelussa esillä. Suojelualueiden osalta laissa pyritään pitkälti nykytilan säilyttämiseen, aikaisemman toivottavana pidetyn tilan palauttamiseen, heikentyminen pysäyttämiseen ja myös ennallistamiseen. Sen sijaan etenkin ilmastonmuutoksen mukanaan tuoma vaatimus, vaarautuminen väistämättömään muutokseen eli sopeutuminen, ei ole ollut luonnonsuojelulaissa esillä aikaisemmin. Vastaavalla tavalla myöskään ilmastonmuutoksen hillinnän ja luonnonsuojelun keskinäistä yhteyttä ei ole aikaisemmin arvioitu. Luonnonsuojelulain ensimmäisessä toimivuusarvioinnissa 2010 ei myöskään kiinnitetty erityistä huomiota ilmastonmuutokseen, joskin siinä kuitenkin korostettiin luonnonsuojelualueiden ulkopuolisten alueiden merkitystä luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyyden ja ekologisten yhteyksien näkökulmasta. Luonnonsuojelualueiden merkitystä ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta ei ole myöskään arvioitu. Käsitys ilmastonmuutoksen nopeudesta ja sen vakavista vaikutuksista elävän luonnon järjestelmään on kuitenkin viimeisen vuosikymmenen aikana tutkimustulosten perusteella huomattavasti vahvistunut ja myös yleinen tietoisuus ilmastonmuutoksesta on kasvanut, joten aihetta on syytä tarkastella myös luonnonsuojelulain näkökulmasta.

Suomen ympäristökeskuksen tutkimushanke Suojelualuejärjestelmä muuttuvassa ilmastossa (SUMI) käsitteli ilmastonmuutoksen seurauksia ja sopeutumista luonnonsuojelun näkökulmasta. Esiselvitys valmistui 2017 ja sitä seurasi varsinainen hanke 2017-2019. Hankkeen tulokset julkaistiin 2020 (Aapala ym., SYKE:n 1/2020). SUMI-hankkeen tulokset osoittavat, että luonnonsuojelulla voidaan edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista ja lain tarkoittamien arvojen säilyttäminen sitä myös edellyttää.

Ilmastonmuutoksen vaikutukset suojelualueiden luontoon voivat olla nopeita ja merkittäviä. Suojelualueet puskuroivat ilmastomuutoksen negatiivisia vaikutuksia. Suojelualue suunnittelussa ei ole kuitenkaan perinteisesti varauduttu voimakkaisiin muutoksiin. Ilmastonmuutoksen nopeus ja suojelualueiden topografian ominaispiirteet ovat keskeisessä osassa, kun arvioidaan suojelualueverkoston sopeutumiskykyä. Pinnanmuodoiltaan ja elinympäristöiltään monipuoliset suojelualueet voivat tarjota erilaisia pienilmastoja ja siten turvapaikkoja lajistolle ilmaston muuttuessa. Suojelualueiden ulkopuolella monimuotoisuutta turvaavilla toimilla voidaan edistää suojelualueverkoston sopeutumista ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvät toimet (esimerkiksi talousmetsissä) ja muu maankäyttö voivat toisaalta johtaa luonnon monimuotoisuudelle haitallisiin vaikutuksiin suojelualueverkoston sisällä ja laajemminkin.

Yhteys luonnon monimuotoisuuden suojelun ja ilmastomuutokseen sopeutumisen ja hillinnän välillä on kaksisuuntainen. Turvaamalla lainsäädännön keinoin luonnon monimuotoisuutta voidaan samalla tukea yleistä sopeutumista ilmastomuutokseen. Toteuttamalla tietyntyyppisiä sopeutumistoimia voidaan puolestaan rajoittaa monimuotoisuuden heikkenemistä ilmastomuutoksen edetessä. Esimerkiksi luonnonsuojelusuunnittelulla ja luontotyyppisuojelelun kehittämällä voidaan oikein kohdennettuna edistää ilmastomuutokseen sopeutumista. Myös monimuotoisuuden turvaamisen ja ilmastomuutoksen hillinnän välillä on selvä yhteys. Valtaosa Suomen uhanalaisista lajeista elää metsissä ja metsäalueiden turvaaminen tukee osaltaan myös globaalin hillintätavoitteen saavuttamista sekä kansallisten hiilivarastojen ylläpitämistä.

Suojelualueet ja niiden kytkeytyneisyys ovat tärkeitä ilmastomuutokseen sopeutumisen kannalta. Oikein suunnattuna lainsäädännölliset keinot luonnonsuojelualueverkoston tukemiseksi ja kehittämiseksi tukevat samalla myös luonnon sopeutumista ilmastomuutokseen. Luonnon monimuotoisuutta voidaan pyrkiä turvaamaan kohdennetuilla toimilla tilanteessa, jossa ilmastonmuutos etenee ja heikentää lajien ja luontotyyppien selviytymismahdollisuuksia. Turvaamalla monimuotoisuutta voidaan yleisesti edistää ekosysteemien kykyä vastustaa erilaisia häiriötilanteita ja palautua niistä. Myös ympäristötiedon hyvä hallinta voi osaltaan edistää ilmastopolitiikan ja luonnonsuojelupolitiikan yhteensovittamista ja sen avulla voidaan välttää ristiriitoja. On kuitenkin huomioitava, että luonnonsuojelutoimet ja ilmastopolitiikan toimet voivat joissain tapauksissa olla myös ristiriidassa keskenään. Tästä syystä keskinäisyyden tunnistaminen ja johdonmukaisuuden parantaminen on tärkeää. Tämä edellyttää, että luonnonsuojelulain säätelämä tiedontuotanto ja -hallinta palvelevat myös ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimien suunnittelua ja toteutusta suojelualueiden ulkopuolella.

Koska nykyiseen luonnonsuojelulakiin ei sisälly viittauksia ilmastomuutokseen, on lain nykytilaa siltä osin jossain määrin tarpeetonta laajemmin arvioida. On kuitenkin selvää, että esimerkiksi luonnonsuojelualueiden perustaminen ja niiden rauhoitussäännökset, samoin kuin Natura 2000 -alueiden turvaaminen osaltaan ovat myös ilmastomuutoksen näkökulmasta toimivia välineitä. Samoin luontotyyppien ja eliölaajien suojelua koskevat säännökset pääsääntöisesti edistävät myös ilmastomuutoksen sopeutumisen ja hillinnän tavoitteita.

Luonnonsuojelulain kokonaisuutta ja sen kohdennettuja säännöksiä myös selkeämmin juuri ilmastomuutokseen sopeutumisen ja sen hillinnän näkökulmasta on tarpeen kehittää. Luonnon edellytyksiä sopeutua muutokseen on tarpeen vahvistaa lajien ja luontotyyppien suojelun kautta sekä suojelualueiden tasolla. Esimerkiksi luonnonsuojelualueiden perustamisessa tulisi kiinnittää muun ohella huomiota alueen mahdollisuuksiin edistää esimerkiksi ilmastomuutokseen sopeutumista muun muassa alueiden kytkeytyneisyyden vahvistamisen avulla. Kytkeytyneiden ja yhtenäisten suojelualueiden merkitystä hiilinieluna tulisi myös arvioida ja edistää. Samoin luontotyyppien ja eliölaajien suojelua koskevassa sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota ilmastomuutoksen aiheuttamiin uhkiin.

2.5.4 Luontotiedon hallinta

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin ei sisälly konkreettisia säännöksiä luontotiedon hallinnasta ja sitä koskevista järjestelmistä, vaan niistä on säädetty luonnonsuojeluasetuksessa. Luonnonsuojelusetuksen 3 §:ssä säädetään luonnonsuojelun tietojärjestelmästä, johon asetuksen mukaan merkitään luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset sekä muut luonnon- ja maisemasuojelun suunnittelun, toteuttamisen, valvonnan ja tutkimuksen kannalta tarpeelliset tiedot siten kuin ympäristöministeriö tarkemmin määrää.

Ympäristöä ja luontoa koskevan tiedon tarve lisääntyy jatkuvasti, ja samalla tiedon merkitys kasvaa voimakkaasti. Luotettava, kattava, ajantasaainen ja käyttökelpoinen tieto on luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja sen oikeudellinen sääntelyn välttämätön edellytys. Luontotiedon kohdalla on selkeä tarve huolehtia tiedon saatavuudesta, sen oikeellisuudesta ja helppokäyttöisyydestä päätöksenteon tueksi. Tämä edellyttää sekä lainsäädännöllisiä että käytännöllisiä toimenpiteitä. Tietoa sinänsä on paljon, mutta se on usein väärässä paikassa, joskus myös vaikeasti saatavissa.

Luonnonsuojelulain uudistuksen valmistelun yhteydessä on todettu, että voimassa olevaa sääntelyä on luontotiedon hallinnan parantamiseksi ja sääntelyn ajantasaistamiseksi tarpeen kehittää, ja luonnonsuojelun tietojärjestelmästä tulee säätää laissa asetuksen sijaan. Lisäksi valmistelussa on todettu myös tarve selkeyttää ja johdonmukaistaa keskeisten toimijoiden tehtäviä ja vastuita luontotiedon hallinnan kokonaisarkkitehtuurissa. Työn moninaisten ulottuvuuksien ja osin teknisluonteisten tarpeiden vuoksi luonnonsuojelulain valmistelussa asetettiin työn tueksi erillinen luontotiedon hallintaa koskeva alatyöryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää luontotietojärjestelmiä koskevia teknisiä sääntelytarpeita ja yksityiskohtia sekä eri viranomaisten ja toimijoiden vastuunjako tietojärjestelmien hallinnan suhteen.

Luontotiedon hallintaan ja jakamiseen liittyy useita haasteita. Toimijoita on paljon, yhteiskäytön kohdalla tarvitaan usein erillisiä sopimusmenettelyitä ja myös järjestelmien hallinnassa on kehitettävää. Tietojärjestelmien ja eri prosessien välillä on myös useita ristiinkytkentöjä, mikä osaltaan vaikeuttaa tiedon kokonaishallintaa. Myös tiedon löydettävyyttä, käytettävyyttä ja yhteensopivuutta kaipaavat kehittämistä. Lisäksi luonnonsuojelulain sähköisten menettelyiden edistäminen vaatii toimenpiteitä, kuitenkin ottaen huomioon uuden tiedonhallintalain vaatimukset sekä tiedon julkisuuteen liittyvät kysymykset.

Luontotiedon hallinnassa on jo käytössä useita toimivia järjestelmiä ja yleisesti luontotiedon toimintakokonaisuuden kehittämisessä on viime vuosina edistytty. Luonnonsuojeluhallinnassa keskeinen tietojärjestelmä on niin kutsuttu ULJAS-tietojärjestelmäkokonaisuus, johon sisältyy lukuisia alajärjestelmiä, kuten SATJ (Suojelualuetietojärjestelmä, suojelualueiden perustamisen ja perustietojen hallinnan järjestelmä), SASS (Suojelualueiden suunnittelu- ja seuranta järjestelmä) sekä SAKTI (Suojelualueiden kuviotietojärjestelmä). Järjestelmät sinänsä toimivat pääasiassa hyvin, mutta niiden käyttö vaatii laajaa osaamista ja tieto on osin hajallaan eri järjestelmissä.

Ympäristöhallinnassa käytettäviä tietojärjestelmiä on yleisesti viime vuosina kehitetty siten, että sähköistä toimintaympäristöä pystytään hyödyntämään vähä laiemmin viranomaisten päätöksenteossa ja sitä koskevassa viestinnässä. Käytännössä tämä kehitys on johtanut siihen, että vähä useammin tietojärjestelmiä käyttävät samaan aikaan useat eri viranomaiset. Asiakkailta puolestaan on vähä enemmän mahdollisuuksia tallentaa suoraan järjestelmiin toimintaansa koskevia tietoja ja seurata järjestelmistä viranomaisten päätöksentekoa heitä koskevissa asioissa.

Tällaisessa monitoimijaympäristössä on välillä vaikea hahmottaa, kuka järjestelmän kehittämiseen, käyttöön ja sisällön ylläpitoon osallistuvista toimijoista vastaa lopulta järjestelmissä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ja sen lainmukaisuudesta.

Eliölajeja koskevan tiedon osalta tilanne on jo melko hyvä ja käytännössä toimiva. Suomen Lajitietokeskus (www.laji.fi) kerää ja yhdistää lajitietoa yhtenäiseksi ja avoimeksi kokonaisuudeksi. Lajitietokeskuksen asema on jo käytännössä varsin vakiintunut, mutta sitä on tarpeen vahvistaa myös lainsäädännössä.

Luontotyyppejä koskevan tiedon osalta tilanne ei sen sijaan ole yhtä hyvä, sillä Lajitietokeskusta vastaavaa tietojärjestelmää ei vielä ole. Tältä osin Suomessa on kuitenkin käynnistetty ns. Ekosysteemiobservatorio –hanke (FEO, Finnish Ecosystem Observatory), jonka taustalla on ajatus luontotyyppitiedon kokoamisesta ja hallinnasta lajitietoa vastaavalla tavalla. Luontotyyppitiedon osalta haasteena on mm. luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien heikentyminen, elinympäristöjen pirstoutuminen sekä näihin liittyvän muutoksen nopeus. Nykyiset seuranta-menettelmät eivät pysty riittävästi näihin haasteisiin vastaamaan. Päätöksenteon tueksi tarvitaan ajan tasalla olevaa tietoa. FEO:n hyödyt syntyvät tiedon saatavuuden, ajantasaisuuden ja käsittelymahdollisuuksien yhtenäistämisestä ja paranemisesta, mistä osaltaan seuraa myös taloudellisten resurssien säästöä.

Luonnonsuojelulainsäädäntöä on tarpeen kehittää kokonaisuutena luontotiedon hallinnan parantamiseksi ja sääntelyn ajantasaistamiseksi. Luonnonsuojelulaissa on tarve selkeyttää ja johdonmukaistaa erityisesti viranomaisten tehtäviä suhteessa luontotiedon hallintaan. Toimijoita ja tietojärjestelmiä on paljon, minkä vuoksi on tarpeen täsmentää kunkin viranomaisen roolia tiedonhallintaan ja luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskevaan sääntelyyn liittyen.

Luontotietojen hallintaa ja luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskeva sääntely on tarpeen saattaa vastuiden ja henkilötietojen käsittelyn varmistamiseksi ajan tasalle siten, että sääntelyllä varmistetaan tietosuoja-asetuksesta ja henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön muutoksista johtuvat muutokset luonnonsuojelulakiin. On lisäksi syytä ottaa huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja nykyaikaisen henkilötietojen suojan vaatimukset ja se, että sääntely mahdollistaisi nykyaikaiset toimintatavat, kuten sähköisen asioinnin.

Luontotiedon hallintaa koskevat sääntelytarpeet liittyvät myös läpileikkaavasti koko lain säännöksiin. Luontotiedolla on keskeinen rooli esimerkiksi luonnonsuojelualueiden perustamisessa ja hoidossa, lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien rajausten määrittelyssä, Natura 2000 -alueiden turvaamisessa, poikkeuslupien harkinnassa sekä valvonnan toteuttamisessa. Näin ollen luontotiedon hallintaa koskevan sääntelyn vahvistaminen palvelee samalla koko luonnonsuojelulain sääntelyjärjestelmää. Samalla on syytä nostaa esiin myös luonnonsuojeluviranomaisten tehtävät muun ympäristölainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa, sillä esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä Metsähallitus antavat lausuntoja muun muassa kaavoituksen ja ympäristölupien yhteydessä siltä osin kuin ne kytkeytyvät yleisen luonnonsuojeluedun turvaamiseen. Myös näissä tilanteissa luontotiedon ajantasaisuudella, luotettavuudella ja saatavuudella on keskeinen merkitys.

2.5.5 Luonnonsuojelun viranomaiset ja valvonta

Voimassa olevassa laissa luonnonsuojelun hallinnosta säädetään 6 §:ssä. Pykälässä mainitaan ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan tehtävät. Sääntelyä on pidettävä nykyisessä muodossaan suppeana.

Lain mukaan luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on puolestaan edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii lain 1 a luvun mukaisena tukiviranomaisena ja ohjaa, valvoo ja edistää tuen toimeenpanoa ja soveltamista. Laissa on kunnan tehtävistä säännös, jonka mukaisesti kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Tämän ohella lain pykäliin sisältyy huomattavan paljon tarkempaa sääntelyä viranomaisten tehtävistä ja velvollisuuksista, kuten ympäristöministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivallasta erilaisten päätösten tekemiseen. Laissa säädetään myös viranomaisen keinoista luonnonsuojelulain mukaisen valvonnan toteuttamiseen. Näihin lukeutuu esimerkiksi mahdollisuus erilaisten hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön sekä muutoksenhakuun, mikäli luonnonsuojelun säännöksiä epäillään rikutun

Metsähallitukselle on luonnonsuojelulaissa osoitettu lukuisia tehtäviä, erityisesti lain suojelualueita ja valvontaa koskevissa luvuissa. Käytännössä Metsähallitus vastaa etenkin valtion luonnonsuojelualueverkoston hallintaan, käyttöön ja hoitoon liittyvistä moninaisista tehtävistä.

Lisäksi eräitä luonnonsuojelulain mukaisia tehtäviä on säädetty myös joillekin muille viranomaisille, kuten Suomen ympäristökeskukselle ja Luonnontieteelliselle keskusmuseolle. Suomen ympäristökeskus on ympäristöministeriön alainen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, joka osaltaan hoitaa luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevan tiedon tuottamiseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi se toimii luonnonvaraisten kasvien ja eläinten suojelemisesta niiden kauppaa sääntelemällä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 338/97 (CITES-asetus) tarkoitettuna, lupien ja todistusten myöntämiseen liittyvien asioiden toimivaltaisena viranomaisena.

Luonnontieteellinen keskusmuseo on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva Helsingin yliopiston erillislaitos, joka säilyttää ja ylläpitää luonnontieteellisiä kansalliskokeelmia sekä harjoittaa niihin liittyvää tutkimusta. Sillä on kuitenkin jo pidempään ollut eräitä kiinteästi luonnonsuojeluun liittyviä tehtäviä. Luonnontieteellisen keskusmuseon tehtäviin kuuluu muun muassa lajiston seurantoja, luonnonsuojelun tietoaisteistojen ylläpitoa sekä niiden käsittelyä ja tulkintaa. Lisäksi Luonnontieteellinen keskusmuseo toimii edellä mainitussa neuvoston CITES-asetuksessa tarkoitettuna tieteellisenä viranomaisena.

Kunnan luonnonsuojelutehtävien osalta nykyinen laki on huomattavan suppea. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan ”Kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan.” Lain esitöiden mukaan säännös vastaa pääosin jo aiemmin voimassa olleen luonnonsuojelulain säännöstä. Nykyisen luonnonsuojelulain esitöissä ei kunnan tehtävän sisältöä ole juuri avattu. Kunnilla on monipuoliset mahdollisuudet edistää luonnon monimuotoisuutta, sillä ratkaisut luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tehdään usein paikallisesti. Kunnat esimerkiksi ohjaavat maankäyttöä, kartuttavat luototietoja ja lisäävät kansalaisten ympäristötietoisuutta.

Luonnonsuojelulain 6 § antaa varsin kapean kuvan viranomaisten tehtävistä, mutta tosiasiaassa viranomaisilla on huomattavan paljon erilaisia ja eritasoisia tehtäviä. Näiden tehtävien selkeyttäminen ja myös vahvistaminen on lakitasolla tarpeen. Luonnonsuojelulaista tulisi käydä nykyistä selkeämmin ilmi, mille viranomaisille ja millaisia tehtäviä laissa on asetettu. Viranomaisten tehtävien selkeyttäminen ja vastuuden tarkempi määrittely liittyvät myös jo edellä todettuihin luontotiedon hallinnan vahvistamistarpeisiin, joten viranomaisten tehtävät liittyvät luonnonsuojelulain soveltamiseen laajemminkin.

Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin (2020) johtopäätöksissä nostetaan esiin myös kuntien potentiaali edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan ja esitetään esimerkiksi luonnon- ja maisemansuojelun edistämistä koskevan lainsäädännön täsmentämistä sekä kannustimien tai

hankkeiden ja toimijaverkoston kehittämistä luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi kunnissa. Ilmastonmuutoksen hillinnän osalta kuntasektorille on vuonna 2008 perustettu edelläkävijäkuntien niin kutsuttu Hinku-verkosto, jonka tavoitteena on 80 % päästövähennys vuoteen 2030 mennessä vuoden 2007 tasosta. Verkosto syntyi Suomen ympäristökeskuksen vetämässä Kohti hiilineutraalia kuntaa –hankkeessa (Hinku-hanke) ja käsitti aluksi vain muutamia kuntia, mutta nykyään verkostossa on mukana jo yli 70 kuntaa ja viisi maakuntaa. Luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi ei toistaiseksi ole perustettu vastaavia toimijaverkostoja.

Lisäksi on syytä pohtia tällä hetkellä ympäristöministeriön päätökseen perustuvan Suomen Luontopaneelin aseman vahvistamista luonnonsuojelulaissa. Luontopaneelin tavoitteena on vahvistaa riippumattoman tieteellisen tiedon roolia luonnon monimuotoisuutta koskevan politiikan suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Luontopaneelin toimintaedellytyksiä voisi vahvistaa säätämällä siitä erikseen luonnonsuojelulaissa. Luontopaneelin osalta vertailukohtana toimii ilmastolaissa säädetty Ilmastopaneeli, joka vastaa lähtökohdiltaan Luontopaneelia. Näitä koskevaa sääntelyä on tarkoituksenmukaista mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää.

2.5.6 Luonnonsuojelulain yleiset säännökset

Voimassa oleva luonnonsuojelulain 1 luku sisältää säännökset lain tavoitteesta, soveltamisalasta, luonnonsuojelun hallinnosta sekä suotuisasta suojelutasosta ja luontovahingosta. Lisäksi luvussa on yleiset säännökset luonnonsuojelulla täytäntöön pantavista Euroopan unionin direktiiveistä sekä luonnonsuojelun alaan kuuluvista kansainvälisistä sopimuksista. Lain tavoitepykälässä on esitetty lain yleiset tavoitteet, joilla ei sinänsä ole välittömiä vaikutuksia lain soveltamiseen. Tavoitteiden tarkoituksena on ennemminkin avata lain soveltamisen yleisiä lähtökohtia. Voimassa olevan lain tavoitteet ovat itse asiassa varsin samankaltaisia kuin jo vuoden 1923 luonnonsuojelulaissa.

Lakiin ei sen sijaan sisälly tavoitteiden lisäksi esimerkiksi yleisiä periaatteita tai velvollisuuksia. Tästä huolimatta esimerkiksi yleisillä ympäristöoikeudellisilla periaatteilla on merkitystä luonnonsuojelulain soveltamisessa ja tulkinnassa. Esimerkiksi ympäristöoikeuden vakiintunut aiheuttamisperiaate näkyy jo luonnonsuojelulain luontovahinkojen korjaamista (57 a §) ja Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavien toimenpiteitä (66 § 4 mom) koskevissa säännöksissä. Myös varovaisuusperiaatetta sovelletaan vakiintuneesti luonnonsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa, etenkin EU:n luontodirektiiviin liittyvien kansallisten päätösten (esimerkiksi 49 § ja 65–66 §) kohdalla.

Merkillepantavaa on, että luonnonsuojelulakiin ei sisälly erillistä määritelmä-pykälää. Sitä vastoin muulle, luonnonsuojelulakia uudemmalle ympäristölainsäädännölle on tyypillistä, että laissa on määritelmille oma säännös, joka selventää kyseisen lain soveltamisalaa ja sen tulkin-
taa.

Saamelaisten oikeudet on huomioitu nykyisen lain 16 §:ssä, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Aluetta perustettaessa on sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut otettava asianmukaisella tavalla huomioon. Muutoin laissa ei ole kiinnitetty saamelaisten oikeuksien turvaamiseen laajempaa huomiota.

Luonnonsuojelulain uudistuksen valmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota lain yleisten säännösten ajantasaistamistarpeeseen. Luonnonsuojelulain tavoitesäännös on tarpeen nykyai-
kaistaa ja tarkentaa. Lisäksi on syytä pohtia erillisen määritelmä-pykälän lisäämistä lakiin,

koska luonnonsuojelulaissa on huomattavan paljon käsitteitä, joiden sisältö ei ole yksiselitteinen.

Tämän lisäksi on syytä harkita, tulisiko lakiin lisätä säännöksiä yleisistä, jo muutoinkin voimassaolevaan oikeuteen kuuluvista periaatteista, kuten aiheuttamisperiaate tai varovaisuusperiaate. Tällöin lakiin kirjattujen periaatteiden merkitys olisi ensisijaisesti lain säännösten soveltamisen ja tulkinnan ohjaamisessa. Periaatteen kirjaaminen tai sen kirjaamatta jättäminen lain säännöksiin ei sinänsä vaikuta esimerkiksi varovaisuusperiaatteen merkitykseen, sillä kyse on voimassaolevaan oikeuteen jo kuuluvasta ja vakiintuneesti sovellettavasta, lainsäädännön tulkintaa ohjaavasta periaatteesta. Periaatteeseen myös viitataan johdonmukaisesti esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa, joten olisi luonnonsuojelulain tulkinnan ennakoitavuuden ja lain läpinäkyvyyden kannalta perusteltua sisällyttää periaate myös osaksi voimassa olevaa lakia. Tällöin kuka tahansa lakia soveltava tai luontoa muuttavaa toimintaa suunnitteleva voisi olla lähtökohtaisesti paremmin tietoinen suojelun sisältöä osaltaan määrittävien yleisten periaatteiden merkityksestä. Näiden yleisten periaatteiden lisäksi myös kansalaisten osallistumisen edellytyksiä ja tietopohjaa olisi laissa tarpeen vahvistaa, jotta se paremmin vastaisi nykyajan vaatimuksia.

Saamelaisten oikeuksien turvaamisen osalta on kiinnitettävä huomiota perustuslain 17 §:n 3 momentin 1 virkkeeseen, jonka mukaan ”saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin katsotaan kuuluvan ja kulttuurin kattavan myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen. Näillä oikeuksilla on erityistä merkitystä saamelaisten kotiseutualueella luonnonsuojelulaissa tarkoitetun luonnonsuojelusuunnittelun osalta. On huomattava, että esimerkiksi perustuslakivaliokunta on suhtautunut käytännössä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien rajoituksiin tiukasti, joten sääntelyyn on syytä kiinnittää erityistä huomiota sekä lain yleisissä säännöksissä, että osallistumista koskevan sääntelyn osalta.

2.5.7 Osallistuminen ja muutoksenhaku

Luonnonsuojelulaki sisältää varsin vähän yleisen osallistumisen edistämiseen liittyvää sääntelyä. Lain voimaantullessa vuonna 1997 osallistumisen teemat eivät vielä olleet niin yleisiä kuin nykyään. Luonnonsuojelulaki perustuu pitkälti viranomaismenettelyyn ja hallinto-oikeudelliseen asianosaisten kuulemiseen. Käytännössä osallisuuden edistäminen on kuitenkin ollut laajempaa kuin pelkästä laista voisi päätellä. Esimerkiksi luonnonsuojeluohjelmien laatimisessa ja luonnonsuojelualueiden perustamisessa on pyritty laajaan aluetasoiseen osallistamiseen.

Muutoksenhakua ja etenkin valitusoikeuden määrittelyä koskevan sääntelyn osalta luonnonsuojelulaki oli voimaan tullessaan varsin edistyksellinen. Tuolloin valitusoikeus eräistä luonnonsuojelulain mukaisista päätöksistä laajennettiin koskemaan myös luonnon- ja ympäristönsuojelua edistäviä yhdistyksiä. Lain esitöissä katsottiin, että luonnonsuojelua koskevat ratkaisut eivät ole vain alueiden omistajien ja haltijoiden asia, vaan ne vaikuttavat laajemminkin, erityisesti sillä paikkakunnalla, johon ne kohdistuvat. Tämän vuoksi valitusoikeuden laajentamista pidettiin perusteltuna. Valitusoikeuden laajentamista perusteltiin tuolloin myös silloisen hallitusmuodon 14 a §:ään sisältyvällä säännöksellä, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämän on katsottu merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseen siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia tässä suhteessa laajennetaan. Kyseinen pykälä vastaa nykyistä perustuslain 20 §:ää.

Esitöiden mukaan valittamiseen oikeutettuja yhteisöjä olisivat esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliiton, Natur och Miljön ja BirdLife Suomen piirijärjestöt ja paikallisyhdistykset sekä erilaiset kotiseutu- ja kaupunginosayhdistykset, asukasyhdistykset ja kylätoimikunnat. Vastavanhasta yhteisön valitusoikeutta ei pidetty tarpeellisena maanomistajatahon puolella, koska alueiden omistajilla on jo omistuksensa perusteella valitusoikeus. Myös paikallisten tai alueellisten yhteisöjen valitusoikeutta on kuitenkin rajattu luonnonsuojelulaissa siten, että ne eivät voi valittaa korvausta eikä 31 §:n tai 48 §:n 2 momentin tarkoittamaa poikkeuslupaa koskevasta päätöksestä.

Oma erityiskysymyksensä osallistumisen kannalta liittyy saamelaisten oikeuksien turvaamiseen, joista on voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa säädetty lähinnä nykyisen lain 16 §:ssä. Sen mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonsuojelupaikoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Aluetta perustettaessa on sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut otettava asianmukaisella tavalla huomioon. Saamelaisten oikeus oman kulttuurinsa harjoittamisen edellytyksiin ja ylläpitämiseen on perustuslaissa (17 §) turvattu erityinen oikeus, johon tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Luonnonsuojelulakiin ei lähtökohtaisesti liity erityisen merkittäviä puutteita osallistumisen ja muutoksenhaun osalta. Tästä huolimatta on syytä pohtia mahdollisuuksia osallistumisen vahvistamiseksi luonnonsuojelulaissa. Luonnonsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa tulisi mahdollistaa mahdollisimman laaja asianosaisten ja muiden tahojen kuuleminen. Kuten jo nykyisen lain esitöissä edellä mainitulla tavalla todetaan, luonnonsuojelua koskevat ratkaisut eivät ole vain alueiden omistajien ja haltijoiden asia, vaan ne vaikuttavat laajemminkin, erityisesti sillä paikkakunnalla, johon ne kohdistuvat. Nykyisessä tilanteessa, jossa luonnon monimuotoisuus yhä heikkenee ja ilmastonmuutos etenee, on perusteltua vahvistaa näistä asioista kiinnostuneiden kansalaisten mahdollisuuksia osallistua luonnonsuojelulain mukaiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon, siinä määrin kuin se on perusteltua. Samalla on pidettävä mielessä, että luonnonsuojelulain mukaiset päätökset saattavat rajoittaa esimerkiksi maanomistajien mahdollisuuksia hyödyntää omaisuuttaan, joten myös heidän osallistumismahdollisuutensa on turvattava mahdollisimman laajasti.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin 1 virkkeen mukaan ”saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin katsotaan kuuluvan ja kulttuurin kattavan myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen. Näillä oikeuksilla on erityistä merkitystä saamelaisten kotiseutualueella luonnonsuojelulaissa tarkoitetun luonnonsuojelusuunnittelun osalta. On huomattava, että esimerkiksi perustuslakivaliokunta on suhtautunut käytännössä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien rajoituksiin tiukasti, joten sääntelyyn on syytä kiinnittää erityistä huomiota sekä lain yleisissä säännöksissä, että osallistumista koskevan sääntelyn osalta. Saamelaisten mahdollisuus osallistua luonnonsuojelulain mukaiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon on turvattava perustuslaissa edellytetyllä tavalla, ja näitä oikeuksia olisi tarpeen mukaan myös luonnonsuojelulaissa vahvistettava. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että oikeus saamelaisten oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen on ymmärrettävä laajasti. Luonnonsuojelulain osalta tämä voi tarkoittaa esimerkiksi riittävän tiedon hankkimista päätöksenteon tueksi. Tietoon voidaan katsoa kuuluvan varsinaisen luontoon liittyvän tiedon ohella myös esimerkiksi perinteiden ylläpitämiseen liittyvät kysymykset, jotka ovat usein erottamaton osa saamelaiskulttuuria.

Muutoksenhaun osalta on syytä selvittää, onko edelleen olemassa perusteita esimerkiksi yhdistysten valitusoikeuden rajaamiseen, joko alueellisesti tai päätösten luonteen perusteella. Nythän

tilanne on se, että pääsääntöisesti vain alueellinen tai paikallinen yhdistys omaa valitusoikeuden, mutta valtakunnallisella yhdistyksellä ei vastaavaa oikeutta ole, luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskeva valtioneuvoston päätös pois lukien. Samoin lain 61 §:n 3 momentissa valitusoikeuden ulkopuolelle on rajattu luontotyyppien ja eliölajien suojelun osalta 31 §:n ja 48 §:n 2 momentin mukaiset poikkeuspäätökset. Sen sijaan valitusoikeus kuitenkin kattaa näitä vastaavan lain 49 §:n 3 momentin tarkoittamat poikkeusluvut. Vaikuttaa tarpeettomalta pyrkiä rajaamaan valitusoikeutta sellaisten päätösten osalta, joilla on esimerkiksi yhdistyksille erityistä merkitystä. Näitä ovat päätökset, joilla pyritään heikentämään ympäristön tilaa. Valitusoikeuden rajaukset vaikuttavat siten jossain määrin epäjohdonmukaisilta ja säännöksiä olisi tarpeen yhtenäistää, sekä luonnonsuojelulain sisäisen johdonmukaisuuden, että ylipäätään koko ympäristölainsäädännön edistämiseksi.

2.5.8 Luonnonsuojelun edistäminen ja hyväksyttävyyys

Luonnonsuojelulaki on perinteisesti kohdentunut erillisten luonnonsuojelualueiden perustamiseen sekä eliölajien ja luontotyyppien suojeluun. Suojelun ja siihen liittyvien erilaisten kieltojen ohella laissa on pyritty turvaamaan maanomistajien oikeusturva oikeudenmukaisen korvausjärjestelmän avulla, mikä tukee luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä. Sen sijaan lain systematiikkaan ei ole erityisesti kuulunut luonnonsuojelun edistämiseen liittyvä sääntely.

Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa (2010) on todettu, että lain keinovalikoimaa tulisi täydentää suojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Yhtenä toimivuusarvioinnin johtopäätöksenä oli tarve kehittää taloudelliseen ohjaukseen ja kannustimiin perustuvaa luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Voimassa olevan Sanna Marinin hallitusohjelman myötä luonnonsuojelun rahoitukseen tehtiin merkittävä, osin määräaikainen korotus. Sen merkittävimmät kohteet ovat ympäristöministeriön käynnistämä Helmi-elinympäristöohjelma ja Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSO. Ympäristöministeriön käynnistämä Helmi-ohjelma on merkittävä keino Suomen luonnon köyhtymisen pysäyttämiseen. Ohjelmassa ennallistetaan ja suojellaan soita, kunnostetaan lintuvesiä ja kosteikkoja, hoidetaan perinnebiotooppeja ja metsäisiä elinympäristöjä sekä kunnostetaan ranta- ja vesiluontoa. Ohjelman pitkän tähtäimen tavoitteet ulottuvat vuoteen 2030 saakka. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2014–2025 eli METSO yhdistää metsien suojelun ja niiden talouskäytön. Sen tavoitteena on pysäyttää metsäisten luontotyyppien ja metsälajien taantuminen ja vakiinnuttaa luonnon monimuotoisuuden suotuisa kehitys. METSO-ohjelmassa suojelu perustuu maanomistajien vapaaehtoisuuteen, ja sitä toteutetaan pysyvin ja määräaikaisin keinoin. Vapaaehtoisella suojelulla turvataan puuston rakennepiirteiltään edustavia ja lajistoltaan monimuotoisia metsäluonnon elinympäristöjä. Helmi- ja METSO-ohjelmat eivät ole perustuneet lainsäädäntöön, vaan valtioneuvoston periaatepäätöksiin.

Vuoden 2021 alussa tuli voimaan luonnonsuojelulain muutos (732/2020), jolla lakiin lisättiin uusi 1 a luku. Luvussa säädetään eräiden luonnon monimuotoisuuden suojelemisen edistämiseksi tehtävien kunnostus- ja hoitotoimenpiteiden tukemisesta valtion talousarviossa osoitettuihin määrärahoista. Muutos toteuttaa osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa parantamalla luonnon monimuotoisuuden turvaamisen edellytyksiä ja on myös osa hallitusohjelmaan sisältyvän elinympäristöjen tilan parantamiseen liittyvän Helmi-ohjelman täytäntöönpanoa. Lakiin sisällytettiin tavaroiden tai palveluiden muodossa ennallistamiseen ja hoitoon liittyviin edistämistoimiin myönnettävää tukea koskevat säännökset. Laissa palveluilla tarkoitetaan elinympäristöjen ja luontotyyppien hoito- ja ennallistamistoimia, kuten niittoja, puiden raivausta ja laidunnuksen järjestämistä, ja tavaroilla esimerkiksi tarvittavia aitaamistarvikkeita.

Luonnonsuojelulain lunastus- ja korvausjärjestelmän koetaan lähtökohtaisesti toimivan melko hyvin. Ensinnäkin maanomistajalla on lain 51 §:n nojalla oikeus vaatia lunastusta, kun neljä

vuotta on kulunut laissa tarkoitettun luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä ja päätös on saanut lainvoiman. Tältä osin on tosin todettava, että nykyisen luonnonsuojelulain aikana ei ole tehty yhtään sellaista uutta luonnonsuojeluohjelmaa, johon pykälän mukainen lunastus voisi perustua. Tältä osin kyseinen säännös on siis vailla käytännön soveltamista. Valtio voi puolestaan 52 §:n nojalla lunastaa alueita luonnonsuojelualueen perustamista varten tai muutoin tässä laissa tarkoitettun suojelun toteuttamiseksi.

Laki perustuu lunastusten osalta täyden korvauksen periaatteelle. Sama koskee muiden kuin lunastusten korvauksia, mikäli maanomistajalle aiheutuu merkityksellistä haittaa. Mikäli esimerkiksi luonnonsuojelulain luontotyyppien (29 §) tai eliölaajien elinympäristöjen (47 §) rajaamisen vuoksi tehdystä päätöksestä tai eliölaajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevasta kiellosta (49 §) aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa, hänellä on oikeus saada valtiolta siitä täysi korvaus. Perusteluiden mukaan merkityksellisen haitan katsottiin olevan vähäistä haittaa suuremman, mutta huomattavaa haittaa pienemmän. Käytännössä korvauskynnys on varsin alhainen, asetuen viime vuosina noin 2000–3000 euron tuntumaan.

Korvausjärjestelmän osalta lakiin ei liity erityisen merkittäviä korjaustarpeita. Korvausjärjestelmää pidetään suhteellinen toimivana, joskin korvausten tasoa pidetään jossain määrin alhaisena. Lakia on tarpeen joiltain osin tarkentaa ja täsmentää, ja esimerkiksi korvausten osalta olisi harkittava luonnonsuojelulain kielloista maanomistajalle mahdollisesti aiheutuvien kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamista.

Lain tavoitteena olevan luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja sen edistämisen näkökulmasta on lain keinovalikoimaa syytä monipuolistaa. Luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmä on nykyisessä laissa varsin vaatimaton, ja sen vahvistaminen olisi tarpeen. Esimerkiksi nykyinen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksellä 2012 ja se kattaa vuodet 2012–2020. Strategian tueksi on laadittu toimintaohjelma, johon asianomaiset ministeriöt ovat sitoutuneet. Strategia ja toimintaohjelma ovat jo vakiintunut osa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja edistämiseen liittyvää kokonaisuutta. Näiden vahvistaminen lainsäädäntötasolla todennäköisesti edistäisi strategian ja toimintaohjelman vaikuttavuutta.

Vuoden 2021 alussa voimaan tulleet säännökset luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemisesta ovat ajantasaiset, eikä niihin ole sinänsä tarpeen tehdä muutoksia. Nykyiset säännökset eivät kuitenkaan mahdollista rahallisen avustuksen tapahtuvaa tukemista, joten tältä osin sääntelyä olisi mahdollista laajentaa.

Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa (2020) on myös tuotu esiin vapaaehtoisuuteen perustuvien toimintaohjelmien säädösperustan vahvistamistarve. Näitä ovat esimerkiksi Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma METSO ja Helmi-elinympäristöohjelma, joiden puitteissa on toteutettu laajasti vapaaehtoista suojelua. Nämä ohjelmat eivät perustu lakiin, vaan valtioneuvoston periaatepäätöksiin. Sääntelemättömyyden voidaan arvioida olevan jossain määrin ongelmallista muun muassa oikeusturvan ja hyväksyttävyyden kannalta sekä toiminnan seurannan, arvioinnin ja läpinäkyvyyden näkökulmasta. Monimutkaisemmista tuen tai kannusteen suuntaamisen periaatteista linjaamisen on katsottu edellyttävän tuekseen lainsäädäntöä. Näin ollen vapaaehtoisten luonnonsuojeluohjelmien tulisi perustua valtioneuvoston päätösten sijaan lakiin.

2.5.9 Ekologinen kompensatio

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin ei sisälly säännöksiä ekologisesta kompensatiosta, minkä vuoksi lain nykytilaa on tältä osin tarpeetonta arvioida laajemmin. Natura-alueiden suojelua koskevassa 66 §:n 4 momentissa tosin säädetään hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävistä, Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Muilta osin kompensatiosta ei kuitenkaan laissa säädetä.

Kansainvälisesti tilanne on toinen. Kompensatiota koskevia säännöksiä on sisällynyt esimerkiksi Saksan luonnonsuojelulainsäädäntöön (Bundesnaturschutzgesetz) vuodesta 1976 lähtien, Ruotsissa (miljöbalken) vuodesta 1998 alkaen ja viime vuosina ympäri maailman niin kehittyneissä kuin kehittyvissä maissa modernina keinoja hillitä biologisen monimuotoisuuden katoa. OECD:n mukaan vuonna 2013 ekologista kompensatiota koskeva sääntely sisältyi ainakin 56 valtion lainsäädäntöön ja vastaavaa lainsäädäntöä valmisteltiin ainakin 13 valtiossa.

2.6 Yhteydet muuhun valmisteilla olevaan lainsäädäntöön

Luonnonsuojelulaki on niin sanottu yleislaki, jota sovelletaan kaikkiin luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluviin hankkeisiin ja toimenpiteisiin. Lakiehdotuksessa tätä peruslähtökohtaa ei esitetä muutettavaksi, vaan luonnonsuojelulakia sovellettaisiin luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. Soveltamisalan osalta merkitystä ei siten ole sillä, onko kyse esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain, ympäristönsuojelulain tai metsälain alaisesta toiminnasta, jos toiminnalla on vaikutusta luonnonsuojelulain suojeltuihin luontoarvoihin. Tällöin myös luonnonsuojelulaki tulee sovellettavaksi. Luonnonsuojelulain tavoitteena oleva monimuotoisuuden turvaaminen ei kuitenkaan voi olla vain luonnonsuojelulain tarkoittamien toimenpiteiden varassa, eikä monimuotoisuuden suojelua voida palauttaa esimerkiksi vain uhanalaisten lajien tai luontotyypien suojeluun. Kyse on laajemmasta kokonaisuudesta, joka liittyy kaikkeen ympäristönkäyttöön ja sitä koskevaan lainsäädäntöön.

Samaan aikaan luonnonsuojelulain uudistamisen kanssa on käynnissä useita luonnon monimuotoisuuden osaltaan vaikuttavia ja luonnonsuojelulakiin linkittyviä uudistuksia. Näistä keskeisimpiä ovat ympäristöministeriössä valmistelussa olevat ilmastolain ja maankäyttö- ja rakennuslain uudistukset. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä kaivoslain uudistaminen, joka sekin kytkeytyy eri tavoin luonnonsuojelulakiin. Näillä lakiuudistuksilla on monia raja- ja yhdyspintoja, sekä yhteisvaikutuksia, jotka on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan luonnonsuojelulain valmistelussa huomioon. Osaltaan nämä muut käynnissä olevat lakihankkeet voivat vaikuttaa luonnonsuojelulakia koskevan ehdotuksen sisältöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain, ilmastolain ja kaivoslain valmistelu on edelleen kesken. Lakiuudistusten yhteisvaikutusten arvioinnin osalta eri hankkeiden samanaikaisuus asettaa haasteita, koska valmisteilla olevat lakihankkeet ovat itsenäisiä, ja niiden sisältö saattaa valmistelun aikana muuttua. Luonnonsuojelulakia koskevassa valmistelussa on pidetty yhteyttä muihin hankkeisiin, ja pyritty siten huolehtimaan eri lakien välisistä suhteista.

Luonnonsuojelulain näkökulmasta keskeinen lähtökohta on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, mitä voidaan edistää myös muulla ympäristölainsäädännöllä. Esimerkiksi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain maakunta-, yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksissa on eri tavoin huomioitu luontoarvojen turvaaminen, ja lain uudistamista koskevissa ehdotuksissa tätä pyritään vahvistamaan. Tämä vahvistaa osaltaan myös yhteyttä luonnonsuojelulain ehdotukseen, jonka mukaan uhanalaiset luontotyypit ja lajit on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavaa hyväksyettäessä. Tältä osin luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja

rakennuslain uudistukset tukevat tavoitteiltaan toisiaan, ja luovat lakien välille monimuotoisuutta edistäviä linkkejä. Luonnonsuojelulain ehdotuksilla ei kuitenkaan aseteta uusia velvoitteita kaavojen valmisteluun, vaan lähinnä täsmennetään ja tarkennetaan sääntelyä.

Ilmastolain osalta suhde luonnonsuojelulakiin on hieman toisenlainen, koska ilmastolaki on luonteeltaan pitkälti puitelaki, joka rakentuu erilaisten suunnittelujärjestelmien varaan. Luonnonsuojelulain ehdotusten osalta etenkin tavoitteiden yhdenmukaisuus ja eri suunnitteluvälineiden yhteensovittaminen ovat keskeisiä keinoja hallita lakien välisiä kytkentöjä. Esimerkiksi luonnonsuojelulakiin ehdotettavat kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma sekä näihin liittyvä alueellinen toimeenpanosuunnitelma mahdollistavat ilmastolain tarkoittamien suunnitteluinstrumenttien huomioon ottamisen, ja edistävät lakien yhteensovittamista. Tämänkaltainen kokonaisvaltainen monimuotoisuuden turvaamisen ja ilmastomuutoksen torjunnan välinen suunnittelu on tärkeää, jotta eri lakien väliset tavoitteet tukevat toisiaan. Samalla se tarjoaa myös keinon hallita monimuotoisuuden turvaamisen ja ilmastotavoitteiden välisiä mahdollisia ristiriitoja. Esimerkiksi arvokkaiden luontoalueiden suojeleminen ja toisaalta ilmaston kannalta kestävien energia- ja infrastruktuurihankkeiden edellyttämä alueiden hyödyntäminen saattavat joissakin tilanteissa olla osin ristiriidassa keskenään. Eri lakien toisiinsa liittyvät suunnitteluvälineet vähentävät näitä ristiriitoja.

Voimassa olevaan ilmastolakiin sisältyy myös säännös tieteellisesti asiantuntijaelimestä, ilmastopaneelistä. Ilmastolain uudistamisen yhteydessä säännöstä ollaan osin tarkentamassa. Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan säännöstä Luontopaneelistä, joka olisi lähtökohdiltaan ilmastolain ilmastopaneelia vastaava. Sääntelyn yhdenmukaisuuden varmistamiseksi luonnonsuojelulain säännös Luontopaneelistä vastaisi mahdollisimman pitkälti ilmastolain ilmastopaneelistä säädettyä.

Kaivoslain uudistamisen osalta merkitystä on esimerkiksi malminetsinnän ja kaivostoiminnan vaikutuksilla luonnonsuojelulain suojaamiin luontoarvoihin. Voimassa oleva lainsäädäntö ei ole tässä suhteessa erityisen selkeää, ja tähän on pyritty kiinnittämään valmistelussa huomiota. Yhtenä lakien välisenä erityiskysymyksenä on malminetsinnän suhde luonnonsuojelulain tarkoitamiin luonnonsuojelualueisiin. Nykytilanteessa malminetsintä on ollut mahdollista Metsähallituksen luvalla myös luonnonsuojelualueilla, mutta uudessa luonnonsuojelulaissa ehdotetaan tämän mahdollisuuden poistamista. Tällä muutoksella on useita, eri suuntaan ulottuvia vaikutuksia. Luonnon monimuotoisuuden kannalta on perusteltua pitää suojelemaan osoitetut, rajatut ja luontoarvoiltaan erityisen arvokkaat alueet malminetsinnän ja kaivostoiminnan ulkopuolella. Kielto saattaa kuitenkin asettaa joitakin rajoituksia elinkeinotoiminnan harjoittamiselle.

Kaikkia edellä mainittuja lakihankkeita yhdistää myös tarve ottaa huomioon saamelaisen oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Tältä osin eri laeissa pyritään sääntelyyn yhdenmukaisuuteen, siinä määrin kuin se lakien soveltamisalojen puitteissa on mahdollista.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojeleminen luonnonsuojelulain toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamisen myötä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi ja hidastamiseksi. Ehdotuksella pyritään myös lisäämään luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä tehostamaan hallinnollisia menettelyjä. Näiden ohella ehdotuksen tavoitteena on osaltaan selkeyttää luonnonsuojelulain roolia osana muuta ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä.

Ehdotuksessa otetaan huomioon myös luonnonsuojelulain yhteydet muuhun keskeiseen maankäyttöön liittyvään sääntelyyn sekä tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Lisäksi ehdotuksessa otetaan huomioon perustuslain tulkinnat muun muassa lailla ja asetuksella säätämisen suhteista sekä ympäristöperusoikeuden merkityksestä, joka on kehittynyt luonnonsuojelulain säätämisen jälkeen. Näiden ohella ehdotuksessa kiinnitetään huomiota kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuteen ja oikeusturvaan sekä saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytysten turvaamiseen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Aluksi

Luonnonsuojelulain uudistuksen valmistelussa voimassa olevaa lakia on tarkasteltu läpileikkaavien teemojen kautta. Nämä teemat ovat olleet lajien ja luontotyyppien suojelun vahvistaminen, ilmastonmuutos, luontotiedon hallinta ja luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kannustimet. Lisäksi erillisessä projektiryhmässä on valmisteltu ekologista kompensatiota osana luonnonsuojelulain uudistusta. Teemataustatarkastelun puitteissa voimassa olevaa lakia ehdotetaan täydennettävän ja tarkistettavan useassa kohdin. Muutosehdotuksia kohdistuu voimassa olevan luonnonsuojelulain kaikkiin lukuihin ja lisäksi lakiin ehdotetaan eräitä kokonaan uusia lukuja. Useat ehdotuksista toteuttavat samanaikaisesti useampia teemoja: esimerkiksi luontotiedon hallintaa vahvistamalla vastataan osaltaan niin lajien ja luontotyyppien suojelun tarpeisiin kuin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin haasteisiin.

4.1.2 Luonnonsuojelulain yleiset säännökset

Voimassa oleva luonnonsuojelulain 1 luku sisältää säännökset lain tavoitteesta, soveltamisalasta, luonnonsuojelun hallinnosta sekä suotuisasta suojelutasosta ja luontovahingosta. Lisäksi luvussa on yleiset säännökset luonnonsuojelulailla täytäntöön pantavista Euroopan unionin direktiiveistä sekä luonnonsuojelun alaan kuuluvista kansainvälisistä sopimuksista. Luonnonsuojelulain uudistuksen valmistelussa on todettu tarve selkeyttää ja toisaalta laajentaa lukua eräiltä osin. Luonnonsuojelun hallinnosta säädettäisiin kokonaan uudessa 2 luvussa nykyisen 1 luvun 6 §:n suppean sääntelyn sijaan. Luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä ajantasaisitettaisiin. Lisäksi luvussa säädettäisiin uusina eräistä luonnonsuojelulain kannalta keskeisistä määritelmistä, luonnonsuojelussa sovellettavasta varovaisuusperiaatteesta, selvilläolosta, ympäristötietoisuuden edistämisestä sekä saamelaiskulttuurin suojasta.

4.1.3 Luonnonsuojelun viranomaiset ja hallinto

Voimassa olevassa laissa luonnonsuojelun hallinnosta säädetään 6 §:ssä. Pykälässä mainitaan ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan tehtävät. Sääntelyä on pidettävä nykyisessä muodossaan suppeana. Ehdotuksessa luonnonsuojelun viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtävistä säädettäisiin uudessa luvussa. Samalla viranomaisten tehtävien määrittelyä ajantasaisitettaisiin, selkeytettäisiin ja yhtenäistettäisiin suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön. Luvussa säädettäisiin luonnonsuojelun valtion viranomaisista, luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisista sekä kunnan ja Suomen Luontopaneelin tehtävistä.

4.1.4 Luonnonsuojelusuunnittelu

Luonnonsuojelusuunnittelua koskevaa lukua täydennettäisiin vastaamaan nykyistä käytäntöä. Luonnonsuojeluhjelmien ohella laissa säädettäisiin kansallisesta biodiversiteettistrategiasta ja

toimintaohjelmasta. Lisäksi lakiin tuotaisiin oikeusperusta vapaaehtoisille luonnonsuojelun toimenpideohjelmille. Osallistumista koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin ja se koottaisiin omaan pykälään luonnonsuojelusuunnittelua koskevassa luvussa.

Voimassa olevassa luonnonsuojeluasetuksessa säädetään luonnonsuojelun seurannasta. Tätä koskeva sääntely siirrettäisiin lakiin ja sitä tarkennettaisiin. Tietoon perustuvan ympäristö- ja luontopolitiikan turvaamiseksi tarvitaan jatkuvia pitkäaikaisia seurantoja, joiden avulla eri eliöryhmien ja luonnon eri tasojen muutoksista syntyy kokonaiskuva.

4.1.5 Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa on tunnistettu taloudellisten ohjauskeinojen merkitys: ”On tarpeen kehittää luonnonhoitoon ja ennallistamiseen kannustavia rahoitusinstrumentteja”. Tarve tukemiseen konkretisoituu erityisesti luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen sekä maisema-alueiden hoitotoimissa, jotka nykyjärjestelmässä perustuvat vakiintuneeseen käytäntöön. Näitä hoitotoimenpiteitä on nykyisin toteutettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk- sen ja kohteen omistajan väliseen sopimukseen perustuen. Toiminnan asianmukaisen järjestä- misen ja sen edelleen kehittämisen on kuitenkin katsottu edellyttävän lainsäädäntöperustan vah- vistamista. Luonnonsuojelulain muutoksella 732/2020 lakiin sisällytettiin tavaroiden tai palve- luiden muodossa ennallistamiseen ja hoitoon liittyviin edistämistoimiin myönnettävää tukea koskevat säännökset. Näihin ehdotettaisiin nyt vain vähäisiä tarkennuksia sekä lisättäisiin sään- nös rahallisesta avustuksesta. Avustusta voitaisiin myöntää hankkeisiin ja toimenpiteisiin luon- non monimuotoisuuden ja luonnon- ja kulttuurimaiseman suojelun ja hoidon edistämiseksi. Avustusta voitaisiin myöntää myös luonnon monimuotoisuutta koskevaan tutkimukseen ja ke- hitystyöhön.

4.1.6 Luonnonsuojelualueet

Luonnonsuojelualueita koskevaan lukuun ehdotetaan tehtäväksi useita tarkennuksia ja teknis- luonteisia ajantasaistuksia. Muutoksia esitetään luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyk- siin, valtion luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännöksiin sekä yksityisen luonnonsuojelualu- een perustamiseen, rauhoitusmääräysten antamiseen ja niistä poikkeamiseen. Ehdotuksiin sisäl- tyy myös ehdotus, jonka mukaan Metsähallitus ei enää jatkossa voisi myöntää lupaa malminet- sintään luonnonsuojelualueilla.

Kansallispuiston vähimmäispinta-alaa ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 1 000 hehtaarista 3 000 hehtaariin. Velvoite ekologiseen kompensatioon ehdotetaan koskemaan tilannetta, jossa valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksella taikka elinkeino-, liikenne- ja ympäristö- keskuksen päätöksellä perustetun suojelualueen suojelusta luovuttaisiin osittain tai kokonaan. Eräiden metsästyksen liittyvien toimintojen sekä vieraskasvilajien poistamisen sallittavuutta luonnonsuojelualueilla selkeytettäisiin ja sujuvoitettaisiin.

Luonnonsuojelualuelukua myös muutettaisiin rakenteellisesti siten, että aiempi luvun sisäinen jaottelu luonnonsuojelusta valtion omistamilla alueilla ja luonnonsuojelusta yksityiselle kuulu- valla alueella poistettaisiin. Tällä muutoksella selkeytettäisiin ja parannettaisiin luvun luetta- vuutta. Jaottelun poistamisella ei olisi suoria muutoksia voimassa olevien pykälien aineelliseen sisältöön. Luonnonmuistomerkkejä koskeva sääntely ehdotetaan siirrettäväksi luonnonsuojelu- alueluvusta maisemansuojelua koskevaan lukuun.

4.1.7 Luontotyyppien suojeleminen

Luontotyypit ovat luonnon monimuotoisuuden kattavin taso ja niiden suojeleminen turvaa samalla useita, osin toisistaan riippuvaisia saman elinympäristön eliölajeja. Lajien uhanalaisuuden tärkein syy on niiden elinympäristöjen heikkeneminen. Luontotyyppien suojeleminen täydentää luonnonsuojelualueverkostoa edistämällä Suomen luonnon alueellisen ja ekologisen vaihtelun säilymistä, luontokohteiden kytkeytyvyyttä ja luonnon kestävyyttä muuttuvissa oloissa. Osa luontotyypeistä vaatii ominaispiirteidensä säilymiseksi myös hoitoa ja kunnostusta.

Ehdotuksessa luontotyyppien suojeleminen keinovalikoimaa vahvistettaisiin. Lain 7 lukuun lisättäisiin säännökset uhanalaisista luontotyypeistä, uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamisesta ja tiukasti suojelluista luontotyypeistä. Valtioneuvostolle säädettäisiin valtuus antaa asetus uhanalaisista luontotyypeistä ja niiden määrittämisestä vastaavalla tavalla kuin uhanalaisten lajien osalta säädetään voimassa olevassa laissa. Rajauspäättömenettelyn piirissä olevia suojeltujen luontotyyppien listausta tarkistettaisiin, ja luontotyyppien määrittämät ajantasaistettaisiin viimeisimmän uhanalaisuustiedon valossa. Luontotyyppien suojeleminen lukuun lisättäisiin ekologista kompensatiota koskeva velvoite luontotyyppien suojeleminen poikkeamiseen. Lisäksi ehdotetaan, että myös vesilain 2 luvun 11 §:n säännöksiä eräiden vesiluontotyyppien suojeleminen vahvistettaisiin.

Lisäksi säädettäisiin uhanalaisten luontotyyppien kunnostus- ja hoitotoimenpiteiden toteuttamisesta sekä mahdollistettaisiin avustuksen myöntäminen luontotyyppien suojelemaan ja hoitoon. Lain 1 lukuun lisättäisiin myös luontotyyppien määrittäminen.

4.1.8 Lajien suojeleminen

Eliölajien suojeleminen on keskeinen luonnon monimuotoisuuden oikeudellinen suojeleminen. Nykyisen luonnonsuojelulain keskeiset eliölajeihin kohdennetut suojeleminen ovat eläin-, kasvi- ja sienilajien rauhoittaminen sekä lajien elinympäristöjen ja esiintymispaikkojen suojeleminen. Näiden ohella myös luonnonsuojelualueiden perustaminen, Natura 2000 -verkosto ja muiden luonto- ja lintudirektiivin lajisuojelusäännösten toimeenpäättäminen sekä lajien kaupan ja vaihdannan säätely edistävät osaltaan eliölajien suojeleminen. Luonnonsuojelulain säännöksiä sovelletaan valtaosaan Suomessa luonnonvaraisina esiintyvistä eläin- ja kasvilajeista, lukuun ottamatta joitakin metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviin kalalajeja.

Eliölajien tehokkaan suojeleminen toteutumisen kannalta selkiytettäisiin nykyistä luonnonsuojelulain eliölajien suojeleminen koskevaa lukua, vahvistettaisiin uhanalaisten lajien suojeleminen sekä eriyttäisiin eliölajien kauppaa ja vaihdannaa koskevat säännökset omaksi luvukseksi. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset muun muassa Suomessa uutena löydettyjen lajien suojeleminen sekä edistettäisiin ilmastonmuutoksen voimakkaasti uhkaamien lajien säilymistä avustetun leviämisen keinoin. Pyrkimyksenä on myös lähentää eliölajien suojeleminen koskevaa säätelyä luontotyyppiä koskevan luvun säännöksiin, jotta eliölajien ja luontotyyppien suojeleminen tukisivat paremmin toisiaan.

Eliölajien vaihdannaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevat säännökset sisältyvät voimassa olevassa laissa lajien suojeleminen koskevaan lukuun. Lakia ehdotetaan selkeytettäväksi siirtämällä uhanalaisten lajien kansainvälistä ja EU:n sisäistä kauppaa ja vaihdannaa, muuta tuontia ja vientiä sekä rauhoitettujen tai CITES-sopimuksen piiriin kuuluvien lajien hallussapitoa koskeva säätely pääosin erikseen lukuun 9.

4.1.9 Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Luonnonsuojelulakiin lisättäisiin uusi luku ekologisen kompensaation toteuttamisesta. Luvussa säädettäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen hyvittämisestä ja luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta. Ekologinen kompensaatio olisi tarkoitus saattaa portaittain osaksi lainsäädäntöä siten, että lain siirtymäsäännöksellä mahdollistetaan luonnonarvojen tuottamistoiminnan ja vapaaehtoisen kompensoinnin käyttöönotto luonnonsuojelulain voimaantulon yhteydessä, mutta velvoittava sääntely kompensaatioedellytyksen liittämisestä poikkeamislupiin säädettäisiin astumaan voimaan vasta myöhemmin, kun säännösten soveltamiseen liittyvä pilotointi on toteutettu.

Ekologinen kompensaatio on taloudellinen ohjauskeino, joka aiheuttaja vastaa -periaatteen mukaisesti sisällyttää luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien haittojen kustannukset hankkeen toteutuskustannuksiin. Velvollisuus hyvittää toiminnan aiheuttamat haitat kannustaa taloudellisesti toiminnanharjoittajaa noudattamaan mitigaatiohierarkiaa, eli välttämään luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia haittoja ja lieventämään niitä, jotta hyvitetävät haitat jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

Monikansalliset yritykset, joiden toiminnalla on toistuvia ja huomattavia ympäristövaikutuksia, käyttävät vuonna 2004 perustetun Business and Biodiversity Offsets Programmen (BBOP, <http://bbop.forest-trends.org/>) kehittämää ekologisen kompensaation toimintamallia. Ekologinen kompensaatio toimii konfliktin hallinnan välineenä erityisesti sellaisissa kansainvälisissä suurhankkeissa, joiden ympäristövaikutukset ovat omiaan aiheuttamaan ympäristökiistoja. Myös kansainväliset rahoitusmarkkinatoimijat ovat lisänneet ekologisten haittojen huomioimisen osaksi lainoitettavien toimijoiden arviointia. Mm. Kansainvälinen rahoitusyhtiö (International Finance Corporation), Aasian kehitys pankki (ADB), Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankki (EBRD), Euroopan investointipankki (EIB), Latalalaisen Amerikan kehitys pankki ryhmä (IDB), Kiinan kehitys pankki (CDB) sekä Equator Principles -periaatteisiin sitoutuneet rahoituslaitokset edellyttävät lainoittamiltaan hankkeilta kokonaisheikentämättömyyden periaatteen noudattamista. Kestävää sijoittamista helpottavasta kehiksestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamista koskevan asetuksen (EU) 2020/852 mukaan 17 artiklan mukainen ”ei merkittävää haittaa” (do no significant harm) -tavoite myös luontotyyppien ja lajien suojelutilanteen heikentämättömyydestä sisältyy 3 artiklassa määriteltyihin ympäristön kannalta kestävän taloudellisen toiminnan kriteereihin.

EU:n biodiversiteettistrategiassa vuodelta 2011 (Euroopan unionin neuvosto 11249/11) määriteltiin ekologinen kompensaatio tarkoittamaan: ”yhdeällä maantieteellisellä tai muutoin määritellyllä alueella tapahtuneet menetykset säilyttämisessä / luonnon monimuotoisuudessa kompensoidaan toisaalla saaduilla hyödyillä edellyttäen, että periaate ei johda EU:n luonnonsuojelulainsäädännön nojalla suojellun olemassa olevan luonnon monimuotoisuuden minkäänlaiseen heikentymiseen”. Biodiversiteettistrategian käytännön toimenpidesuunnitelman mukaan komission piti tehdä vuoteen 2015 mennessä ehdotus aloitteeksi kompensaatiojärjestelmästä, jolla olisi varmistettu, ettei tapahdu ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen nettohävikkiä. Komission perustama työryhmä selvitti ”no net loss” -tavoitetta kesäkuussa 2013 valmistuneessa raportissaan, mutta komissiolta ei edelleenkään ole tullut ehdotusta yhteisön lainsäädännöksi.

Suomessa valtioneuvoston periaatepäätöksellä 20.12.2012 hyväksytyn biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman loppuarvioinnin toimenpide-ehdotuksissa suositeltiin ”ei biodiversiteetin nettohävikkiä” -periaatteen sisällyttämistä lainsäädännön kehittämisen kautta kaikkeen maan, vesien ja luonnonvarojen käyttöön sekä sen rinnalla vapaaehtoisen nettopositiivisen vai-

kutuksen -periaatteen käyttöön oton edistämistä (Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:36, s. 309–310).

Ekologisen kompensaation tarve keinona pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen tunnistettiin luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa (2020). Sitä ehdotettiin luontotyyppi-suojelun poikkeamisluvan myöntämisen edellytykseksi etenkin silloin, kun poikkeamisluvan perusteena on yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen. Lisäksi arvioinnissa suositeltiin sen käyttöön ottamista luonnonsuojelulain mukaisiin poikkeamislupiin ja laajemminkin hankkeisiin, joissa luontoarvojen heikentämistä ei voida välttää.

Luonnonsuojelulakiin ehdotettavilla ekologisen kompensaation säännöksillä vastattaisiin sekä tunnistettuihin kansallisiin kehittämistarpeisiin, että yritysten ympäristövastuun osoittamistarpeeseen. Lakiin ehdotetaan ekologisen kompensaation määritelmää lukuun 1, heikennysten hyvittämisvelvollisuutta luontotyyppien ja elinympäristöjen suojelusta poikkeamista koskeviin sekä luonnonsuojelualueista luopumiseen liittyviin säännöksiin ja lukua 11, jossa säädettäisiin sekä suojelusta poikkeamisesta aiheutuvan heikennyksen hyvittämisestä, että luonnonarvojen tuottamisesta ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisesta.

4.1.10 Luonnonsuojelun tiedonhallinta

Luonnonsuojelulakiin lisättäisiin ehdotuksella uusi luku luonnonsuojelun tiedonhallinnasta.

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin ei sisälly säännöksiä luontotietojen käsittelystä tai niitä koskevista tietojärjestelmistä, vaan niistä on säädetty luonnonsuojeluasetuksessa. Voimassa olevan luonnonsuojelusetuksen 3 §:ssä säädetään luonnonsuojelun tietojärjestelmästä, johon asetuksen mukaan merkitään luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset sekä muut luonnon- ja maisemansuojelun suunnittelun, toteuttamisen, valvonnan ja tutkimuksen kannalta tarpeelliset tiedot siten kuin ympäristöministeriö tarkemmin määrää. Ehdotuksella voimassa olevaa luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskeva sääntely ajantasaistettaisiin ja siirrettäisiin lakiin. Samalla sääntelyä täydennettäisiin vastaamaan muun muassa tietosuojalainsäädännön ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) vaatimuksia, sekä yhtenäistettäisiin sääntelyä erityisesti suhteessa ympäristönsuojeluasioissa käytössä olevaan ja ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Tiedonhallintaa koskevaan lukuun koottaisiin ja osin lisättäisiin säännökset luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen päätösten tiedoksi antamisesta.

4.1.11 Luonnonsuojelun toteuttaminen ja korvaukset

Luonnonsuojelun toteuttamista koskevaa lukua 12 ehdotetaan täydennettäväksi menettelysäännöksellä, joka koskee alueiden hankintaa valtiolle. Uudessa pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelutarkoituksiin tehtävistä hankinnoista ja todettaisiin niihin liittyvät viranomaisten vastuut. Ehdotettavan lain 3 luvussa tarkoitettujen ohjelmien ja Natura 2000 -verkoston suojelun toteuttamiseksi, olemassa olevan luonnonsuojelualueverkoston täydentämiseksi tai muutoin luonnonsuojelutarkoituksessa voitaisiin hankkia alueita valtion omistukseen. Tämä vastaisi sinänsä jo vakiintunutta käytäntöä, eikä siten merkitsisi uutta velvoitetta viranomaisille. Selkeyden vuoksi lakia olisi kuitenkin hyvä täydentää menettelyä koskevalla säännöksellä.

Luonnonsuojelulain korvaussääntelyä tarkennettaisiin ja täydennettäisiin. Voimassa olevaan korvausmenettelyä koskevaan pykälään lisättäisiin viittaukset ehdotettaviin uusiin suojelupäätöksiin. Lisäksi säädettäisiin kumulatiivisten haittojen huomioon ottamisesta laissa tarkoitettua

kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle päätöksistä mahdollisesti koituvaa merkityksellistä haittaa määriteltäessä. Luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen päätösten maksuttomuutta laajennettaisiin kannustavuuden ja hyväksyttävyyden lisäämiseksi eräiltä osin.

4.1.12 Luonnonsuojelun valvonta, rangaistukset ja muutoksenhaku

Luonnonsuojelulain valvontaa tehostettaisiin lisäämällä lukuun 14 säännökset valvonnan järjestämisestä, sitä toteuttavista viranomaisista ja viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Luonnonsuojelurikoksia koskevien säännösten vaikuttavuutta tehostettaisiin säätämällä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asianomistajuudesta rikosasiassa. Vireillepanoa koskeva säännös siirrettäisiin omaan pykäläänsä. Menettämisseuraamusta ja haltuunotto-oikeutta koskevia pykäläiä ajantasaistettaisiin.

Muutoksenhakua koskeviin voimassa olevan lain pykälisiin ehdotetaan eräitä muutoksia. Rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeutta osin laajennettaisiin, sekä alueellisesti että asiallisesti. Jatkossa näiden yhdistysten valitusoikeutta ei enää rajattaisi paikallisiin ja alueellisiin yhdistyksiin, vaan valitusoikeus koskisi toimialueellaan kaikkia sellaisia rekisteröityjä yhteisöjä, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Myös asiallisesti valitusoikeutta yksinkertaistettaisiin ja osin laajennettaisiin poistamalla tiettyjä poikkeuslupia koskevat valitusoikeuden rajaukset. Muutoksilla edistettäisiin perustuslain 20 §:n mukaista osallistumisoikeutta ja yhtenäistettäisiin luonnonsuojelulain muutoksenhakua koskevaa sääntelyä suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön.

4.1.13 Saamelaisten oikeudet

Lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta. Säännösten tarkoituksena on varmistaa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien huomioon ottaminen luonnonsuojelulain toimeenpanossa. Viranomaisten tulee ehdotettavan säännöksen mukaan huolehtia siitä, ettei luonnonsuojelulain toimeenpanosta aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin. Viranomaisen tulisi myös mahdollisuuksien mukaan edistää saamelaisten mahdollisuuksia kehittää kulttuuriaan. Ehdotus sisältäisi myös niin sanotun heikentämiskiellon. Luonnonsuojelulain nojalla annettavasta päätöksestä ei saisi aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella.

Saamelaisten oikeuksien kannalta olennainen on myös ehdotettavan lain 56 §, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla valtion luonnonsuojelualueilla on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Pykälä vastaa voimassa olevan lain 16 §:ää, jota ei nyt ehdotettavalla lailla sisällöllisesti muutettaisi.

Luonnonsuojelun alueen ja maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnittelussa otettaisiin jatkossa erityisesti huomioon saamelaisten oikeudet ja perinteisen tiedon merkitys. Hoito- ja käyttösuunnitelma laadittaisiin saamelaisten kotiseutualueella vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa siten, että saamelaisten perinteinen tieto on osa suunnittelun tietoaineistoa. Perinteisen tiedon hankkimisessa ja hyödyntämisessä noudatettaisiin vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta.

4.1.14 Ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Luonnonsuojelualueet ja niiden kytkeytyneisyys ovat tärkeitä ilmastomuutokseen sopeutumisen ja ilmastomuutoksen hillinnän kannalta. Oikein suunnattuna lainsäädännölliset keinot luonnonsuojelualueverkoston tukemiseksi ja kehittämiseksi tukevat samalla myös luonnon sopeutumista ilmastomuutokseen. Luonnon monimuotoisuutta voidaan pyrkiä turvaamaan kohdennetuilla toimilla tilanteessa, jossa ilmastomuutos etenee ja heikentää lajien ja luontotyyppien selviytymismahdollisuuksia. Turvaamalla monimuotoisuutta voidaan yleisesti edistää ekosysteemien kykyä vastustaa erilaisia häiriötilanteita ja palautua niistä.

Luonnonsuojelulain keinoin voidaan vaikuttaa myös ilmastomuutoksen hillintään. Luonnonsuojelualueita on tällä hetkellä yhteensä noin 2,2 milj. hehtaaria, ja ne edustavat merkittävää hiilivarastoa sekä toimivat myös merkittävänä hiilinieluna. Myös luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suojelu lähtökohtaisesti tukee hiilivarastojen säilyttämistä ja nielujen ylläpitoa.

Ilmastomuutoksen huomioimiseksi luonnonsuojelulakiin ehdotetaan muutoksia. Samalla nämä muutokset edistävät luonnon monimuotoisuuden suojelua turvaamalla lajien elinympäristöjä ja luontotyyppisiä. Ilmastomuutoksen kannalta keskeiset uudet ehdotukset ovat luonnonsuojelulain tavoitesäännöksen täydentäminen ilmastomuutokseen sopeutumisen ja ilmastomuutoksen hillinnän näkökulmalla, lain 1 lukuun ehdotettavat yleinen selvilläolo ja varovaisuusperiaate, luonnonsuojelusuunnittelua ja luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskevat säännökset, ilmastomuutokseen sopeutumista koskevan luonnonsuojelualan perustamisedellytyksen lisääminen, säännös avustetun leviämisen menettelystä sekä avustus luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja hoitoon.

Luonnonsuojelulain yhdeksi tavoitteeksi ehdotetaan lisättävän ilmastomuutokseen sopeutumisen ja ilmastomuutoksen hillinnän edistäminen. Ehdotettava kirjaus konkretisoi monimuotoisuuden vähenemisen ja ilmastomuutoksen keskinäissuhdetta ja kytkentöjä. Luonnonsuojelulaki keskittyy luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja pyrkii siten parantamaan erityisesti luonnon edellytyksiä sopeutua ilmastomuutokseen. Viittaamalla ilmastomuutokseen luonnonsuojelulain tavoitteena vahvistettaisiin edellytyksiä käyttää lain keinoja parantamaan luonnon sopeutumista. Koska ilmastomuutos ei ole staattinen, vaan ajassa etenevä tila, ilmastomuutoksen huomioon ottaminen luo paineita kehittää luonnon monimuotoisuuden turvaamiskeinoja, joilla voidaan nykyistä joustavammin reagoida muuttuviin olosuhteisiin.

Ilmastomuutokseen liittyvät keskeisesti myös ehdotettavat säännökset luonnonsuojelusuunnittelusta ja luonnonsuojelun tietojärjestelmästä. Luonnon monimuotoisuuden ja ilmastomuutoksen kytkökset tunnistamalla ja huomioimalla voidaan varmistaa luonnonsuojelupolitiikan ja ilmastopolitiikan yhteensovittaminen ja johdonmukaisuus. Esimerkiksi ilmastolain suunnittelujärjestelmän mukaisten suunnitelmien valmistelussa olisi mahdollista huomioida luonnonsuojelun tietojärjestelmiin kirjatut tiedot. Ehdotettavat kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia, alueelliset toimeenpanosuunnitelmat, osallistuminen luonnonsuojelusuunnitteluun sekä seuranta tukevat tätä. Kasvava ja koottu luonto- ja seurantatieto auttaa suunnittelemaan ja toteuttamaan hillintätoimia siten, että ne eivät vaaranna luonnon monimuotoisuutta.

Luonnonsuojelulain 1 lukuun ehdotettavat yleinen selvilläoloa koskeva säännös ja varovaisuusperiaate korostavat yleisellä tasolla sekä ilmastomuutoksen hillintää, että siihen sopeutumista. Varovaisuusperiaatteen mukaisesti vakavan vahingon uhatessa pitää pyrkiä vahingon estämiseen tai minimointiin tiedollisesta epävarmuudesta huolimatta. Ilmastomuutoksen hillintä on esimerkki periaatteen soveltamisesta, sillä vahingonuhka on huomattavan vakava ja laaja-alainen, mutta täyttä varmuutta kehityksestä ei ole. Myös sopeutuminen ilmastomuutokseen on

varovaisuusperiaatteen toteuttamista. Selvilläolon merkitys korostuu hillintätoimien suunnittelussa ja toimeenpanossa, koska niillä voi olla myös vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen (esimerkiksi tuulivoiman tai bioenergian käytön merkittävä lisäys).

Ilmastonmuutoksen kannalta keskeisiä ovat myös lain luonnonsuojelualueiden perustamista koskevat säännökset. Ilmastonmuutoksen huomioimiseksi lain 44 §:ssä tarkoitettu luonnonsuojelualue voitaisiin jatkossa saman pykälän 2 momentin 6) kohdan nojalla perustaa myös silloin, jos alueella olisi erityistä merkitystä luontotyyppien ja eliölajien mahdollisuuksille sopeutua ilmastonmuutoksen vaikutuksiin.

4.1.15 Muutokset eräisiin muihin lakeihin

Luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi 21 muuta lakia sekä 12 lakia kansallispuistojen perustamisesta. Suurin osa muutoksista on luonteeltaan teknisluontoisia ja niiden tarkoituksena on pysyttää nykyinen sääntelytila. Merkittävimmät aineelliset muutokset kohdistuvat lakiin arktisten valaiden ja hylkeiden suojelusta, jonka 2 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti koskien pykälän 1 momentissa lueteltujen valaista saatavien tuotteiden tai valaan osien maahantuonnin kiellon ohella myös näiden kauttakulkua Suomen valtion alueen kautta, sekä vesilakiin, jonka luontotyyppisuojeleua koskevaa pykälää uudistettaisiin ja täydennettäisiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutusten arvioinnin toteutus ja sisältö

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on tehty virkatyönä, jossa on hyödynnetty useita erilaisia arviointeja ja selvityksiä. Vaikutusten arviointi on kytketty kiinteäksi osaksi luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen valmistelua ja työryhmätyötä. Vaikutusten arvioinnissa käytettyjä tiedonlähteitä ovat viranomaispäätöksistä kootut tilastotiedot, lainvalmistelussa koottu laaja kirjallinen aineisto, asiantuntija-arvioinnit ja projektiryhmän vaikutusten arvioinnin työpaja, huomiot ja kommentit. Eräiltä osin vaikutusarviointia on täydennetty lisäksi erillisillä selvityshankkeilla.

Vaikutusten arvioinnissa on lisäksi hyödynnetty arvioinnin tueksi perustettua tieteellistä tukiryhmää, joka koostui eri alojen tutkijoista. Tätä on sivuttu jo tämän esityksen valmistelua koskevassa jaksossa 1.2. Tieteellinen tukiryhmä arvioi vuosien 2020 ja 2021 aikana ehdotuksen vaikutuksia itsenäisesti sekä pienryhmissä että yhteisissä työpajoissa, ja on esitellyt työtään myös lakiuudistuksen valmistelun projektiryhmälle. Arviointityötä fasilitoi Suomen tiedeakatemian SOFI-tiedeneuvontahanke. Yhteenveto tieteellisen tukiryhmän näkemyksistä vaikutuksista luonnon monimuotoisuuteen ja talouteen on esitetty taulukkomuodossa näiden jaksojen lopussa.

Arvioinnissa on tarkasteltu ehdotettavan lain merkittävimmät vaikutukset, niiden suunta, ja suuruus sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä. Arviointi kohdistuu lakiehdotuksen vaikutuksiin suhteessa voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin. Ehdotettavassa laissa käsiteltävät teemat sisältyvät ekologista kompensatiota lukuun ottamatta myös voimassa olevaan lakiin, ja merkittävä osa sääntelystä samoin kuin lain keskeinen rakenne säilyy sellaisena kuin se on voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa ja -asetuksessa. Voimassa olevan luonnonsuojelulain vaikutusten osalta on olemassa kattavasti jälkiarviointitietoa tehdyistä toimivuusarvioinneista, joita tältä osin selostetaan lyhyesti seuraavassa.

4.2.2 Voimassa olevan lain vaikutukset toimivuusarviointien mukaan

Pitkään voimassa olleen ja sisällöltään vakiintuneen luonnonsuojelulain vaikutuksia on selvitetty varsin kattavasti. Nykyisen lain vaikutuksia on arvioitu eri tutkimushankkeissa sekä erityisesti lain toimivuusarvioinneissa vuosina 2010 ja 2020. Vuoden 2010 toimivuusarvioinnin yleisenä johtopäätöksenä on, että vaikka vuoden 1996 luonnonsuojelulaki oli aiempaan, vuoden 1923 säädökseen verrattuna merkittävä edistysaskel luonnon monimuotoisuuden suojelussa, se ei ole kyennyt estämään tavoitteena tuolloinkin ollutta monimuotoisuuden heikkenemistä. Syinä ovat erityisesti olleet maankäytön muutokset ja luonnonvarojen käytön intensiivisyys.

Toimivuusarvioinnissa (2010) esitettiin lain vaikuttavuuden parantamiseksi muun muassa kannustinten luomista monimuotoisuuden ylläpitoon, kuten uhanalaisten perinnebiotooppien suojelemaan ja hoitoon, sekä kompensaatiojärjestelmän luomista korvaamaan menetettyjä luontoarvoja. Huomiota tulisi arvioinnin mukaan kiinnittää myös ekosysteemipalvelujen ylläpitoon, luonnonalueiden kytkettyneisyyteen sekä monimuotoisuuden säilymiseen myös suojelualueiden ulkopuolella. Nämä arvioinnin tulokset on otettu ehdotettavan lain valmistelun pohjaksi.

Toimivuusarvioinnin päivityksessä (2020) todettiin erityisesti arvokkaiden luontokohteiden kytkettyneisyyden, niiden ulkopuolisten alueiden maankäytön sekä metsien käsittelyn ja muun luonnonarvojen käytön ohjauksen kaipaavan uusia, vahvempia keinoja monimuotoisuuden turvaamiseksi, esimerkiksi uusia vapaaehtoisia luonnonsuojeluohjelmia tai ekologista kompensatiota. Arvioinnissa todettiin perustelluksi tavoitteeksi luonnonsuojelulaille ekologisten prosessien toimivuus, koska se on edellytyksenä monimuotoisuuden säilymiselle pitkällä aikavälillä. Luonnon monimuotoisuutta ja ekologisia prosesseja tulisi turvata suunnittelemalla suojelualueiden ja niiden ympäristön muodostamaa kokonaisuutta yhdessä, huolehtimalla suojelualueiden kytkettyvyydestä ja edellyttämällä haitallisten vaikutusten lieventämishierarkian käyttöönottoa. Toimivuusarvioinnissa esitettiin lain vaikuttavuuden parantamiseksi luontotyyppi- ja lajisuojelun keinovalikoiman laajentamista, luonnon monimuotoisuutta koskevan tietopohjan ja tiedonhallinnan vahvistamista ja luonnonsuojelun kannustavuuden ja monimuotoisuuden edistämistehtävien kehittämistä.

Luontotyyppien suojelua koskevan 29 §:n mukainen nykyinen rajauspäätösmenettely on arvioinneissa todettu riittämättömäksi, koska kaikki sen kohteena olevat luontotyypit ovat edelleen uhanalaisia eivätkä rajatut alueet ole aina olleet luontotyyppien suojelun kannalta riittävän laajoja, ja koska rajauspäätösmenttely koskee vain pientä osaa maamme luontotyypeistä. Uhanalaisista luontotyypeistä tulisi arvioinnin mukaan säätää luonnonsuojelulaissa ja -asetuksessa vastaavasti kuin uhanalaisista lajeista, ja niiden painoarvoa maankäytön suunnittelussa, hankkeiden vaikutusarvioinneissa ja lupamenettelyissä sekä huomioimista luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksenä tulisi lisätä. Monimuotoisuuden turvaamiseksi myös luontotyyppien hoitoa ja monimuotoisuuden vahvistamista tulisi edistää.

Lajisuojelun vahvistamiseksi arvioitiin tarpeelliseksi mm. vahvistaa uhanalaisten lajien huomioimista alueiden ja maankäytön suunnittelussa ja säätää lajisuojelun vapaaehtoisista keinoista, kuten etäsuojelusta, sekä vahvistaa rauhoitetun linnun pesäpuun merkintävelvoitetta ja edellyttää myös linnuilla rauhoitussäännöksistä poikkeamiseksi suotuisan suojelutason säilyttämistä. Luonnonsuojelulakiin tulisi sisällyttää varovaisuusperiaate, joka jo sisältyy Euroopan unionin Natura 2000 -säännöksiä koskevaan oikeuskäytäntöön. Luonnonsuojelun tiedonhallintaa yleisesti ja uhanalaisten luontotyyppien esiintymätietojen hallintaa erityisesti tulisi arvioinnin mukaan kehittää, ja tietojärjestelmien ylläpidon vastuuta selkeyttää.

Luonnonsuojelulain uudistamisen tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevan sääntelyn ajantasaistaminen, kehittäminen ja sen vaikuttavuuden parantaminen. Nykyinen, vuonna 1997 voimaan tullut luonnonsuojelulaki on osoittautunut sinänsä perusrakenteeltaan toimivaksi, mutta yhteiskunnassa ja muussa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset yhdessä luonnon monimuotoisuuden yhä jatkuvan heikkenemisen kanssa edellyttävät voimassa olevan lain säännösten kokonaistarkastelua, päivittämistä ja tehostamista. Voimassa oleva sääntely on kuitenkin edelleen osin ajanmukainen. Lakiehdotus sisältääkin säännöksiä, joihin ei suhteessa voimassa olevaan lakiin ehdoteta merkittäviä muutoksia tai muutokset ovat vain teknisluonteisia.

4.2.3 Ehdotettavan lain vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen

Lain tavoitteet ja periaatteet

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin luonnonsuojelun tavoitteeksi voimassa olevan lain mukaisesti Suomessa luonnonvaraisten eliölaajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusina itsenäisinä säännöksinä varovaisuusperiaatteesta ja selvilläolosta sekä saamelaiskulttuurin suojasta. Ehdotetut muutokset täydentäisivät ja tukisivat monimuotoisuuden ylläpitämisen tavoitetta välillisesti, vaikka tavoitesäännös sekä muut uudet säännökset ympäristöllisistä periaatteista eivät sellaisenaan luo itsenäisiä velvoitteita monimuotoisuuden turvaamista koskevassa päätöksenteossa. Varovaisuusperiaate on vakiintunut osaksi ympäristöoikeudellista harkintaa, ja säätämällä siitä laissa selkeytettäisiin sääntelyä. Varovaisuusperiaatteesta säätäminen alentaisi riskiä, että luonnon monimuotoisuuteen haitallisella tavalla vaikuttava riski jäisi päätöksenteossa arvioimatta.

Luontokasvatuksen ja ympäristötietoisuuden edistäminen luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi säädettäisiin valtion viranomaisten ja kuntien tehtäväksi. Ehdotetun uuden ympäristötietoisuus -säännöksen välilliset positiiviset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen toteutuisivat luonnon monimuotoisuutta koskevan tietoisuuden lisääntymisestä seuraavan reagoinnin ja viime kädessä toiminnan kautta. Toiminta voisi konkretisoida esimerkiksi harkinnanvaraisen tuen hakemisena lajien elinympäristöjen, luontotyyppien tai luonnon- tai kulttuurimaiseman ennallistamiseen, kunnostamiseen ja hoitoon, sekä monimuotoisuusvaikutusten selvittämisessä ja huomioimisessa hankkeiden ja maankäytön suunnittelussa. Ympäristötietoisuuden lisääminen voisi myös yleisesti lisätä myönteistä suhtautumista, ymmärrystä ja tukea luonnonsuojelulle.

Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin luonnonsuojelun viranomaisista nykyistä lakia laajemmin ja tarkemmin ja tätä kautta selvennettäisiin luonnonsuojelutehtävien toimivaltaa ja yhtenäistettäisiin sääntelyä muun ympäristölainsäädännön kanssa. Lakiehdotuksessa on määritelty luonnonsuojelun valtion viranomaiset ja asiantuntijaviranomaiset sekä kunnan tehtävä ja asema luonnonsuojelussa. Valtion viranomaisten ja kunnan tehtävien ja toimivaltasuhteiden selkeyttämisellä olisi välillisiä positiivisia vaikutuksia luonnonsuojelulain vaikuttavuuteen ja luonnon monimuotoisuuden tilaan. Säännös kuntien luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämistehtävästä, yhdessä uusien luonnon monimuotoisuuden edistämiseen tarkoitettujen taloudellisten tukien kanssa, voisi edistää luonnon monimuotoisuuden huomioimista ja lisätä sen painoarvoa alueiden käytön suunnittelussa ja aluekehittämisessä.

Ehdotettavassa laissa olisi uusi säännös Suomen Luontopaneelistä, joka on riippumaton tieteellinen asiantuntijaelin. Luontopaneeli tukisi luonnonsuojelulain toimeenpanoa tuottamalla tieteellistä tietoa päätöksenteon tueksi, ja sillä olisi siten välillinen positiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen. Säätämällä Luontopaneelin tehtävistä ja rahoituksesta vahvistettaisiin

myös EU:n ja kansallisten biodiversiteettitavoitteiden pitkäjänteistä ja johdonmukaista toimeenpanoa ja tutkimustietoon perustuvaa päätöksentekoa.

Luonnonsuojelun suunnittelu ja seuranta

Ehdotettavassa laissa laajennettaisiin osallistavaa ja tavoitteellista suunnittelujärjestelmää monimuotoisuuden turvaamiseksi. Ehdotetut muutokset vahvistaisivat jo olemassa olevien suunnittelukäytäntöjen, kuten kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman ja vapaaehtoisuuteen perustuvan luonnonsuojeluohjelman, sekä luonnonsuojelun seurannan asemaa luomalla niitä koskevan laintasaisen sääntelyn. Uutena osana luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmään ehdotetaan alueellista luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmaa. Esitettyjen muutosten taustalla on tarve huomioida monimuotoisuus ja pysäyttää sen heikkeneminen kokonaisvaltaisemmalla tasolla ja myös varsinaisten suojelualueiden ulkopuolella vaikuttaen.

Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa luonnonsuojelun suunnittelu rakentuu valtioneuvoston hyväksymien luonnonsuojeluohjelmien perustalle, mutta yhtään tällaista ohjelmaa ei lain voimassa ollessa ole saatu laadittua. Voimassa olevan lain mukainen, viranomaisjohtoinen, valtakunnalliseen tasoon keskittyvä luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmä ei kykene turvaamaan luonnon monimuotoisuutta, vaan sen rinnalle tarvitaan uusia suunnittelun keinoja. Alueellisesti mm. kaavoituksen kautta ja vapaaehtoisilla suojeluohjelmilla, kuten Etelä-Suomen Metsien monimuotoisuusohjelma METSO ja Helmi-elinympäristöohjelma, sen sijaan on kyetty edistämään luonnon monimuotoisuuden huomioimista, suojelua ja ennallistamista, joten niihin liittyvien kannustimien kehittäminen ja ohjelmien oikeudellisen aseman vahvistaminen ovat monimuotoisuushyötyjen kannalta perusteltuja.

Luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen olisi ekologisesti vaikuttavimpia keinoja saavuttaa esitysluonnoksen tavoitteet. Merkittävä muutos olisi laintasoinen sääntely alueellisista luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmista, joiden kautta voitaisiin turvata paitsi valtakunnallisesti merkittäviä, myös alueellisesti tärkeitä luonnonarvoja heijastuen maankäytön suunnitteluun ja ympäristönkäyttöön. Ehdotetut säännökset alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelusta ja seurannasta parantaisivat edellytyksiä reagoida alueellisiin olosuhteiden muutoksiin ja tarkistaa suojelun painopisteitä joustavammin vastaamaan niitä. Lisäksi alueellisen toimeenpanosuunnitelman kautta olisi mahdollista lisätä luonnonsuojelun suunnittelun läpinäkyvyyttä ja sitouttaa alueellisia toimijoita ehdotettavan lain tavoitteisiin. Alueellisen luonnonsuojelusuunnittelun toimivuudesta on jo käytännön esimerkkejä. Esimerkiksi 2010-luvulla pitkälle valmisteltu uusi soidensuojelun täydennysohjelma ei lopulta edennyt voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaisesti valtioneuvoston päätöksentekoon, mutta alueellisesti muun muassa Pohjois-Pohjanmaan liitto on toteuttanut merkittävän osan ohjelmasta maakuntakaavoituksen kautta yhteistyössä suojeluohjelmaa valmistelleen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Luonnonsuojelun seuranta koskeva sääntely esitetään nostettavaksi luonnonsuojeluasetuksesta lain tasolle, mikä olisi omiaan lisäämään seurantatehtävien painoarvoa osana luonnonsuojelusuunnittelua, vaikka seurantatehtävät sinällään säilyisivät entisen kaltaisina. Uusi säännös luonnonsuojelun seurannasta vastaa sekä luonnonsuojelun että muun ympäristöllisen päätöksenteon ja alueiden käytön suunnittelun edellyttämiin tietotarpeisiin. Luonnon tilaa koskevaa seurantatietoa hyödyntävät valtion viranomaisten lisäksi kunnat ja yritykset. Seurantatietoa tarvitaan myös esimerkiksi monimuotoisuuden tilaa koskevien yhteenvetöjen ja raportointien tuottamiseksi. Seurannasta säättäminen toimeenpanisi osaltaan myös luontodirektiivin 11 artiklan seurantavelvoitetta.

Luonnonsuojelualueet

Luonnonsuojelualueilla on huomattava merkitys luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle. Vaikutusten arviointi on kohdennettu erityisesti lakiehdotuksen vaikutuksiin suhteessa voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin, ja ehdotuksessa nämä säännökset säilyisivät pääasiassa ennallaan, joten tältä osin luonnonsuojelualueita koskevaa sääntelyä ei ole tarpeen arvioida laajemmin.

Luonnonsuojelualueita koskeviin säännöksiin kuitenkin ehdotetaan eräitä, myös luonnon monimuotoisuuden kannalta merkityksellisiä muutoksia. Näitä ovat erityisesti luonnonsuojelualueiden perustamisedellytysten tarkistaminen, vieraslajien poistamisen helpottaminen, luonnonsuojelualueilla sallittua metsästystä koskevat lievennykset ja tarkennukset sekä malminetsinnän lupamahdollisuuden poistamista koskeva ehdotus.

Luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin esitetään lisättäväksi, että alueella on erityistä merkitystä luontotyyppien ja eliölajien mahdollisuuksille sopeutua ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Säännöksellä tuettaisiin luonnonsuojelualueverkoston kytkeytyvyyttä ja sopeutumista ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, millä olisi positiivisia monimuotoisuusvaikutuksia.

Luonnonsuojelualueilla esitetään sallittavaksi suoraan lain nojalla ilman poikkeuslupaa haitallisten vieraskasvilajien torjuminen ja poistaminen, millä olisi positiivisia monimuotoisuusvaikutuksia. Vieraslajit uhkaavat luonnon monimuotoisuutta muun muassa kilpailemalla alkupe räisen lajiston kanssa resursseista, levittämällä tauteja ja loisia, risteytymällä luonnossa alkupe räisten lajien kanssa, kaventamalla alkuperäisen lajin elinaluetta tai syrjäyttämällä lajin kokonaan.

Metsästystä koskevaa sääntelyä kansallispuistoissa ja muilla valtion luonnonsuojelualueilla esitetään muutettavaksi niin, että haitallisten vieraslajien minkin ja supikoiran pyydystäminen ja tappaminen sallittaisiin suoraan lain nojalla ilman poikkeuslupaa, samoin kuin hirvenajo ja valkohäntäkauriin ajo. Lisäksi metsästyksen sallimisesta valtion luonnonsuojelualueiden perustamisen yhteydessä voitaisiin jatkossa päättää luonnonsuojelualueen perustamisasetuksella, kun voimassa olevassa laissa päätösvalta on rajattu valtioneuvoston asetuksella perustettaviin yli 100 hehtaarin laajuisiin luonnonsuojelualueisiin. Reunaehtona olisi kuitenkin jatkossakin, että metsästys ei vaaranna suojelualueen perustamistarkoitusta tai aiheuta haittaa alueen muulle käytölle. Erityisesti maassa pesivän lintulajiston suojelun kannalta erittäin haitallisten minkin ja supikoiran poistaminen luonnonsuojelualueilta on tärkeää. Voimassa olevan lain mukaan näiden lajien poistaminen edellyttää yleensä poikkeuslupaa, mikä on jossain määrin hankaloittanut poistamista ja lisännyt hallinnollista taakkaa. Metsästyksen harkitun sallimismahdollisuuden myös alle 100 hehtaarin laajuisilla luonnonsuojelualueilla ei laissa säädetyt reunaehdot huomioiden arvioida aiheuttavan erityisiä haitallisia monimuotoisuusvaikutuksia, mutta se voisi välillisesti tuoda positiivisia monimuotoisuusvaikutuksia, mikäli luonnonsuojelualueiden perustamisen hyväksyttävyyden paranisi ja suojelualueiden perustaminen helpottuisi. Metsästystä koskevat näkemyserot ovat merkittävimpiä haasteita valtion luonnonsuojelualueiden perustamiselle voimassa olevan lain mukaisesti.

Ehdotetulla säännöksellä poistettaisiin Metsähallitukselta toimivalta myöntää luonnonsuojelualueelle lupia malminetsintään. Malminetsinnän tavoitteena on kaivostoiminnan käynnistäminen, mikäli malminetsinnän kohteena oleva alue osoittautuu siihen soveltuvaksi. Malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla voi kuitenkin olla huomattavia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Esimerkiksi eduskunnan talousvaliokunta on Kaivoslaki NYT -kansalaisaloitetta koskevassa mietinnössään (TaV 7/2020 vp) arvioinut kansalaisaloitteeseen sisältyvää tavoitetta rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Aloitteen mukaan luonnonarvoiltaan korvaamattomat alueet, kuten kansallispuistot, Natura 2000 -alueet ja muut luonnonsuojelualue-

et, pidetään lähtökohtaisesti kaivostoiminnan ulkopuolella. Talousvaliokunta piti lausunnoissaan luonnonarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelua tärkeänä tavoitteena, todeten, että käynnissä olevan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä tulee arvioida luonnonsuojelulain suhdetta kaivostoimintaan ja ottaa tässä yhteydessä huomioon kansalaisaloitteessa esiin tuodut näkökohdat, arvioida ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta ja esittää tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja tavoitteiden toteuttamiseksi.

Talousvaliokunta toteaa, että kaivostoiminta vaikuttaa aina ympäristöönsä, ja malmirikkaiden tai kalkkipitoisten alueiden kasvillisuus on usein poikkeuksellista. Suomen ympäristökeskuksen selvityksen mukaan kaivostoiminta on aiheuttanut tai tulee aiheuttamaan uhkaa yli 200 lajille ja useille luontotyypeille. Arvioitaessa kaivostoiminnan ympäristö- ja biodiversiteettivaikutuksia talousvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä erottaa toisistaan malmipotentialiset alueet ja varsinaiset kaivosalueet: matka malminetsinnästä kaivostoimintaan on pitkä, ja kaivosten yhteispinta-ala on hyvin pieni murto-osa metallogeenisten vyöhykkeiden pinta-alasta. Tästä huolimatta nykyisten kaivospiirien sisällä on yli 500 uhanalaisten kasvi- tai eläinlajien havaintopaikkaa.

Koska luonnonsuojelualueiden perustamistarkoituksena on arvokkaiden luontoarvojen turvaaminen, ehdotus edistäisi luonnonsuojelualueiden luontoarvojen säilymistä ja niihin kohdistuvien uhkien välttämistä. Tällä olisi luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta merkittävä positiivinen vaikutus. Geologinen tutkimus ja malminetsintä on jo voimassa olevan luonnonsuojelulain nojalla kielletty kolmessa kansallispuistossa: Kurjenrahkan, Repoveden ja Leivonmäen kansallispuistoissa ei niiden perustamisesta annettujen lakien nojalla sovelleta geologisen tutkimuksen ja malminetsinnän poikkeusluvalla mahdollistavaa voimassa olevan luonnonsuojelulain 15 §:n 1 momentin 7 kohtaa.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Uudella ehdotetulla säännöksellä lain 4 lukuun täydennettäisiin luonnon monimuotoisuutta edistäviä taloudellisia ohjauskeinoja siten, että niihin sisällytettäisiin lajien elinympäristöjen vapaaehtoisten hoito- ja kunnostustoimien taloudellinen tukeminen rahallisella avustuksella valtion varoista. Avustuksella olisi sen tulevasta volyyymistä riippuen merkittäviä positiivisia monimuotoisuusvaikutuksia. Avustuksella toteutettavat hoito- ja kunnostustoimenpiteet ovat välttämättömiä uhanalaisten lajien ja luontotyyppien säilymistä takia. Avustuksella voitaisiin tukea myös luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen sopeutumista ilmastonmuutokseen. Välillisesti avustukset voisivat kannustaa yksityisiä maanomistajia, kuntia ja yrityksiä sitoutumaan luontoarvojen suojeluun.

Uusi säännös, joka mahdollistaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen toteuttamat yksityisen luonnonsuojelualueen luonnonhoidon tehtävät maanomistajan suostumuksella, parantaisi suojelualueiden luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Hoitotoimilla voitaisiin esimerkiksi poistaa suojelualueilta vieraslajeja tai estää lehtometsien kuusettumista. Lisäksi hoitotoimilla voitaisiin tukea sopeutumista ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin luonnossa.

Luontotyyppien suojelu

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki ei ole turvannut tyydyttävällä tavalla ekologisesti toimivien luontotyyppikokonaisuuksien säilymistä tai uhanalaisten luontotyyppien suojelua.

Yhtenä merkittävimpänä voimassa olevan lain puutteena on, että laki tunnistaa vain 29 §:n suojellut luontotyypit (9 kappaletta), eikä lainkaan uhanalaisia luontotyyppisiä. Suojeltujen luontotyyppien suojeleminen on kuitenkin osoittautunut ainoana keinona riittämättömäksi ja heikosti kustannustehokkaaksi tavaksi turvata luontotyyppisiä. Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin (2010) mukaan vuoteen 2012 mennessä suojeltuja luontotyyppisiä koskevia rajauspäätöksiä oli tehty vain noin 2 000 hehtaarille. Voimassa olevan lain mukaan rajauspäätöksen valmisteluun ei liity toimenpidekieltoa, eikä laki mahdollista suojeltujen luontotyyppien hoitamista tai ennallistamista, minkä takia luontoarvot voidaan menettää joko rajauspäätöstä valmisteltaessa tai vielä myöhemminkin. Lisäksi luontotyyppien määritelmät eivät kaikilta osin mahdollista toimivien ekologisten kokonaisuuksien turvaamista.

Ehdotettavalla lailla vahvistettaisiin uhanalaisten luontotyyppien oikeudellista asemaa ja parannettaisiin uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamista suojelualueiden ulkopuolella tiettyjen ympäristönkäyttöhankkeiden lupia tai maankäytön suunnitelmia hyväksyttäessä. Uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva luontotyyppi ehdotetaan lisättäväksi myös luonnonsuojelualueen uudeksi perustamisedellytykseksi samoin kuin alueen erityinen merkitys luontotyyppien mahdollisuuksille sopeutua ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Muutoksilla olisi merkittäviä positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen erityisesti suojelualueiden ulkopuolisten luonnonarvojen osalta.

Luontotyyppien suojeleminen, seuranta, hoitoa ja ennallistamista ehdotetaan tehostettavaksi uusien säännöksiin, säätämällä uhanalaisten luontotyyppien luettelosta valtioneuvoston asetuksessa, uhanalaisen luontotyyppin huomioon ottamisesta lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä, tiukasti suojeltujen luontotyyppien vaarantamiskiellosta ja uhanalaisten luontotyyppien hoidosta. Ympäristöministeriö laatii ehdotuksen uhanalaisia luontotyyppisiä koskevan valtioneuvoston asetuksen tarkistamisesta luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin perusteella viimeistään kahden vuoden kuluessa arvioinnin valmistumisesta, mikä merkittävästi lisää uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamista ja nopeuttaisi reagoimista uhanalaistumiskehityksessä tapahtuviin muutoksiin.

Suojelun piiriin otettavien luontotyyppien valikoiman ja luontotyyppisuojauskeinojen laajentaminen olisi vaikuttava ja myös kustannustehokas keino luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, koska luontotyyppien suojeleminen edesauttaa samalla myös useiden uhanalaisten lajien säilymistä turvaamalla niiden elinympäristöjä. Ehdotus yhtenäistäisi luontotyyppien suojelemissääntöjä myös suhteessa luonnonsuojelulain lajisuojaussääntelyyn ja Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoon sisällytettävien alueiden suojelemaan.

Uhanalaisten luontotyyppien nykyistä parempi turvaaminen perustuisi uhanalaisista luontotyypeistä säätämiseen valtioneuvoston asetuksella ja viranomaisten velvollisuuteen ottaa asetuksessa määriteltävät uhanalaiset luontotyypit huomioon tiettyä lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä. Huomioonottamisvelvollisuus koskisi ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilaisissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhtonta-, malminetsintä- ja kaivoslupaa. Näitä lupamenettelyjä voidaan pitää keskeisinä luonnon monimuotoisuuteen aiheutuvien vaikutusten näkökulmasta. Lupapäätöksestä olisi jatkossa käytävä ilmi, miten lupaharkinnassa on otettu huomioon uhanalaiset luontotyypit. Uhanalaisten luontotyyppien esiintymistä selvitetään jo nykyisen käytännön mukaisesti osana maankäytön ja erilaisten ympäristönkäyttöhankkeiden suunnittelua, ja uudella säännöksellä edistettäisiin edelleen luontotyyppitiedon keräämistä ja käyttämistä sekä luonnon monimuotoisuuden huomioonottamista ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Monimuotoisuusvaikutusten arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, ettei uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisvelvoitetta sovellettaisi kaikkiin luontoympäristöön vaikuttaviin lu-

pamenettelyihin eikä ilmoituksenvaraisiin toimenpiteisiin. Tällöin esimerkiksi metsänkäyttöilmoitukset ja vesilain mukaiset, alle 500 m³ massamäärää koskevat ruoppaukset jäisivät soveltamisan ulkopuolelle, mikä vähentäisi säännöksen vaikuttavuutta monimuotoisuuden kannalta.

Voimassa olevaan lakiin sisältyvää suojeltujen luontotyyppien rajauspäätösmenettelyä tarkennettaisiin ja eräiltä osin laajennettaisiin uusimman luontotyyppitiedon perusteella. Rajausmenettelyllä suojeltavien luontotyyppien määrittely täsmentyisi ja niiden määrä lisääntyisi nykyisestä yhdeksästä kymmeneen kappaleeseen. Uutena luontotyyppien suojelukeinona laissa säädettäisiin tiettyjen uhanalaisten tiukasti suojeltavien luontotyyppien vaarantamiskiellosta, joka olisi voimassa suoraan lain nojalla, kun viranomainen on tallentanut luontotyyppiin esiintymätiedon luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Säännöksessä luetellut kolme luontotyyppiä olisi säilytettävä. Lisäksi vesilain 2 luvun 11 §:n nojalla suojeltuihin luontotyyppisiin lisättäisiin kolme uutta luontotyyppiä: kalkkilammet, meriajokaspohjat ja edustavat suojaosat näkinpartaispohjat.

Ehdotetulla uudella säännöksellä rahallisesta avustuksesta luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen mahdollistettaisiin luontotyyppien hoitotoimenpiteitä. Säännös parantaisi useiden hoito- tai kunnostustoimenpiteitä edellyttävien luontotyyppien säilymistä sekä tukisi ilmastonmuutokseen sopeutumista sen kautta, että luontotyyppien ominaispiirteitä voitaisiin säilyttää hoito- ja kunnostustöiden avulla myös ilmaston muuttuessa.

Eliölajien suojelu

Lajiston monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi on luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa esitetty tarve vahvistaa uhanalaisten lajien asemaa ja laajentaa eliölajien suojelun keinovalikoimaa. Tämä koskee erityisesti suojelualueiden ulkopuolella esiintyvien uhanalaisten lajien suojelua. Lisäksi ongelma on todettu, ettei nykyinen laki riittävästi mahdollista suojelutoimien kohdistamista kiireellistä suojelua vaativiin lajeihin.

Uhanalaisista lajeista voidaan jo voimassa olevan luonnonsuojelulain nojalla säätää valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotuksessa menettelyä esitetään tehostettavaksi niin, että ympäristöministeriö laatisi ehdotuksen uhanalaisia lajeja koskevan valtioneuvoston asetuksen tarkistamisesta lajien uhanalaisuusarvioinnin perusteella viimeistään kahden vuoden kuluessa arvioinnin valmistumisesta. Tämä nopeuttaisi ja joustavoittaisi merkittävästi reagointia lajien uhanalaistumiskehityksessä tapahtuviin muutoksiin.

Ehdotettavassa laissa asetettaisiin viranomaisille velvollisuus ottaa uhanalaiset lajit huomioon tiettyjä lupia myöntäessään ja suunnitelmia hyväksyessään. Uhanalaisten lajien, vastaavasti kuin uhanalaisten luontotyyppien, huomioonottamisvelvollisuus koskisi ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhdonta-, malminetsintä- ja kaivoslupaa. Lupapäätöksestä olisi käytävä ilmi, miten lupaharkinnassa on otettu huomioon uhanalaiset lajit. Huomioonottamisvelvollisuus parantaisi lajien suojelun tilannetta ja sillä olisi merkittäviä positiivisia monimuotoisuusvaikutuksia.

Pesäpuiden ja pesien ympärivuotista suojaa ja toimijoiden selvilläolo-velvollisuutta vahvistettaisiin eräiltä osin. Viranomaiselle asetettava velvoite tallentaa tiedot pesäpuusta luonnonsuojelun tietojärjestelmään ja tietojärjestelmässä olevan tiedon nykyistä parempi jakaminen sitä tarvitseville viranomaisille ja toimijoille parantaisi tiedon laatua ja saavutettavuutta, ja sitä kautta vaikutus luonnon monimuotoisuuden suojeluun olisi positiivinen. Nykytilanteessa ongelma on tunnistettu etenkin se, että tieto pesäpuista välittyy heikosti muun muassa metsätalouden toimijoille. Luonnonsuojelun tietojärjestelmää ja siihen liittyvää palvelua kehittämällä voidaan

parantaa tilannetta. Pesäpuiden suojelun rajaaminen voimassa olevan lain mukaisesti vain suuriin petolintuihin vähentää kuitenkin säännöksen vaikuttavuutta. Jos mukana olisivat myös muut päiväpetolinnut ja pöllöjen luontaiset pesäkolot tai pesäpötkelöt, kattavuus ja vaikutus olisi selvästi parempi ja johtaisi parempiin käytäntöihin esimerkiksi metsänhakkuiden yhteydessä.

Lakiin ehdotetaan lisäksi muutoksia koskien lajien esiintymispaikkojen suojelua ja hoitoa, uutena tavattujen lajien suojelua sekä lajien etäsuojelua avustetun leviämisen keinoin (yksi niin sanotun ex situ -suojelun keino). Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan suojelua selkeytettäisiin säätämällä määräaikaista rajauspäätöksestä. Menettelyn selkeyttäminen voisi välillisesti tehostaa suojelua ja johtaa positiivisiin monimuotoisuusvaikutuksiin. Uhanalaisten lajien elinympäristöjen hoitoa voitaisiin tehdä joko luonnonsuojelulaissa tarkoitettua tuen tai avustuksen avulla tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai Metsähallituksen toimesta maanomistajan suostumuksella. Elinympäristöjen hoidolla olisi positiivinen vaikutus sekä lajille että laajemmin monimuotoisuudelle.

Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa ei ole säännöksiä maassamme uutena löydettyjen tai tieteelle tuntemattomien lajien tai niiden esiintymispaikkojen turvaamiseksi. Ehdotettava laki sisältää säännöksen, jolla uusina tavattujen eliölaajien suojelu olisi mahdollista. Sen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi kieltää Suomessa uutena löydetyn tai tieteelle ennestään tuntemattoman eliölaajien esiintymispaikan heikentämisen enintään kymmenen vuoden määräajaksi.

Yksittäisten lajien suojelua voitaisiin parantaa lisäksi uudella säännöksellä avustetusta leviämisestä. Avustettu leviäminen voisi pelastaa erityisesti suojellun lajin sukupuutolta tai hidastaa lajin häviämistä. Avustettu leviäminen olisi toimenpiteen kalleuden ja siihen liittyvien riskien takia suojelun viimeinen keino, mutta joillekin lajeille ainoa vaihtoehto niiden säilymiselle. Säännöksen vaikuttavuutta vähentäisi se, että säännöstä sovellettaisiin suhteelliseen pieneen määrään lajeja.

Ehdotetut muutokset ja tarkennukset parantaisivat merkittävästi lajien suojelua, edistäisivät lajiston monimuotoisuuden turvaamista ja nopeuttaisivat reagointia uhanalaisuusarvioinnissa todettuihin muutoksiin. Eliölaajien suojelu tehostuisi myös uusien luontotyyppien suojelun edistämistä koskevien säännösten kautta.

Ekologinen kompensatio

Ekologisella kompensatiolla voi olla positiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuteen kahdella tapaa. Ensinnä se ohjaisi suuntaamaan ympäristönkäyttöhankkeita sellaisiin sijainteihin, joissa ei ole luonnonsuojelulain suojelemaa arvoja. Toiseksi nykyisellään hyvittämättä jäävät heikennykset hyvittäisiin jatkossa. Vaikutus yksinomaan velvoittavan hyvittämisen osalta olisi sikäli vaatimaton, että hyvittämisvelvollisuutta sovellettaisiin vain hyvin pieneen määrään luontoarvoja ja poikkeamiseen niiden suojelusta. Vuosittain myönnettävistä hieman yli sadasta luonnonsuojelulakia koskevasta poikkeusluvasta noin viidesosassa tulisi kyseeseen heikennysten hyvittämisvelvollisuus (tarkentuu). Taulukossa 3 on lukumäärät vuosina 2019-2020 myönnettävistä poikkeuksista, joihin hyvittämisvelvollisuus liittyisi.

Taulukko 3. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vuosina 2019-2020 myöntämät sellaiset luonnonsuojelulain mukaisesta suojelusta poikkeamiset, joihin ehdotettavan lain mukaan liittyisi hyvittämisvelvollisuus.

Poikkeuksen tyyppi	Lukumäärä vuosina 2019-2020
Poikkeus luontodirektiivin IV lajin suojelusta (rauhoitus, LSL 49 § 1 mom suojelu), joissa aiheutunut esiintymispaikan heikennys	33
Poikkeus luontotyyppin suojelusta	3 (vastannut 7 /13)
Poikkeus erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan heikentämissiellosta	1 (vastannut 7 /13)
Poikkeus kasvilajin rauhoituksesta	17 (vastannut 7 /13)
Yksityisen suojelualan lakkauttaminen / lieventäminen	2 (vastannut 7 /13)
Yhteensä	56

Hankkeet ovat liittyneet asemakaavoitukseen joko valmistelu- tai toteutusvaiheessa ja rakentamiseen (13 kappaletta), tie- tai ratahankkeisiin (15 kappaletta) sekä kaivoksiin, voimalinjoihin ja vesistökuunnostuksiin tai vesistöön rakentamiseen. Useimmin hanke on edellyttänyt poikkeusta liito-oravan (11 kappaletta) tai vuollejokisimpukan (12 kappaletta) suojelusta. Muita eläinlajeja, joiden suojelusta on myönnetty poikkeus, ovat olleet lepakot, kirjoverkkoperhonen, viitasammakko ja sirolampikorento. Kasvilajeista poikkeus on myönnetty lahojavuosammalen, perämerenketomarunan, sääskenvalkun, horkkakatkeron, ketokatkeron, tikankontin, laaksoarhon, valkolehdokin, veripunakämmekän ja upossarpion suojelusta. Tapauksista noin 40 prosenttia sijoittui Uudenmaan alueelle.

Jos hyvittämismekanismien käyttö laajenisi tulevaisuudessa luonnonsuojelulakia laajemmalle, ja jos järjestelmän toimivuus voitaisiin taata, kompensatioiden positiivinen vaikutus pitkällä aikavälillä voisi olla suurempi. Ehdotetun lain vapaaehtoisen hyvittämisen varmentamisella voi olla suurempi merkitys. Yrityselämässä on jo tehty sitoumuksia ”no net loss”- tai jopa ”net positive impact” -tavoitteeseen. Suomessa toimivista yrityksistä esimerkiksi UPM Oyj, Anglo American (AA Sakatti Mining Oy) ja Rudus Oy ovat edellä kävijöitä heikennysten hyvittämiseen sitoutumisessa.

Poikkeuslupiin ja suojelualan rauhoitusmääräysten lieventämiseen tai lakkauttamiseen rajoitettuna ekologisen kompensaation positiivisten monimuotoisuusvaikutusten syntyminen on epävarmaa ja edellyttää monien ehtojen täyttymistä. Ulkomailta saatu tutkimustieto tukee oletusta, että lupakynnys saattaa kompensaation käyttöönoton myötä laskea ja luontoarvojen heikennystä vaativat luvat lisääntyä. Samoin muista maista on tutkimusnäyttöä siitä, että kompensaatioista saatavat hyvitykset vastaavat harvoin määrällisesti ja laadullisesti heikennettyjä luontoarvoja, ja että hyvitys ei ole pysyvä. Hyvittämisen liian löyhät kriteerit voivat heikentää muissa ehdotetuissa säännöksissä kaavailtujen toimenpiteiden (lajien ja luontotyyppien suojelu) vaikuttavuutta. Vaikutuksia on seurattava lupapäätöksiä tarkastelemalla. Olennaista on, että hyvityksen joustojen perusteet määritettäisiin luonnontieteellisin, ei taloudellisin perustein, että hyvittäminen toteutettaisiin riittävässä laajuudessa epävarmuudet huomioiden, ja että laiminlyönteihin puututtaisiin. Positiiviset vaikutukset edellyttävät järjestelmän huolellista valvontaa ja läpinäkyvyyttä. Positiivisia vaikutuksia voi edistää hyvittämissuunnitelmien suuntaamisella esimerkiksi niin, että ne tukevat ekologista kytkeytyvyyttä.

Luonnonsuojelun tiedonhallinta

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin ei sisälly konkreettisia säännöksiä luontotiedon hallinnasta ja sitä koskevista järjestelmistä, vaan niistä on säädetty suppeasti luonnonsuojeluasetuksessa. Koska ympäristöä ja luontoa koskevan tiedon merkitys kasvaa jatkuvasti, on tärkeää huolehtia tiedon oikeellisuudesta, saavutettavuudesta ja helppokäyttöisyydestä päätöksenteon tukena. Vaikka tälläkin hetkellä tietoa on paljon ja luontotiedon hallinnassa on useita toimivia järjestelmiä, tietojärjestelmät ja tiedon hallinta kaipaavat sääntelyn tasolla yhtenäistämistä, jotta olemassa oleva tieto olisi tehokkaammin hyödynnettävissä.

Ehdotettavassa laissa luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskeva sääntely tuotaisiin lain tasolle ja sitä tarkennettaisiin merkittävästi. Tarkentavat säännökset koskisivat viranomaisten tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä, tietojärjestelmään talletettavia tietoja, tiedon laatua ja tietojen luovuttamista sekä viranomaisten luonnonsuojelulain nojalla tekemistä päätöksistä tiedottamista. Luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluviin järjestelmiin, kuten Lajitietokeskukseen, voidaan jo nykyisin sisällyttää myös kansalaisten ja muiden toimijoiden keräämää luontotietoa, kuten lajihavaintoja, mikä merkittävästi lisää saatavilla olevaa luontotietoa. Tietojärjestelmää koskevassa sääntelyssä on huomioitu muun kuin viranomaisten tuottaman tiedon tallentaminen mm. säätämällä tiedon laadusta. Muun kuin viranomaisten tuottaman tiedon tallentaminen tietojärjestelmään ei muuttaisi sitä, että esimerkiksi luontoselvityksiä edellyttäviä hankkeita tai alueidenkäyttöä suunnitteleva toimija vastaa käyttämänsä tiedon oikeellisuudesta ja riittävytydestä eri lakien mukaisissa menettelyissä.

Ehdotettavan uuden sääntelyn tarkoituksena on kehittää tiedon hallintaa, käsittelyä, saatavuutta ja avoimuutta sekä tukea tätä kautta luonnonsuojelulain toimeenpanoa ja vaikuttavuutta. Tietojärjestelmää käytettäisiin lain soveltamisen ja toimeenpanon lisäksi luonnonsuojelusuunniteluun ja valvonnan toteuttamiseen sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvään seurantaan, arviointiin ja tutkimukseen. Kehittämällä luontotiedon laatua, määrää, saavutettavuutta ja hyödynnettävyyttä voidaan parantaa sekä syntyvien suojelupäätösten kohdentamista, laatua ja kustannustehokkuutta, että luontoarvojen huomioimista maankäytön suunnittelussa, ympäristönkäyttöhankeiden päätöksenteossa ja muussa suunnittelussa. Monimuotoisuuden kannalta merkityksellistä on, että suojelutoimenpiteet kohdennetaan monimuotoisuuden kannalta tärkeisiin elinympäristöihin ja lajeihin, ja vastaavasti ympäristön käyttöä suunnitellaan monimuotoisuudeltaan vähempiarvoisiin kohteisiin.

Luontotiedon hallinnan kehittämisellä olisi merkittäviä positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Muodostuvien positiivisten vaikutusten syntyminen riippuu siitä, kuinka nopeasti ja tehokkaasti eri toimijoiden luontotieto saadaan yhtenäistettyä ja liikkumaan tuottajien ja käyttäjien välillä, sekä siitä miten helposti tieto on käyttäjien saatavilla.

Muutoksenhaku

Rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeutta ehdotetaan osin laajennettavaksi sekä alueellisesti että asiallisesti. Muutoksella tuettaisiin lain luonnon monimuotoisuuden turvaamistavoitteiden saavuttamista sekä ympäristöperusoikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti Århusin sopimuksen (SopS 121-122/2004, Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa) toimeenpanoa ja toteutumista. Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa yhteisöjen muutoksenhakuoikeus on rajattu alueellisiin ja paikallisiin rekisteröityihin yhteisöihin, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Säännöstä muutettaisiin niin, että muutoksenhakuoikeus olisi kaikilla vastaavaa tarkoitusta toteuttavilla rekisteröidyillä yhteisöillä toiminta-alueellaan. Myös asiallisesti valitusoikeutta koskevia säännöksiä muutettaisiin poistamalla tiettyjä poikkeuslupia koskevat valitusoikeuden rajaukset.

Valitusoikeuden laajentamisen tarkoituksena olisi turvata rekisteröityjen yhteisöjen kautta yleisön laaja valitusoikeus luonnonsuojelulain tarkoittamiin paikallisesti ja alueellisesti kohdennettuihin, luonnonsuojelulain säännöksistä poikkeamista koskeviin päätöksiin. Paikallisten ja alueellisten yhteisöjen lisäksi myös valtakunnallisten yhteisöjen valitusoikeus ja valitusoikeuden laajentaminen koskemaan myös poikkeuslupapäätöksiä olisi perusteltua sen vuoksi, että, kysymys olisi koko lain tavoitteita koskevista ratkaisuksista, joilla lähtökohtaisesti heikennetään suojeltavien luonnonarvojen tilaa.

Valvonnan tehostaminen

Luonnonsuojelulain valvontatehtävät jakautuisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen kesken voimassa olevan lain mukaisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtäviin kuuluisi seurata toimintojen luonnonsuojelulain mukaisuutta ja lupavelvoitteiden noudattamista sekä valvoa lain rikkomuksia. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käyttäisi luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa ja valvoisi luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukien käyttöä. Luonnonsuojelulain edellytysuhteesta johtuen myös muiden ympäristölakien valvontaviranomaisten tulee yleisen edun nimissä valvoa myös luonnonsuojelulailla turvattavien intressien huomioon ottamista päätöksenteossa. Metsähallitukselle kuuluvia valvontatehtäviä olisivat luonnonsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonta valtion luonnonsuojelualueilla.

Luonnonsuojelun valvontaa suorittavalle viranomaiselle säädettäisiin lakiehdotuksessa oikeus tiedonsaantiin ja tarkastuksiin valvontatehtävän suorittamista varten. Uudet säännökset valvonnan järjestämisestä sekä tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta selkeyttäisivät viranomaisten tehtäviä ja vastuita ja edistäisivät viranomaisten mahdollisuutta valvontatehtävien asianmukaiseen suorittamiseen ja rikkomuksiin puuttumiseen. Toimivalla ja tehokkaalla valvonnalla voitaisiin tehostaa luonnon monimuotoisuuden suojelua puuttumalla väärinkäytöksiin. Myös nykyisessä laissa olevan, vireillepano-oikeutta koskevan säännöksen painoarvoa nostettaisiin siirtämällä säännös pakkokeinosäätelyn yhteydestä omaan pykäläänsä, joskaan säännöksen sisältö ei muuttuisi nykyisestä. Haltuunotto-oikeutta täsmennettäisiin rajaamalla sitä koskeva toimivalta valtion luonnonsuojelualueilla erävalvontalain mukaisesti ja muutoinkin siten kuin metsästyks- ja kalastuslaissa valvonnasta säädetään.

Tiedetukiryhmän yhteenveto monimuotoisuusvaikutuksista ja niiden suunnasta ja suuruudesta

Taulukossa 4 on esitetty luonnonsuojelulain uudistuksen vaikutusten arviointiin osallistuneen tiedetukiryhmän laatima yhteenveto lakiehdotuksen keskeisten muutosehdotusten monimuotoisuusvaikutuksista ja niiden suunnasta ja suuruudesta. Tiedetukiryhmän arvioimat muutosehdotukset olivat valmistelijoiden keskeisiksi tunnistamia muutoksia suhteessa voimassa olevaan lakiin. Tiedetukiryhmä ei arvioinut kaikkien ehdotettujen muutosten vaikutuksia. Arvioinnin ulkopuolelle jäivät mm. luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännösten muutokset ja malminetsinnän lupamahdollisuuden poistamista luonnonsuojelualueilla koskeva ehdotus.

Taulukko 4. Tiedetukiryhmän laatima yhteenveto lakiehdotuksen keskeisten muutosehdotusten vaikutuksesta monimuotoisuuteen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Ehdotettava muutos	Monimuotoisuusvaikutukset		Selite
	Lyhyt aika-väli	Pitkä aika-väli	

Selvilläolo ja varovaisuusperiaate	++	+++	Säännöksillä olisi luonnon monimuotoisuuden merkittäviä välillisiä positiivisia vaikutuksia. Säännökset edellyttävät, että toimijoiden on aiempaa laajemmin ja huolellisemmin selvítettävä toimintansa seurauksia ja vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Potentiaalisesti suuria positiivisia luontovaikutuksia syntyi, mikäli toimijoiden tietämättömyydestä johtuvat tahattomasti aiheutetut vahingot vähenevät. Selvilläolo ohjaa tunnistamaan luontoarvoja ja siten se voi välillisesti estää luontoarvojen hävittämistä.
Luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen	++	++	Tarkastelluista muutoksista ekologisilta vaikutuksiltaan merkittävimpiä. Uudet säännökset parantavat edellytyksiä reagoida olosuhteiden muutoksiin ja tarkistaa suojelun painopisteitä vastaamaan niitä. Strategian alueellisilla toimeenpanosuunnitelmilla voi olla merkittäviä alueellisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle.
Saamelaiskulttuurin suoja	0	+	Muutoksella on mahdollisesti marginaalisia, pääasiassa positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitäminen saattaa lisätä suojelutarvetta. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen luonnonsuojelu- ja maisema-alueiden hoidossa voi vaikuttaa positiivisesti, jos tiedon hyödyntäminen johtaa luonnonhyötyjen kannalta tehokkaampiin toimenpiteisiin. Toisaalta on huomioitava, että myös suojattavalla toiminnalla voi olla luonnon monimuotoisuudelle negatiivisia vaikutuksia. Näin voi käydä esimerkiksi, jos muutos vähentää saamelaisalueilla toteutettavia suojelutoimia saamelaisten elinkeinon harjoittamisen turvaamisen takia.
Avustus luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen	++	+++	Muutos on erittäin tärkeä ja saa aikaan positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle kannustamalla luonnon monimuotoisuuden huomioimiseen. Vaikutusten laajuus riippuu avustuksiin käytettävissä olevista varoista ja siten siitä, miten laajoja tukitoimet ovat.
Luontotyyppien suojelun keinovalikoiman laajennus	++	++	Erittäin tärkeä muutos monimuotoisuuden kannalta. Luontotyyppien suojelusta ja säilymisestä hyöttyy samanaikaisesti suuri määrä eliölajeja. Luontotyyppikohteiden hoidon ja ennallistamisen salliminen lisää muutoksen positiivisia monimuotoisuusvaikutuksia. Luontotyyppisuojelelun tehokkuuteen vaikuttavat poikkeamismahdollisuus sekä uhanalaiseksi määritettävien luontotyyppien lopullinen määrittely. Tärkeää olisi, että määritelmät kattaisivat lajimääriltään ja pinta-aloiltaan myös nykyistä laajemmat esiintymät.
Eräiden uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuus viranomaisen luvituksessa ja suunnitelmien hyväksymisessä	+	++	Potentiaalisesti merkittävä vaikutus luonnon monimuotoisuuteen. Muutos voisi vaikuttaa esimerkiksi lupamääräysten kautta, jolloin luonnonkäyttöhankkeet (kaavoitus, ympäristöluvat ym.) siirtyisivät luonnon monimuotoisuuden kannalta vähemmän haitallisille alueille. Muutoksen vaikutusta rajoittaa se, ettei huomioonottaminen ole luvan hylkäämisen edellytys. Huomioonottamisvelvollisuuden vaikutusta vähentää se, että se ei koske ilmoituksenvaraisia toimenpiteitä. Muutos ei myöskään turvaa ekosysteemipalveluita (esimerkiksi pölytystä) hoitavia tai muita toiminnallisia avainlajeja.
Pesien ja pesäpuiden suojele	+	+	Pesäpuiden suojan paranemisella on positiivinen monimuotoisuusvaikutus. Pesäpuiden rajaaminen vain suuriin petolintuihin vähentää merkittävästi uuden säännöksen vaikuttavuutta.

sekä avustettu leviäminen			Avustetulla leviämisellä on tärkeä rooli yksittäisten lajien suojelussa. Positiiviset luonnon monimuotoisuusvaikutukset toteutuvat esimerkiksi sen kautta, että erityisesti suojellun lajin siirtäminen voi pelastaa lajin sukupuutolta tai hidastaa lajin häviämistä.
Luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntely	+	+++	Merkittäviä positiivisia vaikutuksia erityisesti luonnon monimuotoisuuteen. Luontotiedon laadun ja kattavuuden parantaminen ja tehokkaampi käyttö edistävät luonnontilan seuranta ja toimenpiteiden kustannustehokkaampaa kohdentamista. Monet kasvien, sienten ja selkärangattomien lajien ryhmät, jotka kattavat valtaosan Suomen luonnon monimuotoisuudesta, eivät kuulu järjestelmällisten seurantojen piiriin. Näissä ryhmissä luontotieto perustuu pääasiallisesti yksityishenkilöiden keräämiin havaintoihin. Siksi järjestelmän laatuksiterien on syytä sallia myös kansalaisten keräämä luontotieto.
Ekologinen kompensatio (heikennysten hyvittäminen) luonnonsuojelualueen lakkauttamisessa sekä luontotyyppi- ja lajisuojelupoikkeuksissa	+	+	Ekologisen kompensatian vaikutus luonnon monimuotoisuuteen on positiivinen, mutta vaatimaton, sillä sitä sovelletaan ehdotuksen mukaan vain hyvin pieneen määrään luontoarvoja ja näiden suojelun poikkeuksiin. Pitkällä aikavälillä, jos mekanismin käyttö laajenee tulevaisuudessa luonnonsuojelulakia laajemmalle ja jos järjestelmän toimivuus taataan, kompensatioiden positiivinen vaikutus voi olla nykyistä arviota suurempi. Erityisesti yhteydet ja suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin ovat tärkeitä. Ekologisten kompensatioiden liian löyhät kriteerit voivat syödä muissa muutosehdotuksissa kaavailtujen toimenpiteiden (lajien ja luontotyyppien suojelu) vaikuttavuutta. Vaikutuksia on seurattava lupapäätöksiä tarkastelemalla.

4.2.4 Ehdotettavan lain taloudelliset vaikutukset

Luonnon monimuotoisuuden taloudellinen arvo

Yhteiskuntien, yritysten ja kotitalouksien toiminta rakentuu pääomavarantojen varaan. Luonnonvarojen ohella myös luonnon monimuotoisuus ja luonnon tuottamat ekosysteemipalvelut ovat pääomaa, jolla on varallisuusarvo. Tähänastisessa talousjärjestelmässä luontopääoman arvoa ja luontokadon hintaa ei ole tunnustettu, mikä on johtanut luonnon kantokyvyn ylittämiseen, ja luonnonvarojen ja monimuotoisuuden kestäättömään kulutukseen. Luontopääoman elpymisen ja kehittämisen turvaamiseksi poliittisessa ja taloudellisessa päätöksenteossa olisi saatava näkyviin se taloudellinen arvo, jonka luonnon monimuotoisuus, luonnonvarat ja ekosysteemipalvelut muodostavat. Luonnolle ihmistoiminnasta aiheutuvia haittoja tulisi välttää, vähentää tai hyvittää. Vaikeudet mitata ja arvottaa luontopääoman arvoa eivät saisi johtaa pääoman tuhoamiseen. Luontoarvojen turvaaminen ja säilyttäminen on yhteiskunnalle paitsi helpompaa, myös huomattavasti kustannustehokkaampaa kuin heikentyneiden tai tuhoutuneiden elinympäristöjen, luontotyyppien ja populaatioiden ennallistaminen jälkikäteen.

Luonnon monimuotoisuuden näkeminen pääomana ja sen turvaaminen edellyttää muutoksia tuotannon, kulutuksen ja jakamisen järjestelmissä. Monimuotoisuutta ei kuitenkaan voi pelkistää taloudelliseksi resurssiksi, jota tarkastellaan irrallaan yhteiskunnallisesta, alueellisesta ja luonnontieteellisestä kehityksestä, vaan on tarkasteltava monimuotoisuuden toiminnan tai heikkenemisen seurauksia. Luonnon monimuotoisuus mahdollistaa luonnon toiminnallisuudet, jotka puolestaan mahdollistavat muun muassa luonnonvarojen ja ekosysteemipalvelujen varaan rakentuvan hyvinvoinnin.

Lain tavoitteet ja periaatteet

Ehdotettavan lain tavoitesäännös on pitkälti samankaltainen kuin voimassa olevan lain tavoitesäännös, joka puolestaan juontuu jo vuoden 1923 luonnonsuojelulakiin. Jo voimassa olevan luonnonsuojelulain tavoitteet pohjaavat myös Biologista monimuotoisuutta koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen (biodiversiteettisopimus). Lain tavoitesäännöstä ehdotetaan ajanmukaistettavaksi muuttamalla ja täsmentämällä tiettyjä käsitteitä, sekä lisäämällä lain tavoitteeksi myös ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen. Luonnonsuojelulain tavoitesäännös on tyypillinen julistuksenomainen säännös, jota ei suoraan sovelleta yksittäisiin tapauksiin, joten sillä ei olisi suoria taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotettavaan lakiin sisältyisi säännös varovaisuusperiaatteesta, joka on sekä kansainvälisesti että Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeuden periaate. Varovaisuusperiaatteen mukaan ympäristöuhkiin tulee puuttua, vaikka varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisestä ei vielä olisi. Toisaalta varovaisuusperiaate edellyttää, että tiedollinen epävarmuus ei saa olla syy ennakoivista suojelutoimenpiteistä pidättäytymiseksi. Varovaisuusperiaatetta sovelletaan jo vakiintuneesti sekä korkeimman hallinto-oikeuden että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, joten periaatteen sisällyttäminen lakiin selkeyttäisi oikeustilaa. Varovaisuusperiaatteen mukaisesta toiminnasta voi aiheutua toimijoille kustannuksia mm. lisääntyvään tiedonhankintaan ja riskienhallintaan liittyen, mutta toisaalta riskien tunnistaminen ja haitallisten luontovaikutusten välttäminen voivat tuoda myös kustannussäästöjä.

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin, että jokaisen tulisi olla riittävällä tasolla selvillä toimintansa luontovaikutuksista ja luontovaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Selvilläolovelvollisuudesta on säädetty jo tällä hetkellä mm. ympäristönsuojelulaissa, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa ja jätelaissa. Ehdotettu säännös selvilläolon kohdentumisesta luonnon monimuotoisuudelle aiheutuviin vaikutuksiin poikkeaisi kuitenkin yleisyydeltään em. lakien sääntelystä, ja säännöksen soveltamisala olisi laajempi, kun velvoite kohdistuisi tietyssä laissa säädellyn toiminnan harjoittajan sijasta jokaiseen.

Selvilläolo -säännös vahvistaisi vaikutusten selvittämisen merkitystä ja selvittämistarpeita luonnonsuojelulakia sovellettaessa, myös välillisesti muun ympäristön- ja alueidenkäytön suunnittelun ja päätöksenteon yhteydessä viittaussäännöksen kautta. Uusi säännös ei kuitenkaan velvoittaisi toiminnanharjoittajia tai muita tahoja tuottamaan yleistä ympäristötietoa, joka ei olisi erityisesti tarpeen tämän tai muun lain mukaisen toiminnan vaikutusten selvittämiseksi. Säännöksen tarkoituksena olisi osoittaa ja täsmentää perustuslaissa säädettyä jokaisen vastuuta luonnon monimuotoisuudesta. Selvilläolosta säätäminen korostaisi toimijan vastuuta ottaa selvää toimintansa vaikutuksesta luonnon monimuotoisuuteen sekä keinoista, joilla toiminnasta aiheutuvia haittoja voidaan välttää ja vähentää. Säännös otettaisiin huomioon muun muassa hakeusmenettelyissä ja ratkaisutoiminnassa, mutta se ei yksinään perustaisi toimijoille uusia suoria toimintavelvoitteita. Tämän takia muutoksen ei arvioida muuttavan nykyistä oikeustilaa merkittävästi, eikä muutoksella arvioida yksinään olevan merkittäviä suoria kustannusvaikutuksia. Toisaalta selvilläolosta säätäminen muun muassa uusien, uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioon ottamista koskevien säännösten rinnalla tarkentaisi alueiden käytön ja ympäristönkäyttöhankkeiden suunnittelun vaatimuksia, joten sillä olisi välillisiä kustannusvaikutuksia. Vaikutusten suuruus olisi kuitenkin vähäinen suhteutettuna jo nykyisen sääntelyn vaatimusten mukaiseen luontotiedon selvittämiseen.

Saamelaiskulttuurin suoja

Saamelaiskulttuurin suojaa koskevalla uudella pykälällä yhdenmukaistettaisiin lainsäädäntöä saamelaisten oikeuksien turvaamisen osalta muun ympäristöoikeudellisen lainsäädännön kanssa sekä vahvistettaisiin perustuslain ja kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa.

Saamelaiskulttuurin suojaa koskeva muutos parantaisi saamelaisten perinteisten elinkeinojen taloudellista asemaa. Toisaalta saamelaisten kotiseutualueella muille toimijoille voisi aiheutua kustannuksia toiminnan yhteensovittamisesta saamelaiskulttuurin ja perinteisten elinkeinojen kanssa. Alueella toimivien yritysten ja aluetaloudellisten vaikutusten osalta arvioidut taloudelliset vaikutukset ovat epävarmoja ja riippuvat siitä, miten hyvin muu toiminnanharjoittaminen on yhteen sovitettavissa saamelaisten perinteisten elinkeinojen kanssa. Kustannukset muodostuisivat lähinnä luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien ehtojen edellyttämistä toimista.

Luonnonsuojelun suunnittelu ja seuranta

Ehdotuksessa säädettäisiin lakiperusta osallistavalle ja tavoitteelliselle suunnittelujärjestelmälle, johon uutena elementtinä ehdotetaan alueellista luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmaa. Alueellisen toimeenpanosuunnitelman laatiminen lisäisi luonnonsuojelun suunnittelun suoria valtiolle aiheutuvia kustannuksia alue- ja maakuntatasolla, mutta toisaalta toimenpidetarpeiden tarkastelu alueellisella tasolla mahdollistaisi luonnonsuojeluresurssien kustannustehokkaan kohdentamisen tavoitteiden kannalta tärkeimpiin alueisiin ja luontoarvoihin. Luonnonsuojelu linkittyy myös elinympäristön viihtyisyyteen, virkistyskäyttöön ja luontomatkailuun, joita voitaisiin alueellisesti edistää osana luonnonsuojelun toimeenpanosuunnitelmia, mikä voisi tuoda alue- ja kuntatalouteen välillisiä positiivisia vaikutuksia.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistäminen

Ehdotettu uusi säännös lajien elinympäristöjen vapaaehtoisten hoito- ja kunnostustoimien taloudelliseksi tukemiseksi valtion varoin tarjoaisi maanomistajille ja muille paikallisille tahoille uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mahdollisuuksia uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai nykyisen uudelleensuuntaamiseen sekä loisi positiivisia taloudellisia vaikutuksia alan yritystoimintaan. Lain tavoitteiden ja kustannusvaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää, että avustuksilla rahoitettavat työt kannustaisivat toimiin, joita ei tehtäisi ilman rahoitusta. Jotta avustukset loisivat taloudellista toimeliaisuutta, tarvittaisiin riittävän pitkäjänteistä rahoitusta, joka parantaisi avustusten saajien toimintaympäristön ennakoitavuutta ja alan yritysten toimintaedellytyksiä.

Ehdotetun muutoksen välilliset taloudelliset vaikutukset syntyisivät luonto- ja maisemakohteiden ennallistamisen, kunnostamisen ja hoidon kautta, millä voi olla epäsuoraa taloudellista hyötyä alueellisesti, kuntatalouteen tai maanomistajalle. Hyötyjä voi muodostua luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edellytysten ja elinympäristön viihtyisyyden parantuessa, mikä voi heijastua esimerkiksi lähialueiden tonttimaan arvoon.

Luontotyyppien suojelu

Esityksellä vahvistettaisiin luontotyyppisuojelua, josta aiheutuisi lisäkustannuksia ympäristöhallinnolle ja toiminnanharjoittajille. Kaavan vaikutuksia selvittäessä on voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n ja sitä täsmentävän asetuksen 1 §:n nojalla huomioitava muun muassa vaikutukset kasvi- ja eläinlajeihin ja luonnon monimuotoisuuteen, minkä käytännössä jo nykyisellään tulkitaan sisältävän myös uhanalaiset luontotyypit. Vastaavasti myös ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisissa arviointimenettelyissä uhanalaiset luontotyypit ja vaikutukset niihin yleensä selvitetään. Erilaisten ympäristönkäyttöhankkeiden lupamenettelyjen yhteydessä selvityksistä päätetään tapauskohtaisesti, eikä suoraan velvoittavaa sääntelyä luontotyyppien huomioimisesta ole. Huomioionottamisvelvollisuuden kohdistuminen

säännöksessä määriteltyihin lupamenettelyihin ja alueiden käytön suunnitteluun kohdentaisi kustannukset pääosin jo nykyisellään laajoja luontoselvityksiä vaativiin hankkeisiin, jotka ovat usein muutoinkin ympäristövaikutusten arvioinnin piirissä, jolloin lisäkustannus ei todennäköisesti muodostuisi merkittäväksi. Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain toimivuusarvioinnissa (Jantunen, J. & Hokkanen, P., SY 18/2010) vuonna 2010 arvioitiin, että ympäristövaikutusten arviointimenettelystä kokonaisuutena hankkeelle aiheutuvat lisäkustannukset ovat muutamista promilleista yhteen prosenttiin hankkeen kokonaiskustannuksista. Muun muassa metsälain mukaisten ilmoitusten jääminen huomioonottamisvelvollisuuden ulkopuolelle merkitsi, ettei suoria kustannuksia yksityisille metsänomistajille syntyisi.

Valtiontaloudelliset kustannukset lisääntyisivät uusien, uhanalaisia luontotyyppisiä koskevien rajauspäätösten korvauskustannusten ja päätösten valmisteluun liittyvien viranomaistehtävien seurauksena. Voimassa olevaan lakiin sisältyvät säännökset rajauspäätösmenettelystä yhdeksän luontotyyppin osalta, mutta päätöksiä on tehty varsin vähän, samoin kuin lajien esiintymispaikkojen suojelua koskevia, voimassa olevan lain 47 §:n mukaisia rajauspäätöksiä. Vuosina 2011–2020 on tehty kaikkiaan 99 luonnonsuojelulain 29 §:n mukaista rajauspäätöstä, joista on maksettu korvauksia kaikkiaan noin 260 000 eur (Taulukko 5).

Taulukko 5: Luonnonsuojelulain 29 ja 47 §:n nojalla tehtyjen rajauspäätösten vuosittaiset lukumäärät, pinta-alat hehtaareina ja päätösten perusteella maksetut korvaukset vuosina 2011–2020 tehdyissä rajauspäätöksissä.

Vuosi	LSL 29 §			LSL 47 §		
	Lkm/vuosi	P-ala, ha	Eur	Lkm/vuosi	P-ala, ha	Eur
2011	12	17	23 989	12	24	25 000
2012	27	100	<i>tieto puuttuu</i>	11	36	4 600
2013	20	19	<i>tieto puuttuu</i>	8	33	13 353
2014	13	32	50 370	11	8	105 538
2015	8	12	127 131	6	47	62 860
2016	2	0,4	4 455	18	24	136 268
2017	9	16	11 520	15	12	13 623
2018	3	4	2 500	18	228	22 613
2019	1	1	6 800	6	3	<i>tieto puuttuu</i>
2020	4	3	33 000	2	1	2 620
YHT.	99	204	259 765	107	416	386 475
Keskim.	10	20	25 977	11	42	38 648

Ehdotettava yhden luontotyyppin lisääminen menettelyyn ja luontotyyppien määrittelyjen osittainen muuttaminen ja tarkentaminen lisäksi jo voimassa olevan luonnonsuojelulain 29 §:n nojalla suojeltujen luontotyyppien pinta-alaa noin 10 prosentilla verrattuna nykyisiin määritelmiin. Kaikkiaan rajauspäätösmenettely kohdistuisi ehdotettavan lain perusteella enintään noin 16 600 hehtaariin sellaisia suojeltuja luontotyyppisiä, joiden suojelua ei ole vielä toteutettu (Taulukko

6). Ehdotettavan lain tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin merkittävästi nykyistä suurempia voimavaroja muun muassa luontotyyppien suojelun viranomaistehtävien toteuttamiseen.

Lisäksi on huomattava, että suojeltujen luontotyyppien taloudellinen arvo vaihtelee huomattavasti. Puustoisilla luontotyypeillä suojelun kustannukset ovat suuremmat verrattuna puuttomiin luontotyyppeihin. METSO-ohjelmassa toteutetun metsien suojelun keskimääräinen kustannus vuonna 2020 oli 6 400 euroa hehtaaria kohti, ja koko METSO-kaudella kustannus on ollut noin 4 100 euroa hehtaaria kohti. Tähän nähden taulukossa 6 esitetyt Tapio Oy:n arviot ehdotettavien suojeltujen luontotyyppien puuston arvosta ovat osin yliarvioituja, sillä ne ovat eräänlaisia maksimiarvoja, jotka eivät sellaisenaan toteudu kuin yksittäisillä kohteilla. Luontokohteiden metsätaloudellista arvoa ei voida suoraan yleistää yksittäisille kohteille, vaan korvaus määritetään aina kohdekohtaisesti.

Taulukko 6. Rajauspäätöksellä suojeltavaksi esitettyjen luontotyyppien edustavien esiintymien pinta-ala, jo suojeltu pinta-ala, puuston arvo Tapio Oy:n arvion mukaan ja suojelun muu taloudellinen vaikutus. Uudet suojeltavaksi esitettävät luontotyypit on merkitty *. Luontotyypeistä lehdesniittyjä on jäljellä hyvin vähän, ja ne sijaitsevat pääosin suojelualueilla.

Luontotyyppi	Edustavien esiintymien pinta-ala, ha	Jo suojeltu, ha	Puuston arvo eur/ha	Muu kuin puuston arvoon liittyvä taloudellinen vaikutus
Hiekkarannat	1 600			Suojelu voi vaikuttaa virkistyskäyttöön ja rakentamiseen.
Jalopuumetsiköt	4 500	2 000	14 505	
Pähkinäpensaikot	1 500	800	15 435	
Tervaleppämetsät	1 000	100	5 335–9 335	
Merenrantaniityt	4 000			Suojelu voi vaikuttaa virkistyskäyttöön ja lähi-alueelle suunniteltavaan rakentamiseen.
Lehdesniityt				
Kedot	700			Ominaispiirteiden säilyminen edellyttää hoitoa. Perustamiskustannuksiksi arvioitu 1500-2000 eur/ha ja vuosittaisiksi hoitokustannuksiksi 800-900 eur/ha.
Rannikon metsäiset dyynit*	4 500		3 115–5 420	Suojelu voi paikallisesti rajoittaa rantaan tukeutuvaa rakentamista. Suojelulla voi olla myös positiivisia vaikutuksia rantojen virkistyskäyttöön.
Sisämaan tulvametsät*	2 000	1300	4 200–7 900	Hakkuuarvot ovat todellisuudessa todennäköisesti merkittävästikin alempia, koska kohteiden märkyys haittaa puunkorjuuta ja metsän uudistamista.
Harjumetsien valorinteet	1 000–2 000	519		Suojelu voi rajoittaa maa-ainesten kotitarveottoa, jonka arvo on n. 4 eur/m ³ . Paikallisesti yhden ottokohteen (suurin sallittu ottomäärä 500 m ³) arvo voi olla enintään 2000 eur.
YHTEENSÄ	20 800–21 300	4719		

Tiukasti suojeltaviksi esitettävien luontotyyppien esiintymät ovat pienialaisia. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa on selvitettävä vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen, mikä jo rajaa uhanalaisiksi luokiteltavien luontotyyppien esiintymisalueiden osoittamista luontotyyppien ominaispiirteet vaarantavaan käyttöön. Esitettävä tiukka suojelu selkeyttäisi tilannetta maankäytön suunnittelussa. Kustannukset jäisivät vähäisiksi, koska etenkin kalkkikallioiden hyödyntäminen kaivosmineraalien ottamiseen edellyttäisi jo nykyisellään hyväksytyä kaavaa, jossa alueet olisi osoitettu tähän käyttötarkoitukseen. Serpentiinikallioiden, -kivikoiden ja -louhikoiden kokonaispinta-ala on niin pieni, että näiden rajaaminen kiviainesten ottamisen ulkopuolelle on vaikutuksiltaan kokonaisuutena taloudellisesti merkityksetöntä. Tiukkaan suojeluun esitettävät luontotyypit ovat puuttomia tai vähäpuustoisia. Kalkkikallioiden ja serpentiinikallioiden, -kivikoiden ja -louhikoiden metsätaloudellista merkittävyyttä vähentää jossain määrin se, että osalla kohteista metsänhakkuut ja -uudistaminen ovat maastonmuodoista johtuen usein vaikeasti toteutettavissa.

Taulukossa 7 on esitetty tiukasti suojeltaviksi esitettävien luontotyyppien tunnettujen esiintymien pinta-alat sekä se osuus esiintymistä, joka on jo suojeltu, puuston arvo eur/ha sekä suoje- lusta aiheutuva muu kuin metsätalouden harjoittamisen estymisestä johtuva taloudellinen vai- kutus. Tiukkaan suojeluun ehdotettavien, vielä suojelemattomien luontotyyppi esiintymien yh- teenlaskettu pinta-ala olisi noin 1 000–1 400 ha.

Taulukko 7. Tiukasti suojeltaviksi ehdotettavien esiintymien luontotyyppien edustavien pinta-ala, jo suo- jeltu pinta-ala, puuston arvo ja suojelun muu taloudellinen vaikutus.

Luontotyyppi	Edusta- vien esiinty- mien pinta- ala, ha	Jo suo- jeltu, ha	Puuston arvo eur/ha keskimäärin	Muu taloudellinen vaikutus
Kalkkikalliot	500–1 000	284	653	Suojelu voi vaikuttaa uusien kalkkikaivosten avaamiseen.
Serpentiinikalliot, -ki- vikot ja -louhikot	150	60	563	Suojelu voi vaikuttaa paikallisten vuolukivi- esiintymien hyödyntämiseen.
Rannikon avoimet dyynit	1 000	400	0	Suojelu voi vaikuttaa virkistyskäyttöön ja mat- kailuun, mutta nämä käyttömuodot ovat usein yhdistettävissä suojeluun.
YHTEENSÄ	1 650–2 150	755		

Tiukasti suojeltavien luontotyyppien sijaintitietojen tallentaminen olisi uusi tehtävä, josta muo- dostuisi vähäisiä työaikakustannuksia, samoin kuin uhanalaisten luontotyyppien huomioonotta- misvelvollisuudesta kaavoituksessa sekä lupamenettelyissä. Huomioonottamisvelvollisuus li- säisi jonkin verran ympäristövaikutusten arvioinnin yhteysviranomaisena toimivan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja lupaviranomaisen neuvontatehtäviä ja selvitysaineiston kä- sittelyn ja päätöksenteon tehtäviä. Koska uhanalaisten luontotyyppien käsittely olisi vain osa muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausuntoja ja lupaviranomaisten päätöksen- tekoa, sääntelyn kustannusvaikutukset suunnitelmaa tai hanketta kohden jäisivät erittäin vähäi- siksi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät lisääntyisivät myös muiden uusien sään- nösten soveltamiseen liittyvien viranomaisen neuvontatehtävien seurauksena. Luontotyyppien suojelun tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi ympäristöhallinnon mittapuulla merkittävää re- surssien lisäystä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Lisäksi luontotyyppien suojelua tehostettaisiin täydentämällä voimassa olevaa lakia valtion kor- vausvelvollisuuden osalta. Kiinteistön omistaja tai erityisen oikeuden haltija saisi valtiolta täy- den korvauksen, jos suojellun tai tiukasti suojellun luontotyyppin muuttamiskiellosta aiheutuisi merkityksellistä haittaa eikä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus myöntäisi poikkeuslupaa luontotyyppiä muuttavaan toimintaan.

Eliölajien suojelu

Lajien suojelun tason parantamiseksi esitetään uusina keinoina uhanalaisista lajeista annettavan asetuksen päivittämistä kahden vuoden kuluessa uhanalaisuusarvioinnista, uhanalaisten lajien huomioonottamisvelvoitetta, suurten petolintujen pesäpuiden ja eläinten rakentamien pesien

suojelun tehostamista, uusina tavattujen eliölajien suojelua ja erityisesti suojeltavan eliölajin avustettua leviämistä. Huomioonottamisveloitteesta voisi syntyä toimijoille vähäisiä lisäkustannuksia vastaavasti kuin luontotyyppien kohdalla, mutta myös uhanalaista lajistoa selvitetään vakiintuneesti jo nyt alueiden ja ympäristön käytön suunnittelussa. Uusina tavattujen eliölajien esiintymispaikkoja koskevien rajauspäätösten valmistelu sekä avustettua leviämistä koskeva suunnittelu ja päätöksenteko olisivat uusia tehtäviä, jotka edellyttäisivät uusia resursseja ympäristöhallinnolle, lähinnä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tai mahdollisesti Metsähallitukselle. Pesäpuiden ja pesien suojan tehostamisen kustannukset eivät olisi merkittäviä, mutta niitä koskevan tiedon lisääntyminen voisi tuoda taloudellista hyötyä hankkeiden suunnitteluun.

Vuosina 2011–2020 on tehty 107 erityisesti suojeltavan eliölajin tärkeän esiintymispaikan rajauspäätöstä, joissa yhteenlaskettu pinta-ala on ollut 416 hehtaaria ja maksetut korvaukset yhteensä noin 386 000 euroa. Keskimääräinen rajauspäätöksen pinta-ala on ollut 3,9 hehtaaria ja korvaus noin 3 600 euroa (katso edellä Taulukko 5).

Ekologinen kompensatio eli luontoarvojen heikentämisen hyvittäminen

Ekologinen kompensatio on taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävin ehdotettu muutos luonnonsuojelulakiin vaikutusmekanismien lukumäärän, vaikka ei välttämättä taloudellisten vaikutusten, määrän kannalta. Uudistuksen vaikutukset olisivat moninaisia ja eri toimijoille erisuuntaisia. Samallekin toimijalle vaikutukset voivat toimia eri suuntiin: maanomistaja voi aiheuttaa heikennyksen, hänen omistamalleen alueelleen voi koitua heikennystä, tai hän voi tuottaa luontoarvoja maa-alueellaan.

Toimijoille ja myös kunnille tulisi uusi velvoite tilanteissa, joissa poiketaan eräistä luonnonsuojelulain suojelluista arvoista, ja biodiversiteettikustannukset sisäistettäisiin hankkeiden kustannuksiin. Toisaalta tämä on vallitseva tilanne sellaisten lajien suojelusta haettavan poikkeuksen osalta, jossa poikkeusluvan edellytyksenä olevaa suojelutason heikentymättömyyttä ei voida saavuttaa ilman hyvittäviä toimenpiteitä. Tapauksissa, jossa heikennysten hyvitys toteutettaisiin, toiminnanharjoittajan kustannuslisäys (mukaan lukien suunnittelu- ja toteutuskustannukset sekä hallinnolliset ja transaktiokustannukset) on arvioitu muun muassa kansainvälisten kokemusten perusteella olevan noin 1–5 % hankkeen kokonaiskustannuksista. Pienissä hankkeissa aiheutuvien kustannusten osuus voisi kuitenkin nousta huomattavasti suuremmiksi. Kustannukset voivat toisaalta jäädä pienemmiksi niille yrityksille kuten maa-ainesalan toimijoille, jotka voivat toteuttaa hyvitykset omistamallaan kiinteistöillä.

Hyvitysvollisuuden asettamisesta ja hyvityssuunnitelman laatimisesta aiheutuisi todennäköisesti ajallista viivettä poikkeuslupamenettelyyn niissä tapauksissa, joissa tällä hetkellä heikennysten hyvittäminen ei ole välttämätöntä poikkeuksen saamiseksi. Ehdotetut säännökset kuitenkin selkeyttäisivät toimijoiden veloitteita ja siten voisivat nopeuttaa sisäänajovaiheen jälkeen päätöksentekoa.

Ekologisen kompensation vaikutukset julkistalouteen olisivat neutraalit tai positiiviset, koska kustannusvastuu kompensoivista toimista kuuluisi heikentävän hankkeen toteuttajalle. Kompensatiovelvollisuus koskisi kuitenkin myös julkisia toimintoja, kuten valtion vastuulla olevien liikenneyhteyksien rakentamista, joten niiden osalta julkistalouden kustannukset lisääntyisivät. Toisaalta samanaikaisesti kompensatiolla torjuttaisiin julkistaloudelle luonnon monimuotoisuuden heikkenemisestä aiheutuvia kustannuksia.

Järjestelmän perustamisvaiheessa julkistaloudelle aiheutuisi resurssitarvetta erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja transaktiokustannuksia (esimerkiksi selvityskustannukset, viipeet, epävarmuudet muun muassa yhteismitallisuudesta), jotka pienenisivät pidemmällä aikavälillä. Resursseja tarvitaan pidemmälläkin aikavälillä seurantaan ja valvontaan. Transaktiokustannuksia voisi vähentää kartoittamalla soveltuvia hyvityskohteita ennalta ja perustamalla habitaattipankki tai vastaava ”välittäjätaho”. Sekä viranomaisen resurssitarpeeseen että hyvityssuunnitelmien laatimisen kustannuksiin vaikuttaisi merkittävästi se, että järjestelmä olisi niin yksinkertainen kuin se on mahdollista tarvittava tarkkuustaso huomioiden.

Erityisen vaikeaa on arvioida yritysten halukkuutta vapaaehtoiseen kompensatioon. Vaikka viranomaiselle vapaaehtoiseen hyvittämiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset perittäisiin toimijalta, viranomaisella olisi oltava riittävä henkilötyömäärä tehtävän toteuttamiseen. Ainakin alkuvaiheessa luontoarvojen tuottamisesta kiinnostuneiden maanomistajien hyvityssuunnitelmien hyväksymisen ja toteutetuilla toimenpiteillä tuotettujen luonnonarvojen arvioinnin olisi suositeltavaa olla maksutonta, jotta kannustettaisiin maanomistajia tuottamaan luonnonarvoja etupainotteisesti. Myös tältä osin kustannusten määrää on vaikea ennakoida, kun maanomistajien kiinnostuksesta ei ole varmuutta.

Ekologinen kompensatio loisi taloudellista toimeliaisuutta ja uutta liiketoimintaa; kompensatioyritystoimintaa ja innovaatiomahdollisuuksia eri toimijaryhmille, kuten maanomistajille, luonnonhoitajille ja konsulttiyrityksille, ja aiheuttaisi näille toimijoille positiivisia talousvaikutuksia. Suunnittelussa ja arvioinnissa syntyvä liiketoiminta (haittojen ”laskeminen” ja hyötyjen suunnittelu) olisivat suunnilleen yhtä suuria konsulttitöitä, ja tämän lisäksi taloudellista toimeliaisuutta syntyisi hyvitysten toteutuksesta. Ehdotettu järjestelmä on joustava ja mahdollistaa taloudellisen tehokkuuden maanomistajien kannalta. Järjestelmän joustavuus olisi olennaista markkinoiden toiminnan toteutumiseksi. Riittävän suuri markkinatoiminta mahdollistaisi hyvitysten ja heikennysten sekä määrällisin että laadullisen yhteensovittamisen. Toimija voisi pyrkiä lisäämään toiminnan ennakoitavuutta vapaaehtoisen kompensatian avulla.

Maanomistajien halukkuuteen tuottaa luontoarvoja taloudellisena toimintana liittyy epävarmuus tuotettavien luontoarvojen kysynnästä sekä kannattavuudesta, sopimusten pitkäaikaisuudesta, hallinnollisesta menettelystä, osaamisen varmistamisesta sekä riskien hallinnasta. Epävarmuuksia voitaisiin osittain vähentää koulutuksen järjestämisellä, välittäjäorganisaatioilla sekä suunnitellulla tuottajien pääsyllä rekisteriin, mikä vähentää transaktiokustannuksia. Ennallistamistoimista ja niiden kustannuksista on Suomessa verrattain paljon kokemusta ja vuoteen 2030 asti ulottuvassa Helmi-elinympäristöohjelmassa muodostuu lisää kokemusperäistä tietoa. Taulukossa 8 on eräitä Helmi-elinympäristöohjelmassa arvioituja keskiarvokustannuksia luonnonarvojen lisäämistoimenpiteille.

Taulukko 8. Eräitä Helmi-elinympäristöohjelmassa arvioituja luonnonarvojen lisäämistoimenpiteiden kustannuksia suo-, perinnebiotooppi- ja metsäkohteilla.

Toimenpide	Yksikkökulu €/ha
Suo	
Suojelualan perustaminen	1 700 €
Ennallistaminen	1 000 €
Vesien palautus suolle ympäröiviltä alueilta	2 200 €
Perinnebiotooppi	
Kunnostus	3 000 €
Metsä	

Suojelualue	6 000 €
Luonnonhoitotoimenpiteet ennallistamispoltto ja karuunnuttamiskulutus	1 000 €
Lehtojen hoito, monimuotoisuutta edistävä kulutus palojatkumoalueilla ja harjujen paahdeympäristöjen hoito	500–1 600 €

Ekologisella kompensatiolla olisi pääsääntöisesti positiivinen vaikutus maan arvoon. Hyvitysalueella maan arvon muutos riippuu vaihtoehtoiskustannuksista. Hyvitysalueeseen kohdistuvat käyttörajoitukset estäisivät alueen käytön muuhun tarkoitukseen. Jos hyvitystoimenpiteet kuitenkin tukisivat esimerkiksi alueen virkistyskäyttöä, voisi sekä maan (että mahdollisesti sen lähialueiden) arvo nousta. Jos yritys haluaisi hyvittää aiheuttamansa haitat mahdollisimman lähellä haitan aiheutumista yrityksen yhteiskuntavastuun toteutuksena, hyvitykseen käytettäviä alueita voisi olla rajoitetusti tai ne voisivat olla pirstaloituneita, mikä saattaisi nostaa kustannuksia. Kompensatiolla mahdollisesti saavutettava hankkeiden ja toimien vastustuksen väheneminen voisi kuitenkin vastavuoroisesti vähentää niitä kustannuksia, joita aiheutuisi myönnettyyn lupaan kohdistuvasta muutoksenhausta, ja siitä aiheutuvaa aikaviivettä.

Ekosysteemipalvelujen heikentyminen yhtäällä ja kompensatiotoimien aiheuttamat ekosysteemipalvelujen parantumiset tai käyttörajoitukset toisaalla aiheuttaisivat nekin taloudellisia vaikutuksia. Yleisesti ottaen kansalaisten ja kuluttajien hyvinvoinnille luonnontilan heikennyksen merkitys on taloudellisin mittarein tarkasteltuna suurempi (hyväksyttävä korvaus, willingness to accept, WTA), kuin luonnontilan vastaava parannus (maksuhalukkuus, willingness to pay, WTP). Tästä johtuen on erityisen suositeltavaa välttää luonnontilan heikentämistä.

Vaikutuksiin liittyy epävarmuuksia esimerkiksi siinä, milloin hyvittäminen tulisi tehdä ja kuinka kauan seurantaa tehtäisiin. Järjestelmälliselle ylikompensatiolle olisi todennäköisesti tarvetta, koska riskit alikompensoinnille ovat olemassa.

Luonnonsuojelun tiedonhallinta

Ajantasaisen ja saavutettavan luontotiedon avulla voitaisiin parantaa alueidenkäytön ja hankkeiden suunnittelua ja välttää haitallisia seurauksia, joista voisi aiheutua taloudellisia menetyksiä. Tiedon saatavuus parantaisi toimintaympäristön ennakoitavuutta. Toimijoille voisi syntyä kustannuksia tiedon hankkimisesta ja soveltamisesta, mutta toisaalta luontotiedon parempi saatavuus voisi ainakin pitemmällä aikavälillä johtaa myös kustannussäästöihin alueiden käytön ja ympäristönkäyttöhankkeiden suunnittelussa. Julkistaloudelle aiheutuisi kustannuksia tietojärjestelmien jatkuvasta kehittämisestä ja ylläpidosta, mutta kustannusten lisäys arvioidaan vähäiseksi, sillä pääosa luonnonsuojelun tietojärjestelmän toiminnoista on jo nykyisellään käytössä, ja vastaavasti pääosa tietojärjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvistä kustannuksista toteutuu jo nykytilanteessa. Uusia tietojärjestelmätarpeita liittyy lähinnä uhanalaisia luontotyyppisiä koskevan tiedon laajempaan hallintaan ja ekologiseen kompensointiin.

Lakiehdotuksessa siirrettäisiin myös luonnonsuojelun seurantaa koskeva säännös luonnonsuojeluasetuksesta lain tasolle, mikä vahvistaisi seurannan lainsäädäntöperustaa. Säännös ei suoraan lisäisi hallinnon kustannuksia.

Tiedetukiryhmän yhteenveto taloudellisista vaikutuksista ja niiden suunnasta ja suuruudesta

Taulukossa 9 on esitetty luonnonsuojelulain uudistuksen vaikutusten arviointiin osallistuneen tiedetukiryhmän laatima yhteenveto lakiehdotuksen keskeisten muutosehdotusten taloudelli-

sista vaikutuksista ja niiden suunnasta ja suuruudesta. Tiedetukiryhmän arvioimat muutosehdotukset olivat valmistelijoiden keskeisiksi tunnistamia muutoksia suhteessa voimassa olevaan lakiin. Tiedetukiryhmä ei arvioinut kaikkien ehdotettujen muutosten vaikutuksia. Arvioinnin ulkopuolelle jäivät mm. luonnonsuojelualueiden rahoitussäännösten muutokset ja malminetsinnän lupamahdollisuuden poistamista luonnonsuojelualueilla koskeva ehdotus.

Taulukko 9. Tiedetukiryhmän laatima yhteenveto lakiehdotuksen keskeisten muutosehdotusten taloudellisesta vaikutuksesta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Ehdotettava muutos	Taloudelliset vaikutukset		Selite
	Lyhyt aikaväli	Pitkä aikaväli	
Selvilläolo ja ennalta varautumisen periaate	0	+	Selvilläolo johtaa luonnonsuojelulain soveltamisessa uusiin selvittämistarpeisiin muun ympäristönkäytön suunnittelun ja päätöksenteon yhteydessä. Ohjaa toimijoita vastuullisuuteen luontovaikutusten välttämässä ja minimoimisessa. Tästä voi aiheutua yrityksille suoria, tiedonhankinnasta ja suunnittelusta johtuvia kustannuksia sekä välillisiä kustannussäästöjä. Luontotietojärjestelmän kehittäminen voi alentaa kustannuksia. Merkittävimmät myönteiset taloudelliset vaikutukset liittyvät luontovahinkojen ja muiden ei-toivottujen seurausten riskien tunnistamiseen ja vahinkojen välttämiseen.
Luonnonsuojelusuunnittelun kehittäminen	-	+	Lyhyellä aikavälillä muutoksesta voi seurata toimijoille transaktiokustannuksia, joita olisivat viiveet, uusien käytäntöjen oppiminen, uuteen toimintatapaan siirtyminen ja osallistamiseen käytettävät resurssit. Pitkällä aikavälillä muutos voi vähentää kustannuksia, kun toiminta sujuvoituu yhteisen kansallisen suunnittelun ”valuessa” alueelliselle tasolle. Suunnittelun tietovaatimus voi luoda lisäkustannuksia, etenkin jos toimeenpanosuunnitelmien laatiminen toteutetaan konsulttityönä. Toimintaohjelmalla voi olla välillisiä myönteisiä taloudellisia vaikutuksia alueiden käytön suunnittelulle. Toimintaohjelma lisää taloudellisen toimintaympäristön ennakoitavuutta.
Saamelaiskulttuurin suoja	0	+	Muutos parantaa saamelaisten perinteisten elinkeinojen taloudellista asemaa. Saamelaisalueen kuntien ja esimerkiksi Metsähallituksen osalta muutoksella voi olla valmisteluun ja toimeenpanoon liittyviä kustannusvaikutuksia. Alueella toimivien yritysten ja aluetaloudellisten vaikutusten osalta arvioidut taloudelliset vaikutukset ovat epävarmoja ja riippuvat siitä, miten hyvin muu toiminnanharjoittaminen on yhteensovitettavissa saamelaisten perinteisten elinkeinojen kanssa.
Avustus luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen	+	++	Muutoksesta aiheutuu taloudellisesti eri suuntaisia ja suuruisia vaikutuksia eri tahoille. Lyhyellä aikavälillä julkistaloudelle aiheutuu uuden rahoitusvälineen järjestämisestä kustannuksia, jotka ajan kuluessa vähenevät. Julkistaloudelliset kustannukset riippuvat siitä, kuinka paljon varoja ohjataan avustuksiin. On olennaista, että rahoitusmekanismit kannustavat toimiin, joita ei tehtäisi ilman rahoitusta. Lisäksi vain riittävän pitkäjänteinen ja ajoissa tiedotettu rahoitus parantaa avustusten saajien toimintaympäristön ennakoitavuutta ja alan yritysten toimintaedellytyksiä. Muutoksesta syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mahdollisuuksia uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai nykyisen uudelleensuuntaamiseen sekä positiivisia taloudellisia vaikutuksia alan yritystoiminnalle. Muutos voi synnyttää taloudellista toimintaa välillisesti esimerkiksi kulttuurimaisen säilyttämisen kautta (pitkäaikainen vaikutus) tai kunnostamistöiden kautta (lyhytaikainen vaikutus). Näillä voi olla luonnon virkistyskäytön

			kautta reaaliaista taloudellista hyötyä (matkailu) tai taloudellisesti muuten mitattavaa hyötyä käyttöarvojen parantuessa. Monimuotoisuuden osalta käytöstä riippumattomat arvot (taloudellisesti mitattuina) paranevat.
Luontotyyppien suojelun keinovalikoiman laajennus	-/+	+/-	Valtiontaloudellisia kustannuksia aiheutuu viranomaistehtävistä (rajauspäätösten valmistelu) ja korvauksista maanomistajille. Luonnonsuojelun korvaussäännös mahdollistaa luontotyyppisuojelelun aiheutuvien kustannusten korvaamisen maanomistajalle ja erityisen oikeuden haltijalle täysimääräisesti, joten maanomistajalle ei lähtökohtaisesti aiheudu suojelelun kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Luontotyyppisuojelelun vahvistamisesta voi aiheutua kustannuksia yrityksille tilanteessa, jossa liiketoiminta luontotyyppisuojelelun alueella estyy tai poikkeamislupaa ei voitaisi myöntää tai tilanteessa, jossa poikkeaminen edellyttäisi kompensatiota. Tapauksissa, jossa ekologinen kompensatio toteutetaan, toiminnanharjoittajan kustannuslisäys on arvioitu muun muassa kansainvälisten kokemusten perusteella olevan noin 1-5% hankkeen kokonaiskustannuksista. Pienissä hankkeissa ekologisesta kompensatiosta aiheutuvien kustannusten osuus voi mahdollisesti nousta suuremmaksi. Kotitalouksille luontokohteiden säilymisestä on rajoitetusti hyötyä, joka on rahamääräisesti määritettävissä. Vapaa-ajanasuntojen arvo voi nousta suojelelun läheisyydessä. Suojelelun hoidon mahdollistaminen voi tukea pienimuotoista taloudellista toimintaa. Välillisesti luontotyyppisuojelelun kehittäminen ja ekologinen kompensatio luovat uusia taloudellisen toiminnan ja yleisen hyvinvoinnin mahdollisuuksia sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamisen rahoituslähteitä.
Eräiden uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuus viranomaisen luvituksessa ja suunnitelmien hyväksymisessä	-	-	Uhanalaisen luontotyyppin huomioonottamisesta voi aiheutua lisäkustannuksia yrityksille. Tällaisia kustannuksia voivat olla esimerkiksi yritystoiminnan rajoittuminen tai ympäristön tai luonnontilan monitorointikustannukset. Mahdollinen epävarmuus uhanalaisuusstatuksen muutoksesta heikentää taloudellisen toimintaympäristön ennakoitavuutta.
Pesien ja pesäpuiden suojelelun sekä avustettu leviäminen	0	0	Pesien ja pesäpuiden suojelelulla ei ole toimijoille merkittäviä taloudellisia vaikutuksia voimassa olevaan lakiin verrattuna. Avustetun leviämisen osalta taloudelliset vaikutukset ja niiden kohdistuminen toimijoille (maanomistajat, luonnonvarayrittäjät, Metsähallitus) ovat epävarmoja ja riippuvat osin siitä, mihin avustettu leviäminen tapahtuu ja paljonko sitä otetaan käyttöön. Joissain tilanteissa avustettu leviäminen maanomistajan suostumuksesta voi aiheuttaa negatiivisia talousvaikutuksia yrityksille, jos toiminnan harjoittamismahdollisuudet alueella pienenevät tai estyvät kokonaan. Avustetun leviämisen toteuttajille avautuu uudenlaisia toimintamahdollisuuksia. Valtiontaloudelle aiheutuu lisäkustannuksia mahdollisista korvauksista maanomistajille ja viranomaisten työmäärän lisääntymisestä.
Luonnonsuojelun tietojärjestelmäsääntely	-	++	Pitkällä aikavälillä mahdollisuus hyödyntää tietojärjestelmiä ja avointa ympäristötietoa vähentää merkittävästi eri toimijoiden kustannuksia. Tiedon avulla voidaan parantaa suunnittelua ja välttää haitallisia seurauksia, joista voi aiheutua taloudellisia menetyksiä. Ajantasaisen ja avoimen tiedon saatavuus voi auttaa yrityksiä ennakoimaan toiminnan suunnittelua. Toimijoille voi syntyä kustannuksia tiedon hallinnasta ja soveltamisesta.

			Julkiselle hallinnolle aiheutuu kustannuksia tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta sekä tietojen tallennuksesta. Tehokkailla tietojärjestelmäratkaisuilla ja innovatiivisilla tiedonkeräysmenetelmillä voidaan rajoittaa lakimuutoksen tuomia lisäkustannuksia. Harmonisoitu ja yhtenäinen tietojärjestelmä säästää resursseja ja kustannuksia esimerkiksi poistamalla päällekkäistä työtä.
Ekologinen kompensatio (heikennysten hyvittäminen) luonnonsuojelun alueen lakauttamisessa sekä luontotyyppi- ja lajisuojelupoikkeuksissa	-	++	Muutoksen vaikutukset ovat moninaisia ja eri toimijoille erisuuntaisia. Ekologisen kompensation vaikutukset julkistalouteen ovat neutraalit tai positiiviset, koska kustannusvastuu kompensoivista toimista kuuluu toiminnanharjoittajalle. Toisaalta kompensatiomenettelyt ovat merkittävä uusi tehtävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Ekologinen kompensatio voi vähentää julkisen toimijan välittömiä kustannuksia suojelutoimista, mutta toisaalta se aiheuttaa transaktiokustannuksia järjestelmän perustamisvaiheessa. Ekologinen kompensatio luo taloudellista toimeliaisuutta ja uutta liiketoimintaa; kompensatioyrittäjätoimintaa ja innovaatiomahdollisuuksia eri toimijaryhmille, kuten maanomistajille, luonnonhoitajille ja konsulttiyrityksille, ja aiheuttaa näille toimijoille positiivisia talousvaikutuksia. Kompensatiolla on pääsääntöisesti positiivinen vaikutus maan arvoon.

4.2.5 Ehdotettavan lain vaikutukset kuntatalouteen

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin aiempaa selkeämmin kunnan tehtävistä luonnonsuojelun alalla. Yleinen edistämistehtävä kattaisi luonnon monimuotoisuuden suojelun sekä myös kestävä käytön ja maisemansuojelun edistämisen. Säännöksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi tukea kunnan luonnonsuojeluviranomaisen toimintaa mahdollisuuksien mukaan. Täsmennetty sääntely edistäisi viranomaisten yhteistyötä ja tiedonkulkua ja sillä olisi myönteisiä vaikutuksia kuntatalouteen.

Kuntien tehtävänä olisi edistää toiminnassaan ympäristökasvatusta sekä kansalaisten, yksityisten ja julkisten toimijoiden ympäristötietoisuutta luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Kyseessä olisi tyypillinen yleinen edistämistehtävä ja se olisi velvoittavuudeltaan väljä. Näin ollen kunnilla olisi mahdollisuus ottaa edistämistehtävän toimeenpanossa huomioon toimintaympäristö valitsemalla parhaiten sopivimmat ja paikallisesti hyväksyttävimmät edistämisen keinot sekä käytettävissä olevat resurssit.

Ympäristöministeriön tilaaman Luontoviisaat kunnat -esiselvityksen mukaan luonnon monimuotoisuuden edistäminen nähdään kunnissa tarpeelliseksi erityisesti koska luonnon monimuotoisuus nähdään kunnan vetovoimatekijänä. Kyselyyn vastanneista kunnista 81 % oli kokenut jo tehdyistä luonnon monimuotoisuuden edistämistoimista hyötyjä kuntatasolla. Sitran selvityksen (Sitran selvityksiä 190, Missä mennään kuntien ilmasto- ja luontotyössä?) mukaan viidesosa kunnista on asettanut itselleen luonnon monimuotoisuutta koskevan tavoitteen, ilmastotavoitteen taas on asettanut jo kaksi kolmasosaa kunnista. 26 kuntaa oli määritellyt myös toimenpiteitä ja mittareita luonnon monimuotoisuustavoitteiden toteuttamiseen ja seurantaan. Luonto- ja ilmastotyö voi hyödyttää kuntia kustannussäästöjen, aluetalouden elinvoiman vahvistamisen, asukkaiden hyvinvoinnin sekä yhteistyön ja kuntalaisten osallistumisen vahvistamisen kautta.

Ehdotetut ekologisen kompensation säännökset voisivat mahdollistaa kunnille uudenlaisen tavan luonnonarvojen turvaamiseen ja niiden rahoittamiseen. Tämä myös vahvistaisi lain tavoitteiden edistämistä. Jos ehdotettuja säännöksiä tulkittaisiin kunnan toiminnan osalta liian tiukoin reunaehdoin, se voisi vähentää kuntien mahdollisuuksia ja todennäköisesti myös halukkuutta

osoittaa alueita kompensaatioon. Olisi erittäin epätoivottavaa, jos kunnille suunnattu valtion rahoitus ekologisen kompensaation käyttöönoton seurauksena supistuisi.

Ekologisen kompensaation hyvittämissuunnitelma on ehdotettujen säännösten mukaan laadittava poikkeamismenettelyn yhteydessä, mikä voisi jossain tilanteissa olla vaikeasti yhteen sovitettavissa kaavoitusmenettelyyn. Yksityisten mailla olevat hyvitysalueet voivat olla kaavoituksessa merkittävä tieto, etenkin jos ne olisivat laaja-alaisia.

Tiedonhallintaa koskevat uudet säännökset mahdollistaisivat kunnille ja maakunnan liitoille oikeuden saada maksutta luonnonsuojelun tietojärjestelmästä tiedot, jotka ovat välttämättömiä niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Muutos mahdollistaisi luontoarvojen entistä paremman huomioon ottamisen kunnan ja sen viranomaisten toiminnassa ja voisi mahdollisesti alentaa tiedon hankkimisen kustannuksia.

Alueelliset luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmat edellyttäisivät kuntien ja maakuntien liittojen osallistumista. Toimeenpanosuunnitelmien valmistelu edellyttäisi toteutukseen riittävien resurssien varaamista paitsi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille myös kunnissa ja maakuntien liitoissa. Suunnitelmat voisivat edistää alueellisesti erilaisten viranomais- ja muiden tahojen yhteistyötä, jolla voisi olla välillisiä positiivisia taloudellisia vaikutuksia.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämiseksi tarkoitetut tuet ja avustukset mahdollistaisivat myös kuntien hankkeiden rahoittamisen, jolla voitaisiin kannustaa sekä vahvistaa kuntien edellytyksiä ja osallistumista luonnon monimuotoisuutta edistäviin paikallisesti merkittäviin toimiin. Toimilla olisi merkistä myös kuntalaisten näkökulmasta, koska toimet voivat edistää kuntalaisten elinympäristön viihtyisyyttä ja luonnon virkistyskäyttöä.

4.2.6 Ehdotettavan lain vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotus ei muuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteita tai valtion ja kuntien työnjakoa. Vaikka uusi laki ei toisi muutoksia elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtävien toimivaltaan, esitys lisäisi merkittävästi niiden tehtäviä. Yksittäisiä uusia tehtäviä olisivat alueelliset luonnonsuojelun toimeenpanosuunnitelmat, luontotyyppien ja lajien suojeluun liittyvät uudet tehtävät ja suojelutoimiin liittyvä neuvonta, ja ympäristökasvatuksen ja ympäristötietoisuuden edistäminen luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, mukaan lukien kuntien tukeminen luonnonsuojelun edistämistehtävien hoidossa.

Saamelaiskulttuurin suojaa koskeva uusi säännös velvoittaisi luonnonsuojelulain toimeenpanon viranomaisia ja lisäisi siten oletettavasti jonkin verran viranomaisten tehtäviä.

Ehdotettavan lain mukaan viranomaisen tulisi ottaa uhanalaisten luontotyyppien esiintymät ja uhanalaiset lajit huomioon lupia myöntäessään ja suunnitelmia hyväksyessään. Valtion viranomaisissa uusi velvoite kohdistuisi suoraan lupaviranomaisina toimiviin aluehallintovirastoihin sekä turvallisuus- ja kemikaalivirastoon, ja luonnonsuojelulain valvonnan ja ympäristönkäyttöhankkeisiin ja maankäytön suunnitteluun liittyvien lausuntomenettelyjen osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ja valtion alueiden osalta myös Metsähallitukseen. Kunnissa luontotyyppien ja lajien huomioonottamisvelvoite tulisi sovellettavaksi ympäristölupa- ja maanaineslupaharkinnassa sekä kaavoituksessa, mikä jossain määrin lisäisi kunnan viranomaistehtäviä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kaavoituksissa tulee jo tällä hetkellä selvittää merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset muun ohella kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin. Kaavaselostuksessa esitetään muun ohella yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä sekä kaavan vaikutukset luontoon. Ympäristönkäyttöhankkeisiin liittyen huomioonottamisvelvoite olisi uusi tehtävä. Uhanalaisia luontotyyppisiä ja lajeja kuitenkin selvitetään jo nykytilanteessa useissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyissä, jotka edeltävät lupavelvollisia hankkeita. Muutoksen viranomaisvaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että huomioonottamisvelvoite kytkeytyy luonnonsuojelun tiedonhallinnan kehittämiseen, jonka tarkoituksena olisi edistää yleisesti muun ohella luontotiedon hallintaa, sähköisiä menettelyjä ja luontotiedon tehokkaampaa hyödyntämistä päätöksenteossa.

Myös uudet säännökset, jotka mahdollistaisivat lajien ja luontotyyppien hoidon, sekä uusiin säännöksiin liittyvä viranomaisen neuvontavelvollisuus lisäisivät ympäristöhallinnon tehtäviä ja edellyttäisivät näin ollen lisäresursointia.

Suojeltujen luontotyyppien rajuuspäätösten tulisi ehdotettavan lain mukaisen luontotyyppisuoje-
lun tavoitteiden saavuttamiseksi lisääntyä merkittävästi, mikä edellyttää lisäresursseja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Luontotyyppisuoje-
lun rajuuspäätösten kattama pinta-ala vuosina 2011-2020 on ollut 204 hehtaaria eli keskimäärin 2 hehtaaria päätöstä kohti. Yhden rajuuspäätöksen valmisteluun kuuluu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista saadun tiedon mukaan noin 5 henkilötyöpäivää, joten vuosina 2011-2020 rajuuspäätöksiin on käytetty koko maassa vain noin 2,1 henkilötyövuotta, siis vuosittain vain noin 2,5 henkilötyökuukautta.

Osana aluehallintouudistuksen valmistelua vuonna 2017 selvitettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten resursseja ja työajan kohdentumista. Tuolloin luontotyyppisuoje-
lun valmisteluun käytettiin yhteensä 5,9 henkilötyövuotta, mihin sisältyy myös muita luontotyyppisuoje-
lun tehtäviä kuin rajuuspäätöksiä. Rajuuspäätösten osuus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtäviin käyttämästä työajasta on siis ollut varsin vähäinen, eivätkä menettelyn kohteena oleviin luontotyyppisiin esitettävät lisäykset ja tarkennukset toisi merkittävää lisäystä jo voimassa olevaan lakiin perustuviin viranomaistehtäviin.

Rajuuspäätösmenettely on nähty maanomistajien puolelta toimivana keinona sekä luonnon monimuotoisuuden, että omaisuudensuojan turvaamisen osalta, mutta toisaalta rajuuspäätöksiä on tehty erittäin vähän, ja niiden kohteena on marginaalinen määrä alueita ja maanomistajia vuosittain (vuosina 2011-2020 luontotyyppien rajuuspäätöksiä on tehty keskimäärin 10 kappaletta vuodessa).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa rajuuspäätösmenettelyä piti vuonna 2010 luonnonsuojelulain toimivuusarviointia varten tehdyn kyselyn mukaan kustannustehokkaana alle 20 % vastaajista. Osin heikoksi arvioitua kustannustehokkuutta selittävät epäselvyydet voimassa olevan lain 29 §:n luontotyyppien määritelmässä ja rajauksissa, jolloin rajaukset eivät muodosta ekologisesti toimivia kokonaisuuksia. Rajuuspäätösten valmisteluun kuluvasta ajasta vain pieni osa kuuluu luontotyyppien inventointiin ja rajaamiseen maastossa, ja valtaosa käytetään hallinnolliseen työhön, kuten neuvotteluihin maanomistajien kanssa, päätösten perusteluun, tiedoksi antamiseen, kuuluttamiseen ja mahdollisiin muutoksenhakuprosesseihin. Päätösten valmistelua voidaan niiden pysyvyyden kannalta pitää laadukkaana, sillä vuonna 2012 tehdyn selvityksen mukaan hallinto-oikeuteen oli valitettu 6 %:sta luontotyyppirajuuspäätöksiä, ja näistä 84 % pysyi hallinto-oikeuksissa ennallaan.

Rajauspäättömenettelyyn sisältyvien, vielä suojelemattomien luontotyyppien edustavien esiintymien kokonaispinta-ala on noin 16 600 ha. Tästä pinta-alasta noin 11 400 hehtaaria on jo voimassa olevan lain 29 §:n nojalla suojeltuja luontotyyppiä, ja noin 5 200 hehtaaria olisi uutta suojeltavaa luontotyyppiä. 16 600 hehtaarin pinta-alan suojeleminen rajauspäättömenettelyllä, mikäli oletetaan yhden päätöksen pinta-alaksi 2 ha, tarkoittaisi 8 300 päätöstä, joiden valmisteluun kuluisi työaikaa noin 165 henkilötyövuotta. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi 20 henkilötyövuoden lisäämistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin 8 vuoden ajaksi. Tästä työpanoksesta noin 52 henkilötyövuotta eli esimerkiksi 10 henkilön työpanos viiden vuoden ajaksi kohdistuisi ehdotettavan lain mukaan suojeluun tuleviin uusiin luontotyyppihin. Mikäli suojeltujen luontotyyppien suojelu toteutettaisiin rajauspäättömenettelyn sijaan yksityisiä luonnonsojelualueita perustamalla, viranomaiskustannusten arvioidaan olevan samaa suuruusluokkaa.

Luonnonsuojelulain toimivuusarviointia varten tehdyssä kyselyssä vuonna 2010 esitettiin rajauspäättömenettelyn vaihtoehdoksi luontotyyppien tiukkaa suojelua lain nojalla. Tällaisessa menettelyssä nähtiin tärkeäksi saattaa tiukasti suojeltujen luontotyyppien esiintymien sijainti maanomistajien tietoon. Menettely on tietyiltä osin sisällytetty ehdotettavaan lakiin, jossa tiukasti suojeltaisiin kolme luontotyyppiä, joiden edustavien esiintymien pinta-alaksi on arvioitu enintään 2 650 ha. Mikäli tämä ala suojeltaisiin tiukan suojelun sijaan rajauspäättömenettelyn kautta, ja yhden päätöksen pinta-ala olisi 2 ha, päätöksiä tarvittaisiin 1 325 kappaletta, ja näiden valmisteluun kuluisi työaikaa kaikkiaan noin 26 henkilötyövuotta. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi 2–3 henkilötyövuoden lisäämistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin 10 vuoden ajaksi.

Vuosina 2011–2020 lajisuojelun rajauspätöksiä on tehty koko maassa 107 kappaletta, ja niihin on käytetty yhteensä noin 2,1 henkilötyövuotta, siis vuosittain noin 2,5 henkilötyövuotta kuten luontotyyppienkin rajauspätöksiin. Vuonna 2017 eliölajien suojelutehtäviin kaikkiaan käytettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa yhteensä 11,4 henkilötyövuotta. Lajisuojelun edellyttämien rajauspätösten määrän tarvetta on vaikea arvioida, mutta mikäli päätöksiä tehtäisiin lukumääräisesti vain vuosien 2011–2020 mukaisesti, vuotuinen työaikameneikki olisi vain noin 2,5 henkilötyövuotta ja korvausten kokonaissumma luokkaa 39 000 euroa vuodessa. Lajisuojelun tehostamiseksi rajauspätösten määrän olisi syytä olla suurempi. Päätösten määrän lisäämistä rajoittaa kuitenkin, että lajisuojelun rajauspätökset edellyttävät huomattavan erikoistunutta luonnontieteellistä erityisosaamista, minkä lisäksi ne kuten luontotyyppirajauspätöksetkin edellyttävät myös juridista, hallinnollista ja korvausten arviointiin liittyvää osaamista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asiantuntija-arvion perusteella viranomaisella on kulunut nykyisen lainsäädännön nojalla ekologiseen kompensatioon velvoittavan poikkeusluvan valmisteluun noin 0,5–1 henkilötyövuotta. Kun heikennyksen hyvittämiseen velvoittavia poikkeuspätöksiä arvioidaan ainakin alkuvaiheessa olevan viimeisinä vuosina haettujen poikkeuslupien perusteella noin 20 vuodessa, vaikutus olisi 10–20 henkilötyövuotta liittyen pelkästään poikkeuslupiin. Yritysten vapaaehtoisen hyvittämisen ja maanomistajien luontoarvojen tuottamisen vaikutusta on vaikea ennalta arvioida, kun näiden ryhmien kiinnostuksesta ei ole varmuutta. Ekologinen kompensatio lisäisi hallinnollista työtä, edellyttäisi kouluttamista sekä yhteistyömallien kehittämistä ja hyödyntämistä. Hallinnollisia kustannuksia aiheutuisi lisäksi tietojärjestelmän luomisesta ennen käyttöönottoa.

Luontotiedon hallinnan kehittäminen ja yhtenäiset tietojärjestelmät parantaisivat ja tukisivat päätöksentekoa ja suunnittelua, ympäristön tilan seurantaa ja valvontaa sekä vaikutusten arviointia, millä olisi positiivisia vaikutuksia viranomaisten toiminnan kustannustehokkuuteen. Tietojärjestelmät tehostaisivat viranomaisten toimintaa poistamalla päällekkäistä työtä. Tietojärjestelmiin liittyen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ja Metsähallitukseen kohdistuisi

myös uusia resurssitarpeita, erityisesti uuden uhanalaisia luontotyyppejä koskevan tiedon hallinnan sekä tiedon jakamisen ja sähköisen tiedonsaannin edistämisen muodossa.

4.2.7 Ehdotettavan lain muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Osallistumisoikeuksien, yhteistyön ja tiedonvaihdon kehittäminen

Ehdotettavaan lakiin ehdotetaan useita muutoksia, joiden tarkoituksena on parantaa viranomais- ten, yksityisten ja kolmannen sektorin osallistumismahdollisuuksia sekä kehittää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa luonnonsuojelulain mukaisissa menettelyissä. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta voitaisiin vahvistaa kansalaisten ympäristöä koskevaa tietoisuutta, lisätä luonnon monimuotoisuutta koskevaa tietämystä sekä vahvistaa osallistujien vastuullisuutta elinympäristöstään. Muutosten positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia olisivat kansalaisyhteiskunnan toiminnan vahvistaminen ja toimijoiden välisen yhteistyön ja suhteiden lisääntyminen ja paraneminen.

Useat ehdotetut muutokset edistäisivät perusoikeuksien, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja ympäristöperusoikeuden toteutumista. Uudeksi lain tavoitteeksi ehdotetaan kansalaisten luonnontuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisäämistä. Lisäksi uusi ympäristötietoisuus- säännös asettaisi valtion viranomaisille ja kunnille velvoitteen edistää toiminnassaan luontokasvatusta ja ympäristötietoisuutta luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Nämä muutokset tukisivat Århusin yleissopimuksen sekä EU:n ympäristötiedodirektiivin (2003/4/EY) ja osallistumisdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireilleano-oikeuden osalta 2003/35/EY) toimeenpanoa.

Uudessa selvilläolo -säännöksessä säädettäisiin jokaiselle velvollisuus olla riittävällä tavalla selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle sekä toimintatavoista, joilla haitallisia vaikutuksia voitaisiin välttää ja vähentää. Säännös tukisi kansalaisten osallisuutta ja tietoisuutta luonnon monimuotoisuudesta ja yleisemminkin ympäristökysymyksistä ja näihin liittyvää vastuullisuutta.

Luontopaneeli tukisi luonnonsuojelulain toimeenpanoa vahvistamalla tieteellisen tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. Säättämällä Luontopaneelin tehtävistä ja rahoituksesta vahvistettaisiin EU:n ja kansallisten biodiversiteettitavoitteiden pitkäjänteistä ja johdonmukaista toimeenpanoa, jolla olisi positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Luonnonsuojelun valtakunnallisen strategian ja toimeenpano-ohjelman ja alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelut kokoaisivat monimuotoisuuden turvaamiseen eri sektoreiden toimijoita yhteen. Ehdotetun osallistuminen ja vuorovaikutus -säännöksen tarkoituksena olisi tukea osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia luonnonsuojelusuunnittelussa ja tätä kautta tukea kaikkien vastuuta luonnon monimuotoisuudesta. Suunnitelmia ja ohjelmia samoin kuin luonnonsuojelun alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia valmisteltaessa olisi lisäksi varmistettava riittävä julkinen viestintä sekä yhteistyö ja vuorovaikutus eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Säännökset edistäisivät luontotietoisuutta, lisääisivät alueellisten toimijoiden omistajuutta ja mahdollisuutta osallistua biodiversiteettistrategian alueelliseen toimeenpanoon. Suunnittelun kokonaisjärjestelmän kehittäminen vaikuttaisi positiivisesti eri toimijoiden mahdollisuuksiin vaikuttaa ja osallistua luonnonsuojelusuunnitteluun ja ennakoida suunnittelun vaikutuksia. Säännökset lisääisivät viranomaisten ja muiden toimijoiden vuorovaikutusta ja tätä kautta rakentaisivat luottamusta.

Vapaaehtoiset, alueelliset luonnonsuojelun toimenpideohjelmat voivat kehittyä laajasti hyväksytyksi luonnonsuojelun keinoksi, jos ne tuovat toimijoita yhteen ja vahvistavat jo olemassa olevia yhteistyöverkostoja ja luovat uusia. Välillisesti tämä voi vaikuttaa luottamuksen, jaetun tarkoituksen ja osallistumisen vahvistumiseen luonnonsuojelussa. Toiminnallisten, määrällisten ja ajallisten tavoitteiden määrittäminen myös alueellisella tasolla saattaisi lisätä edellytyksiä saavuttaa valtakunnallisia monimuotoisuuden turvaamistavoitteita. Vaikuttavuuden taso riippuu myös siitä, päättävätkö elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset laatia alueellisia toimenpanosuunnitelmia.

Uusi säännös avustuksesta luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen tukisi ympäristöperusoikeuden toteutumista ja kaikkien mahdollisuutta edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua. Avustuksella rahoitettavat hankkeet vahvistaisivat kansalaisyhteiskuntaa kansalaisten omaehtoisen toiminnan ja ympäristövastuun kautta sekä lisääisivät myös luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä. Avustusta voisivat hakea myös järjestöt ja yhdistykset, mikä tukisi niiden asemaa ja toimintamahdollisuuksia. Myös kunnilla olisi mahdollisuus hakea avustusta luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja hoitoon, mikä kannustaisi kuntia ottamaan nykyistä enemmän vastuuta luonnon monimuotoisuuden suojelusta alueellaan. Avustus vahvistaisi kuntien edellytyksiä ja osallistumista luonnon monimuotoisuutta edistäviin toimiin, joilla voisi olla paikallisesti merkitystä niin luonnon kuin kuntalaistenkin näkökulmasta.

Maisemanhoitoalueet lisäävät paikallista ja alueellista vastuuta ja osallistumista ympäristöstä, mikä tukisi omalta osaltaan ympäristöperusoikeuden toteutumista. Maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnitelma samoin kuin luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelma tulisi saamelaiden kotiseutualueella laatia vuorovaikutuksessa saamelaisyhteisöjen kanssa siten, että saamelaisten perinteinen tieto olisi osa suunnittelun tietoaineistoa. Tätä kautta sääntely tukisi saamelaisten perustuslain mukaista oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin.

Rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi sekä alueellisesti että asiallisesti. Muutoksella tuettaisiin osallistumisoikeuksiin liittyvien kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti Århusin sopimuksen toimeenpanoa ja toteutumista. Valitusoikeuden laajentamisen tarkoituksena on turvata rekisteröityjen yhteisöjen oikeus toiminta-alueellaan hakea muutosta luonnonsuojelulain tarkoittamiin päätöksiin, mikä laajentaisi ja tehostaisi yleisön mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa luonnonsuojelua koskevaan päätöksentekoon. Muutoksen johdosta valtakunnallisella tasolla toimivat keskusjärjestöt voisivat täydentää ja korvata paikallisten ja alueellisten yhteisöjen vähäisiä resursseja muutoksenhaussa. Lisäksi muutoksella yhdenmukaistettaisiin luonnonsuojelulain mukaista sääntelyä muun ympäristölainsäädännön kanssa.

Vapaaehtoisten suojelukeinojen ja monimuotoisuuden edistämistehtävien kehittäminen

Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa lähtökohtana on, että suojelu on pyrittävä toteuttamaan ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin. Esimerkkeinä vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmista voidaan mainita Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma METSO ja Helmielin ympäristöohjelma, joiden puitteissa on toteutettu laajasti vapaaehtoista suojelua. Näiden vapaaehtoisuuteen perustuvien toimintaohjelmien säädösperstusta on tarve vahvistaa muun muassa oikeusturvan ja hyväksyttävyyden kannalta sekä toiminnan jatkuvuuden, seurannan, arvioinnin ja läpinäkyvyyden näkökulmasta. Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa on ehdotettu, että luontotyyppien ja lajien vapaaehtoisen suojelun muotoja ja kannustimia olisi syytä kehittää. Tähän on vastattu sisällyttämällä ehdotettavaan lakiin mm. säännökset vapaaehtoisista alueellisista luonnonsuojelun toimenpideohjelmista, tukijärjestelmästä ja vapaaehtoisesta luontoarvojen heikentämisen hyvittämisestä.

Luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin esitetään lisättäväksi, että alueella on erityistä merkitystä luontotyyppien ja eliölajien mahdollisuuksille sopeutua ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Koska luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiä koskeva säännös ei suoraan velvoita suojelemaan alueita, säännös ei suoraan vaikuttaisi valtion maiden käyttöön tai yksityisten maanomistajien oikeuksiin, vaan lähinnä mahdollistaisi vapaaehtoisessa suojelussa myös ilmastonmuutokseen varautumisen.

Uhanalaisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen ennallistamis-, kunnostus- ja hoitotoimenpiteiden toteuttamiseksi myönnettävien avustusten luonnon monimuotoisuusvaikutusten lisäksi myös niiden yhteiskunnalliset vaikutukset olisivat positiiviset. Rahallinen avustus motivoisi vapaaehtoiseen suojeluun ja sen voi olettaa houkuttelevan sellaisia maanomistajia suojelemaan luontoa, jotka eivät ole sitä aiemmin tehneet. Oikein kohdennettuna vapaaehtoisin suojelun potentiaali on ilmeisen suuri suojelun lisäämisen kannalta. Välillisesti muutos voisi vaikuttaa positiivisesti maanomistajien ja yritysten kiinnostukseen ja sitoutumiseen luontoarvojen suojeluun. Tukijärjestelmän vaikutukset voisivat kasvaa ajan kuluessa, mikäli mekanismin suojo ja tunnettuus kasvaisivat maanomistajien ja yritysten keskuudessa.

Ekologisella kompensatiolla olisi pieniä positiivisia vaikutuksia yhteiskuntaan, mutta vaikutuksiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Kompensatio voisi tuoda erilaisia toimijoita yhteen ja auttaa etsimään monihyötyisiä ratkaisuja. Käytännön toteutus ja kiistat voisivat vaikuttaa kompensatiion hyväksyttävyyteen voimakkaasti. Positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten toteutuminen ja kompensatioinstrumentin hyväksyntä edellyttävät avointa tiedotusta ja kansalaisosallistumista. Tämä on tärkeää esimerkiksi virkistysarvojen osalta, jotka ovat hyvin paikkaan sidottuja.

Yritysten vapaaehtoisin kompensatiion uskottavuutta lisää, että kriteerit olisivat samat kuin poikkeuksiin liittyvässä hyvittämisessä. Vapaaehtoisin kompensatiion verifiointi viranomais-toimintana parantaisi yritysten mahdollisuuksia osoittaa toteuttavansa kansainvälisessä rahoituksessa lisääntyvästi käyttöönotettavaa ”no net loss” -edellytystä sekä kestävän rahoituksen taksonomian mukaista ”do no significant harm” -edellytystä. Näin ollen se parantaisi yritysten mahdollisuutta kestävän rahoituksen saamiseen. Kestävän rahoituksen taksonomian tarkoituksena on luoda EU:n laajuinen rahoituksen kestävyysluokittelujärjestelmä, jonka perusteella sijoituksia voidaan kohdentaa. Kyseessä on sekä sijoittajia, yrityksiä että jäsenvaltioita palveleva työkalu, jonka avulla voidaan suunnitella ja suunnata rahoitusta siirtymälle vähähiilisiin, resurssitehokkaisiin ja resilientteihin yhteiskuntiin. Kompensatio ei alentaisi poikkeusluvan myöntämisen kynnystä, mutta voisi voimassaolevan tulkinnan mukaisesti edelleen mahdollistaa sen poikkeusluvan edellytyksen täyttymisen, että poikkeus ei heikennä suojelutasoa. Heikennyksen hyvittämisen ehtoilla olisi varmistettava se, ettei haitallisia luonnon monimuotoisuutta heikentäviä vaikutuksia aiheudu yhteiskunnassa. Kompensatio voisi vähentää hankkeiden ja toimien vastustusta ja mahdollistaa paremman hyväksyttävyyden myötä poikkeuksen saamisen paikkaan, johon ilman kompensatiota se ei olisi mahdollista.

Voimassa olevan lain lajisuojelun haasteena on ollut vaikeaselkoisuus muun muassa siksi, että EU-oikeuden lajisuojelua koskevat säännökset on pantu kansallisesti täytäntöön viittaamalla lakitekstissä suoraan luonto- ja lintudirektiiveihin. Nämä säännökset on nyt kirjoitettu auki ja viittaukset EU-sääntelyyn ehdotetaan poistettavaksi laista, mikä selkeyttäisi sääntelyä.

Ehdotetut uudet säännökset luonnonsuojelun viranomaisista ja muista toimijoista selkeyttäisivät viranomaisten keskinäisiä tehtäviä ja toimivaltasuhteita. Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Uudet

säännökset selkeyttäisivät luonnonsuojelulain perustuslainmukaisuutta erityisesti Suomen ympäristökeskuksen, Luonnontieteellisen keskusmuseon ja Luontopaneelin tehtävien sekä luonnonsuojelun tiedonhallinnan osalta.

4.2.8 Ehdotettavan lain ilmastovaikutukset

Luonnonsuojelulain tavoitteisiin ehdotetaan lisättäviksi ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen. Muutoksen tarkoituksena olisi konkretisoida ja vahvistaa luonnon monimuotoisuuden vähenemisen ja ilmastonmuutoksen keskinäisyyttä ja kytkentöjä. Tunnistamalla ja huomioimalla kytkökset voitaisiin varmistaa luonnonsuojelupolitiikan ja ilmastopolitiikan yhteensovittaminen ja johdonmukaisuus. Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia, alueelliset toimeenpanosuunnitelmat, osallistuminen luonnonsuojelusuunnitteluun sekä seuranta voivat tukea strategioiden johdonmukaista yhteensovittamista. Ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteella tai varovaisuusperiaatteella voi olla tulkintavaikutusta myös muiden lakien mukaisessa hankkeiden lupakäsittelyssä.

Onnistuessaan globaalilla tasolla ilmastonmuutoksen hillintä vaikuttaa pääosin positiivisesti luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen, mutta yksittäiset hillintätoimet, kuten isot uusiutuvan energian hankkeet, voivat edellyttää keskenään vastakkaisten ilmastotavoitteiden ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteiden yhteensovittamista.

Useat luonnonsuojelulakiin ehdotettavat muutokset ovat ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta positiivisia. Luonnonsuojelun tietojärjestelmän lakiperustan vahvistaminen ja tiedon hallinnan kehittäminen tukevat ilmastonmuutoksen hillintätoimien suunnittelua siten, etteivät ne vaaranna luonnon monimuotoisuutta. Luonnonsuojelun suunnittelun välineet, kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma, alueellinen toimeenpanosuunnitelma sekä luonnonsuojelun toimenpideohjelma, tarjoavat apua suojele- ja ennallistamistoimien kohdentamiseen myös ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta parhaisiin kohteisiin. Kansallisella tasolla nykyiset suojelualueet sekä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suojele lähtökohtaisesti tukevat hiilivarastojen säilyttämistä ja nielujen ylläpitoa.

Yhteys luonnon monimuotoisuuden suojele ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen välillä on kaksisuuntainen. Suojelualueet ja niiden kytkeytyvyys ovat tärkeitä ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta. Voimassa olevan luonnonsuojelulain tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja kaikki nykyiseen lakiin sisältyvät ja esitetyt uudet säännökset, joilla tuetaan luonnon monimuotoisuuden suojele ja luonnonsuojelualueverkoston kehittämistä, tukevat samalla yleistä sopeutumista ilmastonmuutokseen. Turvaamalla monimuotoisuutta voidaan yleisesti edistää ekosysteemien kykyä vastustaa erilaisia häiriötilanteita ja palautua niistä. Esimerkiksi luontopohjaiset ratkaisut tulvien hallinnassa ovat riippuvaisia monimuotoisista valuma-alueista. Toteuttamalla tietyn tyyppisiä sopeutumistoimia voidaan puolestaan rajoittaa monimuotoisuuden heikkenemistä ilmastonmuutoksen edetessä.

Luonnon monimuotoisuutta voidaan pyrkiä turvaamaan kohdennetuilla toimilla tilanteessa, jossa ilmastonmuutos etenee ja heikentää lajien ja luontotyyppien selviytymismahdollisuuksia. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi ehdotetut uudet säännökset ilmastonmuutokseen sopeutumisesta luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksenä, ja erityisesti suojeletavan lajin avustetun leviämisen mahdollistaminen.

Mahdollisuus käyttää ekologista kompensatiota voisi edesauttaa monimuotoisuustavoitteiden ja ilmastonmuutoksen hillintätoimien yhteensovittamista yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti. Ekologinen kompensatio mahdollistaisi ilmastonmuutoksen ja sopeutumisen kannalta

tärkeiden kohteiden suojelun tai ennallistamisen. Väljä tulkinta kompensatiosta voisi synnyttää innovaatiomahdollisuuksia myös hillinnässä ja sopeutumisessa.

Vaikutus on riippuvainen siitä, miten laajaa kompensatiotoiminta olisi. Jos hyvitys jäisi suppeaksi, vain poikkeustapauksissa sovellettavaksi keinoksi, sen merkitys ilmastonmuutoksen hillinnässä ja ilmastonmuutokseen sopeutumisessa jäisi myös suppeaksi. Se saattaisi kuitenkin mahdollistaa esimerkiksi maa- ja vesialueita laajasti muuttavien hillintätoimien toteuttamisen tilanteissa, joissa kyseessä olevilla alueilla on merkittäviä monimuotoisuusarvoja, joihin hillintätoimet voisivat vaikuttaa kielteisesti.

Luontotiedon hyvä taso voi edistää ilmastopolitiikan ja luonnonsuojelupolitiikan yhteensovittamista ja sen avulla voidaan välttää ristiriitoja. Luonnonsuojelu ja ilmastopolitiikan toimet voivat joissain tapauksissa olla ristiriidassa keskenään. Tästä syystä keskinäisyyden tunnistaminen ja johdonmukaisuuden parantaminen on tärkeää. Tämä edellyttää, että luonnonsuojelulain säätelemä tiedontuotanto ja -hallinta palvelevat myös ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumis-toimien suunnittelua ja toteutusta suojelualueiden ulkopuolella.

4.2.9 Ehdotettavan lain vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Lakiehdotuksen kannalta hallituksen esitykseen liittyy useita perusoikeuksia, jotka on otettava valmistelussa huomioon. Näistä keskeisimmät ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti sekä 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja. Näiden ohella ehdotettavalla sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvatun saamelaiden oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen koskevan säännöksen, 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden, 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 21 §:n oikeusturvan, 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisen sekä 124 §:ssä säädetyn julkisen hallintotohtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta. Ehdotettuihin säännöksiin sisältyy lisäksi useita asetuksenantovaltuuksia, joiden esitystä on käsiteltävä perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen valossa.

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Rajoitusedellytysten ohella on kiinnitettävä huomiota lainsäädännön yleiseen hyväksyttävyyteen eri tavoitteiden ja eri tahojen näkökulmasta. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen asettaa luonnonsuojelulain lähtökohdat, ja rajoitusten taustalla olevaa monimuotoisuuden turvaamista koskevaa intressiä on pidettävä painoarvoltaan erittäin merkittävänä. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota maanomistajan asemaan, koska laissa asetetut rajoitukset kohdentuvat yleensä paikallisesti, usein yksittäisen maanomistajan alueen käyttämättömyyksiä kaventaen. Tästä syystä lakiehdotusten on oltava oikeudenmukaisia, yhdenvertaisia ja tasapuolisia.

Lakiehdotuksen ja perustuslain säännösten välistä suhdetta on tarkasteltu laajemmin ja yksityiskohtaisemmin jäljempänä esityksen jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys.

Ehdotuksissa on perustuslain ohella huomioitu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) vaatimukset, joskin ne ovat varsin yhdenmukaisia perustuslain kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemien merkittävien ympäristöongelmien kirjo on laaja. Niihin lukeutuvat äänisaaste, jätteet ja muut saasteet, luonnonkatastrofit ja kaivosonnettomuudet (katso esimerkiksi ECtHR *Tătar v. Romania*, 27 January 2009, ECtHR *Grikovskaya v. Ukraine*, 21 July 2011, ECtHR, *Taşkın and Others v. Turkey*, 10 November 2004). Oikeuskäytännön perusteella voidaan tiivistää, että myös valtiolle voi syntyä ympäristövastuu, vaikka vahingon aiheuttaja on yksityinen taho. Ympäristötapauksissa velvoitteeksi on katsottu esimerkiksi ennaltaehkäisyn velvoite riittävän lainsäädännön turvaamisen kautta, tiedotusvelvoite sekä toiminnan kontrollointivastuu. Yksi keskeisistä velvoitteista on huolehtia, että lainsäädäntöä noudatetaan ja yksilöillä on pääsy riittäviin oikeussuojakeinoihin. Lisäksi lukuisissa ympäristöprosessioikeudellisia kysymyksiä käsittelevissä tapauksissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linja on muistuttanut Århusin sopimuksen (122/2004) standardeja, jolloin huomiota on kiinnitetty mm. riittävän tiedonsaannin, osallistumisen ja muutoksenhaun turvaamiseen.

Tältä osin lakiehdotus täyttää varsin hyvin Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset, sillä ehdotuksissa parannetaan tiedonsaannin, osallistumisen ja muutoksenhaun edellytyksiä moni tavoin. Luonnonsuojelusuunnittelun ja siihen liittyvän vuorovaikutuksen avulla pyritään vahvistamaan sekä oikeutta tiedonsaantiin, että osallistumiseen. Tätä täydentää uusi luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskeva sääntely, jolla luodaan nykyistä selvemmat lähtökohdat ajantasaisen luontotiedon hyödyntämiselle. Muutoksenhaun osalta kansallinen lainsäädäntö on jo nyt varsin hyvällä tasolla, luonnonsuojelulaki mukaan lukien. Nykyiseen sääntelyyn sisältyy kuitenkin eräitä puutteita muun muassa luonto- ja ympäristöyhdistysten valitusoikeuden osalta, joihin ehdotetaan nyt täydennyksiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on painotettu myös niin sanottujen positiivisten toimintavelvoitteiden oppia, jolla on merkitystä myös luonnonsuojelulain valmistelussa. Positiivisten toimintavelvoitteiden on katsottu edellyttävän esimerkiksi tehokkaiden selvitysten ja ympäristövaikutusten arvioinnin sekä riittävän oikeudellisen sääntelyn ja valvonnan varmistamista. Lakiehdotusta voi pitää näiden vaatimusten näkökulmasta varsin kattavana. Lisäksi on otettava huomioon, että lakiehdotus huomioi myös maanomistajien aseman ja oikeusturvan. Ehdotuksiin sisältyy kattava korvausjärjestelmä, toimivat tiedonsaanti- ja osallistumismenettelyt sekä mahdollisuus muutoksenhakuun.

Ehdotettavan luonnonsuojelulain säännösten ei arvioida oleva ristiriidassa perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, vaan edistävän näissä olevien vaatimusten toimeenpanoa eri tavoin.

4.2.10 Vaikutusten arviointiin liittyvät epävarmuudet

Ehdotettujen muutosten vaikutusten ennakkolliseen arviointiin, vaikutusten toteutumiseen ja vaikuttavuuteen liittyy epävarmuustekijöitä, joita ovat esimerkiksi ehdotettujen muutosten toimeenpano ja toimeenpanoon käytettävät resurssit. Lakiehdotuksessa esitetään erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille useita uusia tai laajentuvia tehtäviä. Mikäli näihin ei osoiteta riittäviä resursseja, eivät arvioidut hyödyt monimuotoisuudelle toteudu. Suurimmat epävarmuudet liittyvät uusiin luonnonsuojelun suunnittelun ja luontotyyppi- ja lajisuojelun tehtäviin käytettävissä oleviin resursseihin.

Joidenkin ehdotettujen muutosten vaikutukset syntyvät usein välillisesti melko pitkien vaikutusketjujen kautta, ja niiden toteutuminen on riippuvainen tekijöistä, joista ei säädetä ehdotettavassa laissa. Esimerkiksi luonnonsuojelusuunnittelun edistäminen perustuu jatkossakin vapaa-

ehtoisuuteen, ja siinä muodostuvien monimuotoisuus- ja muiden hyötyjen muodostuminen edellyttää luonnonsuojelulle myönteistä tahtotilaa ja resursseja. Vapaaehtoisuuteen perustuvat menettelyt edellyttävät myös viestinnällistä ja osallistumiseen kannustavaa toimintatapaa. Luonnonsuojelusuunnitteluun ehdotettuihin muutoksiin liittyy epävarmuuksia siihen, millaisena alueellisia strategioita tehdään eri alueilla ja siihen, miten kansalaisosallistumisen vaikuttavuus kansalliseen ja alueelliseen strategiaan varmistetaan.

Epävarmuuksia liittyy myös luontotiedon hallinnan kehittämiseen. Esimerkiksi uhanalaisia luontotyyppisiä koskevalle tiedolle ei tällä hetkellä ole yhtä laajasti käytettävissä kattavia tietojärjestelmiä kuin lajitiedolle ja Natura 2000 -alueiden luontotyyppitiedolle, ja tietojärjestelmän käytettävyys ja tietojen saatavuus ovat avainasemassa luontotyyppien huomioimisvelvoitteen toteuttamisessa.

Ekologinen kompensatio on uusi luonnonsuojelun keino, johon liittyy epävarmuuksia sekä monimuotoisuusvaikutusten toteutumisen, että taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten osalta. Kompensatio saattaisi alentaa luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien kynnystä ja siten myötävaikuttaa suojeltujen luonnonarvojen heikentymiseen, mikäli hyvittäminen ei toteutuisi vastaavassa tai suuremmassa laajuudessa. Heikentymistä voisi seurata myös hyvittämisen viiveistä. Kompensaation taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta etenkin, koska tuotettavien luontoarvojen kysynnästä, kannattavuudesta, sopimusten ajallisesta kestosta ja hallinnollisesta menettelystä ei ole toistaiseksi tietoa. Yritysten kiinnostusta vapaaehtoisiin kompensatointiin tai maanomistajien kiinnostusta luontoarvojen tuottamiseen ei myöskään ole laajemmin selvitetty.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Lain uudistamisen yleiset sääntelyvaihtoehdot

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki (1096/1996) ja sen nojalla annettu luonnonsuojeluasetus (160/1997) ovat olleet voimassa vuodesta 1997 asti. Vaikka laki on edelleen osin toimiva, toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia luonnonsuojelulain voimassaolon aikana ja myös näköpiirissä oleva kehitys haastaa toimenpiteisiin. Suomen luonnon monimuotoisuuden tilasta, erityisesti luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta, on saatu runsaasti uutta tietoa, mikä vaikuttaa monin tavoin lainsäädännön toimivuuden edellytyksiin. Lisäksi ymmärrys ilmastonmuutoksesta ja sen merkityksestä luonnon monimuotoisuudelle on lisääntynyt. Näiden ohella luontotiedon hallinta on kehittynyt, vapaaehtoiset suojeluohjelmat ovat lisääntyneet ja myös muu lainsäädäntö, ohjauskeinot ja hallinto ovat muuttuneet nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana merkittäväällä tavalla.

Toimintaympäristön muutoksista huolimatta luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista koskevan hankkeen alussa on ympäristöministeriössä tarkasteltu sääntelystrategiaa ja tarvetta sääntelyn uudistamiselle. Uhanalaisuusarviointien tulosten perustella monimuotoisuuden kehitysuuntaa ei tähänastisilla toimilla ole saatu käännettyä kuin yksittäisten lajien kohdalla, minkä lisäksi ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia negatiivisia muutoksia. Myös luonnonsuojelulain toimivuusarviointit ja tieteelliset selvitykset osoittavat selvästi, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää uusia toimia sekä luonnon suojeluun, hoitoon että käytön kestävyuden turvaamiseen. Nykyisillä ohjauskeinoilla ja toisaalta vapaaehtoisuuteen perustuvilla toimenpiteillä ei ole kyetty pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä. Luonnonsuojelulain uudistamista on pidettävä tästä syystä välttämättömänä.

Luonnonsuojelulain valmistelua ja tehtyjä ehdotuksia ohjaavana keskeisenä periaatteena on ollut tietoisuus monimuotoisuuden jatkuvasta heikentymisestä ja tarpeesta vahvistaa luonnonsuojelulakia tähän vastaamiseksi. Valmistelun alkuvaiheessa on pohdittu yleisesti lain rakenteellisten ja sisällöllisten muutosten tarvetta, mahdollisia vaihtoehtoja sekä uudistuksen laajuutta. Lisäksi on pohdittu uudelle luonnonsuojelulaille asetettua tavoitetasoa, sillä luontokadon jatkuminen asettaa sääntelyn kehittämislle huomattavia haasteita. Julkisissa kuulemisissa on esitetty esimerkiksi Ruotsin ympäristökaaren kaltaista ympäristösääntelyn kokonaisratkaisua tai kokonaan uudenlaista, puitelain kaltaista biodiversiteettilakia. Nämä vaihtoehdot olisivat lähtökohtaisesti edellyttäneet koko lainsäädäntöjärjestelmämme uudistamista. Näiden vaihtoehtojen ohella on pohdittu osin rajatumpaa vaihtoehtoa, jossa voimassa olevan luonnonsuojelulain rakennetta ja systematiikkaa olisi kokonaisvaltaisesti uudistettu.

Vaikka nykyisen luonnonsuojelulain kokonaisvaltainen uudistus olisi lähtökohtaisesti ollut mahdollinen, valmistelussa päädyttiin esittämään maltillisempaa, pitkälti nykyisen lain rakenteen pohjalta perustuvaa uudistusta. Ratkaisussa otettiin huomioon myös sidosryhmien kuulemisessa esitetyt näkemykset. Nykyinen laki on jo 25 vuotta vanha, mutta se on – eräiden sen voimaantulon jälkeen tehtyjen osittaisuudistusten myötä – osoittautunut monin paikoin yhä toimivaksi. Nykyisen lain selkeyden ja vakiintuneiden tulkintojen ohella aikataulliset reunaehdot vaikuttivat osaltaan valittuun valmisteluvaihtoehtoon. Lain uudistaminen voimassa olevaa sääntelyä mahdollisuuksien mukaan hyödyntäen edistää jatkuvuutta ja mahdollistaa hyviksi koettujen käytäntöjen kehittämisen. Tämän lisäksi uusilla ehdotuksilla voidaan sekä vahvistaa nykyistä sääntelyä, että luoda välineitä, joilla kyetään vastaamaan aiempaa tehokkaammin monimuotoisuuden vähenemiseen.

Uudessa luonnonsuojelulakiehdotuksessa voimassa olevan luonnonsuojelulain yleinen rakenne ja sen useat pykälät, sekä myös eräät luvut, säilyisivät sisällöllisesti pitkälti ennallaan. Esimerkiksi luonnonsuojelualueita, Natura 2000 -alueita, monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista, korvauksia sekä valvontaa koskevat säännökset säilyisivät pääasiassa nykyisessä muodossaan, kuitenkin niin, että havaitut puutteet korjataan ja säännöksiä täsmennetään tarpeen mukaan. Esimerkiksi eliölajien suojelua koskeva lukuun ehdotetaan joitakin muutoksia ja lisäyksiä, mutta valtaosa säännöksistä säilyisi ennallaan. Luonnonsuojelulain nykyisiin lukuihin lisätäisiin sekä uusia säännöksiä että kokonaan uusia lukuja, osin nykyisen sääntelyn selkeyttämiseksi, osin kokonaan uusien säännösten luomiseksi. Lain uusissa luvuissa säädettäisiin luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevista säännöksistä, luontotiedon hallinnasta sekä ekologisesta kompensatiosta, mukaan lukien luonnonsuojelun tuottaminen ja vapaaehtoisen hyvittämisen varmentaminen.

5.1.2 Vaihtoehtojen lähtökohdat

Tehtyjen arviointien, aiempien selvitysten ja sidosryhmäkuulemisten pohjalta projektiryhmälle ehdotettiin valmistelun pohjaksi niin sanottua teemakohtaista tarkastelua. Sen ajatuksena oli tunnistaa keskeisiä, sääntelyä läpileikkaavia teemoja, joiden kautta luonnonsuojelulain muutostarpeita olisi perusteltua tarkastella. Teemoiksi valikoituivat seuraavat kokonaisuudet: ilmastomuutos, lajisuojelun parantaminen, luontotyyppisuojelelun parantaminen, luontotiedon hallinta sekä luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja kannustimet. Myös teemojen ulkopuolelle jäävää sääntelyä pidettiin mukana valmistelussa, jotta ehdotuksesta muodostuisi johdonmukainen ja kattava kokonaisuus.

Teemojen osalta on kuultu asiantuntijoita ja niistä on laadittu erillisiä muistiota. Teematarkastelussa tunnistettiin luonnonsuojelulain keskeisiä muutostarpeita ja tehtiin niihin perustuvia muutosehdotuksia lakiin. Projektiryhmälle on tämän pohjalta tehty ehdotuksia sääntelyn kehittä-

tämiseksi ja pyritty tarjoamaan myös mahdollisia vaihtoehtoja. Projektiryhmän jäseniltä on pyydetty työn aikana kirjallisia kommentteja teematarkastelussa syntyneisiin muutosehdotuksiin, lain rakenteeseen, pykäläluonnoksiin ja yksityiskohtaisiin sekä yleisperusteluihin. Valmistelu on keskittynyt lakiin tehtyihin uusiin ehdotuksiin, mikä on osin vaikuttanut myös esitettyihin sääntelyn vaihtoehtoihin ja kokonaisuuden käsittelyyn.

Yleisesti sääntelyn vaihtoehtojen osalta voidaan todeta, että valmistelussa on tunnistettu tarve kehittää sekä oikeudellisesti velvoittavia että vapaaehtoisuuteen perustuvia keinoja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Vapaaehtoisilla suojelutoimenpiteillä on merkitystä monimuotoisuuden turvaamisessa, eikä voimassa olevassa luonnonsuojelulaisissa näitä keinoja ole perinteisesti juuri tunnistettu. Tätä on lakiehdotuksessa pyritty osin muuttamaan, ja ehdotuksiin sisältyy suojelun vapaaehtoisuuteen pohjautuvia säännöksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukijärjestelmä, vapaaehtoisten luonnonsuojeluohjelmien säädosperustan vahvistaminen, maanomistajien suostumukseen perustuvien hoitotoimenpiteiden toteuttamismahdollisuus sekä vapaaehtoisen ekologisen kompensaation edistäminen. Vapaaehtoiset suojelukeinot eivät kuitenkaan ole riittäviä pysäyttämään monimuotoisuuden heikentymistä ja myös oikeudellisesti velvoittavan sääntelyn vahvistaminen on välttämätöntä. Esimerkiksi uhanalaiset luontotyypit ja lajit edellyttävät tiukkaa suojelua, vapaaehtoisen suojelun ohella, minkä vuoksi ehdotetut muutokset on rakennettu velvoittavien kieltojen ja rajoitusten varaan. Sama koskee myös Natura 2000 - ja luonnonsuojelualueiden rauhoitusta koskevaa sääntelyä. Tämä vapaaehtoisuuden ja velvoittavuuden välinen jako on osaltaan vaikuttanut myös sääntelyssä tarkastelussa olleisiin ja ehdotuksissa esitettyihin vaihtoehtoihin.

Valmistelussa on ollut esillä vaihtoehtoja sääntelyn toteuttamiseksi esimerkiksi yleisten periaatteiden, luontotyyppien ja eliölajien suojelun, luonnonsuojelualueiden malminetsinnän, ekologisen kompensaation ja muutoksenhaun osalta.

5.1.3 Yleiset periaatteet

Lain yleisten säännösten osalta valmistelussa on pohdittu, onko varovaisuusperiaatteen ja selvilläolon kirjaaminen lakiin tarpeellista, vai olisiko perusteltua jättää ne kokonaan pois. Toisaalta on pohdittu myös muiden ympäristöllisten periaatteiden sisällyttämistä luonnonsuojelulakiin. Varovaisuusperiaatteen osalta on selvää, että periaate on osa voimassa olevaa oikeutta, joten sen kirjaaminen lakitasolle ei sinänsä olisi välttämätöntä. Varovaisuusperiaatetta sovelletaan muutoinkin jo vakiintuneesti luonnonsuojelua koskevan sääntelyn yhteydessä esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. On myös mahdollista, että periaatteen nostaminen lainsäädäntöön loisi sääntelyn tulkintaan epävarmuutta. Varovaisuusperiaatteen kirjaamista lakiin pidettiin kuitenkin tarpeellisena, sillä sen koettiin lisäävän sääntelyn läpinäkyvyyttä ja selkeyttävän varovaisuusperiaatteen asemaa osana luonnonsuojelulain soveltamista ja tulkintaa.

Selvilläolon osalta pohdittiin varovaisuusperiaatteen tavoin myös vaihtoehtoa, jossa sitä ei lain säännöksiin sisällytettäisi. Vaikka selvilläolovelvollisuuden käsite sisältyy muun muassa ympäristönsuojelulakiin ja lakiin ympäristövaikutusten arvioinnista, ei käsite ole suoraan siirrettävissä luonnonsuojelulakiin eri lakien luonteesta ja soveltamisalasta johtuen. Selvilläolovelvollisuuden käsite saattaisi osaltaan aiheuttaa epäselvyyttä sen tosiasiallisesta vaikutuksesta lain säännösten soveltamiseen.

Valmistelussa kuitenkin katsottiin tarpeelliseksi nostaa lain yleisissä säännöksissä esiin jokaisen velvollisuus olla tietoinen toimintansa vaikutuksista luontoon. Tämä liittyy etenkin siihen, että lakiin sisältyy lukuisia kieltoja ja rajoituksia, jotka edellyttävät ymmärrystä ja tietoa toiminnan

vaikutuksista. Luonnonsuojelulain säännökset jo muutoinkin edellyttävät usein erilaisten toimenpiteiden vaikutusten selvittämistä. Näin yleinen selvilläolo lain yleisissä säännöksissä osaltaan edistäisi luonnonsuojelulain säännösten noudattamista. Perusteluissa selvilläolon osalta on tarkennettu, ettei yksinomaan sen perusteella aseteta velvollisuutta olla tietoinen kaikista uhanalaisista luontoarvoista tai muutoin vaikutuksista monimuotoisuuteen, vaan säännöksen lähtökohtana on korostaa luonnonsuojelulain tavoitteiden mukaisesti tarvetta olla riittävällä tavalla selvillä luontoon kohdistuvien toimenpiteiden mahdollisista vaikutuksista. Tätä lähtökohtaa tarkennetaan yksityiskohtaisessa sääntelyssä, kuten suojelujen luontotyyppien, eliölajien elinympäristöjen ja Natura 2000 -alueiden heikentämiskieltoa koskevien säännösten soveltamisessa. Samoin eliölajien ja luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännösten noudattaminen edellyttää ymmärrystä kiellettyjen toimenpiteiden sääntelystä. Selvilläolo tekee nämä lakiin sisältyvät lähtökohdat näkyväksi, mikä osaltaan edistää lain yleisiä tavoitteita.

5.1.4 Luontotyyppien suojelu

Valmistelussa on arvioitu keinoja luontotyyppien suojelun tehostamiseen. Vaihtoehtoina on pohdittu esimerkiksi nykyisen lain 29 §:n mukaisen suojeltujen luontotyyppien listan laajentamista, vesilain ja metsälain luontotyyppisääntelyn vahvistamista, luontotyyppien suoraan lain nojalla tapahtuvaa suojelua metsälain ja vesilain tapaan, perinneluontotyyppien erottamista omaksi suojelukategoriaksi sekä uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisen vahvistamista sekä.

Luontotyyppien suojelun keinovalikoiman osalta on pohdittu valitun vaihtoehdon ohella sitä, tulisiko tiukasti suojellut luontotyypit liittää osaksi rajausmenettelyä. Tätä olisi puoltanut rajauspäättömenettelyn vakiintuneisuus ja eräät oikeusturvaan liittyvät näkökulmat. Maanomistajan näkökulmasta viranomaisen rajauspäättömenettely koetaan lähtökohtaisesti toimivaksi suojelukeinoksi. Tämä olisi mahdollisesti myös vähentänyt uuden sääntelyn toteuttamiseen ja tulkintaan liittyvää epävarmuutta. Toisaalta viranomaisen rajausmenettely on käytännössä osoittautunut melko tehottomaksi ja hallinnollisesti raskaaksi suojelukeinoksi, mikä puoltaa uusien suojelukeinojen kehittämistä. Suoraan lakiin perustuvaa tiettyjen luontotyyppien suojelua pidettiin tarpeellisena, koska kyseisten luontotyyppien kaikki edustavat esiintymät on tarpeen turvata. Nämä luontotyypit ovat melko hyvin tunnistettavia, ja niiden sijainti on laajalti tiedossa. Tästä syystä ehdotusta näiden luontotyyppien tiukaksi suojeluksi pidettiin perusteltuna.

Lakiehdotus sisältää myös säännöksen uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuudesta, jonka tarkoituksena on kiinnittää huomiota asetuksessa erikseen säädettyjen luontotyyppien ja lajien turvaamiseen muun lainsäädännön mukaisissa lupa- ja hyväksymismenettelyissä. Luonnonsuojelulain toimivuusarviointien yhtenä keskeisenä viestinä on ollut, että erityisesti uhanalaisten luontotyyppien ja myös lajien painoarvoa muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa tulee lisätä. Käytännössä uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suojaa on jäänyt usein puutteelliseksi, ellei kyse ole erikseen rajausmenettelyn tai lintu- ja luontodirektiivien alaisista kohteista.

Sääntelyn toteuttamisen osalta on pohdittu, miten uhanalaisten luontotyyppien merkitystä olisi mahdollista vahvistaa. Valmistelussa on päädytty ehdottamaan erillisen, viranomaisiin kohdenetun huomioonottamisvelvollisuuden lisäämistä luonnonsuojelulakiin. Toteuttamisen osalta on pohdittu suppeaa ja laajaa vaihtoehtoa. Suppean vaihtoehdon mukaisesti viranomaisen velvollisuus ottaa uhanalaiset luontotyypit huomioon koskisi vain laissa erikseen rajattuja lupa- ja hyväksymismenettelyitä, laajassa kaikkia ilmoitusta, lupaa tai muuta hyväksyntää edellyttäviä menettelyitä. Alkuvaiheessa valmistelussa ehdotettiin edellä mainitun laajan vaihtoehdon mukaista huomioonottamisvelvollisuutta. Suppean vaihtoehdon osalta soveltamisalan rajallisuutta

pidettiin prosessin ennakoitavuuden kannalta hyvänä vaihtoehtona, mutta luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta sen vaikuttavuus olisi laajaa pienempi. Laajempi vaihtoehto taas koettiin sekä menettelyllisesti että oikeudellisesti osin epäselväksi.

Sääntelyn pohjaksi valittiin lopulta suppea vaihtoehto, joka koskisi ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaisissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhtonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa. Lisäksi huomioonottamisvelvollisuus koskisi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavoja, mutta ei rakentamiseen liittyviä lupia. Pykälän soveltamisalaa on siten merkittäväällä tavalla supistettu alkuperäisestä ehdotuksesta, ja soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu myös muun muassa ilmoituksenvaraiset toiminnot, kuten metsänkäyttöilmoitukset ja ruoppausilmoitukset, joilla kuitenkin voi olla merkittäviä vaikutuksia uhanalaisiin lajeihin tai luontotyypeihin.

Soveltamisalaltaan rajattu huomioonottamisvelvoite sekä määritellyissä lupamenettelyissä huomioon otettavien uhanalaisten luontotyyppien luetteloiminen valtioneuvoston asetuksessa parantaisi menettelyn ennakoitavuutta toiminnanharjoittajan kannalta ja oletettavasti kohdistaisi menettelyihin liittyviä selvittämistarpeita aiempaa selkeämmin.

Valmistelussa on ollut myös esillä tarve vahvistaa luontotyyppien suojelua luonnonsuojelulain ohella myös metsälaisissa ja vesilaisissa. Eräiden vesiluontotyyppien (meriajokas pohjat ja edustavat suojaisat näkinpartaispohjat) osalta on havaittu tarve niiden suojelun tehostamiselle. Vaihtoehtoina on pohdittu näiden lisäämistä luonnonsuojelulain rajausmenettelyn alaisuuteen tai vesilain 2 luvun 11 §:n mukaisten vesiluontotyyppien suojelua koskevan säännöksen soveltamisalan laajentamista. Molempiin vaihtoehtoihin liittyy omat haasteensa. Näiden vesiluontotyyppien rajaaminen luonnonsuojelulain nojalla saattaisi olla käytännössä haastavaa, mutta tarjoaisi niille varsin vahvan suojan. Vesilain osalta haasteena luontotyyppien turvaamisen kannalta on se, ettei vesilakiin sisälly rajausmenettelyä, ja luontotyyppien suoja saattaa tästä johtuen olla heikompi. Toisaalta näitä luontotyyppejä uhkaavat pääasiassa vesilain soveltamisalaan liittyvät toiminnot, kuten ruoppaus. Valmistelussa on, yhteistyössä vesilaisista vastaavan oikeusministeriön kanssa, päädytty ehdottamaan näiden luontotyyppien sisällyttämistä vesilakiin, jota pidettiin luonnonsuojelulakia luontevampana vaihtoehtona. Metsäisten luontotyyppien osalta ei tässä vaiheessa pidetty tarpeellisenä laajentaa metsälain luontotyyppien suojelun soveltamisalaa.

5.1.5 Eliölajien suojelu

Eliölajien suojelun osalta valmistelussa pohdittiin mahdollisuuksia selkiyttää näitä koskevaa lukua kokonaisuudessaan. Tarve liittyi enemmän luvun rakenteeseen ja säännösten ymmärrettävyyteen kuin varsinaiseen sisältöön. Lajisuojelusta myönnettävien poikkeusten edellytysten osalta voimassa olevan lain ongelmana on, että tiettyjen lajien poikkeuslupien osalta viitataan suoraan lintu- ja luontodirektiiveihin, mikä vaikeuttaa lainsäädännön ymmärrettävyyttä. Sääntelyn yhtenä vaihtoehtona oli esillä muun muassa luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen poikkeuslupien yhtenäistäminen ja niiden sijoittaminen kokonaan omaan lukuunsa. Tästä kuitenkin luovuttiin, koska eri säännösten poikkeusluvat eroavat sääntelyn luonteen vuoksi osin toisistaan ja pidettiin myös sääntelyn rakenteen kannalta perusteltuna, että eri säännösten poikkeusedellytykset on sijoitettu kukin osaksi sitä lukua, jota poikkeukset koskevat. Muutoin tiettyä rajoitusta koskevan säännöksen yhteys siitä myönnettävään poikkeukseen olisi saattanut muodostua vaikeasti ymmärrettäväksi. Siltä osin kuin se katsottiin mahdolliseksi, lakiin sisältyviä poikkeussäännöksiä pyrittiin kuitenkin yhdistämään selkeämmäksi kokonaisuudeksi.

Lisäksi valmistelussa oli esillä lajien kansainvälistä kauppaa ja vaihdantaa koskevan sääntelyn selkeyttäminen. Alun perin vaihdantaa koskevat säännökset oli tarkoitus jättää nykyiseen tapaan

osaksi eliölajien suojelua koskevaa lukua, mutta säännösten sisältö ja tarkoitus eroavat siinä määrin lajien suojelua koskevista muista säännöksistä, että käytännön kannalta pidettiin parempana, jos ne muodostaisivat kokonaan oman luvun. Valmistelussa pohdittiin myös toimivaltaisen viranomaisen asemaa. Nykyisin näiden säännösten mukaiset lupa-asiat kuuluvat Suomen ympäristökeskuksen toimivaltaan, mutta myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi tältä osin ollut mahdollinen vaihtoehto, sille muutoinkin kuuluvien luonnonsuojelulain tehtävien ohella. Suomen ympäristökeskuksen asema lupaviranomaisena katsottiin kuitenkin niin vakiintuneeksi, ettei tehtävien siirtämistä pidetty tarkoituksenmukaisena.

5.1.6 Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

Ehdotuksiin sisältyy myös muutos malminetsinnän edellytyksiin valtion luonnonsuojelualueilla. Voimassa olevan lain 15 §:n mukaan Metsähallitus voi myöntää luvan geologisten tutkimusten tekemiseen ja malmien etsimiseen luonnonsuojelualueella. Luonnonsuojelualueiden osalta tämä on kuitenkin usein ongelmallista, koska malminetsinnällä voi olla paikoin merkittäviä vaikutuksia suojelualueen käyttöön ja sen luonnonarvoihin, ja tavoitteena on viime kädessä kaivostoiminnan aloittaminen. Toisaalta malminetsinnän vaikutukset voivat jäädä myös vähäiseksi, ja etsintä johtaa varsin harvoin malmien löytymiseen, ainakaan siinä määrin että kaivostoiminnan aloittaminen olisi perusteltua. Valmistelussa on päädytty siihen, että malminetsintä luonnonsuojelualueilla ei nykyisenkaltaisena ole enää perusteltua, joten sääntelyä tulee tältä osin muuttaa.

Vaihtoehtoina on pohdittu erityisesti malminetsinnän kieltämistä tai sen selvää rajoittamista luonnonsuojelualueilla. Malminetsinnän rajoittamista, kieltämisen sijaan, puoltaa toisaalta se, että malminetsinnän vaikutukset saattavat paikoin olla vähäisiä, ja malminetsintä on yleisellä tasolla tarpeen muun muassa ilmastonmuutoksen torjumisen edellyttämien teknologioiden raaka-ainetuotannon tueksi. Kieltämistä taas puoltaa se, että malminetsintä sopii huonosti yhteen luonnonsuojelualueiden tarkoituksen kanssa, saattaa heikentää alueiden suojeluarvoja eikä kaivostoiminta olisi ilman luonnonsuojelualueen lakkauttamista mahdollista. Näin ollen malminetsinnän salliminen ei olisi tarkoituksenmukaista, ottaen etenkin huomioon luonnon monimuotoisuuden heikentymisen jatkumisen ja suojelualueiden yleisen merkityksen lisääntymisen. Tästä syystä ehdotetaan, ettei Metsähallituksella olisi enää jatkossa toimivaltaa sallia malminetsintää luonnonsuojelualueilla.

5.1.7 Ekologinen kompensatio

Ekologiseen kompensatioon velvoittamisen vaihtoehtona on esitetty pelkästään vapaaehtoista kompensatiota. Mikäli kompensatiotoimenpiteisiin ei voitaisi velvoittaa poikettaessa esimerkiksi luontodirektiivin suojelemien lajien suojelusta, poikkeusluvan myöntämisedellytykset voisivat uhanalaisimpien lajien osalta jäädä täyttymättä. Tosiasiassa kompensatiotoimenpiteisiin on velvoitettu nykyisen lainsäädännön nojalla poikkeusluvan hakijan ehdotettua kompensatiotoimenpiteitä, joilla luvan myöntämisen edellytyksenä oleva lajin suojelutason säilyminen poikkeuksesta huolimatta heikentymättömänä on voitu saavuttaa. Sääntelyn säilyttäminen ennallaan tarkoittaisi, että nämä tilanteet ratkaistaisiin edelleen tapauskohtaisesti ilman tarkentavaa säädöspohjaa tai että poikkeuslupaa ei voitaisi myöntää.

Ekologisen kompensatian toteutuksen vaihtoehtona valmistelussa on tullut esiin kompensatiomaksun periminen. Maksu ei voisi tulla kyseeseen edellä mainituissa tilanteissa, joissa poikkeusluvan edellytyksenä olevaa lajin tai luontotyypin suojelutason heikentymättömyyttä ei voitaisi saavuttaa ilman kompensatiotoimenpiteitä. Koska valtion talousarviossa ei ole ongelmallista niin sanotusti korvamerkitä maksuja tiettyyn tarkoitukseen, maksu voisi muodostua fisikaaliseksi, eikä se johtaisi haluttuun tavoitteeseen eli lajien ja luontotyyppien heikentymisen

estymiseen. Maksun euromäärän määrittäminen olisi vaikeaa ja riskinä olisi maksun määrääminen liian korkeaksi, jolloin toimenpiteen suorittajan kustannukset lisääntyisivät enemmän kuin toiminnasta aiheutuvan haitan verran, tai alhaiseksi, jolloin tavoite aiheutuvan haitan kustannusten sisäistämisestä ei toteutuisi. Maksuvaihtoehdossa kannustavuus yksityisten maanomistajien luontoarvojen tuottamiseen elinkeinotoimintana olisi myös heikompi.

Lisäksi valmistelussa oli esillä kysymys siitä, tulisiko ekologista kompensatiota koskeva sääntely saattaa voimaan kokonaisuudessaan vai mahdollisesti portaittain. Koska kyse on kokonaan uudeltaisesta sääntelymallista, ja käynnissä oleva pilotointi on osin kesken, valmistelussa päätettiin jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Ekologinen kompensatio olisi ehdotuksen mukaan tarkoitus saattaa portaittain osaksi lainsäädäntöä siten, että lain siirtymäsäännöksellä mahdollistetaan luonnonarvojen tuottamistoiminnan ja vapaaehtoisen kompensoinnin käyttöönotto luonnonsuojelulain voimaantulon yhteydessä, mutta velvoittava sääntely kompensatioedellytyksen liittämistä poikkeamislupiin säädettäisiin astumaan voimaan vasta myöhemmin, kun säännösten soveltamiseen liittyvä pilotointi on toteutettu.

5.1.8 Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevan sääntelyn osalta valmistelussa pohdittiin tarvetta luonnon- tai ympäristönsuojelua edistävien yhdistysten valitusoikeuden laajentamiseen. Nykyisen lain säännösten osittaiseen epäjohtomukaisuuteen on kiinnitetty huomiota myös oikeuskirjallisuudessa. Voimassa olevan lain 61 §:n 3 momentissa säädetään, että valitusoikeus on paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Lisäksi näiden yhteisöjen valitusoikeus on rajattu vain tiettyihin päätöksiin. Valmistelussa on pohdittu näiden rajausten perusteita luonnonsuojelulain tavoitteiden sekä erityisesti perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta. Vaihtoehtoina olivat valitusoikeuden laajentaminen ja sääntelyn säilyttäminen ennallaan.

Valitusoikeuden laajentamista puoltavat perustuslain ohella voimassa olevan luonnonsuojelulain säätämisen jälkeen tapahtuneet ympäristölainsäädännön muutokset. Ympäristölainsäädännön yhtenäisyyden näkökulmasta on perusteltua pyrkiä valitusoikeutta koskevan sääntelyn yhdenmukaisuuteen. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja vesilaissa (587/2011) ei vastaavaa yhdistysten alueellista rajausta ole. Yhdenmukaisuuteen on kiinnitetty huomiota myös ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 2/2019 vp), jossa valiokunta viitaten aikaisempaan mietintöönsä valituslupajärjestelmän laajentamisesta (YmVM 14/2017 vp. – HE 43/2017 vp) piti tärkeänä, että jatkossa arvioidaan ympäristölainsäädännön osallistumismenettelyihin tehtyjen muutosten yhteisvaikutukset. Siten luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä on ollut syytä tarkastella myös valitusoikeuksien kattavuutta.

Yhteisöjen valitusoikeuden rajaamista vain paikallisiin ja alueellisiin yhteisöihin ei pidetty enää perusteltuna vaihtoehtona, vaan valitusoikeuden tulisi koskea myös valtakunnallisia rekisteröityjä yhteisöjä. Yhteisön valitusoikeus edellyttäisi kuitenkin toiminnallista yhteyttä valituksenalaiseen päätökseen. Mikäli luonnonsuojelulain mukaisen päätöksen vaikutukset eivät ulottuisi yhteisön toiminta-alueelle, ei myöskään valitusoikeutta olisi pidettävä tarpeellisena.

Valitusoikeuden sisällöllisen ulottuvuuden osalta mainittujen yhteisöjen valitusoikeutta on voimassa olevassa laissa myös rajattu. Yhteisöt eivät voi valittaa korvausta eivätkä luontotyypin suojelusta poikkeamista 31 §:n tai eliölajien suojelusta poikkeamista 48 §:n 2 momentin perusteella koskevista päätöksistä. Rajaus on osin epäjohtomukainen, koska toisaalta yhteisöillä on valitusoikeus esimerkiksi luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa säädetyn EU:n lajusuojelua koskevan poikkeuslupan osalta. Esillä oli myös vaihtoehto, jossa nykytilaa ei tältä osin muutettaisi, koska päätökset kohdistuvat alueellisesti tai paikallisesti, ja valitusoikeuden sisällöllinen

laajentaminen saattaisi muun muassa lisätä valituksia, ja esimerkiksi hidastaa lupamenettelyitä. Sääntelyn sisäinen ja ulkoinen johdonmukaisuus sekä perustuslain osallistumisen turvaamista koskevat säännökset kuitenkin puoltavat valittua laajempaa vaihtoehtoa. Tästä syystä ehdotetaan, että yhteisöjen valitusoikeuden ulkopuolelle rajataan sisällön osalta jatkossa vain korvauksiin liittyvät kysymykset.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on pantu täytäntöön lintu- ja luontodirektiivin säännökset mukaan lukien Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset. Niiden osalta seuraavassa ei esitetä huomioita, ellei kyseisen maan ratkaisuissa ole jotain erityistä innovaatiota.

Vuonna 2013 ekologisesta kompensatiosta oli säädetty ainakin 56 maassa ympäri maailman ja ainakin 13 maassa sääntelyä valmisteltiin. Ekologisen kompensatioiden lainsäädäntöön perustuvat järjestelmät jakautuvat käytännössä kolmeen tyyppiin: hankekohtainen kompensatio, kompensatiotalletusjärjestelmä ja kompensatiomaksujärjestelmä. Hankekohtaisessa kompensatiossa joko hankkeen toteuttaja itse tai joku hänen puolestaan – ulkomailla usein vapaaehtoisjärjestö – toteuttaa kompensatiotoimet. Kompensatiotalletusjärjestelmät eli niin sanotut luonnorvopankit toimivat tuotetuilla kompensatioilla (talletuksilla), joita hankkeen toteuttajat voivat ostaa hankkeen aiheuttamien haittojen hyvittämiseksi. Kompensatiomaksujärjestelmissä julkishallinto (valtion viranomainen tai kunta) tai suojelujärjestö kerää maksut haittoja aiheuttavien hankkeiden toteuttajilta ja käyttää ne sittemmin luonnonsuojelutoimintaan.

5.2.1 Alankomaat

Alankomaiden uusi luonnonsuojelulaki (Wet natuurbescherming) tuli voimaan 1.1.2017. Se korvasi kolme lakia (luonnonsuojelualueita koskeva laki 1998, laki eläimistä ja kasveista sekä metsälaki).

Alankomaissa säädösvaltaa on perustuslain nojalla hajautettu aluehallinnollisille provinseille (12) ja kunnille (355), joilla on kattava säädösvalta koskien niiden sisäisiä asioita. Ideana on, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. Keskushallinto voi perustuslain nojalla velvoittaa provinssit ja kunnat toimeenpanemaan kansallisia päätöksiä. Alueet ovat autonomisia edellyttäen, että niiden toteuttama politiikka on linjassa kansallisen lain kanssa.

Valtio vastaa kansallisista asioista, joita ovat muun muassa kansainväliset vesimuodostumat ja ympäristöpolitiikka sekä lintu- ja luontodirektiivien täytäntöönpano. Provinssit vastaavat alueellisella tasolla ympäristön suojelusuunnitelmien laatimisesta, ilman, maaperän ja veden laatua koskevien ympäristösäädösten valvonnasta, luonnonsuojelua koskevien sääntöjen ja määräysten asettamisesta alueellaan sekä luvista ja poikkeuksista. Kunnat vastaavat paikallisella tasolla ympäristömääräysten toimeenpanosta.

Luonnonsuojelulain ensimmäisessä luvussa säädetään kansallisesta ”luontovisiosta” (de nationale natuurvisie), jossa määritellään keskeiset tavoiteltavat toimintaperiaatteet. Niiden mukaan mahdollisuuksien mukaan pyritään vahvistamaan biologista monimuotoisuutta ja sen kestävää käyttöä, maisemansuojelua sekä vahvistamaan luontoon ja maisemaan liittyviä virkistys-, koulutus- ja kokemusarvoja. Nämä tavoitteet pyritään turvaamaan yhdessä kestävä talouden kanssa.

Luontovisiossa kiinnitetään erityistä huomiota muun muassa lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason säilyttämiseen, kestävä taloudellisen toiminnan kehittämiseen yhdessä biologisen

monimuotoisuuden turvaamisen kanssa sekä ilmastonmuutoksen seurausten huomioimiseen. Tarvittaessa kansallista luontovisiota päivitetään ja muutetaan.

Provinssit laativat alueelliset luontovisiot. Niihin on sisällytettävä alueelliset toimintaperiaatteet, joilla pyritään parantamaan biologista monimuotoisuutta ja sen kestävää käyttöä. Mikäli provinssi pitää tärkeänä, se voi alueellisessa visiossa ottaa huomioon vastaavia seikkoja kuin kansallisessa visiossa. Lain mukaan provinssilla on velvollisuus suojella, ylläpitää ja kunnostaa lintujen, eläinten ja kasvien elinympäristöjä.

Luonnonsuojelulaissa on säännökset Natura 2000 -verkoston heikentämisestä aiheutuvien haittojen ekologisesta kompensatiosta. Kansallisten suojelualueiden (Natuurnetwerk Nederland NNN) osalta suojelu itsessään perustuu luonnonsuojelulakiin. Vuodesta 1998 lukien noudatetun no net loss -tavoitteen toteuttaminen perustuu kuitenkin ohjeistukseen ("Spelregels EHS" 2007 ja "Barro" 2012), ei lain säännöksiin, vaikka heikennysten hyvittämiseen on vuonna 2012 todettu olevan provinssilla velvollisuus.

Lajisuojelun osalta laissa säädetään myös metsästyksestä. Hollannissa laaditaan vuosittain suunnitelma villieläinten aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi ja siinä kukin provinssi määrittää metsästettävät lajit ja niiden sallitut pyyntimäärät.

Luonnonsuojelulaki liittyy kaikkea ympäristösääntelyä koskevaan niin sanottuun yhden luukun malliin, jossa kansalaisilla ja yrityksillä on mahdollisuus saada selville, vaatiiko suunniteltu toiminta lupaa, voiko sen saada ja millä ehdoilla. Lupaa voi hakea joko kunnalta tai suoraan provinssilta.

Alankomaissa on maanviljelijöille, ympäristöjärjestöille ja maanomistajille tarkoitettu avustusjärjestelmä, jonka avulla pyritään edistämään ympäristömyönteistä maankäyttöä.

Luonnonsuojelulaki on tarkoitus sisällyttää kokonaan uuteen ympäristö- ja maankäyttölakiin todennäköisesti vuoden 2021 loppuun mennessä.

5.2.2 Ranska

Ranskan uusi laki luonnon monimuotoisuudesta (LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) tuli voimaan vuonna 2016. Se sisältää uusia säännöksiä monimuotoisuuden turvaamisen tehostamiseksi.

Lain ensimmäisessä luvussa määritellään termi luonnon monimuotoisuus. Määritelmään sisältyvät maa-, meri- ja vesiekosysteemit. Ensimmäisessä luvussa myös säädetään keskeisistä periaatteista. Ekologisen solidaarisuuden (le principe de solidarité écologique) periaatteen mukaan kaikessa julkisessa päätöksenteossa, jolla on merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, on otettava huomioon ekosysteemien keskinäiset vaikutukset sekä vaikutukset eliölajeihin ja luonto- ja rakennettuun ympäristöön. Suojelun tason heikentämiskieltoa (le principe de non-régression) koskevan periaatteen mukaan lakiin ja muuhun sääntelyyn perustuvaa ympäristönsuojelua tulee kehittää ottaen huomioon tieteen ja tekniikan kehitys. Periaate on ensisijaisesti suunnattu sääntelyvaltaa käyttäville julkisille tahoille, eikä sillä luoda velvoitteita yksityisille toimijoille. Lisäksi lakiin on kirjattu kestävän käytön periaate (le principe de l'utilisation durable), jonka mukaan kestäväällä käytöllä voidaan myötävaikuttaa luonnon monimuotoisuuteen.

Aiemmin ohjetasoinen lieventämishierarkia sisältyy voimassa olevan lain periaatteisiin. Sillä pyritään saavuttamaan kokonaisheikentymättömyyden tavoite (objectif d'absence de perte nette de biodiversité) tai jopa parantamaan luonnon monimuotoisuutta (un gain de biodiversité).

Lakiin on kirjattu täydentävän lähestymistavan periaate (le principe de complémentarité) ympäristön, maatalouden, vesiviljelyn ja kestävän metsänkäytön välille. Periaatteen mukaan maatalouden, vesiviljelyn ja metsienkäytön avulla voidaan turvata ekologista jatkuvuutta sekä hyödyntää luontopohjaisia ratkaisuja luonnon monimuotoisuuden ennallistamiseksi, ylläpitämiseksi ja parantamiseksi.

Luonnonvarojen käyttöä ja hallinnollista menettelyä koskien lakiin sisältyy säädös ”yhden luvan” -menettelystä, jolla korvattiin aiempi erilaisia vaiheita edellyttänyt lupaprosessi.

Laissa säädetään kansallisesta ”biodiversiteetikomiteasta” (le Comité national de la biodiversité), jossa on edustettuna laajasti eri tahoja kuten viranomaisia, tutkijoita ja maanomistajia. Komitea konsultoi luonnon monimuotoisuuteen liittyvissä asioissa muun muassa hallitusta ja Ranskan biodiversiteettikeskusta (l'Agence française pour la biodiversité). Biodiversiteettikeskus korvaa neljä aiempaa organisaatiota, jotka ovat toimineet vesiensuojelun, merensuojelun, kansallispuistojen ja luonnonympäristöjen turvaamisessa. Keskus osaltaan edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, hoitoa ja ennallistamista. Sen tehtävänä on hallita ja välittää biodiversiteettitietoa eri toimijoille, myötävaikuttaa ympäristöpolitiikan muotoamiseen ja tukea taloudellisesti luonnon monimuotoisuutta edistäviä hankkeita. Keskus tarjoaa teknistä ja hallinnollista tukea viranomaisille sekä taloudellisille toimijoille. Lisäksi keskus tarjoaa koulutusta, avustaa suojelalueiden hallinnassa ja toteuttaa ekologisen kompensaaation toimenpiteiden seurannan.

Laissa säädetään geenivaroista saadun hyödyn oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta Nagoyan pöytäkirjan mukaisesti. Hyötyjen jaossa otetaan huomioon alkuperäiskansojen vapaan ennakkosuostumuksen periaate. Biologisen materiaalin patentointi on kiellettyä ja biodiversiteettikeskuksen yksi tehtävä on biopiratismiin estäminen. Hyötyjen jakoa koskevien säädösten rikkomisesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta.

Ekologisen kompensaaation osalta heikentävän hankkeen toteuttaja voi valita miten toteuttaa kompensaaation: itse toteutettavin toimin vai luonnonarvopankin (siten naturel de compensation) tai kompensatio-operaattorin (un opérateur de compensation) toteuttamana. Laissa säädetään eri toimijoiden välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista, vaikkakin hankkeen toteuttaja on viimekätisessä vastuussa kompensaaation toteutumisesta. Laissa on säännökset suojelurasitteesta (obligation réelle environnementale), jolla kompensoivien arvojen säilyminen voidaan varmistaa. Rasite ei välttämättä ole pysyvä. Lisäksi lain säännökset velvoittavat kehittämään kansallisen, internetin kautta saavutettavan, julkisen kompensaatietietokannan, joka korvaisi nykyiset paikallisten viranomaisten puutteelliset tietokannat.

Laissa on huomioitu ekologinen jatkuvuus sekä ekologisen yhtenäisyyden huomioiminen myös kaupunkiympäristössä. Ekologisen jatkuvuuden turvaamisesta on säädetty tarkemmin kaupunkisuunnittelua koskevassa lainsäädännössä. Lisäksi uusien kaupalliseen käyttöön rakennettavien rakennusten kattoja tulee hyödyntää joko uusiutuvan energian tuottamiseen taikka viherrakentoina luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

Laila vahvistetaan merellisen luonnon monimuotoisuuden suojelua ja sitä koskien on omat alalukunsa sekä merialueiden, että merellisten lajien suojelusta.

5.2.3 Norja

Norjassa luonnonsuojelusta säädetään pääasiassa laissa luonnon monimuotoisuudesta (Naturmangfoldloven, Lov av 3. april 2009 Om forvaltning av naturens mangfold), joka tuli voimaan

vuonna 2009. Sen tavoitteena (1 §) on biologisen, geologisen ja maisemallisen monimuotoisuuden sekä ekologisten prosessien suojeleminen ja kestävä käyttö siten, että ympäristö tuottaa pohjan ihmistoiminnalle, kulttuurille, terveydelle ja hyvinvoinnille nyt ja tulevaisuudessa, saamelainen kulttuuri mukaan lukien. Laki sisältää yhteensä 20 määritelmää, joita ovat muun muassa laji, ekosysteemi, poistaminen ja luontotyyppi.

Lain toisessa luvussa säädetään luontotyyppien, ekosysteemien ja lajien suojelun tavoitteista, jotka käytännössä mukailevat suotuisaa suojelutasoa. Lajisuojelelussa huomioidaan myös kesytettyjen lajien geneettisen monimuotoisuuden säilyttäminen.

Laissa säädetään yleisistä periaatteista. Niitä ovat huolenpitovelvoite (generell aktsomhetsplikt), ennalta varautumisen periaate (føre-var-prinsippet) ja aiheuttamisperiaate. Huolenpitovelvoitteen mukaan jokaisen henkilön on vältettävä mahdollisimman pitkälti biologiselle, geologiselle tai maisemalliselle monimuotoisuudelle aiheutuvaa haittaa. Mikäli toimintaan on myönnetty viranomaisen lupa, huolenpitovelvoitteen katsotaan täyttyneen toimijan täyttäessä lupaehdot. Ennalta varautumisen periaatteen mukaan tehtäessä päätös puutteellisin tiedoin luontoympäristölle mahdollisesti aiheutuvista haitoista, on pyrittävä välttämään merkittävää haittaa biologiselle, geologiselle ja maisemalliselle monimuotoisuudelle. Mikäli on riski vakavasta vahingosta, viranomainen ei voi lykätä toimenpiteitä tai jättää niitä toteuttamatta tiedon puutteellisuuden perusteella. Aiheuttamisperiaatteen mukaan vahingon välttämiseksi tai rajoittamiseksi aiheutuvat kustannukset kuuluvat hankkeen toteuttajalle, ellei tämä ole kohtuutonta huomioiden hanke ja aiheutuva vahinko. Julkisen vallan on huomioitava päätöksenteossa edellä mainittujen periaatteiden lisäksi muun muassa tietopohjaan tukeutuminen (mukaan lukien perinnetieto), ekosysteemilähestymistapa, parhaan tekniikan periaate, biologiset laatunormit sekä muut julkiset ja saamelaisten intressit.

Lajisuojeleluta koskevien säännösten mukaan kasvien ja sienten ottaminen luonnosta on sallittua sikäli, kuin se ei vaaranna populaation säilymistä. Mikäli laji on välittömän sukupuuttoon kuolemisen vaarassa, toimivaltainen viranomainen voi panna täytäntöön ex situ -suojelelutoimia.

Suojelelualueita koskevien säännösten mukaan alueen suojeleluta voidaan myöntää poikkeus, jos se ei ole vastoin suojeleluta tavoitetta, eikä se voi merkittävästi vaikuttaa suojelelutarvoihin. Vaihtoehtoisesti poikkeus voidaan myöntää, jos turvallisuuden tai tärkeän yleisen edun vuoksi se on tarpeen. Punnittaessa suojeleluta ja muuta yleistä etua erityisesti on huomioitava suojelelualueen merkitys suojeleluta verkostolle sekä se, onko vastaava alue perustettavissa tai kehitettävissä toisaalla. Hankkeen toteuttaja vastaa korvaavan alueen suojeleluta, perustamisesta tai kehittämistä aiheutuvista, kohtuullisista kustannuksista.

Laissa säädetään myös oikeudesta geenivaratietoon. Geneettistä materiaalia on käytettävä mahdollisimman hyvin ympäristön ja ihmisten hyväksi sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Lain ylin päätösvalta kuuluu kuninkaalle, joka voi delegoida valtaa kunnille.

5.2.4 Ekologinen kompensatio Saksan liittotasavallassa

Saksan liittotasavalta sisällytti ensimmäisenä maana ekologisen kompensatio velvollisuuden luonnonsuojeleluta lakiin (Bundesnaturschutzgesetz, BNSG) jo vuonna 1976. Velvoitteen pitkän voimassaolon vuoksi alkuperäisiä ratkaisuja on ehditty muuttaa useaan otteeseen ja tunnistettuihin epäkohtiin on säännösmuutoksia haettu toimivampia ratkaisuja. Luonnonsuojelun ja -toimintojen korjaus- ja korvaus(kompensatio)velvoite (Eingriffsregelung, jäljempänä kajoamis-sääntely) integroitiin vuonna 1993 rakennuslakiin (Baugesetzbuch) maankäytön suunnittelun

osalta. Rakennuslainsäädäntöä sovelletaan yksityiskohtaisen kaavan alueella (Innenbereich) ja sen ulkopuolella (Aussenbereich), luonnonsuojelulainsäädäntöä jälkimmäisellä. Olennaisesti säännökset ovat yhdenmukaiset, mutta kaava-alueella kompensatiot ratkaistaan kaavamuutoksella (Bebauungsplan), jossa määrätään korvaavista toimenpiteistä. Korvaavat toimet on toteutettava viimeistään, kun kaavan mukainen rakentaminen alkaa. Tyypillisesti korvaavat toimenpiteet toteutetaan kunnan tähän tarkoitukseen varaamasta aluevarannosta (Flächenpool) valitulla alueella toteutetuilla toimenpiteillä ja kaavoissa sallittavien hankkeiden toteuttajilta peritään kulloinkin korvaavien toimenpiteiden kustannukset.

Kajoamissääntely koskee laajasti luonnonarvoja eli huomattavia muutoksia maan olemuksessa tai käytössä tai muutoksia pohjaveteen vaikuttavassa maaperässä, luonnontalouden toiminnassa ja maisemassa. Lähtökohtaisesti sääntely sallii luonnonarvojen heikentämisen, mutta velvoittaa korjaus- tai korvaustoimenpiteillä ylläpitämään kajoamista edeltävää luonnonarvojen tai toimintojen tasoa, kokonaisheikentymättömyyttä. Korvattavuuden ulkopuolelle on periaatteessa rajattu tiukasti suojeltujen kasvi- tai eläinlajien (streng geschützt Art) elinympäristöt. Lisäksi kompensatiovelvollisuus ei koske maa-, metsä- tai kalatalouteen liittyviä toimenpiteitä, jos niiden toteutuksessa huomioidaan luonnon- ja maisemansuojelun tavoitteet. Jos maa-alueen käyttötarkoitus muutetaan esimerkiksi metsittämällä maatalousalue tai täyttämällä kosteikkoalue, kajoamissääntely kuitenkin soveltuu.

Saksassa liittovaltion toimivaltaan kuuluvissa asioissa lainsäädäntö on pantava täytäntöön osavaltiotasolla ja ratkaisut poikkeavat eri osavaltioissa. Liittovaltiolainsäädäntö edellyttää, että osavaltiolainsäädännössä on säännökset etukäteen toteutettujen kompensatiotoimenpiteiden dokumentoinnista ekotilillä, aiheutuvien haittojen ja kompensatiotoimenpiteiden arvioinnista, päätöksentekomenettelystä, kompensatiotoimenpiteiden korvaavuudesta sekä eri osapuolten velvollisuuksista. Esimerkiksi Hessenin osavaltiossa ekologisten kompensatioiden tuottamista koskee Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNSG), josta on säädetty vuonna 2010 ja sitä täydentää alemmantasoinen, yksityiskohtainen sääntely (Kompensationsverordnung).

Kajoamissääntelyn soveltamisen alkuvaiheessa 1980- ja 1990-luvuilla hankkeiden toteuttajat vastasivat itse myös kompensatiotoimenpiteiden toteuttamisesta. Kompensatioiden pienialaisuuden ja sääntelyn alueellisen, ajallisen ja luonnonarvoihin liittyvän joustamattomuuden vuoksi ne muodostuivat hyvin kalliiksi ja pirstoutuneiksi. Vuodesta 2002 alkaen eri hankkeiden kompensatiotoimenpiteitä on ollut mahdollista toteuttaa laajempina kokonaisuuksina. Muutoksen seurauksena ulkopuolinen toimija on voinut suorittaa luonnonarvojen korjaamistoimenpiteitä, ja tarjota niitä luonnon- ja maisema-arvoja heikentävän hankkeen toteuttajalle kompensatiovelvoitteen toteuttamiseksi. Sääntelyn mukaan alueita voidaan varata kompensatiotoimenpiteiden yhteistoteuttamista varten (Flächenpools), millä pyritään helpottamaan alueiden saatavuutta haittojen kompensointia varten tarvittaviin toimenpiteisiin. Lisäksi sääntely mahdollistaa kaupankäynnin kompensatiotarkoituksiin tuotettavilla luonnonarvoilla, kun ne rekisteröidään niin sanotulla ekotilillä (Ökokonto).

Luonnon- ja maisema-arvoihin merkittävästi vaikuttavien hankkeiden sallittavuus tutkitaan kulloinkin sovellettavan ympäristölupalainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa. Jos hankkeelle ei ole vaihtoehtoja, eikä haittoja voida lieventää, päätöksessä asetetaan velvoite korvaaviin toimenpiteisiin. Hankkeen toteuttajan on lupahakemuksen yhteydessä toimitettava selvitys hankkeen aiheuttamista haitoista ja siihen on sisällyttävä niin sanotuilla ekopisteillä mitattuna aiheutuvan haitan arvio. Hankkeen toteuttajan on myös toimitettava suunnitelma siitä, miten korvaavat toimenpiteet toteutetaan. Sekä rakennuslaissa että luonnonsuojelulaissa on joustava sääntely siten, että päättävä viranomainen voi valita korjaamisen ja korvaamisen välillä, kun se yksittäistapauksessa päättää heikentämiskiellon yleisvelvoitteen toteuttamisesta.

Korvaavina toimenpiteinä hyväksytään esimerkiksi Hessenin luonnonsuojelulain 10 §:n mukaan ainoastaan ekotilillä olevat toimenpiteet. Hankkeen toteuttaja voi itse tehdä nämä toimenpiteet ja käyttää saadut talletukset oman hankkeensa aiheuttamien haittojen kompensointiin.

Vuodesta 2002 lukien liittovaltion luonnonsuojelulaki ei enää edellytä heikennettävän alueen ja kompensoivan alueen välillä ajallista, alueellista ja toiminnallista yhteyttä. Korjaamisella on tuotettava aiheutettua haittaa vastaava toiminnallinen lopputulos, mutta ei vaadita, että toimenpiteet tuottavat samanlaisen luonnonarvon tai edes toiminnallisuuden, kuin mitä hanke heikentää.

Korvaaviin toimenpiteisiin velvoitetut voivat ostaa tarvitsemansa korvaavat toimenpiteet jo toteutettuina. Näitä kompensatiotalletuksiksi määriteltäviä etukäteen suoritettuja toimenpiteitä säädellään osavaltiolainsäädännöllä, ellei kyse ole Saksan mannerjalustasta tai talousalueesta merellä. Liittovaltiolainsäädäntö edellyttää lisäisyyttä, sillä korjaavaksi ja korvaavaksi toimenpiteeksi hyväksytään sellaiset määritelmän täyttävät toimenpiteet, jotka täyttävät lisäksi seuraavat kumuloituvat ehdot: 1) niiden suorittamiseen ei ole muuta oikeudellista velvoitetta; 2) niiden toteuttamiseen ei ole saatu julkista rahoitusta; 3) ne eivät ole ristiriidassa luonnonsuojelullisten ja maisemanhoidon tavoitteiden ja toimenpideohjelmien kanssa (Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan ja Landschaftsplan); ja 4) alueen luonnontilan lähtötaso on dokumentoitu. Liittovaltiolainsäädäntö rajoittaa maa- ja metsätalouskäytössä olevien ja siihen erityisesti soveltuviin alueiden käyttämistä kompensatiotoimiin ja se sallitaan vain ”välttämättömissä” tilanteissa.

Kompensaatioita voi tuottaa yksittäinen maanomistaja siten, että hän tekee suunnitelman suunnitelluista toimenpiteistä. Alueen ekologinen lähtöarvo ja kompensatiolla tavoiteltu lopputulos arvioidaan ekopisteinä (Ökopunkte). Alueellinen luonnonsuojeluviranomainen tarkastaa ja hyväksyy suunnitelman ja varmistaa, että kyseistä aluetta ei ole aiemmin käytetty tai varattu käytettäväksi kompensatiiona. Hyväksytyt suunnitelman mukainen ekopisteiden tuotto (suunnitelman toteuttamisen tuottamien ekopisteiden ja lähtöpisteiden erotus) rekisteröidään ekotilille ”suunniteltu”-merkinnällä. Toteutuksen jälkeen merkinnäksi päivitetään ”toteutettu”. Kun kompensatiolla tuotetut pisteet on käytetty jonkin hankkeen haittojen korvaamiseen, tilaksi muutetaan ”käytetty” ja ne linkitetään kyseiseen, yksittäiseen hankepäätökseen. Pääasiassa ekopisteitä tuottavat kunnat, julkiset toimijat kuten osavaltion omistama metsänomistaja Hessen Forst ja Ökoagentur-välittäjäorganisaatio. Yksittäiset maanomistajat tuottavat vain nimellisen osan talletuksista. Sekä hankkeen aiheuttamien haittojen, että kompensatiohankkeella tuotettujen arvojen mittaaminen tapahtuu ekopisteillä.

Korjaavien ja korvaavien toimenpiteiden ylläpito ja oikeudellinen varmistaminen ovat haittaa aiheuttaneen hankkeen toteuttajan vastuulla tai oikeudellisesti sen sijaan astuneen vastuulla. Vastuun kesto määrätään hankkeen sallivassa päätöksessä. Hessenin osavaltiossa kompensatiovelvoite jatkuu 30 vuotta. Viranomainen voi vaatia kompensatiovelvoitteen täyttämistä aiheutuvien kustannusten suuruuden vakuusmaksun, mikäli se on tarpeen kompensatiovelvoitteen toteuttamisen varmistamiseksi. Kompensatiovelvoitteen laiminlyönti on sanktioitu enintään 100 000 euron suuruisella hallinnollisella sanktiomaksulla (Bußgeld). Paikallinen luonnonsuojeluviranomainen voi myös laiminlyöntitilanteessa vaatia kompensatiovelvollista hankkimaan määritellyn määrän ekopisteitä, jotta laiminlyönti hyvitetään.

Hessenissä välittäjäyhteisö (Ökoagentur) voi toimia sekä neuvonantajana, korjaus- ja korvaustoimenpiteiden toteuttajana, että hoitaa kaupantekoa luonnonarvojen tuottajien ja kompensatioiden tarvitsijoiden välillä. Välittäjäyhteisön tarkoituksena on minimoida neuvottelukustan-

nuksia kompensatioiden tuottajien ja tarvitsijoiden välillä ylläpitämällä julkista rekisteriä ekopisteistä. Se voi myös ottaa vastuulleen hankkeentoteuttajan kompensatiovelvoitteet maksua vastaan.

Liittovaltiolainsäädäntö sallii kompensatiomaksun tilanteessa, jossa korjaaminen ja korvaaminen eivät ole mahdollisia. Maksu on ”korvamerkitty” eli se voidaan käyttää ainoastaan luonnonsuojelutarkoituksiin ja vain toimenpiteisiin, joihin ei ole muutoin oikeudellista velvollisuutta. Hessenin osavaltiolainsäädännön mukaan kompensatiomaksu on käytettävä pääsääntöisesti kolmen vuoden kuluessa.

5.2.5 Ekologinen kompensatio Ruotsissa

Ruotsissa ympäristön- ja luonnonsuojelua koskee ympäristökaari (miljöbalken 1998:808, MB).

Ympäristökaareissa on yleissäännös kompensatiovelvollisuuden asettamismahdollisuudesta. Ympäristöluvassa (tillstånd, godkännande tai dispens) voidaan edellyttää, että luvansaaaja korvaa luvanvaraisesta toiminnasta yleiselle edulle aiheutuvat haittavaikutukset (intrång i allmänna intressen) kompensatiotoimin tai maksaa niiden kustannukset, ellei se olisi kohtuutonta. Kompensatiota koskevat säännökset ovat minimaaliset ja vuonna 2016 ympäristövirasto (Naturvårdsverket) antoi yleistasoiset ja suosituksenomaiset soveltamisohjeet kompensatioiden toteuttamisesta. Ohjeistus jättää edelleen hyvin paljon kulloisenkin soveltajan harkinnan varaan.

Ympäristökaari velvoittaa asettamaan kompensatiovelvoitteen, kun myönnetään poikkeus luonnonsuojelualueen (naturreservat) suojelusäännöksistä (MB 7:7.3 §) tai Natura 2000 -verkoston suojelusta (MB 7:29.1,3 §). Lisäksi ympäristöviraston mukaan kompensatioon voidaan velvoittaa muun muassa silloin, kun haittavaikutukset kohdistuvat luontodirektiivin tiukasti suojelemien lajien lisääntymis- tai levähdyspaikkoihin. Muiden lajien, luontotyyppien ja maiseman osalta on kompensatiovelvoite katsottu mahdolliseksi ympäristökaaren mukaisessa ympäristöluvassa, vaikkakin säännös on tulkinnanvarainen. Erityisesti oikeusperuste on epäselvä tilanteissa, joissa hankkeen sallittavuus perustuu muuhun lainsäädäntöön kuin ympäristökaareen.

Jos hanke edellyttää maa- ja ympäristötuomioistuimen (mark- och miljödomstol) myöntämää lupaa, myös luonnonsuojelusta tarvittavat poikkeukset ratkaistaan samassa menettelyssä, muutoin poikkeaminen luonnonsuojelusta ratkaistaan erillisenä asiana. Lupapäätöksessä annetaan kompensatiota koskevat lupaehdot. Kun kompensatiovelvoite asetetaan ympäristöluvan ehtoissa, sen noudattamista valvotaan yleisessä lupavalvonnassa. Mikäli kompensationa käytettävän alueen luonnonarvot halutaan turvata pysyvästi, se edellyttää erillistä toimivaltaisen viranomaisen päätöstä soveltaen asiaankuuluvaa lainsäädäntöä.

Ympäristöviraston ohjeistuksen mukaan on ensisijaisesti toivottavaa, että kompensatio kohdistuu heikennettävään luonnonarvoon, jos kustannukset ovat kohtuulliset saavutettavaan hyötyyn nähden. ”Samaa samalla” -lähtökohdasta voidaan poiketa myös, jos laajemmalla alueellisessa tarkastelussa kokonaisuutena tarkastellen on tarvetta parantaa muiden luontotyyppien tilaa esimerkiksi alueellisten viherrakenteen suunnitelmien toteuttamiseksi (regionala handlingsplaner för grön infrastruktur). Luonnonsuojelualueen luonnonarvojen heikentyminen (intrånget i naturvärden) on kompensoitava laajentamalla suojelualueen tai muun (suojelu)alueen pinta-alaa (i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område). Vaihtoehtoisesti voidaan suojella luonnonsuojelullisesti vastaava alue tai toisaalla suoritettavilla toimenpiteillä lisätä jo suojellun alueen luonnonarvoja. Viime vuosina viranomaiset ovat ympäristökaaren 16 luvun 9

§:n nojalla edellyttäneet kompensatiota ympäristöluvassa pienemmiltä hankkeilta, joilla on ollut rajoitettuja haittavaikutuksia yksittäisiin, pieniin suojeltuihin luontotyyppeihin suojelualueiden ulkopuolella, tavanomaisessa maisemassa.

Luontotyypin ja lajin esiintymispaikan suojelusta poikettaessa kompensatio suositellaan toteutettavan lähialueella. Ajallisen toteutuksen osalta ohjeet suosittelevat, että heikennettäessä ainut- tai korkealaatuisia luonnonarvoja, kompensatio voitaisiin edellyttää etukäteisesti ja mikäli toimenpiteet tuottavat vastaavia arvoja hitaasti, voitaisiin edellyttää määrällisesti suurempia kompensatioita. Toimenpiteisiin voidaan kaikissa tapauksissa velvoittaa myös toisen maanomistajan kiinteistöllä. Läninhallitus voi tällaisessa tilanteessa antaa ympäristökaaren 28:2 §:n nojalla kompensatiovelvolliselle oikeuden päästä kyseiselle kiinteistölle velvoitteen suorittamiseksi.

Ympäristöviraston vuonna 2015 julkaiseman selvityksen mukaan vuosina 2011–2014 kompensointia oli vaadittu vain 1–2 prosentissa kaikista 3500 tapauksesta, ilmeisesti sen vuoksi, että haittoja on pidetty vähäisinä. Suojeltuihin luontotyyppeihin kohdistuneita haittavaikutuksia oli edellytetty kompensoitavan 82 prosentissa kaikista 1080 tapauksesta ja lajeihin kohdistuneita haittoja oli vaadittu kompensoitavan 4 prosentissa yhteensä 486 tapauksesta. Yleisiä eli suojelamattomia luonnon arvoja ja lajeja kompensoidaan hyvin harvoin. Ruotsissa kompensatio-sääntelyn joustamattomuuden vuoksi kompensatioon käytettävien alueiden valinnan ja sen toimintamuotojen kustannukset ovat käytännössä olleet korkeat.

Osa kasvukeskuskunnista, muun muassa Helsingborg, ovat kehittäneet periaatteita, joilla rakennuttajat voivat vapaaehtoisesti kompensoida kaupunkirakentamisen vuoksi menetettäviä ympäristöarvoja, vaikka lainsäädäntö ei siihen velvoitakaan. Helsingborgin soveltama tasapainotusperiaate (balanceringsprincipen) edellyttää mitigaatiohierarkian (undvika, minimera, utjämna och ersätta) soveltamista. Se myös mittaa muutettavan alueen pinta-alan ja laadun ja arvioi, miten muutos sopii kunnan yleiskaavaan ja vihreään infrakaavaan. Hankkeen toteuttajan on kustannettava korvaavat toimet kaupungin toisaalla omistamalla alueella, jos maankäyttö tapahtuu kunnan omistamalla maa-alueella. Jos maankäyttö tapahtuu yksityismaalla, hankkeen toteuttaja myöskin maksaa kustannukset, mutta muodollisesti kaupunki soveltaa korjaamista (utjämna) niin, että sen omistamalla yleisellä alueella niin ekologisista kuin virkistyksellisistä arvoja tuottavat toimenpiteet tehdään korkeatasoisemmin yksityisen maksamalla rahoituksella.

Komiteamietinnössä SOU 2017:34 esitettiin, että mitigaatiohierarkiasta ja kompensatiovelvollisuudesta säädettäisiin yksiselitteisemmin niin ympäristökaareissa kuin muun muassa tielainsäädännössä ja rakennuslainsäädännössä. Lisäksi suositeltiin, että hallitus antaisi eräille lääninhallituksille tehtäväksi kehittää Saksan mallista aluevarantojärjestelmää kompensatioiden toteuttamista varten yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa.

6 Lausuntopalaute

Ympäristöministeriö lähetti hallituksen esitysluonnoksen laajalle lausuntokierrokselle Lausuntopalvelun kautta xx - xx. Lausuntopalvelun kautta lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta xx.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 luku. Yleiset säännökset

Voimassa oleva luonnonsuojelulain 1 luku sisältää säännökset lain tavoitteesta, soveltamisalasta, luonnonsuojelun hallinnosta sekä suotuisasta suojelutasosta ja luontovahingosta. Lisäksi

luvussa on yleiset säännökset luonnonsuojelulla täytäntöön pantavista Euroopan unionin direktiiveistä sekä luonnonsuojelun alaan kuuluvista kansainvälisistä sopimuksista. Luonnonsuojelulain uudistuksen valmistelussa on todettu tarve selkeyttää ja toisaalta laajentaa lukua eräiltä osin. Luonnonsuojelun hallinnosta säädettäisiin kokonaan uudessa 2 luvussa nykyisen 1 luvun 6 §:n suppean sääntelyn sijaan. Luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä ajantasaistettaisiin. Lisäksi luvussa säädettäisiin uusina eräistä luonnonsuojelulain kannalta keskeisistä määritelmistä, luonnonsuojelun eräistä yleisistä periaatteista, varovaisuusperiaatteesta ja yleisestä selvilläolosta sekä saamelaiskulttuurin suojasta. Ympäristötietoisuuden edistämisestä säädettäisiin uudella pykälällä.

1 § Lain tavoite. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan lueteltavaksi lain yleiset tavoitteet, joita olisivat luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen, kansalaisten luonnontuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen. Ehdotettu säännös on luonteeltaan tyypillinen tavoitepykälä, eikä sillä olisi suoraa sovellettavuutta yksittäistapauksissa.

Ehdotetut lain tavoitteet ovat pitkälti samoja, joiden varassa luonnonsuojelua on harjoitettu jo vuoden 1923 luonnonsuojelulain voimaantulosta lähtien, ja jotka on tarkemmin kuvattu voimassa olevan lain (1096/1996) perusteluissa. Tavoitteisiin heijastuu myös Biologista monimuotoisuutta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (biodiversiteettisopimus), jonka keskeinen tavoite on biologisen monimuotoisuuden ja sen osien kestävä käytön turvaaminen (10 artikla). Biologisella monimuotoisuudella tarkoitetaan sopimuksessa (2 artikla) "mihin tahansa, kuten maa-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta. Siihen lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus". Suomi on ratifioinut biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994). Vuoden 2010 biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksessa päätettiin, että luonnon köyhtyminen on pysäytettävä vuoteen 2020 mennessä. Kunnianhimoisen tavoitteen toimeenpanon tukemiseksi hyväksyttiin strateginen suunnitelma vuosille 2011–2020. Strategisen suunnitelman toimeenpanon seuranta varten sopimusosapuolet laativat säännöllisesti kansalliset biodiversiteetti-strategiat ja toimintaohjelmat.

Luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä ei ole muutettu vuoden 1996 lain voimaantulon jälkeen. Eräiltä osin pykälän 1 momentin sanamuotoja ajantasaistettaisiin ja lisättäisiin uusi kohta ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa todettaisiin luonnonsuojelulain keskeisenä tavoitteena olevan luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Voimassa olevan laissa olevan luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen tavoitteen ei katsota sisältävän luonnonsuojeluun nykyisin vakiintuneesti kuuluvaa ajatusta monimuotoisuuden edistämiseksi tehtävistä toimista, mitä turvaaminen kuvaisi paremmin. Luonnon monimuotoisuuden heikentymisen jatkuessa lain tavoitteena ei voida enää katsoa olevan ainoastaan olemassa olevan monimuotoisuuden tason säilyttäminen.

Momentin 2 kohdan mukaan lain tavoitteena olisi luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen. Voimassa olevan lain perusteluissa kuvatun mukaisesti luonnonsuojelun päätehtäväksi nähtiin alun perin maamme luonnon erityisen kauniiden maisemien ja luontokohteiden, kuten Punkaharjun, Kolin tai Imatrankosken, säilyttäminen ja vaaliminen. Vaikka tämä tavoite on myöhemmin saanut rinnalleen uusia, maininta luonnonkauneudesta ja maisema-arvoista on syytä edelleen säilyttää ja kirjata lakiin.

Pykälän 3 kohdan mukaan luonnonsuojelulain yhtenä tavoitteena olisi ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen. Tavoite olisi uusi luonnonsuojelulaissa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on saavuttaa Suomen hiilineutraalius vuonna 2035. Tämä tehdään nopeuttamalla päästövähennystoimia ja vahvistamalla hiilinieluja. Ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden heikentymisen keskinäinen yhteys korostuu hallitusohjelmassa, jossa ilmastonmuutos- ja luonnon monimuotoisuustavoitteita käsitellään osin yhdessä: kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttaminen on hallitusohjelman mukaan mahdollista vain, jos ilmaston lämpeneminen ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen pysäytetään. Ilmastonmuutos vaikuttaa luonnon monimuotoisuuteen monella eri tavalla. Suomessa erityisesti osa eteläisistä lajeista voi hyötyä, mutta monet luontotyypit ja lajit todennäköisesti kärsivät, jos ilmastonmuutos etenee voimakkaasti. Vaarana on Euroopan tasolla lajiston yhdenmukaistuminen, mikä vähentää monimuotoisuutta kokonaisuudessaan. Olennaista on lisäksi huomata, että ilmastonmuutos vahvistaa muiden ympäristöongelmien voimakkuutta: luontoympäristöjen määrään, laatuun ja pirstoutuneisuuteen ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyviä haasteita olisi hallittava yhtä aikaa. Luonnon monimuotoisuutta voidaan myös pyrkiä turvaamaan kohdennetuilla toimilla tilanteessa, jossa ilmastonmuutos etenee. Turvaamalla monimuotoisuutta voidaan pyrkiä varmistamaan, että ekosysteemien kyky vastustaa erilaisissa häiriötilanteita ja palautua niistä säilyy.

Ehdotettava kirjaus ilmastonmuutoksesta lain yhtenä tavoitteena konkretisoi monimuotoisuuden vähenemisen ja ilmastonmuutoksen keskinäissuhdetta ja kytkentöjä. Luonnonsuojelualueita on tällä hetkellä yhteensä noin 2,2 miljoonaa hehtaaria, ja ne edustavat merkittävää hiilivarausta ja toimivat myös merkittävänä hiilinieluna. Luonnonsuojelulaki keskittyy luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja pyrkii siten parantamaan erityisesti luonnon edellytyksiä sopeutua ilmastonmuutokseen. Viittaamalla ilmastonmuutokseen luonnonsuojelulain tavoitteena vahvistetaan edellytyksiä käyttäen lain keinoja parantamaan luonnon sopeutumista. Koska ilmastonmuutos ei ole staattinen, vaan ajassa etenevä tila, ilmastonmuutoksen huomioon ottaminen luopaineita kehittää luonnon monimuotoisuuden turvaamiskeinoja, joilla voidaan nykyistä joustavammin reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Esimerkkinä tällaisina uusista keinoista ehdotettavassa laissa voidaan mainita ehdotus avustettua leviämistä koskevaksi säännökseksi. Näin ilmastonmuutokseen sopeutumista ja hillintää koskeva tavoite täsmentyy luonnonsuojelulain yksittäisten pykäliden soveltamisen kautta.

Pykälän 4 kohta sisältää kestävä käyttöä koskevan tavoitteen, mihin ei ehdoteta muutoksia. Voimassa olevan lain perusteluissa esitetyn mukaisesti kohdalla viitattaisiin Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 2 artiklaan tässä tarkoitetun kestävä käytön määritelmän osalta. Vastaava kestävä käytön määritelmä ehdotetaan sisällytettäväksi myös luonnonsuojelulain uuteen 3 §:ään ”Määritelmät”. Tavoitesäännöksessä on käytetty ilmaisua ”luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen”, jotta laista selkeämmin kävisi ilmi, että kestävä käytön periaate ulottuu myös elottoman luonnon luonnonvaroihin ja sellaisiin luonnonympäristön osiin, joissa voi esiintyä niukkuutta.

Pykälän 5 kohdan (aiemmin 4 kohta) ilmaisua ajantasaistettaisiin siten, että voimassa olevan ”luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen” sijaan lain tavoitteena olisi kansalaisten luonnontuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisääminen. Voimassa olevan lain perusteluiden mukaan kohta on tärkeä, koska sitä kautta kansalaiset saadaan ymmärtämään luonnon suojelemisen välttämättömyys myös ihmisen kannalta ja muutoinkin luodaan myönteisiä asenteita luonnonsuojelulle. Ympäristötietoisuuden edistämisen tavoite on luonnon monimuotoisuutta ja sen merkitystä koskevan tiedon lisääntymisen myötä entisestään korostunut. Tavoitteen voi katsoa ilmentävän ja toteuttavan osaltaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjausta ”Edistetään luonto- ja ympäristökasvatusta.”

Kohdan 6 mukaan tavoitteena olisi lisäksi luonnontutkimuksen edistäminen, mihin ei ehdoteta muutoksia. Tätä tavoitetta toteutettaisiin osaltaan esimerkiksi luonnonsuojelualueita ja luonnonsuojelun tiedonhallintaa koskevan sääntelyn avulla. Lisäksi luonnontutkimuksen edistämistä tukee myös lain 9 §:ssä tarkoitettu ympäristötietoisuuden edistämistä koskeva uusi säännös.

Pykälän 2 momentti täydentäisi 1 momentissa tarkoitettua luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen vaatimusta asettamalla luonnonsuojelutoiminnan yleiseksi tavoitteeksi kaikkien Suomessa luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason säilyttämisen. Suotuisan suojelutason tavoitteesta on säädetty voimassa olevan lain 5 §:n 1 momentissa, joka nyt selvytyden vuoksi siirrettäisiin uudeksi 1 §:n 2 momentiksi. Säännöksen perustelut säilyisivät ennallaan, niitä osin täsmentäen. Tätä tavoitetta ja keinoja sen saavuttamiseen täsmennetään lain muissa säännöksissä. Esimerkiksi tietyn eläin- tai kasvilajin suotuisan suojelutason turvaamiseksi voidaan ryhtyä ehdotetun 8 luvun 72 §:n *Eläin- ja kasvilajien rauhoittaminen*, 76 §:n *Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä* tai 77 § *Eryityisesti suojeltavien eliölajien esiintymispaikkojen suojelu* edellyttämiin toimenpiteisiin. Mainituissa lainkohdissa tarkoitetut toimet edellyttävät aina asetuksen tasoista säädöstä. Näiden pykälien yksityiskohtaisen soveltamisen kautta toteutettaisiin osaltaan 1 §:n 2 momentissa asetetun tavoitteen vaatimukset. Jos jokin sellainen luontotyyppi, jota eivät koske Euroopan Unionin luontodirektiivin säännökset, harvinaistuu niin voimakkaasti, että sen suotuisa suojelutaso vaarantuu, voidaan sen turvaamiseksi laatia ehdotetun lain 3 luvussa tarkoitettuja ohjelmia, ryhtyä ehdotetun 66 §:n *Uhanalaiset luontotyypit* edellyttämiin toimenpiteisiin tai voidaan tarvittaessa pyrkiä täydentämään luontodirektiivin luontotyyppiluetteloa.

Luonnonsuojeluohjelman laatimisesta, hyväksymisestä ja oikeusvaikutuksista säädettäisiin 3 luvun 16 ja 17 §:ssä. Tässäkään tapauksessa 1 §:n 2 momentin oikeusvaikutukset eivät aiheudu suoraan suotuisan suojelutason tavoitteen soveltamisesta, vaan edellyttävät laissa säädettyjen yksityiskohtaisten toteuttamiskeinojen soveltamista. On kuitenkin huomattava, että suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen on yksi luontotyyppien ja eliölajien poikkeuslupien edellytys, joten lain 1 §:n 2 momentin mukainen tavoite täsmentyy myös näiden pykälien soveltamisen kautta. Voimassa olevan lain 5 §:n 2 ja 3 momenteissa on erikseen määritelty eliölajien ja luontotyyppien suotuisa suojelun taso, mutta jatkossa suotuisan suojelutason määritelmästä säädettäisiin lain uudessa 3 pykälässä ”Määritelmät”.

2 § Soveltamisala. Pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisala vastaavasti kuin voimassa olevan lain 2 §:ssä. Luonnonsuojelulaki olisi jatkossakin luonnon ja maiseman suojelua koskeva erityislaki, ei luonnonvarojen käyttöä yleisesti sääntelevä laki. Laki sääntelisi luonnonsuojelusuunnittelua, luonnonsuojelualueiden ja Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden perustamista ja hoitoa, uhanalaisten luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suojelua, maiseman ja luonnonmuistomerkkien suojelua ja hoitoa sekä suojelun ja hoidon tukemista.

Pykälän 2 momentissa rajattaisiin lain soveltamisala suhteessa metsälakiin kuten voimassa olevassa laissa. Pykälän mukaan luonnonsuojelulakia ei sovellettaisi metsälaissa säänneltävään taousmetsien hoitoon ja käyttöön lukuun ottamatta Suomea velvoittavia kansainvälisiä luonnonsuojelua koskevia sopimuksia (4 §), luonnonsuojeluohjelmien oikeusvaikutuksia (17 §), eläinlajien rauhoitussäännöksiä (73 §), kasvilajien rauhoitussäännöksiä (75 §), erityisesti suojeltavien eliölajien esiintymispaikkojen suojelua (77 §), Euroopan unionin tärkeinä pitämiä eliölajeja (78 §), poikkeamista eliölajien suojelua koskevista säännöksistä (85 §), luontovahingon ehkäisemistä ja korjaamista (123 §) ja toimenpidekieltoja (124–125 §) koskevia säännöksiä, sekä Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoa koskevaa 5 lukua, luonnonsuojelualueita koskevaa 6 lukua, luontotyyppien suojelua koskevaa 7 lukua ja maiseman suojelua ja luonnonmuistomerkkejä koskevaa 10 lukua.

Pykälän 3 momentti vastaisi luonnonsuojelulain muuttamisesta annetussa laissa 767/2019 säädettyä voimassa olevan lain 72 a §:ä, joka siirrettäisiin nyt lain soveltamisalaa koskevaan pykälään. Momentti koskee eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelulain 69 §:n tai 85 §:n tarkoitetun poikkeamista koskevan hakemuksen ja ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisten lupahakemusten käsittelystä silloin, kun hakemukset koskevat samaa hanketta. Jos hanke edellyttäisi 69 tai 85 §:ssä tarkoitettua poikkeamista sekä ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista lupaa tai maaineslain mukaista aineiden ottamislupaa, noudatettaisiin asian käsittelyssä, mitä eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetussa laissa (764/2019) lupahakemusten käsittelyn yhteensovittamisesta säädetään. Kyseisen lain soveltaminen on edellytysten täytyessä kuitenkin luvanhakijan itsensä valittavissa.

3 § Määritelmät. Pykälä olisi uusi ja se sisältäisi luonnonsuojelulain soveltamiseen liittyvät keskeiset määritelmät. Näitä olisivat luontotyyppi, luontotyypin suotuisa suojelutaso, eliölajin suotuisa suojelutaso, ekologinen kompensatio, luonnon monimuotoisuuden kestävä käyttö ja luontovahinko. Voimassa olevassa laissa ei ole erillistä määritelmiä koskevaa säännöstä.

1) *Luontotyypin* määritelmä perustuisi parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon. Määrittely on tarpeen, koska ehdotuksiin sisältyy useita luontotyyppien suojeluun liittyviä säännöksiä, ja on tarpeen täsmentää, mitä luontotyypillä näissä säännöksissä tarkoitetaan;

2) *Luontotyypin suotuisan suojelutason* määritelmä vastaisi pääosin nykyisen lain 5 §:n 2 momenttia, mutta sitä on hieman täsmennetty ja laajennettu, jotta se vastaa paremmin luontodirektiivin vastaavaa määritelmää. Voimassa olevassa laissa suotuisan suojelutason määritelmä on sen perusteluiden mukaan sisällytetty 5 §:ään hieman lyhennettynä ja maamme oloihin sopeutettuna. Tämä lähtökohta on edelleen perusteltu, mutta luontotyypin osalta määritelmä on osin luontodirektiivin vastaava suppeampi, minkä vuoksi sitä on ehdotuksessa täsmennetty;

3) *Eliölajin suotuisan suojelutason* määritelmä vastaisi voimassa olevan lain 5 §:n 3 momenttia, eikä siihen ehdoteta muutoksia;

4) *Ekologisen kompensaation* määritelmä perustuisi parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon ja käytännön kokemukseen. Ekologisen kompensaation määritelmä selventää lakiin sisällytettävän uuden, luontoarvojen heikentämisen hyvittämisestä koskevan sääntelykokonaisuuden tarkoitusta ja soveltamisalaa;

5) *Luonnon monimuotoisuuden kestävä käytön* määritelmän tarkoituksena olisi selventää, että kestäväällä käytöllä tarkoitetaan tämän lain soveltamisessa, biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 2 artiklaa vastaavalla tavalla, luonnon monimuotoisuuden osien kestävä käyttöä, erotuksena laajemmasta, luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Luonnon monimuotoisuuden kestävä käyttö liittyy erityisesti lain 2 luvussa säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseen, jossa monimuotoisuuden kestävä käyttö sisältyy sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen että kuntien tehtäviin;

6) *Luontovahingon* määritelmä vastaisi voimassa olevan lain 5 a §:n 1 ja 2 momenttia. Sen sijaan 5 a §:n 3 momentti on siirretty osaksi 123 §:ssä säädettyä luontovahingon ehkäisemistä ja korjaamista, koska siinä on kyse merkittävyyden arvioinnista, eikä sitä ole varsinaisesti pidettävä tässä tarkoitettuna määritelmänä;

4 § Kansainväliset sopimukset. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentissa säädettyä. Suomea sitovat ne kansainväliset sopimukset, jotka Suomi on saattanut voimaan. Pykälässä tarkoitettuina kansainvälisinä sopimuksina voidaan mainita Villieläimistön ja kasviston

uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus eli niin kutsuttu CITES-sopimus (SopS 44/1976, englanniksi Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), Ramsarin sopimus (SopS 3/1976, Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskevat yleissopimus, englanniksi The Ramsar Convention on Wetlands), Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelusta eli niin kutsuttu Bernin sopimus (SopS 29/1986, englanniksi Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats.), Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta eli niin kutsuttu Bonnin Sopimus (SopS 62/1988, englanniksi Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals), Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (SopS 19/1987, englanniksi The World Heritage Convention) sekä Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus eli niin kutsuttu biodiversiteettisopimus (SopS 78/1994, englanniksi Convention on Biological Diversity, CBD).

Pykälästä poistettaisiin tarpeettomana voimassa olevan lain 2 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston päätöksellä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä sopimusten sisältämien tämän lain soveltamisalaa koskevien velvoitteiden täyttämistä.

5 § Euroopan unionin direktiivit. Säännös sisältäisi viittauksen niihin direktiiveihin, jotka pääosiltaan on pantu täytäntöön luonnonsuojelulailla. Nämä ovat luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi 92/43/EY (luontodirektiivi), luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi 2009/147/EY (lintudirektiivi), muilta osin kuin metsästyslain (615/1993) 5 §:ssä tarkoitettujen eläinlajien osalta, ja ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 3 §:ää eikä siihen ehdoteta tässä yhteydessä muutoksia.

6 § Saamelaiskulttuurin suoja. Pykälässä säädettäisiin saamelaiskulttuurin heikentämiskiellostä. Nykyisessä luonnonsuojelulaissa ei ole saamelaiskulttuurin suojaan liittyviä itsenäisiä säännöksiä. Saamelaiskulttuurin huomioon ottamisesta on kuitenkin voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa säädetty lain 16 §:ssä, jonka mukaan saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaisella saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Asiasta on kuitenkin syytä säätää nykyistä perusteellisemmin, sillä luonnonsuojelulain täytäntöönpanoon voi saamelaisten kotiseutualueella liittyä saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia koskevia vaikutuksia. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden on katsottu kytkeytyvän niin vahvasti saamelaisten kulttuuriperusoikeuteen, että saamelaiskulttuurin heikentämiskielto on perusteltua ottaa huomioon kattavasti nimenomaan ympäristölainsäädännössä.

Ehdotuksen mukaan luonnonsuojelulain toimeenpanosta vastaavien viranomaisten tulisi huolehtia siitä, että lain toimeenpanosta ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin. Tässä tarkoitetuilla toimeenpanosta vastaavilla viranomaisilla tarkoitettaisiin tämän lain 10 §:n 1-3 momenteissa mainittuja luonnonsuojelun valtion viranomaisia, eli ympäristöministeriötä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sekä Metsähallitusta. Luonnonsuojelulain nojalla annettavasta päätöksestä ei myöskään saisi aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttalailla.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaiseen kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista. Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean mukaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, KP-sopimus) 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy.

Ehdotettava säännös turvaisi osaltaan perustuslaista ja KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumista. Säännöstä olisi tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.

Säännös suojaisi osaltaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia, kollektiivisiksi luonnehdittavia oikeuksia. Perustuslain tapaan säännös antaisi suojaa saamelaiselle kulttuurimuodolle. Säännös ohjaisi luonnonsuojelulain täytäntöönpanossa tehtävien hankkeiden ja toimenpiteiden suunnittelua, toteuttamistavan valintaa ja viranomaisten päätöksentekoa siten, että siitä ei aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettuja kiellettyjä seurauksia. Huomioon tulisi tällöin ottaa alueen olosuhteet sekä muut alueella toteutettavat hankkeet.

7 § Varovaisuusperiaate. Pykälässä säädettäisiin varovaisuusperiaatteesta. Pykälä olisi uusi. Sen mukaan luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhatessa tieteellisen tiedon puutetta tai sen epävarmuutta ei tule käyttää syynä olla ryhtymättä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lykkäämiseen.

Varovaisuusperiaate – josta käytetään yleisesti myös käsitettä ennalta varautumisen periaate – on sekä kansainvälisesti että Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeuden periaate. Tiivistetysti se edellyttää puuttumista epävarmoihin ympäristöön kohdistuviin uhkiin, vaikka varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisestä ei vielä olisi. Sen voidaan samalla katsoa edellyttävän, että tiedollinen epävarmuus ei saa olla syy ennakoivista suojelutoimenpiteistä pidättäytymiselle. Varovaisuusperiaatteen laajasti käytössä oleva ja yleisesti hyväksytty määritelmä sisältyy vuoden 1992 Rion kokouksen biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen (SopS 78/1994). Sen mukaan ”biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimien lykkäämiseen”. Tämä määritelmä on myös tässä pykälässä omaksutun muotoilun pohjana.

Varovaisuusperiaate – tosin nimellä ennalta varautumisen periaate – sisältyy myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 artiklaan, jonka 2 kohdan mukaan ”Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava”. Yhtenä EU:n ympäristöpolitiikan ja -oikeuden keskeisenä oikeusperiaatteena ennalta varautumisen periaate siten ohjaa kaikkea unionin sääntelyä ja siihen on viitattu muun muassa jätepuitedirektiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851), tuoteturvallisuusedirektiivissä (2001/95/EY) ja kemikaalien rekisteröintiä, arviointia, lupamenettelyjä ja rajoituksia koskevassa REACH-asetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1907/2006). Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ennalta varautumisen periaate on määritelty yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi, joka velvoittaa toimivaltaiset viranomaiset toteuttamaan asianmukaisia

toimenpiteitä tiettyjen kansanterveyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön kohdistuvien mahdollisten riskien ehkäisemiseksi.

Kansainvälisten sopimusten, Euroopan unionin perustamissopimuksen sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä ennalta varautumisen periaate on vakiintunut myös osaksi Euroopan unionin luonnonsuojelusäätelyä. Vaikka EU:n lintu- ja luontodirektiiveissä ennalta varautumisen periaatteeseen ei välittömästi viitata, EU:n tuomioistuimen ratkaisussa luontodirektiivin 6 artiklan on vakiintuneesti katsottu sisältävän ennalta varautumisen periaatteen (esimerkiksi Waddensee C-127/02; Sweetman ym. C-258/11; Grace ja Sweetman, C-164/17; Białowieżan metsä C-441/17). Esimerkiksi 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä heikentymisen ja häiriöiden estämiseksi, mikäli ne saattaisivat vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin. Heikentymisen tai häiriön tosiasiallista merkittävyyttä ei ole tarpeen osoittaa, vaan jo niiden todennäköisyys riittää, mikä vastaa ennalta varautumisen periaatteen määritelmää. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden mukaisesti kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti. Tämän on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä tulkittu tarkoittavan, että suunnitelmat ja hankkeet edellyttävät arviointia, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi.

Myös Suomessa korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien soveltanut varovaisuusperiaatetta luontodirektiiviin kytkeytyvissä ratkaisussa ja viimeisten vuosien aikana luonnonsuojelun säännöksiin liittyvissä ratkaisussa yleisemminkin (katso esimerkiksi KHO 2005:42; KHO 2008:72; KHO:2013:185; KHO:2014:13; KHO:2018:121). Merkille pantavaa on, että vain osassa ratkaisuista viitataan eksplisiittisesti varovaisuusperiaatteen tai ennalta varautumisen periaatteeseen. Tästä huolimatta korkein hallinto-oikeus on hyödyntänyt periaatetta tulkinnassa, mikä käy ilmi päätösten sanamuodoista. Esimerkiksi ratkaisussaan KHO:2018:121 oikeus toteaa, että ”Tehty Natura-arviointi täydennyksineen tai muu esitetty selvitys ei sisällä sellaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen töiden vaikutuksista Keiniänrannan suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin.” Samoin suden lisääntymis- ja levähdyspaikkaa koskevassa päätöksessä KHO:2019:160 todetaan, että laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella jää huomattava epävarmuus siitä, kuinka merkittäviksi ja laaja-alaisiksi osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden alueiden rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvat haitalliset vaikutukset muun ohella suuren liikkumisen ja reiviien käytön kannalta muodostuvat. Korkein hallinto-oikeus painottaa siten selvitysten ja vaikutusarviointien puutteita ja sen vaikutusta päätöksentekoon.

Edellä esitetyn kehityksen ja soveltamiskäytännön valossa on perusteltua kytkeä varovaisuusperiaate mukaan luonnonsuojelulain tulkintaan ja tehdä periaate myös konkreettisesti näkyväksi lisäämällä se omaksi pykäläkseen lain 1 lukuun. Vaikka varovaisuusperiaate on jo osa voimassa olevaa oikeutta, vakiintuneesti sovelletun periaatteen auki kirjoittaminen lakiin lisäisi lainsäädännön ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä, ja siten selkiyttäisi oikeustilaa. Esimerkiksi lakia soveltavan tai sitä muutoin käyttävän tahon näkökulmasta on perusteltua, että lain tulkintaan joka tapauksessa sovellettava varovaisuusperiaate näkyy selkeästi myös laissa. Myös muussa ympäristölainsäädännössä periaatteet ovat keskeisessä asemassa, niin tulkinnan apuvälineinä, kuin lainsäädäntöönkin kirjattuina, joten tältä osin luonnonsuojelulakia yhdenmukaistettaisiin muun sääntelyn kanssa.

Varovaisuusperiaate ohjaisi tämän lain mukaisten säännösten tulkintaa tilanteissa, joissa kyse on merkittävien vahingollisten vaikutusten aiheutumisen vaarasta, mutta vaikutuksiin ja niiden arviointiin käytettävissä oleva tieto on epävarmaa. Merkittävyyden arviointi on aina tapauskohtaista, riippuen esimerkiksi toiminnan luonteesta ja suojellun kohteen uhanalaisuudesta tai muusta erityisestä merkityksestä. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi uhanalaisten eliölajien ja luontotyyppien sekä Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelusta säädetty poikkeukset, mikäli poikkeamisen vaikutuksia olisi tiedollisten puutteiden tai niiden huomattavan epävarmuuden vuoksi vaikea arvioida. Tällöin epävarmuus mahdollisista haitallisista vaikutuksista tulisi ottaa päätöksenteossa huomioon, jotta päätöksestä ei aiheutuisi suojeluarvoille merkittäviä haitallisia tai jopa peruuttamattomia vaikutuksia. Varovaisuusperiaatteen soveltaminen ja sen ohjausvaikutus ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että tutkitun tiedon merkitys vähenisi tai että lain mukaisilla ratkaisuperusteilla ei olisi syy-seuraus -suhdetta tosialliseen toimintaan. Ennen varovaisuusperiaatteella pyritään ohjaamaan päätöksentekoa ja sen perusteena olevien tietojen tulkintaa siten, että aukoton tieteellinen näyttö vaikutusten haitallisuudesta ei ole aina välttämätöntä, vaan jo niiden todennäköisyys voisi olla riittävää. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta on perusteltua olla sallimatta merkittäviä luontoarvoja uhkaavia toimenpiteitä, jos vaikutusten luonteesta tai haitallisuudesta on huomattavaa epävarmuutta. Merkittävät vahingolliset vaikutukset luontoarvoille ovat myös usein pysyviä.

Varovaisuusperiaatteen soveltaminen ei kuitenkaan ole kannanotto toiminnan sallittavuuteen, vaan sen tarkoitus on ohjata päätöksentekoa, jotta tiedolliset puutteet ja epävarmuudet otetaan asianmukaisesti huomioon. Esimerkiksi laho-kaviosammaleesiintymän poikkeuslupaa koskevassa päätöksessä KHO 2021:68 korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiassa ei varovaisuusperiaatekaan huomioon ottaen ole perusteita katsoa poikkeamisella olevan heikentävää vaikutusta laho-kaviosammaleen suojelutasoon. Kyse oli esiintymän siirtämisestä, ei sen hävittämisestä ja hakemuksessa ja siihen liittyvässä suojelusuunnitelmassa on esitetty suunnitelma laho-kaviosammaleesiintymän siirron toteuttamisesta, minkä lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen poikkeamisluvassa oli asetettu päätökselle ehtoja.

Pykälässä tarkoitettulla varovaisuusperiaatteella ei myöskään olisi siinä suhteessa itsenäistä merkitystä, että se olisi tässä laissa tarkoitettuna viranomaispäätöksen tai poikkeamisluvan myöntämisen itsenäinen edellytys. Periaatteen yleisenä tarkoituksena on sääntelyn ja sen kehittämisen ohjaaminen. Yksittäisissä soveltamistilanteissa säännöksiä myös tulkittaisiin periaatteiden suuntaisesti, kuten oikeuskäytännössä on jo muutoinkin tehty. Periaatteita ei kuitenkaan täytäntöönpannaisi sellaisenaan valvonnassa, eikä niiden rikkomiseen liittyisi sanktiouhkaa. Varovaisuusperiaate tulisi näin ollen sovellettavaksi muiden tässä laissa säädettyjen pykälien yksityiskohtaisen tulkinnan kautta.

8 § Selvilläolo. Pykälä olisi luonnonsuojelulaissa uusi. Pykälän mukaan jokaisen olisi riittävällä tavalla oltava selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle sekä toimintatavoista, joilla haitallisia vaikutuksia voidaan välttää ja vähentää, siinä määrin kuin kohtuudella voidaan edellyttää. Kyseessä olisi luonnonsuojelulain tasolla uusi säännös, joka olisi kohdennettu kaikkiin luonnossa toimiviin.

Selvilläolovelvollisuudesta on säädetty esimerkiksi ympäristönsuojelulain 6 §:ssä, jätelain 12 §:ssä ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 31 §:ssä, joissa selvilläolovelvollisuus on lain soveltamisalasta riippuen kohdistettu toiminnanharjoittajaan tai hankkeesta vastaavaan sekä tuotannon harjoittajaan ja tuotteen valmistajaan tai maahantuojaan. Ympäristönsuojelulaissa toiminnanharjoittajalla on selvilläolovelvollisuus toiminnan ympäristövaikutuksista (mukaan lukien vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle), riskeistä ja ympäristövaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Ympäristönsuojelulaissa selvilläolovelvollisuus on osa

laissa säädettyä laajempaa huolellisuusperiaatetta ja se koskee laajasti toiminnan ympäristövaikutuksia, jotka aiheutuvat päästöistä taikka kemikaalien tai muiden aineiden käytöstä, käsitte-lystä tai säilytyksestä toiminnassa, ja näihin liittyviä riskejä, sekä riskien hallintaa ja vaikutusten vähentämismahdollisuuksia. Esimerkiksi ympäristölupajärjestelmän kannalta selvilläölovelvollisuus merkitsee käytännössä velvollisuutta seurata päästöjen vaikutuksia ympäristön tilaan ja erilaisia tarkkailu- ja mittausvelvoitteita. Ympäristönsuojelulain mukainen selvilläölovelvollisuus ei kuitenkaan velvoita toiminnanharjoittajaa tuottamaan yleistä ympäristötietoa, joka ei ole erityisesti tarpeen toiminnan vaikutusten selvittämiseksi. Selvilläölovelvollisuutta konkretisoivat tiedot, jotka toiminnanharjoittajan on hankittava luvanmyöntämisedellytysten täyttämiseksi luvan hakemisen yhteydessä tai toimitettava valvontaviranomaiselle valvonnassa.

Luonnonsuojelulaissa tarkoitetun selvilläöloa koskevan säännöksen soveltamisala olisi luonteeltaan ympäristösuojelulaissa tarkoitettua, yksinomaan toiminnanharjoittajiin kohdennettua selvilläöloa yleisempi. Tätä eroa korostetaan säännöksessä käytetyn ilmaisun selvilläölo avulla, erotuksena muussa lainsäädännössä omaksutusta selvilläölovelvollisuudesta. Tarve korostaa selvilläölon yleistasoempaa luonnetta johtuu sekä luonnonsuojelulain soveltamisalan yleisyydestä, että luonnon monimuotoisuuden kokonaisvaltaisuudesta. Luonnonsuojelulakia sovellettaisiin 2 §:n mukaan luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon, ja se koskisi lähtökohtaisesti kaikkia, joten olisi luontevaa, että myös lain yleisiin säännöksiin sisältyvän selvilläöloa koskevan säännöksen soveltamisalasta olisi säädetty vastaavassa laajuudessa. On kuitenkin selvää, että lähes kaikki toiminta vaikuttaa jollain tavalla luontoon, minkä vuoksi säännöksen soveltamista on tarpeen rajoittaa edellyttämällä riittävää selvilläöloa toiminnan vaikutuksista. Riittävyden arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon selvilläölon kohtuullisuus ja muut erityispiirteet, sillä riittävän selvilläölon arviointi on väistämättä tapauskohtaista. Siten selvilläöloa koskeva yleinen säännös ei tarkoittaisi sitä, että jokaisen on tunnettava ja tunnistettava esimerkiksi uhanalaiset luontotyytit ja lajit tai ymmärrettävä oman toimintansa kaikki vaikutukset monimuotoisuuteen, vaan pykälän tarkoituksena on kiinnittää huomiota jokaisen vastuuseen olla selvillä luontoon haitallisesti vaikuttavan toiminnan mahdollisuudesta ja tavoista haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Säännös toteuttaisi osaltaan myös perustuslain 20 §:ssä säädettyä ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”.

Selvilläölo kytkeytyisi myös tämän lain 13 luvussa säädettyyn luonnonsuojelun tietojärjestelmään, jonka tavoitteena on selkiyttää ja yhtenäistää luonnonsuojelun tietovarantoja koskevia viranomaisten vastuita ja tiedonrakenteita. Lisäksi tietojärjestelmää koskevan uuden sääntelyn tarkoituksena on edistää yleisemminkin luontotiedon hallintaa, sähköisiä menettelyjä, kansalaisten osallistumista ja luontotiedon tehokkaampaa hyödyntämistä päätöksenteossa. Tietojärjestelmästä saatavilla olevat tiedot tukisivat merkittävällä tavalla selvilläölon toteutumista, mahdollistaen osaltaan ajantasaisen ja luotettavan tiedon hyödyntämisen.

Selvilläöloa koskeva säännös kytkeytyisi erityisesti laissa olevaan muuhun sääntelyyn, joka esimerkiksi kieltää eliölajien tahallisen tappamisen ja määrittää luonnonsuojelualueilla sallittua toimintaa ilman erillisiä lupamenettelyitä tai kieltää tiettyjen erikseen rajattujen lajien ja luontotyyppien esiintymispaikkojen heikentämisen. Siten selvilläölo osaltaan ohjaisi toimintaa tämän lain asettamien yleisten kieltojen tai erillisten lupien ja niistä poikkeamisen menettelyissä. Säännöksen sisältö täsmentyisi muun muassa lupa- ja poikkeushakemusten edellyttämien selvitysvaatimusten kautta. Selvilläöloa koskeva säännös ei kuitenkaan sellaisenaan velvoittaisi toiminnanharjoittajia tai muita tahoja tuottamaan yleistä ympäristötietoa, joka ei olisi erityisesti tarpeen tämän tai muun lain mukaisen toiminnan vaikutusten selvittämiseksi.

9 § Ympäristötietoisuus. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin luonnonsuojelulain tarkoittamien viranomaisten ja kunnan velvollisuudesta edistää toiminnassaan ympäristökasvatusta ja ympäristötietoisuutta luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

Luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen on yksi luonnonsuojelulain tavoitteista, joista säädetään lain 1 §:ssä. Ympäristötietoisuuden edistämisen osalta on tarpeen ottaa huomioon kestävä kehitys eri osa-alueiden tasapainon ylläpitäminen ja edistäminen. Luonnonsuojelun hallintoon kuuluville viranomaisille asetettava nimenomainen ympäristötietoisuuden edistämistehtävä ilmentäisi osaltaan tätä lain tavoitetta. Vakiintuneesti luonnonsuojelun viranomaiset ovat jo tällä hetkellä osana tehtäviään osallistuneet ympäristökasvatusta edistäviin hankkeisiin, mutta ilman nimenomaista luonnonsuojelulaista johtuvaa säädöstaustaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluu jo tälläkin hetkellä muun lainsäädännön mukainen ympäristökasvatustoiminta, johon liittyvät yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtävät on valtioneuvoston asetuksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018) keskitetty Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Myös kuntien osalta ympäristötietoisuutta voidaan kasvattaa erilaisilla kampanjoilla, viestinnällä ja neuvonnalla. Kunta voi toimia itse viestijänä ja neuvojana tai edistää muiden tahojen toteuttamaa neuvontaa ja viestintää tai kampanjoita esimerkiksi osallistumalla niiden toteuttamiseen. Tältä osin pykälällä olisi selkeä yhteys tämän lain 12 §:ssä kunnille säädettyyn luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävään. Pykälässä viranomaisille ja kunnille asetetun ympäristötietoisuuden yleisen edistämistehtävän voi katsoa osaltaan toteuttavan myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjausta ”Edistetään luonto- ja ympäristökasvatusta.” Lisäksi tämän lain 14 §:ssä on säädetty myös siitä, että luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmaa valmisteltaessa on varmistettava riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Tämä luonnonsuojelun suunnitteluun liittyvä osallistumisen vahvistaminen liittyy myös tässä pykälässä säädettyyn ympäristötietoisuuden edistämiseen, sillä osallistumien ja ympäristötietoisuuden edistäminen tukevat monin tavoin toisiaan.

2 luku. Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Voimassa olevassa laissa luonnonsuojelun hallinnosta säädetään 6 §:ssä. Pykälässä mainitaan ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan tehtävät. Sääntelyä on pidettävä nykyisessä muodossaan suppeana. Ehdotuksessa luonnonsuojelun viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtävistä säädettäisiin uudessa luvussa. Samalla viranomaisten tehtävien määrittelyä ajantasaistettaisiin, selkeytettäisiin ja yhtenäistettäisiin suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön. Luvussa säädettäisiin luonnonsuojelun valtion viranomaisista, luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisista sekä kunnan ja Suomen Luontopaneelin tehtävistä.

10 § Luonnonsuojelun valtion viranomaiset. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelun valtion viranomaisista.

Pykälän 1 momentin mukaan luonnon- ja maisemansuojelun yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluisi ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriö toimisi lisäksi luonnonvaraisten kasvien ja eläinten suojelemisesta niiden kauppaa sääntelemällä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 338/97 (neuvoston CITES-asetus) tarkoitettuna hallintoviranomaisena. Vastavasti kuin muunkin hallinnonalansa lainsäädännön osalta, ministeriö seuraisi ja ohjaisi luonnonsuojelulain soveltamista ja edistäisi osaltaan lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyttä. Ympäristöministeriölle kuuluisivat lisäksi eräät lain pykälissä 14, 16, 18–19, 34, 36, 43, 47, 62, 65, 76, 92, 110, 113, 116–117 ja 120 tarkemmin säädetyt tehtävät.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät. Voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Ehdotuksella tarkennettaisiin ja ajantasaistettaisiin tehtävän määrittelyä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistäisi luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä maiseman suojelua alueellaan, vastaisi sille luonnonsuojelulaissa säädetyistä viranomaistehtävistä, valvoisi luonnonsuojelulain säännösten noudattamista ja käyttäisi luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtisi ehdotettavan lain 9 pykälän mukaisesta ympäristökasvatuksen ja ympäristötietoisuuden edistämisestä osana toimintaansa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtisi myös osaltaan tarvittavasta yhteistyöstä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa ja tukisi mahdollisuuksien mukaan kuntia niiden jäljempänä pykälässä 12 säädettävässä luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävässä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimisi lisäksi luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukiviranomaisena ja ohjaisi, valvoisi ja edistäisi tukemisen toimeenpanoa ja soveltamista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle asetettava luonnonsuojelun viranomaisen tehtävä vastaisi ja osin täydentäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) mukaisia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niistä säädetyin lain 3 §:n 1 momentin kohdan 9 mukaan luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväin käytön tehtäviä toimialueellaan ja käyttävät niille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä laissa säädetään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden keskuksen toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa keskusten toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukaista muun vastaavan syyn vuoksi.

Metsähallitus vastaisi pykälän 3 momentin mukaan valtion luonnonsuojelualueverkoston hallintaan, käyttöön ja hoitoon liittyvistä tehtävistä sekä muista sille tässä laissa ja sen nojalla annetussa asetuksissa osoitetuista viranomaistehtävistä. Näitä tehtäviä Metsähallitukselle asetetaan erityisesti lain suojelualueita ja valvontaa koskevissa luvuissa. Metsähallituksen tehtävää koskevilla säännöksillä luonnonsuojelulakia ajantasaistettaisiin siltä osin, kun voimassa olevassa laissa säädetään luonnonsuojelualueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tehtävistä. Voimassa olevan lain antamisen ajankohtana valtion luonnonsuojelualueiden hallinnasta vastaavia viranomaisia oli useampia (kuten Metsäntutkimuslaitos), mutta nämä tehtävät on nykyisin keskitetty Metsähallitukselle.

Rajavartiolaitos osallistuisi luonnonsuojelulain noudattamisen valvontaan luonnonsuojelualueilla sen mukaan kuin Rajavartiolaitoksen tehtävistä muussa lainsäädännössä säädetään. Rajavartiolaitoksen tehtävästä on aiemmin säädetty voimassa olevan lain 72 §:ssä, jota koskeva säännös siirrettäisiin nyt viranomaislukuun. Tulli valvoisi luonnonsuojelulain ja neuvoston CITES-asetuksen noudattamista maahantuonnissa, maastaviennissä, jälleenviennissä ja kauttakuljetuksessa.

11 § Luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaiset. Luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisina toimisivat Suomen ympäristökeskus ja Luonnontieteellinen keskusmuseo.

Suomen ympäristökeskus on ympäristöministeriön alainen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, joka tukee kestävän kehityksen tavoitteiden ja keinojen arviointia ja valintaa sekä ympäristöpolitiikan toimeenpanoa. Suomen ympäristökeskuksesta annetun lain 1069/2009 mukaan se muun muassa tuottaa asiantuntijapalveluja ministeriölle, seuraa ja arvioi ympäristön tilaa ja kuormitusta sekä alueiden käyttöä, ylläpitää ja kehittää toimialan tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja tietopalveluja, edistää ympäristötietoisuutta ja hoitaa muita sille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä. Luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisena Suomen ympäristökeskus hoitaisi osaltaan luonnon monimuotoisuutta koskevan tiedon tuottamiseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Suomen ympäristökeskus olisi lisäksi jatkossakin neuvoston CITES-asetuksessa tarkoitettu lupien ja todistusten myöntämiseen toimivaltainen viranomaisena.

Luonnontieteellinen keskusmuseo Luomus on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva Helsingin yliopiston erillislaitos, joka säilyttää ja ylläpitää luonnontieteellisiä kansalliskokoelmia sekä harjoittaa niihin liittyvää tutkimusta. Sillä on kuitenkin jo pidempään ollut eräitä kiinteästi luonnonsuojeluun liittyviä tehtäviä. Ehdotetulla 2 momentilla säädettäisiin Luonnontieteellisen keskusmuseon asemasta luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisena. Keskusmuseon tehtävät liittyisivät eliölaajien suojeluun ja seurantaan sekä luonnonsuojelun tiedonhallintaan. Luonnontieteellisen keskusmuseon tehtäviin asiantuntijaviranomaisena kuuluisi muun muassa lajiston seurantoja, luonnonsuojelun tietoaineistojen ylläpitoa sekä niiden käsittelyä ja tulkintaa. Lisäksi Luonnontieteellinen keskusmuseo toimisi neuvoston CITES-asetuksessa tarkoitettuna tieteellisenä viranomaisena. Luonnontieteellisellä keskusmuseolla on myös eräitä muita kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä luonnonsuojelun asiantuntijatehtäviä, kuten esimerkiksi tehtävä EUROBATS-sopimuksessa (Sopimus Euroopan lepakoiden suojelusta, SopS 104/1999) tarkoitettuna neuvoa antavana viranomaisena.

Suomen ympäristökeskuksella ja Luonnontieteellisellä keskusmuseolla on molemmilla merkittäviä luonnonsuojelun tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä, ja ne ylläpitävät eräitä keskeisiä luonnonsuojelun tietojärjestelmiä, kuten kehitettävänä oleva luontotyypitiedon tietojärjestelmä ja Lajitietokeskus.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitettujen asiantuntijaviranomaisten tehtävistä. Tämä olisi tarpeen erityisesti Suomen ympäristökeskuksen ja Luonnontieteellisen keskusmuseon tietojärjestelmien, tietojenhallinnan ja -vaihdon yhteensovittamiseksi tietojärjestelmien kehityksen mukaisesti.

12 § Kunta. Kunnalla olisi pykälän mukaan luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävä. Pykälän mukaan kunta edistäisi luonnon monimuotoisuuden suojelua ja sen kestävää käyttöä sekä maisemansuojelua alueellaan. Pykälä säilyisi sisällöllisesti pitkälti ennallaan.

Voimassa olevan lain esitöiden mukaan 6 §:n säännös vastaa pääosin jo aiemman lain 16 d §:n 1–3 momenttia, eikä pykälässä mainittujen eri viranomaisten keskinäistä tehtäväjakoja tarkoitettu muuttaa. Kunnan edistämistehtävästä säädettiin alun perin jo 1990-luvun alussa. Tuolloin lain esitöissä todettiin, että luonnonsuojelulakiin otetaan siitä puuttuvat säännökset luonnonsuojeluhallinnosta ja viranomaisten luonnonsuojelutehtävistä. Nykyisen pykälän perusteluissa ei kuitenkaan tämän enempää ole avattu, mitä kunnan edistämistehtävällä on tarkoitettu.

Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on perustuslain 121 §:n mukainen laaja itsehallinto. Kunnan toimialan laajuus mahdollistaa luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön valtavirtaistamisen kunnan päätösvallassa olevissa tehtävissä. Voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaan kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Kuntien edistä-

mistehtävä pysyisi säännöstayalla muotoilultaan yleisenä. Kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia, minkä vuoksi säädetty kunnan edistämistehtävä on perusteltua pitää yleistasona. Tällöin kunnilla säilyy mahdollisuus valita olosuhteisiinsa parhaiten sopivia ja myös paikallisesti hyväksyttäviä edistämisen keinoja. Edistämistehtävä voisi kehittyä toimintaympäristön, resursien, kunnan omien ympäristötavoitteiden ja tutkimuksen kehittymisen mukana.

Kunnilla on monipuoliset mahdollisuudet edistää alueellaan luonnon monimuotoisuutta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, sillä ratkaisut luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tehdään usein paikallisesti. Kunnat ohjaavat myös laajemmin alueensa maankäyttöä esimerkiksi kaavoituksen avulla, kartuttavat luontotietoja ja toteuttavat luonnonsuojelua ja -hoitoa. Lisäksi kunnat edistävät kuntalaisten luontotietoisuutta, mikä kytkeytyy tämän lain 9 §:ssä säädettyyn yleiseen ympäristötietoisuuden edistämiseen.

Säännöksen sanamuotoa päivitetäisiin nykyisen lain 6 §:n luonnonsuojelusta monipuolisemmaksi luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämiseksi, jotta se vastaisi paremmin sekä nykyajan että myös tämän lain tavoitteita. Lisäksi säännös sisältäisi monimuotoisuuden kestävä käytön edistämisen. Kestävä käyttö on määritelty lain 3 §:n kohdassa 5. Sen mukaan kestävällä käytöllä tarkoitetaan biologisen monimuotoisuuden osien käyttöä siten, että käytön laatu tai määrä ei pitkällä aikavälillä johda biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen, ja joka siten tukee mahdollisuuksia tyydyttää nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ja toiveet. Kuntien osalta tämä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi erilaisten ulkoilua ja virkistystä tai muuta alueiden tai luonnonvarojen käyttöä koskevien suunnitelmien ja strategioiden valmistelussa.

Kuntien edistämistehtävän osalta yhteistyö eri toimijoiden kanssa on tarpeen ja kunnat tarvitsevat luonnon monimuotoisuuden edistämiseen niin rahallista kuin tiedollista tukea. Tätä edistäisi esimerkiksi tämän lain 10 §:n 2 momentti, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tukee mahdollisuuksien mukaan kunnan toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Lisäksi on otettava huomioon lain 4 luvun säännökset monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tuesta, jota kunnat voivat hakea osaltaan myös edistämistehtävänsä toteuttamiseksi. Tältä osin on kuitenkin huomattava, ettei tukea ole tarkoitettu lakisäätteisten tehtävien hoitamiseen, vaan erilaisiin hankkeisiin ja muihin vastaaviin toimenpiteisiin. Kuntien edistämistehtävällä on myös yhteys tämän lain 14 §:n 5 momentissa tarkoitettuihin luonnon monimuotoisuuden alueellisiin toimenpanosuunnitelmiin, joiden laatimisessa tulee varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Näiden alueellisten ohjelmien valmistelussa kunnilla on merkittävä rooli paikallisten olosuhteiden asiantuntijana ja yhteistyötä edistävänä toimijana.

Ajantasaisella ja luotettavalla tiedolla on suuri merkitys luonnon monimuotoisuuden edistämisessä. Tämän lain 13 luvussa säädetty luonnonsuojelun tietojärjestelmä edistää tiedon saataavuutta ja käytettävyyttä kuntien päätöksenteon ja toiminnan tueksi. Kunnilla on laaja oikeus hyödyntää tietojärjestelmässä olevia luontotietoja ja sen lisäksi kunnan tulee lain 117 §:n mukaan mahdollisuuksien mukaan toimittaa kunnan toiminnassa syntyviä luonnon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia toimintoja koskevia tietoja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tallettavaksi luonnonsuojelun tietojärjestelmään.

Vaikka säännös kunnan edistämistehtävästä on luonteeltaan yleinen, kunnalle on myös osoitettu 95 §:n 3 momentissa kohdennettu tehtävä, jonka mukaan kunta päättää yksityisen omistamalla alueella olevan luonnonmuistomerkin rauhoittamisesta. Kunnan on myös huolehdittava yksityisen omistamalla alueella olevan luonnonmuistomerkin merkitsemisestä selvästi havaittavalla tavalla. Lisäksi kunta voi 92 §:n 2 momentin mukaan esittää muun kuin valtakunnallista merkitystä omaavan muun maisemanhoitoalueen perustamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Nämä tehtävät tukevat osaltaan kunnalle säädettyä maisemansuojelun edistämistehtävää.

13 § Suomen Luontopaneeli. Pykälässä säädettäisiin tieteellisestä ja riippumattomasta asiantuntijaelimestä, jonka nimi olisi Suomen Luontopaneeli. Pykälä olisi uusi.

Pykälän tavoitteena olisi vahvistaa tieteellisen tiedon roolia luonnon monimuotoisuutta koskevan politiikan suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Tarkoituksena olisi lisäksi vahvistaa Luontopaneelin toimintaedellytyksiä säätämällä siitä erikseen luonnonsuojelulaissa. Pykälä vastaisi keskeisiltä osiltaan ilmastolaissa (609/2015) Ilmastopaneelin osalta säädettyä. Luontopaneelin ja ilmastopaneelin asema ja tehtävät vastaavat lähtökohdiltaan toisiaan, minkä vuoksi myös niitä koskevaa sääntelyä on tarkoituksenmukaista yhtenäistää mahdollisuuksien mukaan.

Voimassa olevaan lakiin ei sisälly säännöksiä Luontopaneelistä, vaan sen toiminta perustuu ympäristöministeriön päätökseen (20.4.2020). Tällä hetkellä ministeriön päätöksellä asetettu tieteellinen ja riippumaton työryhmä (Suomen Luontopaneeli) toimii luonnon monimuotoisuutta koskevan suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Sen tehtävänä on vastaavalla tavalla koostaa, tarkastella ja eritellä luonnon monimuotoisuuden tilaa koskevaa tieteellistä tietoa, jotta sitä voidaan hyödyntää muun muassa luontopolitiikan suunnittelussa ja seurannassa tavoiteltaessa luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä. Luontopaneeli voi suorittaa myös muita biodiversiteettikadon pysäyttämiseksi tarvittavan tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä sekä esittää tutkimukseen perustuvia politiikkavaihtoehtoja. Ehdotetun pykälän mukainen asiantuntijaelin korvaisi nykyisen ympäristöministeriön päätöksellä asetetun työryhmän.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Luontopaneelin asettamisesta. Luontopaneelin nimittäisi valtioneuvosto ja sen toimikausi olisi rajattu neljään vuoteen. Ympäristöministeriö valmistelisi esityksen Luontopaneelin nimittämisestä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Pykälässä tarkoitettulla Luontopaneelin riippumattomuudella viitattaisiin erityisesti siihen, että Luontopaneelin jäsenet toimisivat paneelissa objektiivisesti. Luontopaneelissa tulisi olla edustus eri tieteenaloilta. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että paneelia nimitettäessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota tieteenalojen monipuolisuuteen ja tasapainoon. Eri tieteenaloilla tarkoitettaisiin esimerkiksi luonnon-, yhteiskunta- ja taloustieteitä sekä laajemmin monimuotoisuuden turvaamiseen läheisesti liittyviä sektoreita, kuten liikenne, ilmasto ja maankäyttö. Paneelin tulisi täyttää myös tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vaatimukset. Luontopaneelin jäsenten tulisi olla akateemisissa tehtävissä tieteellisen asiantuntemuksen ja riippumattomuuden takaamiseksi. Näitä olisivat esimerkiksi työsuhde yliopistossa tai tutkimuslaitoksessa taikka emeritana tai emerituksena. Tarkemmin paneelin jäsenten nimittämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Luontopaneelin tehtävistä. Suomen Luontopaneelin tehtävänä olisi luonnon monimuotoisuutta koskevien politiikkatoimien suunnittelua, toimeenpanoa, seurantaa ja päätöksentekoa varten tuottaa, koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa. Luonnon monimuotoisuutta koskevan tiedon varsinaisesta tuottamisesta vastaisivat pääasiassa edelleen eri hallinnonalojen tutkimuslaitokset sekä yliopistot ja korkeakoulut. Luontopaneelin tehtävät liittyisivät tämän tiedon käsittelemiseen ja koostamiseen kulloistenkin tietotarpeiden mukaisella tavalla. Luontopaneeli voisi kuitenkin halutessaan tuottaa myös itsenäisesti uutta tieteellistä tietoa tiedon koostamisen ja erottelun lisäksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös lausuntojen antamisesta. Luontopaneeli voisi riippumattomana ja tieteelliseen tietoon perustuvana toimijana antaa lausuntoja luonnon monimuotoisuuden vaikuttavista suunnitelmista ja muista asiakirjoista. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi tämän lain 14 §:ssä tarkoitettu kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma sekä myös muihin säädöksiin perustuvat valtakunnalliset luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvät strategiat, suunnitelmat ja muut vastaavat asiakirjat. Paneeli voisi halutessaan

esimerkiksi arvioida viimeisimmän tieteellisen tiedon valossa tällaisiin suunnitelmiin sisältyvien toimien riittävyttä suhteessa luonnonsuojelulain 1 §:n tavoitteisiin. Edelleen 2 momentissa säädettäisiin, että Luontopaneeli voisi tuottaa myös muita sen toimenkuvaan sopivia luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi tarvittavan tiedon tuottamista ja kehittämistä koskevia selvityksiä ja materiaaleja. Näistä se voisi tarpeen mukaan myös viestiä yleisölle ja päätöksentekijöille. Näillä muilla selvityksillä ja materiaaleilla tarkoitettaisiin esimerkiksi erilaisia toimintaohjeita tai muita materiaaleja, joilla pyrittäisiin lisäämään luonnon monimuotoisuuden turvaamisen edellyttämää tietopohjaa sekä osaltaan esimerkiksi tukemaan tämän lain 9 §:ssä tarkoitetun ympäristötietoisuuden edistämistä.

Ympäristöministeriö voisi myös pyytää Luontopaneelilta lausunnon luonnon monimuotoisuutta koskevista ajankohtaisista tietotarpeista, kun ympäristöministeriö suunnittelee paneelin toimintaan tarkoitettujen määrärahojen kohdentamista ja valmisteleeseen siihen liittyvää avustushakuiltuimotusta. Luontopaneeli kartoittaisi näin ollen tietotarpeita ja tunnistaisi mahdollisia tietoon liittyviä katvealueita tieteellisen asiantuntijaelimen näkökulmasta. Lausunnon pyytäminen Luontopaneelilta olisi tavallista kuulemismenettelyä eikä Luontopaneelin toteuttamaan tietotarpeiden arviointiin sisältyisi julkista hallintotehtävää. Valtionavustusta hakisivat Luontopaneelin jäsenten taustaorganisaatiot. Määrärahopäätökset valmistelisi ympäristöministeriö. Ympäristöministeriö toimisi valtionavustusten myöntäjänä ja valvojana Luontopaneelille talousarviossa osoitetun määrärahan jakamisessa. Valtionavustusta koskevasta menettelystä ja ympäristöministeriön roolista säädetään tarkemmin asetuksessa, joka annetaan valtionavustuslain (688/2001) nojalla. Valtion tutkimuslaitokset eivät voi olla valtionavustusten piirissä, joten niiden osalta rahoituspäätökset tehtäisiin hankerahoituspäätöksinä.

Pykälän 3 momentin mukaisesti Luontopaneelin toiminnasta, kuten riippumattomuuden arvioinnista ja sidonnaisuuksien tarkistamisesta, palkkioista, jäsenten nimittämisestä ja toimikausien rajoittamisesta ja muista paneelin toimintaan liittyvistä asioista, säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

3 Luku. Luonnonsuojelusuunnittelu

14 § Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma. Pykälä olisi uusi. Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 6 artiklan mukaan kunkin sopimuspuolen tulee a) kehittää kansallisia biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia tai muuntaa nykyisiä strategioita, suunnitelmia tai ohjelmia tähän tarkoitukseen siten, että niistä heijastuvat muun muassa tässä yleissopimuksessa tarkoitettut, asianomaisen sopimuspuolen osalta asiaankuuluvat toimet, sekä b) sisällyttää biologisen monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö mahdollisuuksiensa mukaan ja soveltuvin osin yhteiskunnan eri sektoreiden sisäisiin ja niiden välisiin suunnitelmiin, ohjelmiin ja toimintaperiaatteisiin. Viimeisin yleissopimuksen tavoitteita toimeenpaneva Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategia on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksellä 2012 ja se kattaa vuodet 2012–2020. Strategian tueksi on laadittu toimintaohjelma, johon asianomaiset ministeriöt ovat sitoutuneet. Strategia ja toimintaohjelma ovat jo vakiintunut osa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja edistämiseen liittyvää kokonaisuutta. Yleissopimuksen asianmukaisen toimeenpanon edistämiseksi luonnonsuojelulaissa säädettäisiin kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman oikeusperustasta ja siihen liittyvästä menettelystä.

Pykälän 1 momentin mukaan ympäristöministeriö vastaisi kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian (biodiversiteettistrategia) ja strategian toimeenpanevan toimintaohjelman laatimisesta yhteistyössä muiden ministeriöiden ja keskeisten tahojen kanssa. Strategialla asetettaisiin

siin valtakunnalliset toiminnalliset, määrälliset ja ajalliset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi ja tilan parantamiseksi. Luonnon monimuotoisuuden toimintaohjelmassa yksilöitäisiin strategian toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet ja nimettäisiin vastuutahot niiden toteuttamiseksi sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden seurannalle. Pykälässä ehdotettu toimintatapa perustuu yleissopimuksen kansallisesta toimeenpanosta vuodesta 1997 alkaen saatuun kokemukseen, jonka perustana on useiden ministeriöiden, tieteen, kansalaisjärjestöjen ja etutahojen yhteistyö. Tavoitteena on valmistella, päättää ja toteuttaa luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä yhteiskuntaa läpäisevästi siten, että tavoitteisiin sitoudutaan yhdessä ja asia tulee osaksi kaikkien keskeisten tahojen toimintaa. Tätä toimintatapaa kutsutaan valtavirtaistamiseksi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi laatia alueelleen strategiaa ja toimintaohjelmaa koskevan luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelman. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on avainasemassa luonnonsuojelulakia toimeenpanevana ja valvovana viranomaisena. Säännöksellä mahdollistettaisiin kansallisen strategian ja toimintaohjelman käsittely alueellisella tasolla. Säännös ehdotetaan sisällöltään väljäksi. Kunkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella asiaa voidaan käsitellä alueen valtion viranomaisten, kuntien, maakuntaliittojen, maanomistajien ja elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja muun kansalaisyhteiskunnan kanssa alueen omista lähtökohdista käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Toimeenpanosuunnitelman laatimisessa tulisi varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Saamelaisen kotiseutualueella tämä tarkoittaisi yhteistyötä ja vuorovaikutusta Saamelaiskäräjien kanssa. Alueellisten toimeenpanosuunnitelmien valmistelussa voidaan siten ottaa huomioon alueen kuntien toimet ja tarpeet luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Valmisteluun liittyvällä viestinnällä voidaan edistää kansalaisten ympäristötietoisuutta ja tukea yritysten pyrkimyksiä ympäristövastuullisuuteen.

Pykälän 6 momentin mukaan strategian ja toimintaohjelman sekä alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelun ja seurannan tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon. Ehdotetussa 11 §:ssä mainitut luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaiset Suomen ympäristökeskus ja Luonnontieteellinen keskusmuseo ovat tärkeimmät tässä pykälässä tarkoitetun tiedon tuottajat, mutta aiheen laaja-alaisuus edellyttää yhteistyötä myös muiden valtion tutkimuslaitosten, kuten Luonnonvarakeskuksen, Ilmatieteen laitoksen ja Geologian tutkimuskeskuksen sekä yliopistojen kanssa. Ehdotetun lain 13 §:n mukaisella Suomen Luontopaneelilla olisi niin ikään tärkeä tehtävä tieteellistä tietoa koskevan edellytyksen varmistamisessa.

Valtioneuvosto hyväksyisi kansallisen strategian ja toimintaohjelman. Ympäristöministeriö vastaisi strategian ja toimintaohjelman seurannasta ja raportoi strategian toteutumisesta valtioneuvostolle. Koska vastuu toimintaohjelman toteuttamisesta jakautuisi keskeisille hallinnonaloille, olisi myös raportointi laadittava ministeriöiden yhteistyönä ympäristöministeriön koordinoimana. Raportoinnissa valtioneuvostolle hyödynnettäisiin prosessia, jossa Suomi raportoi määräajoin yleissopimuksen sihteeristölle sopimuksen kansallisesta toimeenpanosta yleissopimuksen 26 artiklan mukaisesti.

15 § Vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmat. Uudessa pykälässä säädettäisiin vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmien oikeusperustasta ja siihen liittyvästä päätös-toimivallasta. Luonnonsuojelussa on viime vuosina painotettu vapaaehtoisuuteen perustuvia suojelutoimia. Esimerkkeinä vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmita voidaan mainita Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma METSO ja Helmi-elinympäristöohjelma, joiden puitteissa on toteutettu laajasti vapaaehtoista suojelua, luonnonhoitoa ja ennallistamista. Valtioneuvoston periaatepäätöksensä hyväksytyn METSO-ohjelman tavoitteena on osaltaan ollut pysäyttää suomalaisen metsäluonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen

2025 mennessä. Vuonna 2019 käynnistetyllä Helmi-elinympäristöohjelmalla pyritään hoitamaan ja ennallistamaan monimuotoisuuden kannalta arvokkaita soita, kosteikkoja, lintuvesiä, metsäisiä elinympäristöjä ja perinnebiotooppeja. Esimerkiksi Helmi-ohjelman puiteissa valtioneuvoston on tarkoitus linjata ja päättää suojelu-, ennallistamis- ja kunnostustoimien tavoitteista vuoteen 2030 asti. Toimintaohjelmien toteuttaminen on tähän asti perustunut budjettipäätöksiin sekä erilaisiin soveltamisohjeisiin ja käytäntöihin.

Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa on tuotu esiin vapaaehtoisuuteen perustuvien toimintaohjelmien säädösperustan vahvistamistarve. Sääntelemättömyyden on arvioitu olevan jossain määrin ongelmallista muun muassa oikeusturvan ja hyväksyttävyyden kannalta sekä toiminnan seurannan, arvioinnin ja läpinäkyvyyden näkökulmasta. Monimutkaisemmista tuen tai kannusteen suuntaamisen periaatteista linjaamisen on katsottu edellyttävän tuekseen lainsäädäntöä.

Pykälän 1 momentin mukaan luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi vapaaehtoisin keinoin voitaisiin laatia elinympäristöjen, luontotyyppien ja eliöläjien suojelua ja niiden tilan parantamista koskevia toimenpideohjelmaa. Toimenpideohjelmissa määriteltäisiin usean vuoden määrälliset ja laadulliset tavoitteet luonnon monimuotoisuutta edistäville toimenpiteille. Lisäksi niissä määriteltäisiin ministeriöiden ja muiden valtion viranomaisten vastuut sekä toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta. Pykälän 2 momentin mukaan toimenpideohjelma laadittaisiin valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen edistämiseksi ja turvaamiseksi, mutta se olisi mahdollista laatia myös alueelliseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan toimenpideohjelman hyväksyisi valtioneuvosto yleisistunnossaan.

16 § Luonnonsuojeluohjelmat. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 7 §:ssä ja 8 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyä. Valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voitaisiin pykälän mukaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoituksiin. Ohjelma voisi koskea sekä tietyn tyyppisiä luonnonalueita koko valtakunnan alueella, että yksittäisiä, esimerkiksi aiempia ohjelmia täydentäviä kohteita. Sen ei siten tarvitsisi olla koko valtakunnan kattava. Ratkaisevaa olisi, että alueella, joka ohjelmaan sisällytetään, olisi valtakunnallisesti tarkastellen arvoa luonnonsuojelualueena. Velvoitetta luonnonsuojeluohjelman laatimiseen ei kuitenkaan tällaisissa tilanteissa olisi, vaan yksittäinen alue voitaisiin myös suoraan muodostaa luonnonsuojelualueeksi, jos jokin 44 §:n (*Luonnonsuojelualueet ja niiden perustamisedellytykset*) 2 momentissa tarkoitettu edellytys on olemassa. Luonnonsuojeluohjelmaan voisi sisältyä sekä valtion että yksityisten omistamia alueita. Olisi myös mahdollista laatia pelkästään valtion alueita tai yksityismaita koskeva ohjelma. Tarpeen vaatiessa luonnonsuojeluohjelma voitaisiin laatia myös erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkojen suojelemiseksi. Tämä tulisi kysymykseen lähinnä tilanteissa, joissa lajin elinympäristöjen turvaaminen edellyttää lukuisten ja suhteellisen suurten maa-alueiden suojelemista. Koska luonnonsuojeluohjelmalla olisi merkittäviä oikeusvaikutuksia, kuten jäljempänä mainittu toimenpiderajoitus, siitä olisi käytävä ilmi, mitkä ovat sellaisia toimenpiteitä, joiden on katsottava vaarantavan ohjelman tarkoituksen.

Luonnonsuojeluohjelman laati pykälän 3 momentin mukaan ympäristöministeriö. Ohjelmaa laadittaessa olisi niille, joiden etua tai oikeutta asia koskee, varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Asianosaisen käsite määräytyy yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan. Asianosaisia ovat siten ne, joiden etua tai oikeutta asia koskee. Heille on ehdotuksen mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Luonnonsuojeluohjelmien laatimiseen liittyvästä laajemmasta vuorovaikutuksesta ja osallistumisesta säädetään 18 §:ssä. Luonnonsuojeluohjelman hyväksyisi valtioneuvosto. Säännös vastaisi sisällöltään nykyistä lakia.

17 § Luonnonsuojeluohjelman oikeusvaikutukset. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 9 §:ssä säädettyä. Sen jälkeen, kun valtioneuvosto on hyväksynyt luonnonsuojeluohjelman, olisi luonnollisesti voitava estää suunnitelmaan sisältyvillä alueilla sellaiset toimenpiteet, jotka vaarantavat suojelun tarkoituksia. Näillä alueilla tulisi valtioneuvoston päätöksellä voimaan tätä koskeva toimenpiderajoitus. Jos päätöksestä valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, se voisi kuitenkin kieltää toimenpiderajoituksen täytäntöönpanon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi myöntää luvan poiketa 1 momentissa tarkoitettua rajoituksesta, jos suojelun tarkoitus ei mainittavasti vaarannu. Ottaen huomioon eri luonnonsuojeluohjelmien erilaiset tavoitteet, poikkeamisen myöntämisen edellytyksiä ei voida tarkemmin säännellä, vaan harkinta olisi tapauskohtaista. Valtion viranomaisen ja laitoksen olisi suunnitellessaan toimenpiteitään ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta luonnonsuojeluohjelman toteuttamista. Säännös vastaisi sisällöltään nykyistä lakia.

18 § Osallistuminen ja vuorovaikutus. Pykälä osin vastaisi voimassa olevan lain 8 §:n 2 momentissa säädettyä, mutta sääntelyä tarkennettaisiin. Pykälässä säädetäisiin luonnonsuojelusuunnittelussa noudatettavasta vuorovaikutuksesta. Osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet luonnon monimuotoisuuden edistämiseen liittyvissä menettelyissä ovat korostuneet ja osaltaan ne ovat myös omiaan kannustamaan kantamaan vastuuta luonnon monimuotoisuudesta. Luonnonsuojelusuunnittelussa olisi ensinnäkin otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Vastaava maininta todetaan nykyisen lain 2 §:ssä, josta se siirrettäisiin tähän pykälään. Suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa olisi lisäksi varmistettava riittävä julkinen viestintä sekä yhteistyö ja vuorovaikutus eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan luonnonsuojeluohjelman laatimisen käynnistyessä ympäristöministeriön olisi tiedotettava laadittavasta ohjelmasta niin, että asiasta voitaisiin käynnistää julkinen keskustelu.

19 § Luonnonsuojelun seuranta. Pykälä olisi uusi. Lajien ja luontotyyppien suojelutason seuranta on olennainen osa luonnonsuojelun suunnittelukokonaisuutta. Nykyisessä luonnonsuojelulaisissa luonnonsuojelun seurannasta ei ole säädetty, vaan sitä koskeva säännös on annettu luonnonsuojeluasetuksella. Oikeustilaa ei voida tältä osin pitää asianmukaisena, ottaen huomioon seurannan tärkeyden, sen kiinteän yhteyden luonnonsuojelusuunnitteluun sekä lähtökohdan, jonka mukaan toimijoiden keskeisistä vastuista ja velvoitteista tulisi säätää lailla. Seurannasta säätäminen toteuttaisi osaltaan myös luontodirektiivin 11 artiklassa todettua seurantavelvoitetta.

Pykälän 1 momentin mukaan ympäristöministeriön olisi yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa järjestettävä luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien levinneisyyden, esiintymisen ja runsauden seuranta. Seurannan tulosten kautta tulisi olla arvioitavissa eliölajien ja luontotyyppien suojelutaso ja sen muutokset. Tällöin olisi erityisesti otettava huomioon uhanalaiset lajit ja luontotyypit ja niiden uhanalaistumiskehityksen seuranta, luontodirektiivissä tarkoitettujen yhteisön tärkeinä pitämät luontotyypit ja lajit sekä lintudirektiivin tarkoittamat luonnonvaraisina elävät lintulajit. Seurantaa tulisi toteuttaa yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Maa- ja metsätalousministeriöllä on vastuu riista- ja kalalajien seurannasta. Luontotyyppien osalta seurantaa toteuttavat osaltaan myös Luonnonvarakeskus ja Geologian tutkimuskeskus. Myös Luonnontieteellinen keskusmuseo toteuttaa eliölajien seurantaa.

Jos seurannan pohjalta olisi arvioitavissa, että eliölajin tai luontotyypin suojelutaso ei ole suotuisa, ympäristöministeriön olisi pykälän 2 momentin mukaan niin ikään yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ryhdyttävä toimenpiteisiin suotuisan suojelutason saavuttamiseksi. Näillä toimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi viranomaisen käytössä olevia, ja sen toimivaltaan kuuluvia erilaisia suunnittelun ja päätöksenteon välineitä.

Pykälän 3 momentin mukaan Metsähallitus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaisivat luonnonsuojelualueiden ja luonnonmuistomerkkien määrää ja pinta-alaa sekä niiden ekologista tilaa koskevasta seurannasta. Mainitut viranomaiset hoitavat jo nykyisin yhteistyössä näitä seurantatehtäviä. Suomen ympäristökeskus vastaisi pykälän 4 momentin mukaan lintudirektiivin 12 artiklassa ja luontodirektiivin 17 artiklassa tarkoitettuja kertomuksia varten tarvittavien tietojen koostamisesta. Kertomuksilla viitataan EU:n jäsenmaiden velvollisuuteen määräjain raportoida EU:n komissiolle direktiivien säännösten soveltamisesta sekä erityisesti tehdyistä suojelutoimenpiteistä ja näiden vaikutuksesta suojeltavien kohteiden suojelutasoon. Suomen ympäristökeskus vastaa jo nykyisin tästä niin kutsutusta direktiiviraportoinnista.

Valtioneuvoston asetuksella on tarpeen antaa tarkempia säännöksiä seurannan järjestämisestä. Tätä koskeva asetuksenantovaltuus todettaisiin pykälän 5 momentissa.

Tietoon perustuvan ympäristö- ja luontopolitiikan turvaamiseksi tarvitaan jatkuvia pitkäaikaisia seurantoja, joiden avulla eri eliöryhmien ja luonnon eri tasojen muutoksista syntyy kokonaiskuva. Seurannan tulee olla suunnitelmallista, alueellisesti ja ekosysteemitasolla kattavaa sekä lajiston kannalta edustavaa, perustuen olemassa olevien seurantojen hyödyntämiseen. Käynnissä olevien pitkäaikaissurantojen tulevaisuus on syytä turvata, että arvokkaat aikasarjat eivät katkea.

Luontotyyppien tilan seuranta on Suomessa vielä vähäistä, vaikka kansainväliset ja kansalliset velvoitteet ja arviot sitä edellyttävät. Monien luontotyyppien osalta on tarpeen tehdä vielä perusselvityksiä, parantaa esiintymis- ja ominaisuustietoja sekä huolehtia siitä, että luontotyyppejä koskevat paikkatietoaineistot ja yhteiskäyttöiset tietojärjestelmät ovat avoimesti saatavilla.

Luontotyyppien keskeisiä pitkäaikaisia seurantoja on Luonnonvarakeskus Luken vastuulla oleva Valtakunnan metsien inventointi, VMI. Suomen metsien inventoinnit muodostavat ainutlaatuisen aikasarjan metsien ja soiden kehityksestä 1920-luvulta lähtien ja toistuen sittemmin noin 5–10 vuoden välein. Lisäksi tärkeitä seuranta-aineistoja ovat Metsähallituksen Luontopalvelujen ylläpitämä suojelualueita koskeva luontotyyppiaineisto, Suomen ympäristökeskuksen ja Suomen Metsäkeskuksen laajat luontotyyppiaineistot ja paikkatiedot sekä Geologian tutkimuskeskus GTK:n turvemaita, maa- ja kallioperää ja muun muassa harjuja, dyynejä ynnä muita hiekkamaita koskevat laajat kartoitusaineistot sekä meriluonnon inventoinnit. Luontotyyppien seurannassa sekä uhanalaisuuden ja suojelutason arvioinnissa tarvitaan yhteistyötä kaikkien keskeisten luontotyyppiaineistojen kokoavien ja hallinnoivien tahojen kesken.

Luontotyyppitiedon kokoamista, analysointia ja seurantaan tehdään Suomen ympäristökeskuksen koordinoimana kahdeksassa asiantuntijaryhmässä (Itämeri, rannikko, sisävedet ja rannat, suot, metsät, kalliot ja kivikot, perinnebiotoopit sekä tunturit). Uhanalaisuusarviointi on yksi keskeinen seurannan mittari. Luontotyyppejä koskevien arviointien ja seurannan kehittäminen edellyttää jatkuvuutta keskeisten toimijoiden yhteistyölle ja aineistojen yhteiskäytölle. Yhteistyöverkoston ylläpitäminen toimii parhaiten turvaamalla asiantuntijaryhmien toiminnan edellytykset niin rahoituksen, kun eri toimijoiden myönteisen suhtautumisen ja käytössä olevan asiantuntijaresurssin avulla.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnissa on tunnistettu taloudellisten ohjauskeinojen merkitys: ”On tarpeen kehittää luonnonhoitoon ja ennallistamiseen kannustavia rahoitusinstrumentteja”. Tarve tukemiseen konkretisoituu erityisesti luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen sekä maisema-alueiden hoitotoimissa, jotka nykyjärjestelmässä perustuvat vakiintuneeseen käytän-

töön. Näitä hoitotoimenpiteitä on nykyisin toteutettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk-
sen ja kohteen omistajan väliseen sopimukseen perustuen. Toiminnan asianmukaisen järjestä-
misen ja sen edelleen kehittämisen on kuitenkin katsottu edellyttävän lainsäädäntöperustan vah-
vistamista. Luonnonsuojelulain muutoksella 732/2020 lakiin sisällytettiin tavaroiden tai palve-
luiden muodossa ennallistamiseen ja hoitoon liittyviin edistämistoimiin myönnettävää tukea
koskevat säännökset. Näihin ehdotettaisiin nyt vain vähäisiä tarkennuksia sekä lisättäisiin sään-
nös rahallisesta avustuksesta.

20 § Tukemisen muodot. Ehdotetulla pykälällä todettaisiin tässä luvussa tarkoitetut luonnon mo-
nimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemisen muodot, joita ovat tavaroina tai palveluina myön-
nettävä tuki ja rahallinen avustus.

21 § Euroopan unionin valtion tukea koskevan lainsäädännön soveltaminen. Pykälässä säädet-
täisiin luvussa tarkoitetun tuki- ja avustusjärjestelmän suhteesta Euroopan unionin lainsäädän-
töön.

Pykälän 1 momentti sisältäisi yleisen säännöksen Euroopan unionin valtioneuvoston sovel-
tamisesta. Siltä osin kuin tuki tai avustus kohdistuisi yrityksen tai muun yhteisön taloudelliseen
toimintaan, sovellettaisiin lisäksi Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyä. Tuesta riippuen kyse
voisi olla joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen, maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen taikka
jonkin de minimis -asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta tuesta.

EU:n valtion tukea koskeva sääntely mahdollistaa tuen ja tukiohjelman, jos kansallinen sääntely
on sopusoinnussa EU:n valtioneuvoston tukien säästöjen asettamien vaatimusten kanssa. EU-
oikeus ei sisällä luonnon monimuotoisuutta edistävien toimenpiteiden tukijärjestelmää koske-
vaa sisällöllistä sääntelyä. Siten kansallinen lainsäädäntö on keskeisessä asemassa, kun sääde-
tään tällaisesta tuesta ja tuen edellytyksistä.

Valtioneuvoston yleinen ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaa jäsenvaltioille valtioneuvoston tukiohjelmien
käyttöönoton ja tukien myöntämisen ilman komission ennakkohyväksyntää. Jälkikäteen yh-
teenvetoilmoitus on kuitenkin tarpeen ja komissio voi valvoa näitä tukiohjelmiä ja tukia.

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen tukiohjelman ja tukien on täytettävä asetuksen I luvun
yleiset vaatimukset ja valvontaa koskevassa II luvussa tarkoitetut vaatimukset. Komissio
on myös antanut suuntaviivat tukeen ja tukiohjelmiin ympäristönsuojelulle ja energia-alalle
(2014/C 200/01, EUVL 28.6.2014, C 200/19). Komissio soveltaa suuntaviivoja arvioidessaan
tukia ja tukiohjelmiä, jotka edellyttävät ennakolta valtioneuvoston tukien ilmoitusta komissiolle ja komis-
sion ennakkohyväksyntää.

Maatalouteen suunnattavan tuen osalta sovellettavaksi tulee lähtökohtaisesti maatalouden ryh-
mäpoikkeusasetus. Tukiohjelman on täytettävä asetuksen I luvun yleiset vaatimukset ja valvon-
taa koskevan II luvun vaatimukset sekä tukikohtaiset vaatimukset. Maatalouden ryhmäpoik-
keusasetuksen mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vähintään 10 työpäivää en-
nen ilmoitusvelvollisuudesta vapautetun tukijärjestelmän voimaantuloa tai tämän asetuksen no-
jalla poikkeuksen saaneen tapauskohtaisen tuen myöntämistä yhteenveto tällaista tukea koske-
vista tiedoista.

Lisäksi on huomattava, että EU:n valtion tukisäädösten noudattaminen voi perustua myös vä-
hämerkityksisen tuen myöntämiseen eli niin sanottua de minimis -tukea koskevan säännön so-
veltamiseen (komission asetukset 1407/2013, 1408/2013 tai 717/2014). Metsätalouden ympäristö-
toimenpiteiden osalta sovellettavaksi saattaisi joissain tilanteissa tulla yleinen de minimis -ase-
tus tai maa- ja metsätalouden valtioneuvoston suuntaviivat.

Pykälän 2 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä Euroopan unionin valtion tukea koskevien säädösten mukaisen tuen tai avustuksen myöntämisestä, rajoituksista, käytöstä ja velvollisuuksista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asetuksella annettaisiin tukikohtaiset säännökset EU:n valtion tukea koskevien säädösten vaatimuksista liittyen kuhunkin tuen muotoon. Säännökset koskisivat esimerkiksi kulloinkin sovellettavaan ryhmäpoikkeusasetukseen perustuvia tuen myöntämisen edellytyksiä, tuki-intensiteettiä ja tuen laskentaperusteita. Tuen myöntämisen edellytyksistä tukikohtaisesti on aina tarpeen säätää valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuus on välttämätön, koska tukikohtaiset säännökset voivat vaihdella kulloinkin sovellettavien EU:n valtion tukea koskevien säädösten vaatimuksista riippuen.

22 § *Tuki*. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelulaisissa tarkoitettujen luontotyyppien, lajien elinympäristöjen sekä luonnon- ja kulttuurimaisemien hoidon ja ennallistamisen toimenpiteiden tuesta.

Ehdotetun 1 momentin mukaan luonnon monimuotoisuuden suojelua edistävien toimenpiteiden tukeminen olisi harkinnanvaraista, ja tukea voitaisiin myöntää valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa. Kenelläkään ei olisi subjektiivista oikeutta saada tukea. Tuki voisi olla tavaroita ja palveluja. Tuki voisi siten sisältää sekä tavaroita että palveluja tai toista niistä riippuen siitä, millaisesta hoito- tai kunnostustarpeesta olisi kyse. Tyypillisesti kyseessä olisi palvelun muodossa toteutettava tuki. Tässä tarkoitettuina hoito- ja kunnostustoimina tulisivat kyseeseen esimerkiksi niitto, puiden poisto, raivaus, kulotus tai laidunnus ja siihen mahdollisesti tarvittava laiduneläinten vuokraaminen. Tavaroilla viitattaisiin esimerkiksi laidunnuksen järjestämisen edellyttämiin aitaamistarvikkeisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi myöntää luvussa tarkoitettua tukea hakemuksesta tai maanomistajan suostumukseen perustuen. Tilanteessa, jossa tuki edistäisi tuen saajan taloudellista toimintaa, se voitaisiin myöntää ainoastaan hakemuksen perusteella. Tällä menettelyllä varmistettaisiin osaltaan valtiontukea koskevien Euroopan unionin sääntöjen edellytysten toteutuminen. Luonnonsuojelulaisissa tarkoitettujen lajien, luontotyyppien ja maisemien hoidon ja kunnostuksen tukijärjestelmän tavoitteena on kuitenkin luonnon monimuotoisuuden edistäminen tavalla, joka ei keskimäärin edistä tuen saajan taloudellista toimintaa, eikä tuen saaja siten tyypillisesti saa tuesta rahassa mitattavaa hyötyä. On arvioitavissa, että tuki valtaosin kohdistuisi sellaisille alueille ja kohteisiin, joilla ei harjoiteta taloudellista toimintaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioi kussakin tilanteessa, edistävätkö suunnitellut hoito- ja kunnostustoimenpiteet tuen saajan taloudellista toimintaa. Käytännössä tuen myöntämistä edeltäisi usein elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja maanomistajan välinen yhteydenpito ja neuvottelu tarvittavista toimenpiteistä ennen varsinaisen hakemuksen tekemistä tai suostumuksen antamista. Maanomistajan oikeusturvan varmistamiseksi tuen myöntämiseksi annettavan suostumuksen tulisi aina olla kirjallinen.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tuesta. Tarkoitus on, että tukikohtaiset säännökset tuen sisällöstä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella, jolloin tukemisessa sovellettaisiin ehdotetun lain ja tukikohtaisen asetuksen sääntelyä. Asetuksenantovaltuudet ovat välttämättömiä erityisesti tukikohtaisesti määräytyvien valtion tuen myöntämisen edellytysten johdosta. Asetuksenantovaltuuksien osalta on otettu huomioon perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Asetuksenantaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien vähäisistä yksityiskohdista. Asetuksenantovaltuuden antajan toimivaltaa rajoittaa nyt käsillä olevan tukijärjestelmän osalta erityisesti EU-oikeuteen perustuva valtiontukiin liittyvä sääntely. Asetuksella annettava tukikohtainen sääntely on luonteeltaan lakia tarkentavaa sääntelyä.

23 § Tuen järjestäminen. Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä tuen järjestämisessä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valmistelisi tuen hankinnan ja tekisi tuesta hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen. Tehtäviin kuuluisivat myös hankinnan käytännön toteutuksen ja tuen luovutuksen käytännön toteutuksen järjestäminen tukipäätökseen perustuen sekä muut tukemisen toimeenpanon edellyttämät järjestämistehtävät. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä säädettäisiin ehdotetun 4 luvun useissa pykälissä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviin kuuluisi myös tukemisen suunnittelu. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta yksittäisen tuen toteuttamisen suunnittelua, joka kuuluisi lähtökohtaisesti tuen hakijalle.

Momentti sisältäisi myös informatiivisen viittauksen siitä, että tavaroiden ja palvelujen hankintaan sovelletaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016). Jos hankinta jäisi hankintalain kansallisen kynnyksarvon alapuolelle, hankintaan sovellettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sisäisiä määräyksiä ja ohjeita pienhankinnoista. Käytännössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat hyödyntää hankinnoissa Hansel Oy:n puitejärjestelyjä. Myös valtiovarainministeriön Valtion hankintakäsikirja (2017) sisältää suosituksia pienhankintoihin liittyen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi hankkia palvelun myös tuen hakijalta tai maanomistajalta itseltään. Tällöin kyse ei olisi tukijärjestelmän mukaisesta tuesta vaan tässä pykälässä tarkoitettusta hankinnasta ja siihen liittyvästä hankintasopimuksesta.

24 § Tuen hakija ja suostumuksen antaja. Pykälään sisältyisivät säännökset siitä, kenelle tukea voitaisiin myöntää.

Pykälän mukaan tukea voisivat hakea tai sen myöntämiseen voisivat antaa suostumuksensa luonnolliset henkilöt, yritykset tai muut yhteisöt taikka julkisyhteisöt lukuun ottamatta valtion kirjanpitoyksiköitä, jotka määritellään valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, muutettu lailla 1096/2009) 12 a §:ssä. Tukea voisi hakea tai siihen antaa suostumus myös yhdessä, jolloin puhevallan osoittamiseksi olisi hakemusasiakirjoihin liitettävä osoitus valtuutuksesta esimerkiksi valtakirjan muodossa. Varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 2 luvussa säädetään valtuutuksesta.

On huomattava, että Euroopan unionin valtion tukisääntelystä johtuu eräitä hakijan tukikelpoisuuden rajoituksia. Näitä valtioneuvoston sisällöstä johtuvia tukikelpoisuuden rajoituksia on noudatettava ja niistä annettaisiin tarkemmat säännökset ehdotetun 21 §:n nojalla.

25 § Tuen hakeminen ja suostumuksen antaminen. Pykälään sisältyisivät tuen hakemista ja suostumuksen antamista koskevat säännökset.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että tukea olisi haettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta. Tukea tulisi hakea tai siihen tulisi antaa suostumus kirjallisesti ennen tuettavan toimen aloittamista. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että tukea ei voisi hakea tai antaa siihen suostumusta, jos tuettava toimenpide olisi jo aloitettu. Vaatimus liittyy EU:n valtioneuvoston vaatimukseen, jonka perusteella tuella on oltava kannustava vaikutus joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan tai maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan mukaisesti. Näin ei katsottaisi olevan, jos toimenpide olisi aloitettu ennen tuen hakemista. Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin siitä, että tukea ei voisi myöntää ennen kuin samaan toimeen myönnetyn muun tuen vaikutusaika on päättynyt. Aikaisemmin myönnetyllä tuella voi olla vaikutusaika, jonka kuluessa samaan toimeen ei siten voisi myöntää tukea.

Tuki voitaisiin myöntää myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen omasta aloitteesta maanomistajan kirjalliseen suostumukseen perustuen.

Ehdotetun 25 §:n 2 momentin mukaan tukihakemuksen olisi sisällettävä eräitä perustietoja. Ne koskisivat hakijaa, hanketta tai toimintaa (toteuttamissuunnitelma), arviota tukikelpoisista kustannuksista, kustannusten laskentaperusteita, julkista rahoitusta sekä muita hankkeeseen tai toimintaan liittyviä keskeisiä seikkoja. Keskeisiä seikkoja hakemuksessa olisivat muun muassa selostus siitä, mitkä olisivat tuettavan toimenpiteen hyödyt luonnonsuojelulaissa tarkoitetuille lajeille, luontotyypeille taikka luonnon- tai kulttuurimaisemille.

Tukihakemuksessa tulisi olla selvitys hankkeeseen tai toimenpiteeseen saadusta muusta julkisesta rahoituksesta. Tällä pyritään selvittämään ja 26 §:ssä todetulla tavalla varmistamaan se, ettei muuta päällekkäistä julkista rahoitusta myönnetä samaan toimenpiteeseen. Muulla julkisella rahoituksella tarkoitettaisiin samaan toimeen osoitettuja muita julkisista varoista myönnettyjä avustuksia tai tukia. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) nojalla ympäristötukikohteilla ja luonnonhoitohankkeissa tapahtunut metsäisten elinympäristöjen hoitotöiden tukeminen yksityismetsissä (kestävän metsätalouden rahoituksesta annettu laki (1094/1996) on kumottu 1.2.2015 ja määräaikainen laki on voimassa 31.12.2023 asti). Lisäksi maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvän ympäristökorvausjärjestelmän perusteella on mahdollista tukea muun muassa perinnebiotooppien hoitoa. Maaseudun kehittämisohjelma sisältää myös ei-tuotannollisen investointituen perinnebiotooppien alkuvaukseen ja aitaamiseen.

Hallintolain (434/2003) säännöksiä sovellettaisiin asian selvittämiseen muilta osin, kuin tässä ehdotetussa laissa toisin säädettäisiin. Tarvittaessa tukiviranomainen voisi pyytää tuen hakijalta lisäselvityksiä hallintolain 31 §:ään perustuen. Hallintolain 31 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Lisäksi asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Hakijan olisi siten annettava hakemuksen yhteydessä oikeat ja riittävät tiedot tuen käyttötarkoituksesta, suunnitellusta toteutustavasta, toimenpiteen hyödyistä luontotyyppien, lajien elinympäristöjen sekä luonnon- ja kulttuurimaisemien ennallistamiselle, kunnostamiselle ja hoidolle sekä niistä muista seikoista, joita viranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Hakemus ja hakijalta mahdollisesti hallintolain nojalla pyydetty selvitys muodostaisivat perustan sille, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi tarvittavat tiedot tukihakemuksen käsittelyyn ja päätösharkintaan. Tuen hakija vastaisi tietojen oikeellisuudesta.

Tuen hakemisessa sovellettaisiin myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003, jäljempänä sähköinen asiointilaki). Sähköisen asiointilain 1 §:n mukaan lain soveltamisalaan kuuluvat muun muassa hallintoasiat. Sähköisen asiointilain 9 §:ssä säädetään kirjallisen muodon täyttymisestä, jonka mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimittavaksi, jos viranomaisella on aiheutta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tukihakemuksen sisällöstä. Asetuksella olisi tarpeen antaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä hakemuksen sisällön edellytyksistä tukikohteesta riippuen. Esimerkiksi perinnebiotooppien kunnostusta ja hoitoa koskevan hakemuksen tarkemmat edellytykset ovat erilaisia kuin lajien elinympäristöjen tai maiseman hoitoa koskevat

edellytykset. Asetuksissa määriteltäviä tukikohtaisia hakemuksen sisältöedellytyksiä sovellettaisiin sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädettäisiin.

26 § Tuen myöntämisen edellytykset. Pykälässä säädettäisiin tuen myöntämisen edellytyksistä ja rajoituksista. Tuki olisi harkinnanvaraista kuten edellä 22 §:ssä ehdotetaan säädettävän. Tuen myöntäminen perustuisi kokonaisharkintaan.

Pykälän 1 momentin mukaan keskeistä edellytysharkinnassa olisi, että tuettava toimi kokonaisuutena arvioiden edistäisi luonnon monimuotoisuuden suojelun tavoitteiden saavuttamista. Tuen myöntämisen harkinta perustuisi keskeisesti luonnonsuojelulain nojalla tehtäviin lajisuojelua, luontotyyppien suojelua tai maisemansuojelua koskeviin päätöksiin ja lisäksi Helmi-elinympäristöohjelmassa tai muussa tämän lain mukaisessa ohjelmassa asetettaviin tavoitteisiin. Elinympäristöjen parantamiseksi käynnistetyn Helmi-elinympäristöohjelman puitteissa laaditaan vuoteen 2030 asti ulottuvat tavoitteet elinympäristöjen kunnostukseen ja hoitoon. Tuen myöntämisen edellytyksenä olisi lisäksi, ettei samaan toimenpiteeseen ole myönnetty muuta julkista rahoitusta.

Lisäksi ehdotettuun 21 §:ään perustuen EU:n tukikohtaiset vaatimukset olisi myös täytettävä. Nämä vaatimukset perustuvat kulloinkin sovellettavaksi tulevaan ryhmäpoikkeusasetukseen (*yleinen ryhmäpoikkeusasetus tai maatalouden ryhmäpoikkeusasetus taikka de minimis -asetus*) ja niiden osalta säännökset sisältyisivät asetuksen tasolle tässä tukijärjestelmässä.

Tuen myöntämisen edellytyksenä olisi myös ehdotetun 22 §:n mukaan, että tarvittava rahoitus sisältyy valtion talousarvioon ja ympäristöministeriö on osoittanut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tarvittavan rahoituksen. Käytännössä tukeminen voidaan kohdistaa eri elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueille sen mukaan, kuin ympäristöministeriö osoittaa tukemiseen määrärahoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sitä, että tuki voisi kattaa kustannukset osaksi tai kokonaan. Tuen laskentaperusteena olisi tuen edellyttämän tavaran ja palvelun arvonlisäverollinen myyntihinta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Tuki-intensiteetti riippuisi sovellettavasta ryhmäpoikkeusasetuksen sääntelystä.

Pykälän 3 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tuen myöntämisen edellytyksistä, tuen määrästä ja kattavuudesta sekä laskentaperusteista. Valtuus olisi tarpeen, jotta tukikohtaiset seikat voitaisiin sisällyttää asetukseen. Esimerkiksi perinnebiotooppien kunnostuksen ja hoidon tukemisen edellytykset voivat olla erilaisia kuin lajien elinympäristöjen tai maiseman hoitoa koskevat edellytykset. Asetuksissa määriteltäviä tukikohtaisia edellytyksiä sovellettaisiin sen lisäksi, mitä luonnonsuojelulain 26 §:ssä säädettäisiin. Lisäksi on huomattava, että EU:n valtion tukea koskevista säädöksistä voi johtua tuki-intensiteettiin liittyvää sääntelyä, jota koskeva valtuus sisältyy ehdotettuun 21 §:ään.

27 § Tukihakemuksen tai suostumuksen peruuttaminen. Pykälä sisältäisi tuen hakijan oikeuden tukihakemuksen tai annetun suostumuksen peruuttamiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan tuen hakija voisi peruuttaa hakemuksen tai maanomistaja suostumuksen kokonaan tai osittain tukipäätöksen tiedoksisaamiseen saakka. Asian tiedoksiantamista ja tiedoksisaamista koskevat säännökset sisältyvät hallintolain 9 lukuun. Esimerkiksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettu tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä,

jollei muuta näytetä. Hakijan olisi viivytyksettä ilmoitettava tukihakemuksen peruuttamisesta kirjallisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Hakija voisi ehdotetun 2 momentin perusteella peruuttaa tukihakemuksen tai maanomistaja suostumuksensa 1 momentissa tarkoitettua myöhemmin. Tällaisesta tilanteesta olisi kyse silloin, jos käsillä on ylivoimainen este tai muu poikkeuksellinen tukemista estävä olosuhde. Ylivoimainen este voisi ilmentyä eri tavoin, mutta esteen olisi oltava niin merkittävä, että hakija ei ole voinut toimia 1 momentissa tarkoitettussa ajassa. Ylivoimaisella esteellä tarkoitettaisiin osapuolista riippumatonta, odottamatonta poikkeuksellista tapahtumaa, joka estää tuen vastaanottamisen. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi poikkeuksellinen luonnononnettomuus tai yhteiskunnan häiriötila. Tukemisen estävä poikkeuksellinen olosuhde määrittyisi kyseisestä tuesta riippuen. Käytännössä hakijan tulisi tuoda esiin perusteet ylivoimaisen esteen tai poikkeuksellisen olosuhteen olemassaololle ja esittää siitä selvitystä peruuttamista koskevassa ilmoituksessaan. Jos tuensaaja ei itse olisi kykenevä tekemään peruutusta esimerkiksi puuttuvan oikeustomikelpoisuuden vuoksi, olisi puhevalta hänen oikeudenomistajillaan siten, kun siitä muualla laissa säädetään.

28 § Päätös ja sopimus tuesta. Tuki perustuisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen, jonka lisäksi pykälässä säädettäisiin sopimuksesta.

Ehdotetun 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi tuesta kirjallisen päätöksen. Päätös tehtäisiin myös tuen peruuttamista koskevaan ilmoitukseen.

Päätös voi olla joko myönteinen tai kielteinen. Päätökseen sovellettaisiin lisäksi hallintolain säännöksiä esimerkiksi päätöksen muodosta (43 §), sisällöstä (44 §) ja perustelemisesta (45 §). Myös sähköistä asiointilakia voidaan soveltaa, jos viranomaisen järjestelmät sen mahdollistavat muun muassa päätösasiakirjan sähköisessä allekirjoittamisessa ja sähköisessä tiedoksi antamisessa (4 luku).

Myönteisen tukipäätöksen olisi sisällettävä tuen enimmäismäärä, tuen rahallinen arvonlisäverollinen arvo, tuen ehdot sekä tukemisen, tuen keskeyttämisen ja takaisinperinnän sekä tuen käytön valvonnan perusteet.

Pykälän 3 momenttiin perustuen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tehdä tuensaajan kanssa tarvittaessa myös sopimuksen toimen toteuttamisen ja tuen luovuttamisen yksityiskohdista. Sopimus sisältäisi muun muassa sopijapuolten tehtävät ja vastuut tukemisessa sekä tarpeen mukaan muita yksityiskohtia. Mikäli tuki myönnetään maanomistajan kirjallisen suostumuksen perusteella, sopimus olisi aina tarpeen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei saisi näissä tilanteissa antaa myönteistä päätöstä ennen kuin toimen toteuttamisen ja tuen luovuttamisen ja toteuttamisen yksityiskohdista on tehty sopimus maanomistajan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välillä. Menettely on siten tältä osin yhdenmukainen luonnonsuojelulain 48 §:ssä tarkoitettujen yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamisedellytyksen kanssa.

Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tukipäätöksen ja sopimuksen sisällöstä. Tukikohtainen tarkentava sääntely perustuisi siten asetukseen.

29 § Tuen keskeyttäminen ja takaisinperintä. Pykälä sisältäisi säännökset tuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Tehtävien osoittaminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle olisi perusteltua tukemisen käytännön järjestämisen sekä voimavarojen kohdentamisen näkökulmasta.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä perusteista, jolloin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi keskeytettävä tukeminen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi keskeyttämisestä päätöksen, jossa määrättäisiin jo luovutetun tuen tai sen euromäärän tai sen osan perimisestä takaisin. Edellytykset jakautuvat 2 osaan.

Kohdan 1) mukaisena perusteena tukemisen keskeyttämiselle olisi tilanne, jolloin on ilmeistä, että tuen saaja on jättänyt ilmoittamatta tai antanut väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan tuen saantiin, määrään tai ehtoihin tai tuen saaja käyttää tukea olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin tukipäätöksessä on myönnetty tai tuen saaja muutoin olennaisesti rikkoo tuen ehtoja. Kohdan 2) mukaisena perusteena olisi, että asiomaista tukea koskeva Euroopan unionin lainsäädäntö tätä edellyttää.

Ehdotetun 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi päättää olla perimättä tukea tai sen osaa takaisin, jos tuen saaja on oikaissut edellä 1 momentin 1 kohdan alakohdissa tarkoitetun menettelynsä ja tuen tavoitteiden saavuttaminen ei ole vaarantunut. Tällöin tuen takaisinperintä riippuisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen harkinnasta.

30 § Korko ja viivästyskorko. Pykälässä säädettäisiin korosta ja viivästyskorosta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi sisällytettävä takaisinperittävään tuen määrään tuen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisätynä kolmella prosenttiyksiköllä. Jos takaisin perittävää määrää ei maksettaisi viimeistään tukiviranomaisen asettamana eräpäivänä, sille olisi maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan.

31 § Avustus luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen. Pykälässä säädettäisiin uutena harkinnanvaraisista avustuksista, joita voitaisiin myöntää hankkeisiin ja toimenpiteisiin luonnon monimuotoisuuden ja luonnon- ja kulttuurimaiseman suojelun ja hoidon edistämiseksi. Avustusta voitaisiin myöntää myös luonnon monimuotoisuutta koskevaan tutkimukseen ja kehitystyöhön. Tällaisia hankkeita tai toimenpiteitä voisivat olla esimerkiksi perinnebiotooppien hoito, lintuvesien ja kosteikkojen kunnostus ja hoito tai vieraspientöiden eli minikin ja supikoiran tehopyynti suojellisesti arvokkailla alueilla. Avustusta voitaisiin myöntää lisäksi esimerkiksi 14 pykälässä tarkoitetun kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian alueellisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseen. Avustukset myönnettäisiin valtioneuvostolain (688/2001) nojalla talousarviovarojen puitteissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämän avustuksen maksamista, maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää koskevat valtioneuvostolain 12, 19, 21 ja 22 §:ssä mainitut tehtävät hoitaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (kehittämis- ja hallintokeskus). Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi myös valtioneuvostolain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä, jos avustuksen on myöntänyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Vastaavasti kuin tavarina ja palveluina myönnettävää tukea, rahallista avustusta voisivat hakea luonnolliset henkilöt, yritykset, julkiset yhteisöt tai muut yhteisöt valtion kirjanpitoyksiköitä lukuun ottamatta.

Pykälän 5 momentti sisältäisi valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden. Tarkoitus on, että tarkemmat säännökset avustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuuksien osalta on otettu huomioon perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on

säädettävä lailla. Asetuksenantaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien vähäisistä yksityiskohdista. Asetuksenantovaltuuden antajan toimivaltaa rajoittaa nyt käsillä olevan tukijärjestelmän osalta erityisesti EU-oikeuteen perustuva valtiontukiin liittyvä sääntely. Asetuksella annettava avustuskohtainen sääntely on luonteeltaan lakia tarkentavaa sääntelyä.

32 § Kirjanpito. Pykälässä säädettäisiin tuen ja avustuksen saajan kirjanpitovelvollisuudesta.

Tuen ja avustuksen saajan olisi pidettävä tämän lain mukaista tukea koskevasta toimenpiteestä tai hankkeesta kirjanpitolain (1336/1997) mukaista kirjanpitoa erillisellä kustannuspaikalla tai muulla tavalla siten, että tuen käytön valvonta on vaikeudetta mahdollista. Tuen saajan olisi myös säilytettävä kaikki tuettavan hankkeen toteuttamiseen liittyvät tositteet kirjanpitolain mukaisesti.

33 § Hakuaika ja tiedottaminen. Pykälään sisältyisivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät tukemiseen liittyen.

Ehdotetun pykälän perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi asettaa tuen ja avustuksen hakemiselle hakuajan. Haku voisi olla avoinna koko ajan tai sen mukaan, mitä tukeminen edellyttäisi.

Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi avoimesti tiedotettava tuen ja avustuksen hakumahdollisuudesta, hakemisessa noudatettavasta menettelystä sekä tuen ja avustuksen myöntämisen edellytyksistä ja ehdoista. Tukijärjestelmään liittyvä tiedottaminen voidaan hoitaa yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivulla eli käytännössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen verkkosivulla. Tarvittaessa voidaan käyttää muitakin tiedottamisen kanavia tarpeen mukaan.

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 –verkosto

Luku vastaisi voimassa olevan lain 10 luvussa säädettyä. Luvun säännöksiin ehdotettaisiin nyt vain vähäisiä tarkennuksia.

34 § Natura 2000 -verkosto. Pykälään ei ehdoteta muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 64 §:stä on säädetty laissa 1259/2014 ja 64 §:n 2 momentista kuuluttamisen osalta laissa 1406/2019.

Pykälän 1 momentilla on pantu täytäntöön luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohta. Hallituksen esityksen 77/2014 perustelujen mukaisesti pykälän 1 momentin mukaan verkostoon lintudirektiivin mukaisesti ilmoitettavista alueista käytetään direktiivin mukaista nimitystä ”erityinen suojelualue” (Special Protection Area, SPA). Vastaavasti luontodirektiivin mukaisesti verkostoon valittuja alueita kutsuttaisiin ”erityisten suojelutoimien alueiksi” (Special Areas of Conservation, SAC). Erityisten suojelutoimien alueet olisi muodostettu, kun niitä koskeva komission yhteisön tärkeinä pitämien alueiden päätöksiä vastaava luettelo on julkaistu ympäristöministeriön asetuksella.

Ympäristöministeriön asetuksella julkaistu luettelo sisältäisi erityisten suojelutoimien alueet sellaisina kuin ne on valtioneuvoston päätöksiin perustuen ehdotettu EU:n komissiolle ja sellaisina kuin komissio on alueet näiden ehdotusten perusteella hyväksynyt. Koska Natura 2000 -verkostoa on valmisteltu useissa vaiheissa ja moniin peräkkäisiin päätöksiin perustuen, on kaikkien toimijoiden kannalta selkeintä, että lopulliseen verkostoon sisältyvistä alueista julkaistaan

säädöskokoelmassa kattava luettelo ja alueiden kartat. Selvytyden vuoksi tähän asetukseen sisällytettäisiin myös lintudirektiivin mukaiset SPA-alueet.

Säännöksen nojalla on annettu ympäristöministeriön asetus 354/2015 Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden luettelosta sen mukaisesti kuin siihen mennessä Suomen ehdottamat ja ilmoittamat alueet on hyväksytty verkostoon.

Hallituksen esityksen 79/1996 perusteluissa esitetyn mukaisesti pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä menettelystä, jolla Suomen ehdotus Natura 2000 -verkostoon liitettävistä alueista valmistellaan ja hyväksytään. Hallituksen esityksen 73/2019 perustelujen mukaisesti viranomaisen antaisi ehdotuksen tiedoksi julkisesti kuuluttamalla hallintolain 62 a §:n mukaisesti. Sovellettaessa 62 a §:ää tulee sovellettavaksi myös tietojen (mukaan lukien henkilötietojen) julkaisemista koskeva hallintolain 62 b §. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi julkaisemalla linkki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkiseen kuulutukseen.

Hallituksen esityksen 77/2014 perusteluissa esitetyn mukaisesti pykälän 3 momentin mukaan Natura 2000 -verkostoon sisällytettyä aluetta koskevien luonnontieteellisten tietojen muuttamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Säännöksessä tietojen muuttaminen ei siis kohdistuisi enää Suomen ehdotukseen eli verkostoon sisällytettäväksi tarkoitettuihin alueisiin, vaan yksinomaan verkostoon jo sisältyvien alueiden tietojen ajantasaistamiseen. Luonnontieteellisten tietojen muuttamisella tarkoitettaisiin sellaisia muutoksia, joilla voi olla vaikutusta asianosaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällaisia muutoksia olisivat ennen kaikkea alueen suojelun perusteena olevien lajien tai luontotyyppien lisääminen tietolomakkeelle tai sellaisen tiedon poistaminen. Lisäksi päätöstä edellytettäisiin, jos tietolomakkeella mainitun lajin tai luontotyypin esiintymän merkittävyys nousisi luokasta D (ei merkittävä) luokkiin A-C, tai merkittävyys lasiksi luokasta merkittävä luokkaan D. Päätöstä voi edellyttää muikin luonnontieteellisistä tiedoista seuraava muutos lomakkeen muihin osiin. Tällaisia voivat mm. olla alueen suojelun perusteita koskevat täsmennykset tiedot kuvaavissa teksteissä tai lomakkeelle kirjattavat tiedot kyseiseen alueeseen mahdollisesti vaikuttavista uhkatekijöistä. Päätöksen tekisi valtioneuvoston yleisistunto.

Natura 2000 -alueen yhteisöoikeudellista perustaa koskevan merkinnän (luontodirektiivin mukainen SAC-alue tai lintudirektiivin mukainen SPA-alue) lisääminen tai muuttaminen olemassa olevalla Natura 2000 -alueella on sitä vastoin katsottava päätökseksi uuden alueen ehdottamisesta tai ilmoittamisesta EU:n komissiolle, ja se valmisteltaisiin ja tehtäisiin sen vuoksi edelleen 34 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä. Tietojen muuttaminen koskisi vain sellaisia Natura 2000 -alueita, jotka jo sisältyvät Natura 2000 -verkostoon.

Maanomistajia ja muita, joiden oikeuteen tai etuun asia saattaa vaikuttaa, on kuultava hallintolain mukaisesti ennen päätöksentekoa.

Pykälän 4 momentin säännöksen mukaisesti valtioneuvoston päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen samoin kuin luonnonsuojeluohjelmaa koskevasta päätöksestä. Säännös on asiallisesti sama kuin laissa 1096/1996, mutta sen sanamuotoa on tarkennettu lailla 1259/2014 vastaamaan perusteluissa esitettyä.

Hallituksen esityksen 77/2014 perustelujen mukaisesti pykälän 5 momentissa määriteltäisiin ympäristöministeriön asetuksella annettavaan luetteloon sisällytettävät tiedot, joita olisivat alueen tunnusnumero, nimi, suojelun peruste, keskipisteen koordinaatit sekä tieto siitä, esiintyykö alueella luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji. Lisäksi ympäristöministeriön asetuksella jul-

kaistaisiin Natura 2000 -alueiden kartat. Alueen suojelun perusteella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sitä, onko alue sisällytetty verkostoon luontodirektiivin tai lintudirektiivin mukaisena vai molempien mukaisena alueena.

35 § Heikentämiskielto. Pykälään ei ehdoteta muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 64 a §:stä on säädetty laissa 1259/2014.

Hallituksen esityksen 77/2014 perusteluissa esitetyn mukaisesti pykälässä säädettäisiin yleinen aineellinen kielto merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia lajeja tai luontotyyppisiä, jotka on lueteltu Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisissa tietolomakkeissa.

Alueen suojelun perusteisiin eivät kuulu merkittävyydeltään luokkaan D (ei merkittävä) luokitellut luontotyypit tai lajit. Tämän heikentämiskiellon käsitteen piiriin kuuluisivat myös lajeihin kohdistuvat merkittävät häiriöt. Asiallisesti saman sisältöinen kielto sisältyy lupaa tai hyväksyntää edellyttävien hankkeiden ja suunnitelmien osalta lain 40 §:n 1 momenttiin, jossa kiellellään luvan myöntäminen hankkeen toteuttamiseen tai suunnitelman vahvistamiseen, jos 36 §:n 1 ja 2 momentissa säädetty arviointimenettely osoittaa hankkeen merkittävästi heikentävän Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja.

Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin. Säännöksellä veloitetaan jäsenvaltiota tarpeellisin toimenpitein estämään erityisten suojelutoimien alueella lajien ja luontotyyppien merkittävä heikentäminen. Sama veloite koskee luontodirektiivin 7 artiklan mukaan lintudirektiivin perusteella valittuja erityisiä suojelualueita. Näin ollen heikentämiskielto on tarpeen ulottaa koskettamaan myös lintudirektiivin perusteella Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelun perusteita.

Direktiivin asianmukainen toimeenpano edellyttää, että heikentämiskielto koskee kaikenkattavasti toimintaa riippumatta siitä, onko se luvanvaraista vai ei.

Heikentämiskiellon rikkominen voisi johtaa lain 129 §:n 2 momentin 1) kohdan perusteella rangaistukseen luonnonsuojelurikkomuksesta. Ehdotettavan säännöksen noudattamisen varmistamiseksi säädettäisiin lisäksi jäljempänä 37-39 §:ssä viranomaisia ja toimenpiteistä vastaavia koskevista menettelyistä.

36 § Hankkeiden ja suunnitelmien arviointi. Pykälän toiseen momenttiin ehdotetaan tarkennusta lausunnon pyytämiseen, mutta muutoin ei ehdoteta muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 65 §:stä on säädetty laissa 1096/1996, sanamuodoiltaan ja viittauksiltaan päivitettyinä lailla 255/2017.

Hallituksen esityksen 79/1996 perusteluiden mukaisesti pykälällä on pantu täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä edellytetty arviointimenettely.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan velvollisuudesta arvioida tai arvioituttaa, mitä vaikutuksia sillä olisi Natura 2000 -alueeseen. Luontodirektiivin 4 artiklan 5 kohta edellyttää arviointia vasta siitä alkaen, kun komissio on hyväksynyt alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi. Lakiehdotuksessa ehdotetaan kuitenkin, komission

suositusta noudattaen, että pykälän oikeusvaikutukset koskisivat aluetta jo siitä alkaen, kun valtioneuvosto on ehdottanut sitä Natura 2000 -verkostoon. Olisi nimittäin epä johdonmukaista, että alueen luonnonarvot saisi hävittää sinä aikana, kun asiaa komissiossa käsitellään.

Hankkeita ovat muun muassa erilaiset rakennusten, teiden, rautateiden, lentoasemien, satamien ja voimajohtojen rakennushankkeet, kaivoshankkeet, vesistöjärjestelyt ja ojitukset. Suunnitelmilla tarkoitetaan sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavoja, että muita suunnitelmia, kuten esimerkiksi tie- ja ratasuunnitelmia.

Arviointi olisi tehtävä, jos hanke tai suunnitelma heikentää Natura 2000 -alueen tai Natura 2000 -verkostoon ehdotetun alueen luonnonarvoja. Asiaa on tarkasteltava niiden luontotyyppien ja niiden lajien elinympäristön kannalta, joiden vuoksi alue on otettu tai tarkoitus ottaa Natura 2000 -verkostoon. Se käy ilmi komissiolle tehdystä ehdotuksesta.

On tilanteita, joissa hanke tai suunnitelma ei vielä yksistään tarkasteltuna aiheuta tässä tarkoitettuja vaikutuksia, mutta kun otetaan huomioon muut vireillä tai tiedossa olevat hankkeet ja suunnitelmat, se johtaa edellä tarkoitettuun luonnonarvojen heikentymiseen. Myös tällöin olisi arviointi suoritettava.

Eräissä tilanteissa arviointivelvollisuus koskee myös olemassa olevan tai ehdotetun Natura 2000 -alueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita ja suunnitelmia. Näin on silloin, jos sillä todennäköisesti on Natura 2000 -alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Siten esimerkiksi melua aiheuttavan lentokentän rakentaminen Natura 2000 -alueen kylkeen tai lintuveden vesitalouden muuttaminen tiepenkereellä saattaisi edellyttää pykälässä tarkoitettua arviointia, vaikka itse Natura 2000 -alueeseen ei koskettaisikaan.

Arviointi olisi tehtävä asianmukaisella tavalla. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että hankkeen tai suunnitelman vaikutukset Natura 2000 -alueeseen arvioidaan hyväksyttävällä menetelmällä, ja että tulokset käyvät selvästi ilmi asiakirjoista.

Pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen tehtävänä olisi katsoa, että asianmukainen arviointi on tehty silloin, kun se 1 momentin nojalla edellytetään. Sen jälkeen viranomaisen on pyydettävä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue on. Valtion maiden osalta se on yleensä Metsähallitus. Säännöksen sanamuotoilussa on laissa 1096/1996 puhuttu luonnonsuojelualueen haltijasta, mutta muotoilu tarkennettaisiin hallituksen esityksen 79/1996 perustelujen mukaisesti koskemaan sitä, jonka hallinnassa Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue on.

Tilanteessa, jossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus itse vastaa hankkeen suunnittelusta tai toteuttamisesta, ympäristöministeriö määräisi, mikä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa Natura-arvioinnista lausunnon. Ympäristöministeriön päätökseen ei saisi erikseen hakea muutosta.

Hallituksen esityksen 77/2014 perusteluiden mukaisesti pykälän 3 momentissa säädettäisiin määräajasta, jonka kuluessa 2 momentissa tarkoitettu Natura-arviointilausunto olisi annettava. Säännöksen mukaan lausunto olisi annettava viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun lausuntopyyntö on saapunut. Jos asiassa olisi tarpeen 2 momentissa säädettyssä tilanteessa tehdä ympäristöministeriön päätös siitä, mikä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on toimivaltainen antamaan lausunnon, kuuden kuukauden määräaika alkaisi kulua, kun ympäristöministeriön asiassa antama päätös on saapunut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Hallituksen esityksen 259/2016 perusteluiden mukaisesti säännöksen 4 momentin mukaan Natura-arviointi tehtäisiin tapauksen mukaan YVA-menettelyn yhteydessä.

YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohta asettaa jäsenmaille veloitteen tapauksen mukaan varmistaa, että käyttöön otetaan yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyjä, mikäli arviointivelvollisuus johtuu samanaikaisesti sekä YVA-direktiivistä että luonto- tai lintudirektiivistä. Säännöksen tavoitteena on päällekkäisten arviointimenettelyjen välttäminen. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan perustuvan arviointimenettelyn tarkoituksena on tuottaa hankkeita hyväksyville tai suunnitelmia vahvistaville viranomaisille varmuus siitä, että niiden toteuttamisella ei ole merkittävän kielteisiä vaikutuksia Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden koskemattomuuteen.

Pääsääntöisesti näissä tilanteissa noudatettaisiin yhteistä menettelyä kyseisten direktiivien veloitteiden toimeenpanossa. Käytännössä voi kuitenkin olla tilanteita, joissa Natura-arvioinnin tyhjentävä suorittaminen ei kaikilta osin ole mahdollista vielä YVA-menettelyn vaiheessa käytävissä olevilla hankkeen tiedoilla. Sen vuoksi on laissa harkintamahdollisuus YVA-direktiivin sanamuodon ”tapauksen mukaan” sallimissa puitteissa. Käytännössä arviointi tehtäisiin YVA-menettelyn puitteissa siinä laajuudessa kuin se, YVA-menettelyn tarkkuustaso huomioon ottaen, on mahdollista. Joidenkin luonto- ja lintudirektiivien edellyttämien erillisselvitysten täydentäminen voi olla YVA-menettelyn päättymisen jälkeenkin vielä tarpeen. Arviointiohjelma-vaiheessa tapahtuvalla toimijoiden ja viranomaisten vuorovaikutuksella on keskeinen rooli kokonaistaloudellisesti joustavien menettelyjen määrittelyssä. On kuitenkin todettava, että viime kädessä lupaviranomaisen tehtävänä on ratkaista, ovatko yhteen sovitetut menettelyt tuottaneet luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa edellyttämät tiedot päätöksenteolle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Natura 2000 -alueen haltijan lausunnot sisällytettäisiin YVA-lain mukaiseen perusteltuun päätelmään, eikä lupaviranomaisen olisi tarpeen erikseen pyytää kyseisiä lausuntoja. Tämä vähentäisi lausuntojen määrää ja nopeuttaisi menettelyä niiden Natura-arviointien osalta, jotka suoritetaan osana YVA-menettelyä. Luonnonsuojeluviranomaisilla ja Natura 2000 -alueen haltijoilla olisi YVA-menettelyn yhteydessä jo arvioinnin varhaisessa vaiheessa mahdollisuus perehtyä ja vaikuttaa arvioinnin asianmukaiseen kohdentumiseen.

37 § Viranomaisen keskeyttämis- ja ilmoitusvelvollisuus. Pykälään ei ehdoteta muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 65 a §:stä on säädetty laissa 1259/2014.

Hallituksen esityksen 77/2014 perusteluiden mukaisesti pykälä koskee 36 §:ssä säädetyn arviointivelvollisuuden varmistamista sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien osalta, joiden ilmoituksenvaraisuudesta säädetään muussa lainsäädännössä. Säännöksellä velvoitettaisiin ilmoituksen vastaanottava viranomainen keskeyttämään hanke siihen asti, kunnes arviointi on tehty. Lisäksi säännöksen mukaan ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen olisi ilmoitettava asiasta välittömästi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Säännöstä on käytännössä sovellettu muun muassa metsälain mukaisiin metsänkäyttöilmoituksiin.

38 § Toimenpiteestä vastaavan ilmoitusvelvollisuus. Pykälään ei ehdoteta muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 65 b §:stä on säädetty laissa 1259/2014.

Hallituksen esityksen 77/2014 perusteluiden mukaisesti pykälässä säädettäisiin tarvittavasta menettelystä, jotta edellä 35 §:ssä säädetyn heikentämiskiellon noudattaminen varmistettaisiin myös sellaisten toimenpiteiden osalta, jotka eivät voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole luvan- tai ilmoituksenvaraisia eli joihin ei liity mitään ennakkovalvontamenettelyä. Pykälässä säädettäisiin toimenpiteen toteuttajan ilmoitusvelvollisuudesta sellaisten toimenpiteiden osalta,

jotka eivät edellytä lupaa tai ilmoitusta luonnonsuojelulain tai muun lainsäädännön nojalla. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi maa-aineslain 4 §:n mukainen maa-ainesten kotitarveotto, hakkuu, joka ei metsälain 14 §:n mukaan edellytä metsänkäyttöilmoitusta, pellonraivaus, kiinteistön sisäisen yksityisen tien rakentaminen, latu- tai polkureitin rakentaminen taikka sähkölinjan rakentaminen ilman lunastuslupaa. Ilmoitusvelvollisuus koskisi sellaisia Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla alueella toteutettavia sekä Natura 2000 -verkoston ulkopuolella toteutettavia toimenpiteitä, joista saattaisi aiheutua merkittävästi heikentäviä vaikutuksia alueen suojelun perusteena oleville luonnonarvoille.

Ilmoitusvelvollisuus kuuluisi sille, joka vastaa toimenpiteen toteuttamisesta.

Ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä toimenpiteistä, jotka eivät ennalta arvioiden olennaisesti poikkeaisi alueen vakiintuneesta käytöstä ja joiden ei ole todettu aiheuttavan merkittäviä heikentäviä vaikutuksia. Ilmoitus olisi tarpeen vain tapauksissa, joissa alueen käyttömuotoa muutettaisiin tai kehitettäisiin tavalla, jolla saattaisi olla merkittävä heikentävä vaikutus alueen suojeluarvoihin. Ennakollisella ohjeistuksella ja neuvonnalla pyritään toimijoita käytännössä opastamaan toimintatapoihin tai toiminnan sijoittamiseen siten, että merkittävästi heikentävät vaikutukset voidaan katsoa pois suljetuiksi ja ilmoitusmenettely siten tarpeettomaksi. Natura 2000 -alueen suojelutavoitteet asianmukaisesti huomioon ottava hoito- ja käyttösuunnitelma voi esimerkiksi erämaa-alueilla, valtion retkeilyalueilla, puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla tai muilla erityisalueilla toimia tässä tarkoituksessa.

Ilmoitus ei myöskään yleensä olisi tarpeen keskeisten turvallisuusviranomaisten, kuten poliisin, puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen, välttämättömien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi. Suomessa Natura 2000 -verkostoon on liitetty muun muassa merkittävä osa puolustusvoimien käytössä olevista ampuma- ja harjoitusalueista, jotka pääsääntöisesti ovat olleet käytössä vuosikymmeniä, ja luontoarvot ovat kehittyneet tai säilyneet toiminnan ohella tai sen myötävaikutuksesta. Valtioneuvoston päätöksissä koskien Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotusta on otettu huomioon puolustusvoimien toiminnan vaikutukset verkostoon. Lisäksi päätöksissä on erikseen todettu, että puolustusvoimat voi käyttää alueita puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisiin toimiin.

Toimenpiteestä vastaavan olisi vähintään 30 vuorokautta ennen toimenpiteeseen ryhtymistä kirjallisesti ilmoitettava toimenpiteestä toimivaltaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Ilmoituksen tulisi sisältää tiedot suunnitellusta toimenpiteestä, sen toteuttamistavasta ja vaikutuksista alueen suojelutavoitteisiin.

Velvoite arvioida suunnitelman tai hankkeen vaikutukset Natura 2000 -verkostoon olisi soveltamisalaltaan yleinen. Toimenpiteestä vastaavan olisi ilmoituksen tehtyään odotettava 30 vuorokautta, ryhtyykö elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus asiassa seuraavassa pykälässä säädettyihin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ilmoituksen sisällöstä.

39 § Toimenpiteen kieltäminen tai rajoittaminen. Pykälään ei ehdoteta muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 65 c §:stä on säädetty laissa 1259/2014.

Hallituksen esityksen 77/2014 perusteluiden mukaisesti pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle velvollisuus kieltää tai rajoittaa sellaisen toimenpiteen toteuttaminen, josta se on saanut ilmoituksen 37 tai 38 §:n nojalla ja joka aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa 35 §:ssä kiellettyä merkittävää heikennystä Natura 2000 -alueen suojelun perusteena olevalle luonnonarvolle.

Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle velvoite 30 vuorokauden määräajassa ilmoituksen perusteella arvioida, aiheutuuko toimenpiteestä edellä 35 §:ssä kiellettyä merkittävää heikennystä Natura 2000 -alueelle ja kieltää toimenpiteestä vastaavaa ryhtymästä toimenpiteeseen tai rajoittaa sitä tarpeellisilta osin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioisi heikentymisen merkittävyyden ilmoitukseen liitetyn selvityksen pohjalta. Päätöksen valmistelussa noudatettaisiin hallintolain kuulemissääntöjä ja päätös olisi valituskelpoinen. Ennen kieltopäätöksen antamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi pyrittävä neuvottelemaan toimenpiteestä vastaavan kanssa. Neuvottelun tavoitteena olisi löytää toimenpiteelle sellainen vaihtoehto, jolla Natura 2000 -alueen merkittävä heikentäminen voitaisiin välttää. Mikäli ilmoitusta neuvottelun perusteella muutettaisiin niin, että merkittävää heikennystä ei aiheutuisi, kieltopäätöstä ei olisi tarpeen antaa.

Jos toimenpiteestä ei elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen arvion mukaan aiheutuisi merkittäviä heikentäviä vaikutuksia, sen ei olisi tarpeen reagoida asiassa ja toimenpiteeseen voitaisiin ryhtyä määräajan jälkeen. Mikäli Natura 2000 -alueen merkittävää heikennystä aiheutuisi hankkeesta tai toimenpiteestä, johon ei voida soveltaa 39 §:ä sen vuoksi, että elinkeino-, liikenne- tai ympäristökeskus ei ole saanut hankkeesta säännöksessä tarkoitettua ilmoitusta, viranomaisen käytettävissä olisivat lain 123 ja 126 §:n mukaiset pakkotoimenpiteet oikeudenvastaisen tilan poistamiseksi.

40 § Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen. Pykälän toiseen momenttiin ehdotetaan muutosta siihen, miten siitä on säädetty luonnonsuojelulain 66 §:n toisessa momentissa. Sen sijaan pykälään ei muutoin ehdoteta muutoksia siihen, miten siitä on säädetty ensimmäisen momentin osalta laissa 371/1999, 3 momentin osalta laissa 1096/1996 ja neljännen momentin osalta laissa 1259/2014.

Hallituksen esityksen 79/1996 perusteluiden mukaisesti pykälällä pannaan täytäntöön luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toinen virke ja 4 kohta sekä 7 artikla. Samasta syystä kuin edellä 36 §:n kohdalla, myös tätä pykälää sovellettaisiin alueeseen siitä alkaen, kun valtioneuvosto on ehdottanut sitä Natura 2000 -verkostoon. Pykälän 1 momentti sisältää oikeusohjeen ensisijaisesti siitä, miten 36 §:ssä säädetyn arvioinnin tulokset normaalitapauksessa on otettava viranomaisten päätöksenteossa huomioon.

Viranomaisia, joiden päätöksentekoa säännös koskee, ovat muun muassa rakennuslautakunnat, kaavoja ja suunnitelmia hyväksyvät kuntien ja maakuntien viranomaiset, erilaisia lupia tai poikkeuslupia myöntävät viranomaiset, tieviranomaiset sekä lunastuslain, kaivoslain ja ilmailulain (864/2014) mukaista toimivaltaa käyttävät viranomaiset. Viranomaisia ovat myös tuomioistuimet, kuten maaoikeudet, hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus, kun edellä tarkoitettun hankkeen tai suunnitelman sallittavuus valituksen johdosta tulee tuomioistuimen ratkaistavaksi. Viranomaisiin rinnastetaan muut julkista valtaa käyttävät yhteisöt ja toimielimet kuten esimerkiksi metsäkeskukset.

Viranomainen saa pääsääntöisesti myöntää luvan taikka hyväksyä tai vahvistaa kaavan tai muun suunnitelman vain, jos hanke tai suunnitelma ei heikennä Natura 2000 -alueen tai valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman alueen luonnonarvoja. Heikentämistä on tulkittava samalla tavalla kuin edellä 36 §:n kohdalla eli niiden luontotyyppien ja lajien näkökulmasta, joita alueella on tarkoitus suojella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja aluetta hallitsevan viranomaisen lausunnoille on luonnollisesti annettava huomattava paino Natura 2000 -alueen heikentymistä koskevassa arvioinnissa. Asian ratkaiseminen on kuitenkin asianomaisen viranomaisen itsensä harkinnassa. Mikäli päätöksellä rikotaan edellä mainittua oikeusohjetta, se muodostaa valitusperusteen.

Pykälän 2 ja 3 momentti määrittelevät luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, milloin lupa voidaan myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, vaikka se heikentäisikin Natura 2000 -verkostoon kuuluvan tai siihen ehdotetun alueen luonnonarvoja. Edellytyksenä on ensinnäkin, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. Tällaisiksi syiksi luetaan myös sosiaaliset ja taloudelliset syyt. Toinen edellytys on, että vaihtoehtoista ratkaisua ei ole.

Pykälän toista momenttia ehdotetaan muutettavan voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin sisältyvään säännökseen nähden siten, että hankkeeseen tai suunnitelmaan sovellettavan lainsäädännön mukaisuus olisi ratkaistava ennen kuin asia siirretään tässä pykälässä tarkoitettuun valtioneuvoston käsittelyyn. Hakijan kannalta on pidettävä kohtuuttomana, että sen ensin edellytettäisiin tekevän Natura 2000 -alueeseen kohdistuvien vaikutusten arvio ja sen jälkeen hakevan lupaa valtioneuvostolta, mutta lupa lopulta evättäisiin tai suunnitelma hylättäisiin sillä perusteella, että sovellettavan lainsäädännön asettamia edellytyksiä luvan myöntämiselle tai suunnitelman hyväksymiselle tai vahvistamiselle ei ole olemassa. Aineellisen lainsäädännön ja Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten keskinäinen harkintajärjestys vaikuttaa myös luvan epäämisen johdosta maksettaviin korvauksiin. Korvausvelvollisuus laukeaa vain siinä tilanteessa, että lupa olisi voitu myöntää ilman Natura 2000 -verkoston heikentämiskieltoa.

Mikäli alueella on yksi tai useampia luontodirektiivin liitteessä I tarkoitetuista ensisijaisesti suojeltavista luontotyypeistä tai siellä elää vähintään yksi liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji, suojelusta poikkeamiselle on direktiivin mukaisesti asetettu 3 momentissa lueteltuja lisäedellytyksiä. Jos halutaan vedota viimeiseen niistä eli "muuhun erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaan syyhyn", on asiasta ennen sen ratkaisua hankittava komission lausunto. Tämä lausunto ei kuitenkaan ole valtioneuvostoa oikeudellisesti sitova. Momentissa tarkoitettua tiukinta suojelun astetta sovelletaan vain siihen osaan aluetta, jolla ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji on.

Edellä selostettu hankkeen tai suunnitelman arviointi yleisen edun kannalta on sen luonteista, ettei sitä voi tehdä yksittäinen ministeriö tai muu alempi viranomainen. Sen vuoksi ehdotetaan, että asian ratkaisisi valtioneuvosto yleisistunnossa. Lupaviranomainen tai suunnitelman hyväksyvä tai vahvistava viranomainen voisivat siten ratkaista asian vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on käsitellyt asian ja tehnyt siitä myönteisen päätöksen.

Hallituksen esityksen 77/2014 perusteluiden mukaisesti pykälän 4 momentin nojalla valtioneuvoston yleisistunnolla olisi toimivalta määrätä lain 40 §:n 2 tai 3 momentin mukaisen päätöksenteon yhteydessä korvaavista toimenpiteistä sekä niiden kustannusvastuista. Korvaavien toimenpiteiden määrittely sekä niistä aiheutuvien kustannusten kohdentaminen olisi osa valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvaa päätöksentekoa siitä, onko hanke tai suunnitelma vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.

Jos Natura 2000 -alueen suojelun perusteille merkittävästi heikentäviä vaikutuksia aiheuttavan suunnitelman tai hankkeen toteuttaminen katsotaan 40 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyssä menettelyssä tarpeelliseksi, jäsenvaltion on luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000 -verkoston kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on myös ilmoitettava EU:n komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet. Luontodirektiivissä ei ole määritelty korvaavien toimenpiteiden käsitettä eikä niiden kustannusvastuuta. Kyseistä artiklaa koskevissa komission tulkintaohjeissa (Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset)

korvaavilla toimenpiteillä tarkoitetaan hanke- tai suunnitelmakohtaisia toimenpiteitä, jotka toteutetaan sen lisäksi, mitä on tarpeen luonto- tai lintudirektiivin tavanomaista toteuttamista varten.

Korvaavat toimenpiteet voisivat olla esimerkiksi uusia Natura 2000 -alueita tai olemassa olevien laajennuksia. Korvaavat toimet voisivat olla myös kohdennettuja hoitotoimenpiteitä, joilla parannettaisiin heikennysten kohteena olevien luontoarvojen tilaa. Korvaavat toimenpiteet eivät kuitenkaan voi olla toimia, joita luonto- ja lintudirektiivien asianmukainen toimeenpano muutoinkin olisi edellyttänyt. Lisäksi periaatteena olisi, että korvaavien toimien toimeenpanon tulisi käynnistyä ennen heikentymistä aiheuttavia toimia. Verkostoehdotuksen tai sitä koskevan ilmoituksen täydentämisessä noudatettaisiin 34 §:ssä säädettyä menettelyä.

Luontodirektiivin 6 artiklaa koskevan tulkintaohjeen mukaan vastuu kustannuksista kuuluisi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeesta vastaavalle. Jos vastuu kustannuksista kuuluisi valtiolle, voitaisiin sitä pitää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettuna valtiontukena. Komission tulkintaohjeen mukaan tuki, jonka viranomaisen myöntää Natura 2000 -alueelle aiheutuneen vahingon korvaamiseksi toteutettaviin toimenpiteisiin, voidaan katsoa valtiontueksi, jos se myönnetään ennen yrityksen perustamista tai sen jälkeen nimetyille Natura 2000 -alueelle perustetulle yritykselle. Jos yritys kuitenkin toimii viranomaisen toimeksiannosta infrastruktuurin rakentajana, tukea ei katsottaisi valtiontueksi, mikäli tuki myönnetään korvaukseksi suoritetuista töistä.

Kustannukset kohdennettaisiin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeen tai suunnitelman toteuttajalle. Koska Natura 2000 -verkostolle sallittavia heikennyksiä koskevan poikkeusmenettelyn keskeisenä edellytyksenä kuitenkin on erittäin tärkeä yleiseen etuun liittyvä pakottava syy, voi kustannusvastuuta hankkeesta riippuen kohdistua osin tai kokonaan myös valtiolle.

Hankkeen toteuttajan kustannusvastuuta voitaisiin kohtuullistaa ottaen huomioon hankkeen merkitys yleiselle edulle. Kustannusvastuun kohtuullistamisessa olisi otettava huomioon valtiontukia koskevat rajoitukset. Asia tulisi näin ollen tapauskohtaisesti harkittavaksi hankkeen luonteesta riippuen.

41 § Erityistapauksia. Pykälään ei ehdoteta muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 67 §:stä on säädetty laissa 1096/1996.

Hallituksen esityksen 79/1996 perusteluiden mukaisesti luontodirektiivin 5 artikla määrittelee menettelyn, jolla komissio poikkeustapauksessa voi käynnistää jäsenvaltion kanssa neuvottelut sellaisen alueen sisällyttämiseksi Natura 2000 -verkostoon, jota asianomainen maa ei ole ehdottanut. Neuvotteluaikana ei alueella saa toteuttaa sen luonnonarvoja heikentäviä muutoksia.

Pykälän 1 momentilla on tarkoitus saavuttaa tämä tulos. On mahdollista, että komissio ei hyväksy jotain Suomen ehdottamaa aluetta yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi tai että edellä mainittu neuvottelumenettely päättyy kielteiseen lopputulokseen. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa todettaisiin, että 36 ja 40 §:n soveltaminen alueeseen tällöin lakkaa. Alueen omistajalla olisi mahdollisuus saada korvaus suojelun raukeamisesta aiheutuneista haitoista samoin perustein kuin 124 §:n 2 momentissa väliaikaisen toimenpidekiellon rautessa.

42 § Natura 2000 -verkoston toteuttaminen. Pykälään ei ehdoteta muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 68 §:stä on säädetty laissa 1259/2014.

Hallituksen esityksen 79/1996 perusteluiden mukaisesti pykälällä pannaan täytäntöön luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohta. Artiklan mukaisesti pykälä velvoittaa toteuttamaan tarpeelliset suojelutoimenpiteet mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuudessa vuodessa siitä, kun alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Edellä sanotusta poiketen niiden alueiden osalta, jotka jäsenvaltiot lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella ovat velvolliset osoittamaan linnustonsuojelualueiksi, ei ole mitään toteuttamisaikaa, vaan valtioiden on saatettava voimaan tarpeelliset käyttörajoitukset välittömästi. Tämän vuoksi säännöksen mukaan suojelu olisi toteutettava viipymättä alueilla, jotka Suomi on ilmoittanut komissiolle erityisiksi suojelualueiksi.

Pykälän sanonnalla "suojelutavoitteita vastaava suojelu" viitataan luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan määräykseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava "tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologistia vaatimuksia". Tässä pykälässä tarkoitetun velvollisuuden voidaan katsoa kohdistuvan valtioneuvostoon ja sen alaisiin luonnonsuojelua toteuttaviin viranomaisiin.

Hallituksen esityksen 77/2014 perusteluiden mukaisesti erityisten suojelutoimien alueilla on luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan toteutettava tarvittavia suojelutoimenpiteitä ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehityssuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä. Lintudirektiivin 4 artiklaan sisältyy vastaavat velvoitteet lintudirektiivin mukaisesti osoitettujen alueiden suojelun toimeenpanosta.

Pykälän 2 momentin mukaan aluekohtaisten suojelutavoitteiden perusteet sisältyisivät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin. Tietokannan tekninen ylläpito on Metsähallituksen tehtävänä.

Lisäksi 2 momentissa lueltaisiin niitä toimenpiteitä, joita toimivaltaisten viranomaisten tulee tehdä suojelutavoitteita vastaavan suojelun toimeenpanemiseksi. Säännöksen lähtökohtana ovat ne Natura 2000 -verkoston suojelun toteuttamistavat, jotka on mainittu Suomen verkostoehdotusta ja -ilmoitusta koskevissa valtioneuvoston päätöksissä. Valtioneuvoston päätöksissä on kunkin Natura 2000 -alueen osalta määritelty se lainsäädäntö, jonka mukaisessa menettelyssä on katsottu voitavan toimeenpanna alueiden valinnan perusteena olevien luontoarvojen suojelu. Valtioneuvoston päätöksissä on toteuttamistavan osalta mainittu luonnonsuojelulain ohella muun muassa erämaailain, kalastuslain, maa-aineslain, maankäyttö- ja rakennuslain, metsälain, ulkoilulain sekä vesilain mukaiset keinot. Pykälään esitetyllä lisäyksellä täsmennettäisiin toteuttamistavan sisältöä säätämällä, että näiden lakien mukaisia suunnitelmia laadittaessa tai päätöksiä tehtäessä otettaisiin luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan edellyttämällä tavalla kohdenneusti huomioon Natura 2000 -alueiden suojelun perusteena olevien luontotyyppien ja lajien ekologist vaatimukset. Tällä tavoin pyrittäisiin siihen, että kukin Natura 2000 -alue osaltaan tukisi mahdollisimman hyvin verkoston yleistä tavoitetta kyseisten luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelutason säilyttämisestä ja ylläpitämisestä.

Suurimmalla osalla Suomen Natura 2000 - alueista suojelutavoitteena on alueiden säilyttäminen luonnontilaisina ja ekosysteemien luontaisen kehityksen turvaaminen. Tämän tavoitteen mukaiset suojelutoimenpiteet on jo toteutettu tai toteutetaan muodostamalla alueista luonnonsuojelulain mukaisia luonnonsuojelualueita, joiden rauhoitusmääräykset turvaavat alueiden luonnontilaisuuden. Suojelutavoitteisiin voi sisältyä ylläpitämisen lisäksi tarve lisätä luontotyyppien laajuutta, lajin populaatiota tai sen elinympäristön määrää taikka parantaa elinympäristön laatua. Näitä koskevien aluekohtaisten tarpeiden tarkempi määrittely kuuluu usein luontevimmin alueiden hoidon ja käytön suunnittelun piiriin. Suunnitelmia voidaan laatia sekä luonnonsuojelu-

alueille että muille Natura 2000 -verkoston alueille. Myös hoito- ja käyttösuunnitelmia pieni-
muotoisemmat toimenpidesuunnitelmat tai yksittäiset päätökset, kuten esimerkiksi tiettyä lajia
tai luontotyyppiä varten laaditut hoitosuunnitelmat tai maa- ja metsätalouden ympäristötukia
koskevat ratkaisut voivat tulla kyseeseen. Lähtökohtana olisi, että voimassa olevaan lainsäädän-
töön perustuvista menettelyistä vastaisivat jatkossakin nykyiset viranomaiset ja toimijat kukin
omilla toimialoillaan. Näihin olemassa oleviin suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmiin lisät-
täisiin nyt aiempaa täsmällisemmin velvoite ottaa huomioon Natura 2000 -alueen luontotyyppi-
pien ja lajien ekologiset vaatimukset niissä puitteissa kuin ne kuuluvat kyseisen lainsäädännön
alaan. Siten esimerkiksi luonnonsuojelulain ja erämaalain nojalla perustettujen luonnonsuojelu-
ja erämaa- alueiden sekä ulkoilulain nojalla perustettujen valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyt-
tösuunnitelmia laadittaessa tulisi erityisesti tähdätä alueen suojelun perusteisiin kuuluvien luon-
totyyppien ja lajien tilan säilyttämiseen tai parantamiseen kyseisellä Natura 2000 -alueella.

Aluekohtaisten hoito- ja käyttösuunnitelmien ohella myös laaja-alaisemmilla kehityssuunnitel-
millä tai luonnonvarojen käyttöä koskevilla suunnitelmilla voi olla merkitystä Natura 2000 -
alueiden suojelutavoitteita vastaavan suojelun toimeenpanossa. Siten esimerkiksi niissä tilan-
teissa, joissa maankäyttö- ja rakennuslaki on valtioneuvoston päätöksissä määritelty tietyn Na-
tura 2000 -alueen toteuttamistavaksi, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa tulisi
maankäytön sijoittamisessa ja kaavamääräysten laadinnassa ottaa kaavaan sisältyvien Natura
2000 -alueiden suojelutavoitteet huomioon. Luonnollisestikaan kaavoissa ei voida asettaa vel-
voitteita alueiden aktiivisista hoitotoimenpiteistä, vaan kyse on maankäytön suunnitteluinstru-
mentin käyttämisestä kulloinkin laadittavana tai ajantasaistettavana olevan kaavan tehtävän ja
tarkoituksen puitteissa Natura 2000 -alueiden erityisten luonnonarvojen turvaamisessa maan-
käyttö- ja rakennuslakiin jo nykyisinkin kuuluvat ympäristölliset sisältövaatimukset täyttävällä
tavalla. Maankäyttö- ja rakennuslaki on toteuttamistapana noin kahdella sadalla Natura 2000 -
alueella, ja useimmilla niistä on ollut alueiden suojelun perusteita ajatellen riittävät kaavat jo
Natura 2000 -verkoston muodostamisvaiheesta lähtien. Ehdotetulla säännöksellä olisi siten mer-
kitystä lähinnä silloin, kun kaavojen muuttaminen tulee jostain syystä ajankohtaiseksi.

Niillä Natura 2000 -verkoston alueilla, joilla toteuttamistapana on mainittu metsälaki, on tar-
koitettu toteuttaa alueen suojelutavoitteita lähinnä metsälain 10 §:ssä mainittujen metsäluonnon
arvokkaiden elinympäristöjen suojelun avulla. Näitä kohteita koskevissa kestävänsä metsätalou-
den rahoituslain mukaisissa metsäkeskuksen päätöksissä tulisi kohdennetusti pyrkiä näiden
kohteiden luontaisen kehityksen turvaamiseen. Vastaavasti maatalouden erityistukipäätöksissä
otettaisiin huomioon Natura 2000 -alueen suojelutavoitteet.

Kaikkien Natura 2000 -alueiden tilaa suhteessa niiden suojelutavoitteisiin tullaan jatkossa sään-
nöllisesti arvioimaan Suojelualueiden suunnittelu- ja seurantajärjestelmään (SASS) sisältyvällä
niin sanotulla Natura 2000 -alueiden tila-arviointitoiminnolla (NATA). Tämän arvioinnin tuot-
tama tieto palvelisi suunnitelmien päivittämistä ja uusimista. Sellaisilla Natura 2000 -alueilla,
joihin ei liity erityisiä toimenpidetarpeita, NATA-arviointia voidaan jo sellaisenaan pitää riittä-
vänä suojelun toimeenpanovälineenä. Pykälän 2 momentissa mainituilla Natura 2000 -alueiden
tilaa koskevilla arvioilla tarkoitetaan näitä SASS-järjestelmässä laadittuja NATA-arvioita.

43 § Suojelun lakkauttaminen ja verkoston heikentymisen korvaaminen. Pykälään ei ehdoteta
muutoksia siihen, miten luonnonsuojelulain 69 §:stä on säädetty ensimmäisen momentin osalta
laissa 1096/1996 ja toisen momentin osalta laissa 1259/2014.

Hallituksen esityksen 79/1996 perusteluiden mukaisesti luontodirektiivi edellyttää Natura 2000
-verkoston pysyvyyttä, vaikkakin 9 artiklan nojalla on myös mahdollista poistaa jokin alue ver-
kostosta. Pykälän 1 momentin mukaan Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen lakkautta-
minen tai sen rauhoitussäännösten heikentäminen edellyttäisi Suomessa 36 §:n 1 momentissa

tarkoitettua arviointia ja 2 momentissa tarkoitettuja lausuntoja ja että päätöksen kaikissa tapauksissa tekisi valtioneuvosto yleisistunnossa 40 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu edellytys. Lisäksi asia 9 artiklan nojalla vaatii myös komission hyväksymisen.

Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta edellyttää, sen lisäksi mitä edellä on mainittu, että jäsenvaltiot, jos Natura 2000 -verkostoa heikentävä hanke tai suunnitelma toteutetaan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, kompensoivat tämän menetyksen. Valtioiden on silloin toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000 -verkon yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Direktiivin käsitteenä "yleinen kokonaisuus" on komission tulkintaohjeen mukaan sekä maantieteellinen että toiminnallinen ulottuvuus. Edellinen tarkoittaa alueellista yhtenäisyyttä ja jälkimmäinen sitä, että Natura 2000 -verkon heikentäminen on sitä vaikeammin hyväksyttävissä – ja menetyksen korvaaminen näin ollen sitä tärkeämpää – mitä vähemmän kyseessä olevia luontotyyppisiä tai lajien elinympäristöjä sisältyy Natura 2000 -verkostoon jäsenvaltion alueella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua kompensatiosta. Se koskisi myös tilannetta, jossa Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojele lakkautetaan tai sitä heikennetään.

Hallituksen esityksen 77/2014 perustelujen mukaan toisessa momentissa todettaisiin ympäristöministeriön velvoite ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joita valtioneuvoston päätös edellyttää ministeriön toimialalla. Näitä ovat esimerkiksi Natura 2000 -verkon tai suojelealueverkon laajentamisen edellyttämät toimenpiteet.

6 luku Luonnonsuojelualueet

Luonnonsuojelualueita koskevaan lukuun ehdotetaan tehtäväksi useita tarkennuksia ja teknisiä luonteisia ajantasaistuksia. Muutoksia esitetään luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin, valtion luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännöksiin sekä yksityisen luonnonsuojelualueen perustamiseen, rauhoitusmääräysten antamiseen ja niistä poikkeamiseen. Lukua muutettaisiin rakenteellisesti siten, että aiempi luvun sisäinen jaottelu luonnonsuojelusta valtion omistamilla alueilla ja luonnonsuojelusta yksityiselle kuuluvalla alueella poistettaisiin. Tällä muutoksella selkeytettäisiin ja parannettaisiin luvun luettavuutta. Jaottelun poistamisella ei olisi suoria muutoksia voimassa olevien pykäläiden aineelliseen sisältöön.

44 § Luonnonsuojelualueet ja niiden perustamisedellytykset. Pykälä vastaisi pitkälti voimassa olevan lain 10 §:ää, jota osin tarkennettaisiin. Pykälässä lueteltaisiin luonnonsuojelualueet ja säädettäisiin niiden perustamisedellytyksistä. Luonnonsuojelualueita olisivat pykälän mukaan kansallispuistot, luonnonpuistot, muut valtion luonnonsuojelualueet sekä yksityiset luonnonsuojelualueet. Pykälää on aiemmin muutettu lailla 553/2004, jolla luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksiin lisättiin 2 momentin 2 kohdaksi alue, jolla on luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettujen eläinlajien, kuten liito-oravan, yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin luonnonsuojelualueiden yleiset perustamisedellytykset. Ne olisivat samat kaikilla luonnonsuojelualueilla riippumatta alueen omistussuhteista tai suojelealueityypistä. Kansallispuistoja ja luonnonpuistoja koskevista erityisistä perustamisedellytyksistä säädettäisiin lain 45 ja 46 §:ssä. Edellytyksissä on otettu huomioon erityisesti kasvi- ja eläinlajien, luontotyyppien ja ekosysteemien suojele sekä muut luonnon monimuotoisuuden säilymiseen liittyvät tekijät. Luonnonsuojelualueen perustamisen yleisenä edellytyksenä olisi, että: 1) alueella elää tai on uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö, luontotyyppi tai ekosysteemi, 2) alueella on luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinla-

jeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, 3) alueella on erikoinen tai harvinaisen luonnonmuodostuma, 4) alueella on erityistä maisemallista arvoa, 5) luontotyyppin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen luonnonsuojelun perustamista vaatii, 6) alueella on erityistä merkitystä luontotyyppien ja eliölajien mahdollisuuksille sopeutua ilmastonmuutoksen vaikutuksiin; tai 7) alue on muutoin niin edustava, tyyppillinen tai arvokas, että sen suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi.

Perustamisedellytyksiä tarkennettaisiin voimassa olevaan lakiin nähden ensinnäkin siten, että maininta harvinaistuvasta perinneluontotyyppistä luonnonsuojelun perustamisen yhteydessä poistettaisiin. Perinneluontotyypit ovat kaikki nykyisin erittäin uhanalaisia, ja ne sisältyisivät perustamisedellytysten kohtaan 1) alueella elää tai on uhanalainen, harvinaisen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö, luontotyyppi tai ekosysteemi. Myös sana luontotyyppi lisättäisiin kohtaan 1 eliölajin, eliöyhteisön ja ekosysteemin rinnalle. Perustamisedellytyksiin nykyisin kuuluva ”alue on erityisen luonnonkaunis” ilmaistaisiin jatkossa ”alueella on erityistä maisemallista arvoa”.

Ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseksi luonnonsuojelun voitaisiin jatkossa perustaa silloin, jos alueella olisi erityistä merkitystä luontotyyppien ja eliölajien mahdollisuuksille sopeutua muuttuvassa ilmastossa. Tehdyt tutkimukset (muun muassa Suojelun alueet muuttuvassa ilmastossa SUMI -hanke) osoittavat, että luonnonsuojelulla voidaan edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista ja lain tarkoittamien arvojen säilyttäminen myös sitä edellyttää. Luonnonsuojelun alueet ovat tärkeitä luontotyyppien ja lajien ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta. Alueella olisi kuitenkin oltava *erityistä* merkitystä luontotyyppien ja lajien sopeutumiselle, jotta siitä voitaisiin perustaa luonnonsuojelun alue. Tällaista erityistä merkitystä voisi olla esimerkiksi alueella, jonka lisääminen luonnonsuojelun verkostoon parantaisi merkittävästi luonnonsuojelun alueiden yhteyttä turvaamalla eliölajien välttämättömän siirtymisen suojelun alueiden välillä. Edellytys mahdollistaisi osaltaan lajien sopeutumista ilmastonmuutoksen seurauksena muuttuvissa elinolosuhteissa. Erityinen merkitys tulisi olla luonnontieteellisesti perusteltu.

45 § *Kansallispuisto*. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 11 §:ää, mutta kansallispuiston vähimmäiskokoa koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi. Pykälässä säädettäisiin kansallispuistojen perustamisen erityisistä edellytyksistä. Kansallispuisto voitaisiin 1 momentin mukaan perustaa vain valtion omistamalle alueelle. Tämä ei estä sisällyttämistä yksityiseen omistukseen kuuluvaa aluetta sellaiseen luonnonsuojeluohjelmaan, joka tähtää kansallispuistojen perustamiseen. Alue on kansallispuiston perustamista varten hankittava valtion omistukseen.

Koska kansallispuiston perustamisella saattaa olla laajoja yhteiskunnallisia, alueellisia ja paikallisia vaikutuksia, siitä päättäisi nykyiseen tapaan eduskunta erillisellä lailla.

Kansallispuiston olisi pykälän 2 momentin mukaan oltava pinta-alaltaan vähintään 3 000 hehtaaria, johon pinta-alaan voi kuulua sekä maa- että vesialueita. Tämä tarkoittaisi, että jatkossa uusien kansallispuistojen tulisi perustettaessa olla vähintään 3 000 hehtaaria aiemman 1 000 hehtaarin sijasta. Vähimmäispinta-alaa ehdotetaan kasvatettavan kansallispuistojen ekologisen kestävyuden turvaamiseksi sekä kansallispuistojen erityisen aseman ja arvon vuoksi. Lainkohdan vähimmäispinta-alavaatimus koskisi lain voimaantulon jälkeen perustettavia kansallispuistoja, jolloin lainkohta ei edellyttäisi ennen lain voimaan tuloa perustettujen alle 3 000 hehtaarin laajuisten kansallispuistojen laajentamista. Kansallispuistojen asema yleisinä luonnonnähtävyyksinä ja luontoharrastuksen kohteina sekä merkitys luontomatkailukohteina näihin liittyvine vaatimuksineen edellyttävät kansallispuistoksi perustettavalta alueelta riittävää pinta-alaa, jotta

alueelle voidaan luonnonarvoja vaarantamatta sijoittaa tarvittavat, suuriakin kävijämääriä palvelevat retkeilyreitit ja -rakenteet sekä muut palvelut. Kansallispuistoihin tehtiin vuonna 2020 yli 3,9 miljoonaa käyntiä. Vuodesta 2010 vuoteen 2020 kansallispuistojen yhteenlaskettu käyntimäärä on kaksinkertaistunut.

Kansallispuistoon tulee voida jättää myös riittävästi retkeilypalvelujen ulkopuolista, luonnontilaista aluetta, mikä mahdollistaa alueen luonnontilan ja sen luontaisen kehityksen sekä eliölaajien ja luontotyyppien turvaamisen. Jo tälläkin hetkellä Etelä-Suomen kansallispuistojen pinta-alojen keskiarvo on noin 3 800 hehtaaria, Itämeren saaristossa yli 33 000 hehtaaria ja Pohjois-Suomessa 92 000 hehtaaria. Suomi noudattaa Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) suositusta suojelualueluokitukseksi. Kansallispuistot kuuluvat luokituksen II kategoriaan, johon kuuluvat suojelualueet ovat suuria luonnontilaisia tai lähes luonnontilaisia alueita, jotka on perustettu laajamittaisten ekologisten prosessien sekä alueelle tunnusomaisten lajien ja ekosysteemien suojelemiseksi. Ne muodostavat samalla perustan ympäristön ja perinteisen kulttuurin kannalta kestäväen tutkimuksen ja opetuksen sekä henkisen hyvinvoinnin, virkistyskäytön, retkeilyn ja matkailun mahdollisuuksille.

Kansallispuiston pinta-alavaatimuksen osalta on huomattava, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ei lähtökohtaisesti edellytä kansallispuiston perustamista, vaan alueen luontoarvot voidaan turvata myös esimerkiksi perustamalla muu valtion luonnonsuojelualue tai yksityinen luonnonsuojelualue. Myös luonnon virkistyskäyttöä ja sitä tukevien retkeilyrakenteiden ja -palvelujen tarjontaa voidaan edistää tällaisella muulla valtion luonnonsuojelualueella sekä myös yksityisellä luonnonsuojelualueella. Kansallispuistolla on muuhun valtion luonnonsuojelualueeseen verrattuna laajempi tehtävä paitsi luonnonsuojelullisesti, myös ympäristökasvatuksen, opetuksen ja yleisen luonnontuntemuksen, luonnontieteellisen tutkimuksen sekä ympäristön tilan seurannan alalla, sekä kaikille avoimena nähtävyysohjelmana ja luontoelämysten kokemisen mahdollistavana ympäristönä. Valtiontalouden näkökulmasta kansallispuiston perustaminen ei välttämättä suoraan ole kustannustehokas keino luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, sillä kansallispuiston edellä kuvattujen tehtävien edellyttämistä retkeilyreiteistä ja -palveluista sekä hallinnollisesta työstä muodostuu kustannuksia. Toisaalta kansallispuistot ovat myös merkittäviä matkailukohteita, ja vaikuttavat siten välillisesti positiivisesti paikallistalouteen.

Kansallispuistojen perustamisella pyritään paitsi luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, myös tarjoamaan kansalaisille mahdollisuuksia luonnonkauneudesta nauttimiseen ja muidenkin luonnonelämysten kokemiseen. Tämän vuoksi säädettäisiin edelleen, että kansallispuistoksi muodostettavalla alueella olisi oltava merkitystä yleisenä luonnonnähtävyytenä tai muutoin luonnontuntemuksen lisäämisen tai yleisen luonnonharrastuksen kannalta.

46 § Luonnonpuisto. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 12 §:ää. Pykälässä säädettäisiin luonnonpuiston perustamismenettelystä ja erityisistä edellytyksistä. Luonnonpuisto voitaisiin perustaa vain valtion omistamalle alueelle. Vähintään 1 000 hehtaarin suuruisen alueen perustaminen edellyttäisi lakia, pienempiä luonnonpuistoja voitaisiin perustaa asetuksella. Pykälää tarkennettaisiin vain tältä osin siten, että kyseessä todettaisiin olevan valtioneuvoston asetuksen. Luonnonpuisto voitaisiin perustaa silloin, kun alueen mahdollisimman luonnonmukainen kehitys halutaan turvata ja tämän vuoksi rajoittaa alueen virkistyskäyttöä, joka kansallispuistoissa on sallittua. Lisäksi perustamisen syynä voisivat olla tieteellisen tutkimuksen tai opetuksen edistäminen.

47 § Muu valtion luonnonsuojelualue. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 17 §:ää. Pykälässä säädettäisiin muun luonnonsuojelualueen kuin kansallis- tai luonnonpuiston perustamisesta valtion maa- tai vesialueelle. Näiden valtion muiden luonnonsuojelualueiden perustamismenettely on tarkistettu lailla 58/2011, eikä tätä ehdoteta tässä yhteydessä muutettavaksi. Pinta-alaltaan

yli 100 hehtaarin alue perustettaisiin valtioneuvoston asetuksella ja tätä pienemmät alueet ympäristöministeriön asetuksella. Muun valtion luonnonsuojelualan perustamisesta Suomen talousvyöhykkeelle säädettäisiin 2 momentin mukaisesti niin ikään valtioneuvoston asetuksella. Samalla asetuksella säädettäisiin tapauskohtaisesti alueen rauhoitussäännöksistä. Nämä säännökset voisivat alueen perustamistarkoituksesta riippuen olla lievempiä kuin tiukasti suojeltujen kansallispuistojen ja luonnonpuistojen. Pääsääntöisesti olisi kuitenkin noudatettava, mitä kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä on voimassa. Tämä olisi tärkeää muun muassa luonnonsuojelualan rauhoitussäännösten yhtenäisyyden vuoksi. Mikäli näistä laissa säädetyistä rauhoitussäännöksistä ei olisi yksittäistapauksessa tarpeen poiketa, olisi muun valtion luonnonsuojelualan perustamissetuksessa rauhoitussäännösten osalta tarpeen vain viitata laissa oleviin rauhoitussäännöksiin ja näiden poikkeuksiin. Muun valtion luonnonsuojelualan rauhoitussäännöksistä säädettäisiin tarkemmin jäljempänä 53 §:ssä.

48 § Yksityinen luonnonsuojelualue. Pykälässä säädettäisiin yksityisen luonnonsuojelualan perustamisesta. Käsitteilyjärjestyksen selkeyttämiseksi yksityisen luonnonsuojelualan perustaminen, rauhoitusmääräykset ja niistä poikkeaminen (voimassa olevan lain 24 §) jaettaisiin kolmeen pykälään, joista tässä todettaisiin yksityisen luonnonsuojelualan perustamiseen liittyvät seikat. Yksityisen luonnonsuojelualan rauhoitusmääräykset ja poikkeamisiin liittyvät seikat säädettäisiin jäljempänä pykälissä 54 ja 55. Pykälän 1 momentissa olisivat säännökset luonnonsuojelualan perustamisesta yksityisen omistamalle alueelle tilanteessa, jolloin maanomistaja itse hakee alueensa suojelua tai yhtyy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemään suojeluesitykseen. Vapaaehtoisuuteen perustuvan järjestelmän säilyttäminen on jatkosakin erittäin tärkeää luonnonsuojelun toteuttamisessa. Periaate on sama kuin voimassa olevan lain 24 §:ssä. Yksityisellä omistajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä paitsi yksityisiä henkilöitä, myös yrityksiä tai muita yhteisöjä taikka kuntia ja seurakuntia.

Alueet, joita vapaaehtoisuuteen perustuvan menettelyn puitteissa voidaan suojella, voisivat olla joko luonnonsuojeluohjelmiin tai Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita tai muitakin 44 §:n 2 momentissa tarkoitettuja alueita, joita niiden omistajat haluavat suojella. Erityisesti shikaanimieleessä tehtyjen rauhoitushakemusten varalta pykälässä olisi säännös, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi perustamisharkinnassaan otettava huomioon muutkin yleiseen etuun liittyvät näkökohdat.

Edellytyksenä luonnonsuojelualan muodostamiselle olisi, että alueelle annettavista yksityiskohtaisista rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista mahdollisista korvauksista olisi ennalta sovittu alueen omistajan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välillä. Rauhoitusmääräyksiä saattaisi olla tarpeen ajan myötä uudistaa tai muuttaa. Tällöin noudatettaisiin vastaavaa menettelyä kuin alueen perustamisen yhteydessä.

Pykälän 2 momentin mukaan luonnonsuojelualue voitaisiin perustaa yksityisen omistamalle alueelle ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta, jos valtioneuvosto olisi jo tehnyt päätöksen alueen suojelemisesta luonnonsuojeluohjelman hyväksymisen yhteydessä tai päättäessään Natura 2000 -verkoston alueen suojelusta luonnonsuojelulain keinoin. Tällöin alueen rauhoitus ei saisi rajoittaa alueen käyttöä enempää kuin mitä kyseisen luonnonsuojeluohjelman suojelutavoitteista johtuu. Maanomistajaa olisi kuultava ennen päätöksen tekemistä ja hänellä olisi valitusoikeus päätöksestä. Rajoituksista aiheutuvan haitan korvaamista koskeva säännös sisältyy lakiehdotuksen 112 §:ään.

Mahdollisuus perustaa luonnonsuojelualue Natura 2000 -verkostoon sisältyvälle, luonnonsuojelulain keinoin toteutettavalle alueelle ilman maanomistajan suostumusta olisi muutos voimassa olevaan lakiin nähden. Muutoksella edistettäisiin niiden edelleen toteuttamatta olevien

Natura 2000 -alueiden suojelua, jota ei ole maanomistajien vapaaehtoisuuteen perustuvien keinoin saatu ratkaistua. Vuoden 2021 alussa Natura 2000 -verkoston toteutus on kesken noin 7 000 hehtaarin osalta, kun verkoston laajuus Suomessa on kaikkiaan noin 5 000 000 hehtaaria.

Pykälän 3 momentissa olisi viittaus luonnonsuojelualueen rajojen määräämistä ja merkitsemistä koskevaan pykälään. Tiedot tämän lain mukaisista päätöksistä talletettaisiin ehdotettavan 13 luvun mukaisesti luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Selvyyden vuoksi tässä säädettäisiin lisäksi, että tieto luonnonsuojelualueen perustamisesta on tallennettava myös kiinteistötietojärjestelmään.

49 § Yksityisen omistaman alueen määräaikainen rauhoittaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 25 §:ää. Pykälä sisältää luonnonsuojelualueen perustamiseen nähden keveämmän vaihtoehdon luonnon monimuotoisuuden suojeluun. Sääntelyllä pyritään varmistamaan jonkin 44 §:n 2 momentin tarkoittaman luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksen täyttävän alueen määräaikainen suojelu ilman varsinaisen luonnonsuojelualueen perustamista. Tietty alue voitaisiin rauhoittaa esimerkiksi turvaamaan jonkin uhanalaisen eläinlajin elinympäristön säilyminen, kunnes nähdään, säilyykö lajin kanta alueella. Tällaisia sopimuksia on käytännössä tehty ainakin eräiden valkoselkätikkametsien säilyttämiseksi. Määräaikainen rauhoittaminen voisi rauhoitusajan kuluttua johtaa alueen perustamiseen luonnonsuojelualueeksi tai suojelun raukeamiseen taikka uuteen määräaikaiseen sopimukseen. Määräaikainen rauhoitussopimus voitaisiin tehdä myös maisemanhoidon edistämiseksi. Yksityisellä omistajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä paitsi yksityisiä henkilöitä, myös yrityksiä tai muita yhteisöjä taikka kuntia ja seurakuntia.

Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin (SY 27/2010) mukaan määräaikaista rauhoittamista voidaan pitää ekosysteemilähestymistavan mukaisena joustavana keinona (Jäppinen ym. 2004, SY 733), joka parantaa mahdollisuutta löytää kulloiseenkin tilanteeseen sopiva suojelukeino. Joissakin tilanteissa määräaikainen sopimus voi olla ainoa keino tietyn alueen suojelemiseksi tai ekologisesti muutoin perusteltua.

Valtio voi luonnollisesti tehdä yksityisoikeudellisia, luonnonsuojeluun liittyviä sopimuksia ilman nimenomaista lain säännöstäkin. Ongelmana on tällöin, että ne eivät esimerkiksi omistusoikeuden vaihtuessa sido kolmatta osapuolta. Tämän vuoksi pykälän 2 momenttiin sisältyisi aiemman mukaisesti säännös, jonka mukaan sopimus olisi voimassa, vaikka alue siirtyisi uudelle omistajalle.

Tiedot tämän lain mukaisista päätöksistä talletettaisiin lain 13 luvun mukaisesti luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Selvyyden vuoksi tässä säädettäisiin lisäksi, että tieto määräaikaisesta rauhoitussopimuksesta on tallennettava myös kiinteistötietojärjestelmään.

50 § Kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännökset. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 13 §:ää, mutta sitä osin tarkennettaisiin. Pykälään sisältyisivät kansallispuistoja ja luonnonpuistoja koskevat rauhoitussäännökset. Voimassa olevan lain mukaisesti pykälän 1 momentissa ilmaistaisiin pääsääntö, jonka mukaan luontoa muuttava toiminta olisi kansallispuistossa ja luonnonpuistossa kielletty. Kiellon sisältö määriteltäisiin tarkemmin luettelemalla alueilla kielletyt toimet. Kiellettyä olisi rakennusten, rakennelmien tai teiden rakentaminen, maa-ainesten tai kaivoskivennäisten ottaminen ja maa- tai kallioperän vahingoittaminen, ojittaminen, sienien, puiden, pensaiden tai muiden kasvien tai niiden osien ottaminen taikka vahingoittaminen, luonnonvaraisten selkärankaisten eläinten pyydystäminen, tappaminen tai hätyyttäminen taikka niiden pesien hävittäminen, ja selkärangattomien eläinten pyydystäminen tai kerääminen. Luetteloon sisältyisi myös yleisluontoinen kieltä ryhtyä muihinkaan toimiin, jotka vaikuttavat epäedullisesti alueen luonnonoloihin, maisemaan, eliöläjien säilymiseen taikka alueen perustamistarkoitukseen. Säännöksessä mainituilla rakennuksilla ja rakennelmilla viitattaisiin erityisesti

rakennusvalvontaa edellyttävään rakentamiseen. Sellaisten rakennusten ja rakennelmien rakentamista, jotka ovat kansallispuiston hoidon ja käytön ohjauksen kannalta välttämättömiä, ei katsottaisi kielletyksi, mikäli siihen on Metsähallituksen suostumus. Esimerkiksi niillä suojelualueilla, joissa hirven metsästys olisi alueen perustamissääädöksessä sallittu, voitaisiin Metsähallituksen kanssa tarkemmin sovittavalla tavalla sallia ampumatornien tai -lavojen rakentaminen, sillä niiden käytöllä voidaan lisätä suojelualan kävijäturvallisuutta.

Kieltämällä toimet, jotka vaikuttavat epäedullisesti alueen perustamistarkoitukseen, tarkennettaisiin voimassa olevaa sääntelyä niin, että rauhoitussäännöksillä turvattaisiin paitsi alueen perustamisen edellytyksenä olleita, 44 §:n 2 momentin mukaisia arvoja, myös alueen lain mukaista käyttöä siten kuin se on määritelty alueen perustamissääädöksessä sekä lain 45 §:n 2 momentissa (kansallispuisto) tai 46 §:n 2 momentissa (luonnonpuisto). Esimerkkinä kansallispuiston perustamistarkoitukseen epäedullisesti vaikuttavista toimista voidaan mainita kansallispuiston asemaa luonnonnähtävyytenä tai luontoharrastuksia häiritsevä toiminta, kuten häiritsevää melua aiheuttava lennokkien (drone) tai muiden laitteiden käyttö sekä muu yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen.

Pykälän 2 momentin mukaan mahdollisuudesta kieltää tai rajoittaa liikkumista, leiriytymistä, maihinnousua sekä kulkuneuvon pitämistä luonnonsuojelualueella säädettäisiin 57 §:ssä.

51 § Poikkeukset kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 14 §:ää, mutta siihen esitettäisiin eräitä muutoksia. Pykälään sisältyisivät poikkeukset 50 §:n yleisistä kielloista. Nämä poikkeukset määriteltäisiin suoraan säännöksessä, eivätkä siten edellyttäisi luonnonsuojelualan hallinnasta vastaavan viranomaisen eli Metsähallituksen lupapäätöstä. Voimassa olevan lain mukaisesti sallittuja olisivat edellä 50 §:n estämättä sellaiset toimenpiteet, joita luonnonsuojelualan asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää ja jotka eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Poikkeukset olisivat sisällöltään pitkälle samanlaisia kuin voimassa olevaa luonnonsuojelulakiin sisällytetyt vastaavat säännökset. Minkin ja supikoiran pyydystäminen ja tappaminen, hirven ajo, haavoittuneen riistaeläimen lopettaminen sekä kuolleen riistaeläimen haltuunotto alueen ulkopuolella tapahtuvaan metsästyksen liittyvässä tilanteessa sallittaisiin kuitenkin jatkossa ilman Metsähallituksen poikkeuslupaa. Lisäksi sääntelyä laajennettaisiin koskemaan valkohäntäkauriin ajoa sekä haavoittuneen eläimen lopettamista.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan alueilla saisi ensinnäkin rakentaa, entistää ja kunnostaa alueen hoitoa, valvontaa, tutkimusta, yleisön opastamista ja kävijäturvallisuutta, retkeilyä ja alueeseen tutustumista varten tarpeellisia rakennuksia, rakennelmia ja polkuja. Kävijäturvallisuus lisättäisiin kohtaan uutena perusteena rakennusten, rakennelmien ja polkujen rakentamiselle. Se olisi tarpeen muun muassa luonnonsuojelualan lisääntyneen kävijäpaineen vuoksi. Luettelon 2 kohdan mukaan olisi sallittua hoitaa ja kunnostaa luonnon- ja kulttuuriympäristöjä, perinneluontotyyppisiä ja rakennusperintöä sekä ennallistamalla palauttaa heikentyneiden elinympäristöjen luontainen kehitys. Säännöstä on tarkennettu ottamalla mukaan kulttuuriympäristöt ja rakennusperintö sekä näiden kunnostaminen. Laissa aiemmin mainittu alueen luontaisen kehityksen palauttaminen on täsmennetty tarkoittamaan heikentyneiden elinympäristöjen luontaisen kehityksen palauttamista ennallistamalla. Muutokset ovat tarpeellisia, koska perustettaviin luonnonsuojelualueisiin sisältyy luonnonympäristöjen ohella usein myös arvokkaita kulttuuriympäristöjä sekä rakennusperintöä, joiden arvot tulee myös luonnonsuojelualueilla turvata, sekä elinympäristöjä, joiden ennallistaminen on tarpeen luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja edistämiseksi. Luonnonsuojelualan rakennusperintöön lukeutuvat muun muassa valtakunnallisesti arvokkaat rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY), kaavoissa rakennusperintönä suojellut kohteet, alueiden aiempaan käyttöön liittyvät, esimerkiksi metsänvartijoiden

asumuksina toimineet rakennukset sekä saariston luonnonsuojelualueille sijoittuvat vanhat majakat.

Luettelon 3 kohdan mukaan alueelle saisi rakentaa sellaisen tien, joka on tarpeen alueen opastustoiminnan kannalta, ja 4 kohdan mukaan sallittua olisi marjojen ja hyötysienien poimiminen. Hyötysienillä tarkoitettaisiin paitsi ruokasieniä, myös muun muassa värjäämiseen käytettäviä, muita kuin syötäviä sieniä. Puissa kasvavien kääpien ottaminen ei kuitenkaan olisi sallittua sen estämiseksi, ettei puita 50 §:n kiellon vastaisesti vahingoiteta. Luettelon 5 kohdan mukaan alueilla olisi sallittua kalastaa kalastuslain (379/2015) 7 §:ssä säädettyjen yleiskalastusoikeuksien mukaisesti.

Luettelon 6 kohdan mukaan olisi sallittua harjoittaa poronhoitoa poronhoitolain (848/1990) mukaisesti. Poronhoidon harjoittamiseen liittyvästä maastoliikenteestä säädetään maastoliikennelain (1710/1995) 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa, jonka mukaan moottorikäyttöisellä ajoneuvolla liikkumiseen tai ajoneuvon pysäyttämiseen tai pysäköintiin ei tarvita lupaa poronhoitoon kuuluvissa töissä poronhoitolaissa tarkoitettulla poronhoitoalueella ja sen välittömässä läheisyydessä lumipeitteen aikana, eikä näihin töihin kuuluvissa välttämättömissä tehtävissä liikkumiseen lumettomassa maastossa.

Luettelon 7 kohdan mukaan olisi sallittua käyttää ja kunnostaa alueilla olevia teitä, yhdyskuntateknisiä rakenteita sekä näihin liittyviä laitteita. Voimassaolevassa laissa on mainittu sallittuina rakenteina sähkö-, kaapeli- ja puhelinlinjat, jotka sisältyisivät jatkossa sallittuihin yhdyskuntateknisiin rakenteisiin. Muita mahdollisesti sallittavia rakenteita ja laitteita voisi liittyä esimerkiksi tietoliikenne-, energia-, vesi- tai jätevesihuoltoon.

Luonnonsuojelualueilla olisi myös sallittua 8 kohdan mukaisesti kunnostaa merenkulun turvalaitteita ja vesistön kulkuväyliä sekä tehdä vähäisiä turvalaitteiden edellyttämiä raivauksia. Merenkulun turvalaitteilla tarkoitetaan vesiliikennelain (782/2019) 47 §:n mukaisesti kulkuväylän merkittämistä tai muuten vesiliikenteen ohjaamista ja turvaamista varten vesialueelle tai rannalle sijoitettuja rakenteita ja laitteita, jotka voidaan edelleen jaotella kiinteisiin ja kelluviin turvalaitteisiin. Vesistön kulkuväylillä tarkoitetaan vesiliikennelain 3 §:ssä määriteltyjä yleisiä kulkuväyliä ja yksityisiä kulkuväyliä. Säännöksessä tarkoitettu vesistön kulkuväylien kunnostaminen tarkoittaisi käytännössä muuta kunnostamista kuin vesilaissa tarkoitettua ruoppaamista, jonka sallittavuudesta luonnonsuojelualueella säädetäisiin luonnonsuojelualueen perustamissääädöksessä. Suoraan lain nojalla sallittua olisivat lähinnä pienimuotoiset vesikuluväylien raivaukset, esimerkiksi uppotukkien ja ruovikon poisto. Sallittua olisi myös 9 kohdan mukaisesti kartoittaa ja tehdä maanmittaustöitä.

Kohdat 10 ja 11 sisältäisivät eräitä metsästyksen liittyviä toimintoja. Ehdotuksen mukaan ensinnäkin hirvenajo sekä myös valkohäntäkauriin ajo olisi sallittua. Säännös koskisi sekä tilannetta, jossa hirveä tai valkohäntäkaurista metsästetään luonnonsuojelualueella, että ajoa luonnonsuojelualueen ulkopuolella tapahtuvan metsästyksen yhteydessä. Hirven- ja valkohäntäkauriin ajo käsittäisi ilman koira-aajon tapahtuvan ajometsästyksen sekä hirven tai valkohäntäkauriin metsästyksen sallittavan koiran käytön sen mukaan, mitä metsästyslaissa ja sen nojalla säädetään. Metsästyksen yhteydessä tapahtuvaa valkohäntäkauriin ajoa voidaan pitää myös luonnonsuojelualueella tarpeellisenä voimakkaasti kasvavan valkohäntäkauriskannan kasvun pysäyttämiseksi ja säätelemiseksi. Toiseksi sallittua olisi ottaa haltuun luonnonsuojelualueelle kuollut riistaeläin tilanteessa, jossa se alueen ulkopuolella tapahtuvaan metsästyksen liittyen päätyy luonnonsuojelualueelle. Lisäksi suojelualueen ulkopuolella tapahtuvaan metsästyksen liittyen silloin, kun haavoittunut riistaeläin siirtyy suojelualueelle, olisi eläimen tarpeettoman kärsimyksen välttämiseksi tarpeen voida lopettaa haavoittunut riistaeläin myös suojelualueella. Haavoittuneen eläimen jäljittämistä luonnonsuojelualueella, tarpeesta tällaisen eläimen lopettamiseen

sekä alueelle kuolleen riistaeläimen haltuunotosta tulisi ilmoittaa viipymättä Metsähallitukselle, jotta perusteet haavoittuneen eläimen jäljitykseen ja lopettamiseen sekä kuolleen riistaeläimen haltuunottoon luonnonsuojelualueella voitaisiin tarvittaessa erävalvonnan yhteydessä todentaa. Menettelyllä voitaisiin lisäksi varmistaa tarpeellisten turvallisuuskäytäntöjen huomioon ottaminen lopetettaessa eläintä luonnonsuojelualueella, jolla on vilkasta virkistyskäyttöä.

Vieraslajit uhkaavat luonnon monimuotoisuutta muun muassa kilpailemalla alkuperäisen lajistuksen kanssa resursseista, saalistamalla, levittämällä tauteja ja loisia, risteytymällä luonnossa alkuperäisten lajien kanssa, kaventamalla alkuperäisen lajin elinalueita tai syrjäyttämällä lajin kokonaan. Näitä haittoja torjutaan EU:n vieraslajiasetuksella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EU N:o 1143/2014) ja kansallisesti vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetulla lailla (1709/2015). Luonnonsuojelualueille vieraslajeista aiheutuvien haittojen torjumiseksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin vieraslajilaissa tarkoitettuihin vieraslajeihin tai EU:n vieraslajiasetuksessa tarkoitettuihin haitallisiin vieraslajeihin kuuluvien kasvilajien poistaminen luonnonsuojelualueelta sallitusti. Torjumisella tarkoitettaisiin poistamisen lisäksi muita erilaisia toimenpiteitä kasvilajin leviämisen rajoittamiseksi. Tällaisia lajeja ovat esimerkiksi jättiputki, jättipalsami, kurturuusu ja komealupiini. Näiden verraten helposti tunnistettavien lajien esiintymien vähentäminen tai poistaminen edellyttää usein säännöllisesti toistettavia toimia.

Sallittua olisi myös minkin ja supikoiran pyydystäminen ja tappaminen metsästyslain 7 luvussa (Rauhoittamattoman eläimen pyydystäminen ja tappaminen) säädetyllä tavalla. Minkin ja supikoiran pyynti edellyttäisi metsästoikeuden haltijan tai maanomistajan lupaa ja mahdollistaisi minkin ja supikoiran yksilöiden vähentämisen luonnonsuojelualueilla, joilla niitä tavataan. Nämä pienpedot voivat aiheuttaa merkittäviä vahinkoja suojeltaville linnuille, erityisesti kosteikoilla ja saaristossa. Erityisesti linnustoltaan arvokkailla luonnonsuojelualueilla pyynnin tulisi olla suunnitelmallista, tehokasta ja pitkäjänteistä. Vieraslajien yksilöiden vähentäminen tulisi toteuttaa siten, ettei poiketa 73 §:ssä säädetyistä eläinlajien rauhoitussäännöksistä.

Pykälän 3 momentin mukaan luonnonsuojelualueella saataisiin tilanteen niin vaatiessa ryhtyä pelastustoiminnan, rajavalvonnan ja ihmisiin tai eläimiin tarttuvien tautien torjunnan, eläinsuojelun tai EU:n kasvinterveysasetuksen ((EU) 2016/2031) mukaisten karanteenituhoojien tai unionikaranteenituhoojien torjunnan edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin sekä kaataa naapurikiinteistölle ilmeistä vaaraa aiheuttavan puun. Toimenpiteet tulisi luonnonsuojelualueella toteuttaa siten, ettei niillä aiheutettaisi alueen perustamistarkoitukselle ja suojeluarvoille suurempaa haittaa, kuin on välttämätöntä. Säännös mahdollistaisi edellä mainittuihin tehtäviin liittyvän toiminnan suoraan lain nojalla ilman erillistä poikkeuslupaa, mikä olisi mainittujen tehtävien kiireellisen luonteen vuoksi tarpeen. Unionikaranteenituhoojilla tarkoitetaan EU:n alueelle mahdollisesti kulkeutuvia, alueen luontaiseen lajistoon kuulumattomia kasvitauteja ja -tuhoojia, joiden leviäminen unionin alueelle on pyrittävä estämään. Vastaavasti karanteenituhoojat ovat tietyille alueille, kuten Suomeen, mahdollisesti kulkeutuvia, alueen luontaiseen lajistoon kuulumattomia kasvitauteja ja -tuhoojia, joiden leviäminen maahamme on pyrittävä estämään. Lähtökohtaisesti kyse olisi viranomaistoiminnasta. Toimenpiteiden tulisi olla suojelualueella kiireellisiä ja välttämättömiä. Lisäksi Natura 2000 -alueen kyseessä ollen on otettava huomioon, mitä luonnonsuojelulain 5 luvussa säädetään.

Perustettaessa luonnonsuojelualueita lähelle asutusta, muuta rakennettua omaisuutta tai tiestöä voi muodostua usein tilanteita, jolloin yksittäisten puiden kaataminen on tarpeen omaisuuden tai henkilöön kohdistuvan ilmeisen vahingon tai vaaran torjumiseksi. Vastaava toimintavelvollisuus voidaan johtaa myös pelastuslain (379/2011) 3 §:n yleisestä toimintavelvollisuudesta, mutta selvyyden vuoksi tarkentava säännös olisi syytä ottaa luonnonsuojelulakiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että Metsähallitus voisi pyynnöstä antaa virka-apua valtion viranomaiselle niiden laissa säädetyn karanteenikasvintuhoojiin liittyvän velvollisuuden toteuttamiseksi luonnonsuojelualueilla. Valtion luonnonsuojelualueiden haltijaviranomaisena Metsähallituksella on parhaat edellytykset arvioida toimenpiteiden toteuttamistapoja suojelualan perustamistarkoituksen kannalta sekä auttaa niiden toteuttamisessa luonnonsuojelualueilla.

Pykälän 4 momentin mukaan Metsähallitus voisi, 1 momentin 6 kohdassa säädetystä poiketen, lähinnä luonnontutkimukseen liittyvistä syistä rajoittaa porojen laiduntamista luonnonpuistossa. Laiduntamisen rajoitusalueet olisivat kuitenkin verraten pienialaisia, koska ne käytännössä edellyttävät alueen aitaamista.

Huomattavaa on, että tämän pykälän säännökset antavat oikeuden poiketa vain 50 §:n kielloista. Sen lisäksi on noudatettava, mitä muualla lainsäädännössä, esimerkiksi kalastuslaissa tai metsästyslaissa säädetään.

52 § Luvanvaraiset poikkeukset kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä. Pykälä osin vastaisi voimassa olevan lain 15 §:ää, mutta siihen esitettäisiin eräitä muutoksia. Pykälässä on lueteltu sellaiset yleiset poikkeukset kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä, jotka edellyttävät aina alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen eli Metsähallituksen lupaa. Poikkeukset olisivat sisällöltään pitkälle samanlaisia kuin voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin sisällytetyt vastaavat säännökset. Pykälään ehdotettavat muutokset koskisivat minkin ja supikoiran pyydystämistä ja tappamista, hirvenajoa, haavoittuneen eläimen lopettamista ja kuolleen riistaeläimen haltuunottoa suojelualan ulkopuolella tapahtuvaan metsästykseen liittyen, joita koskeva sääntely siirrettäisiin edellä 51 §:ään ja sitä erältä osin täydennettäisiin. Lisäksi mahdollisuus myöntää malminetsintään oikeuttava poikkeuslupa poistettaisiin, mutta geologinen tutkimus olisi edelleen mahdollista. Malminetsintää voisi luonnonsuojelualueilla harjoittaa vain sellaisilla menetelmillä, jotka eivät vaadi poikkeamaan luonnonsuojelualan rauhoitusmääräyksistä, kuten esimerkiksi geofysikaalisilla mittausmenetelmillä, jotka eivät edellytä maaperään kajoamista.

Pykälän 1 momentin luettelon 1 kohdan mukaan voitaisiin myöntää lupa tutkimusta tai muuta tieteellistä tarkoitusta tai opetusta varten tarpeelliseen eläinten pyydystämiseen tai tappamiseen tai sienien, kasvien tai niiden osien, eläinten pesien taikka kivennäisnäytteiden keräämiseen. Tutkimukseen myönnettävä lupa edellyttäisi tutkimussuunnitelmaa, mutta muu tieteellinen tarkoitus, kuten esimerkiksi lintujen rengastaminen, ei sellaista välttämättä edellyttäisi.

Luettelon 2 kohta mahdollistaisi eläinlajien yksilöiden lukumäärän vähentämisen silloin, kun kyseessä on vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetussa laissa (1709/2015) tarkoitettu tai haitallinen vieraslaji. Säännös mahdollistaisi myös muun liian runsaslukaiseksi tai muutoin vahingolliseksi käyneen lajin yksilöiden vähentämisen. Muiden kuin vieraslajien osalta säännös koskisi vakiintuneen käytännön mukaan tilanteita, joissa lajin yksilöiden vähentämisen tarvetta tarkastellaan luonnonsuojelualan suojeluarvojen turvaamisen lähtökohdista käsin. Kohta vastaisi luonnonsuojelulain muutoksella 1710/2015 säädettyä, josta on ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 11/2010 vp) todettu seuraavasti: ”Sekä vieraslajien että erityisesti alkuperäisten eliölajien yksilöiden määrän vähentämistä harkittaessa lähtökohtana tulee olla aina kyseisen alueen suojelutavoitteista lähtevä tarve ja suojeluarvoille aiheutuva merkittävä haitta.” Eläinlajien yksilöiden vähentämiseen sovellettaisiin myös mitä metsästyslaissa ja sen nojalla säädetään. Vieraslajilaissa tarkoitettuihin tai haitallisiin vieraslajeihin luettavien kasvilajien sekä minkin ja supikoiran yksilöiden vähentämisestä säädettäisiin erikseen edellä 51 §:ssä.

Luettelon 3 kohta sallisi tietyin edellytyksin metsästyslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen riistaeläinlajien yksilöiden poistamisen alueelta myös luonnonsuojelualueen ulkopuolisista tarpeista johtuen. Lupa voitaisiin antaa sellaisten riistaeläinlajien yksilöiden poistamiseen, jotka aiheuttavat ilmeisen uhan ihmisen turvallisuudelle tai merkittävän taloudellisen vahingon syntymiselle. Käytännössä lainkohta tulisi sovellettavaksi lähinnä hirvieläinten liikenteelle aiheuttamien vahinkojen torjumisessa, harmaahylkeiden ammattikalastukselle aiheuttamien vahinkojen ehkäisemisessä, suurpetojen karja- tai porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen rajoittamisessa sekä vaaraa aiheuttavien karhu- ja susiyksilöiden poistamisessa. Lainkohdassa tarkoitettun lupaharkinnan lisäksi asiassa tulee sovellettavaksi myös metsästyslain, mahdollisesti myös poliisilain mukainen lupaharkinta. Eläimen poistamisessa myös muut menetelmät kuin sen tappaminen olisivat lupaharkinnassa mahdollisia.

Luettelon 4 kohdan mukaan kansallispuistossa ja luonnonpuistossa voitaisiin kalastaa muutoinkin kuin kalastuslain 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kalastuslain 7 §:ssä säädetään yleiskalastus-oikeuksista, jotka koskevat onkimista, pilkkimistä, silakan kalastamista yhdellä vavalla siimaan kiinnitetyillä pystysuunnassa liikuteltavilla koukuilla (niin sanottu silakkalitka) sekä viehekalastusta yhdellä vavalla. Kalastuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdan määritelmän mukaan viehekalastuksella tarkoitetaan muuta kalastamista yhdellä vavalla ja vieheellä kuin onkimista tai pilkkimistä, vetouistelua yhdellä vavalla, vieheellä ja painovieheellä sekä kelaongintaa.

Luettelon 5 kohdan mukaan sallittua olisi poronhoitoon liittyvien rakennusten ja rakennelmien rakentaminen. Tällaisia rakennelmia ovat esimerkiksi poronhoitolaissa tarkoitettut erotus- ja esteaidat sekä porotalit, kämpät ja muut tarvittavat huoltorakennukset. Kohdan 6 mukaan sallittua olisi ilma-aluksella laskeutuminen. Mahdollisuus laskeutua ilma-aluksella voisi liittyä esimerkiksi tutkimukseen tai poronhoitoon.

Luettelon 7 kohdan mukaan sallittua olisi entistää ja kunnostaa muitakin kuin 51 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja rakennuksia ja rakennelmia.

Pykälän 2 momentin mukaan Metsähallitus voisi jatkossa myöntää luvan geologiseen tutkimukseen valtion luonnonsuojelualueella, mikäli toiminta ei vaarantaisi alueen perustamistarkoitusta. Geologisten tutkimusten luvanvaraisuutta koskeva kohta siirrettäisiin siten voimassa olevan pykälän luettelon kohdasta 7 omaksi momentikseen. Geologisella tutkimuksella tarkoitettaisiin sellaista tieteellistä tutkimusta ja kartoittamista, joka ei liittyisi elinkeinonharjoittamisena pidettävään malminetsintään tai muuhun kaivostoiminnan valmisteluun. Geologiset tutkimukset lisäävät luonnontieteellistä tietoa suojelualueen ominaisuuksista ja voivat siten olla tarpeellisia myös luonnonsuojelualueen hoidon näkökulmasta. Geologinen tutkimustoiminta luonnonsuojelualueella olisi kuitenkin järjestettävä niin, ettei se aiheuta suojelualueen lajeille, luontotyypeille, vesitaloudelle tai maisemalle vähäistä suurempaa haittaa.

Samassa yhteydessä luonnonsuojelulaista poistettaisiin mahdollisuus etsiä malmeja valtion luonnonsuojelualueilla. Luonnonsuojelualueiden perustamisen tarkoituksena on arvokkaiden luontoarvojen suojelu tai muiden vastaavien tavoitteiden edistäminen, ja malminetsintä sopii näiden päämäärien kanssa huonosti yhteen. Esimerkiksi eduskunnan talousvaliokunta on kaivoslain muuttamiseen liittyvässä Kaivoslaki NYT -kansalaisaloitetta (KAA 7/2019 vp) koskevassa mietinnössään (TaVM 7/2020 vp) arvioinut kansalaisaloitteeseen sisältyvää tavoitetta rajata kaivostoiminnan ulkopuolelle arvokkaat luontoalueet. Aloitteen mukaan luonnonarvoiltaan korvaamattomat alueet, kuten kansallispuistot, Natura 2000 -alueet ja muut luonnonsuojelualueet, pidetään lähtökohtaisesti kaivostoiminnan ulkopuolella. Talousvaliokunta piti lausunnossaan luonnonarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelua tärkeänä tavoitteena, todeten, että käynnissä olevan luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä tulee arvioida

luonnonsuojelulain suhdetta kaivostoimintaan ja ottaa tässä yhteydessä huomioon kansalaisaloitteessa esiin tuodut näkökohdat, arvioida ehdotusten tarkoituksenmukaisuutta ja esittää tarkoituksenmukaisimpia ratkaisuja tavoitteiden toteuttamiseksi.

Koska kaivostoiminta ei lähtökohtaisesti ilman luonnonsuojelun alueen lakkauttamista ole mahdollista luonnonsuojelun alueilla, ei olisi tarkoituksenmukaista sallia myöskään kaivostoimintaan tähtäävää malminetsintää, jolla voi olla vaikutusta suojeltujen alueiden luonnontilaan ja vesitalouteen. Koneellisesti tehtävä maaperä- ja kallioperänäytteenotto edellyttää yleensä muun muassa ajourien ja malminetsintäalueiden puuston raivaamista koneiden kuljettamiseksi maastossa ja käyttämiseksi malminetsintäalueella, mikä vaikuttaa etenkin puustoisten luontotyypin luonnontilaa heikentävästi. Syväkairaus sekä erityisesti tutkimuskaivannot ja -ojat voivat muuttaa alueen vesitaloutta ja heikentää muun muassa lähteiden ja pienvesien luonnontilaa. Koneiden kuljettaminen ja käyttäminen maastossa voi vaarantaa myös uhanalaisten kasvilajien esiintymiä, häiritä suurten petolintujen pesintää sekä johtaa ympäristövahinkoihin (muun muassa polttoainevuodot, tulipalo- ja muut onnettomuusriskit). Malminetsinnällä voi olla vaikutuksia myös suojelun alueen muuhun sallittuun käyttöön, kuten retkeilyyn ja poronhoitoon.

Pykälän 3 momentin mukaan lupa annettaisiin määräaikaisena enintään kymmenen vuoden voimassaoloajalle. Säännös vastaa jo nykyisin noudatettua käytäntöä. Poikkeussäännöksiä on tulokittava suppeasti ja huomioiden myös poikkeuslupan myöntämiseen liittyvä välttämättömyys-edellytys poikkeuslupien kestoa on syytä rajata ajallisesti. Mikäli poikkeuslupan tarve jatkuu kymmentä vuotta pidemmälle ajalle (esimerkiksi luonnontutkimukseen liittyvät pitkäaikaisseurannat), luvan voimassa oloa voitaisiin hakemuksesta uudella päätöksellä jatkaa.

Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettuun lupaan voitaisiin liittää ehtoja, jotka voisivat sisältää ajallisia tai alueellisia rajoituksia tai toimia, joita hakijan olisi noudatettava toiminnasta suojelun alueelle aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi. Ehdotuksella lainsäädäntö saatettaisiin vastaamaan käytäntöä, jossa Metsähallituksen myöntämiin lupiin on jo nykyisellään sisällytynyt ehtoja. Lupaehdoilla voitaisiin ohjata ja rajata luvanvaraista toimintaa niin, että voitaisiin varmistua, että toiminnasta ei aiheudu haittaa luonnonsuojelun alueen perustamistarkoitukselle eikä suojeltaville luontoarvoille. Ilman nimenomaista valtuutustakin poikkeuslupa voidaan myöntää myös osittaisena eli myös asettamalla siinä lupaehdot, jotka liittyvät viranomaisen valvottavana olevaan yleiseen etuun (Similä 1997, s. 162, katso myös Mäenpää 1992, s. 223).

Pykälän 5 momentin mukaan lupaan perustuva oikeus voitaisiin siirtää toiselle ilmoittamalla siitä Metsähallitukselle. Luvan aikaisempi haltija vastaisi kaikista lupaan liittyvistä velvoitteista, kunnes hänen tilalleen olisi hakemuksesta hyväksytty toinen. Metsähallituksen tulisi ratkaista sille tehty oikeuden siirtoa koskeva ilmoitus hallintopäätöksellä, jonka antaminen tiedoksi tapahtuisi vastaavasti kuin lupapäätöksen antaminen tiedoksi.

53 § Muun valtion luonnonsuojelun alueen rauhoitussäännökset. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 17 a §:ää, johon esitettäisiin eräitä muutoksia. Koska muut valtion luonnonsuojelun alueet eivät välttämättä ole niin tiukan suojelun tarpeessa kuin kansallis- ja luonnonpuistot, voi niitä perustettaessa olla tarpeen säätää muistakin kuin 51–52 §:ssä mainituista poikkeuksista. Näitä luonnonsuojelun alueita koskien pykälään ehdotetaan sisällytettäväksi valtuus säätää tietyistä poikkeuksista laissa olevista kielloista. Säännös vastaisi lailla 58/2011 säädettyä kuitenkin siten, että valtuutta säätää sallivista poikkeuksista täsmennettäisiin koskemaan valtioneuvoston lisäksi myös ympäristöministeriötä.

Mahdollisuus säätää poikkeuksia lain kielloista koskisi jatkossakin muilla valtion luonnonsuojelun alueilla tapahtuvaa metsästäystä. Ihmisen vaikutuksen luontoon tulisi luonnonsuojelun alueilla

olla mahdollisimman vähäinen, jolloin lajien välisiä suhteita ja eliölajien kantojen runsautta sääntelisivät ensisijaisesti vain luonnon omat prosessit. Metsästys, kuten myös kalastus, ovat kuitenkin luonnon käyttömuotoja, jotka hyvin suunniteltuina ja toteutettuina eivät välttämättä ole ristiriidassa luonnonsuojelun alueen suojelutavoitteen kanssa.

Metsästys olisi sallittu metsästyslain 8 §:n tarkoittamalle alueelle perustettavilla muilla luonnonsuojelualueilla. Pohjois-Suomeen perustettavat luonnonsuojelualueet ovat usein laajoja, erämaisia alueita, joille ei useinkaan rakenneta retkeilypalveluita. Metsästys ei siten yleensä ole ristiriidassa näiden alueiden muun käytön kanssa. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin kuitenkin tapauskohtaisesti säätää metsästystä koskevista rajoituksista varsinkin sellaisilla muilla luonnonsuojelualueilla, jotka sijaitsevat matkailu- tai muiden sellaisten keskusten läheisyydessä. Metsästyslain 8 §:n tarkoittamalla alueella kunnassa vakinaisesti asuvalla henkilöllä on oikeus metsästä kotikunnassaan valtion omistamilla alueilla. Valtioneuvosto voisi tietysti edellytyksin myös päättää, että metsästys metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetulla alueella sijaitsevalla muulla valtion luonnonsuojelualueella olisi sallittu vain edellä mainituille henkilöille (paikallisille asukkaille).

Eteläisessä Suomessa luonnonsuojelualueet ovat pinta-alaltaan usein pienialaisia verrattuna Pohjois-Suomen vastaaviin alueisiin. Näillä luonnonsuojelualueilla on usein myös huomattavaa merkitystä paitsi ekologisesti myös ulkoilun ja virkistykseen kannalta. Näillä alueilla on siksi jatkossakin yleensä tarpeen säädellä metsästystä tarkemmin kuin metsästyslain 8 §:n tarkoittamilla alueilla. Pykälän 3 momentin mukaan luonnonsuojelun alueen perustamisasetuksella voitaisiin säätää metsästyksen sallimisesta, jos metsästys ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta tai aiheuta haittaa alueen muulle käytölle.

Perustettavilla muilla valtion luonnonsuojelualueilla metsästyksistä päätettäisiin siten edellä mainituista lähtökohdista käsin tapauskohtaisesti huomioon ottaen luonnonsuojelun alueen perustamistarkoitus, jokamiehenoikeudet, virkistys- ja luontoarvot. Metsästyksistä koskevat rajoitukset voisivat olla myös alueellisia, ajallisia tai kohdistua tiettyyn riistaeläinlajiin. Metsästyksistä rajoittamiseksi yleisen turvallisuuden vuoksi voitaisiin toimia myös metsästyslain 23 §:ssä säädetyn mukaisesti, mitä mahdollisuutta Metsähallitus on jo nykyisellään käyttänyt tarvittaessa sekä luonnonsuojelun alueilla että myös niiden ulkopuolella, esimerkiksi matkailukeskusten välittömässä läheisyydessä.

Merialueille perustettaviin valtion luonnonsuojelun alueisiin sisältyy monessa tapauksessa varsin laajoja yleisiä vesialueita. Lain 51 ja 52 §:ssä olevat kalastusta koskevat poikkeukset soveltuvat tilanteisiin, joissa on kyse valtion yksityisten vesialueiden kuulumisesta luonnonsuojelun alueisiin. Yleisille vesialueille perustettaville luonnonsuojelun alueille ei sitä vastoin ole tarpeen säätää kalastusta riippuvaksi Metsähallituksen luvasta tai yleensä rajoittaa sitä lähtökohtaisesti muutoinkaan. Pykälän 4 momentin säännöstä on täsmennetty lisäämällä vapaa-ajan ja kaupallista kalastusta talousvyöhykkeellä ja yleisillä vesialueilla koskevan kalastuslain 8 §:n 1 momentin lisäksi myös viittaus kalastuslain 8 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Metsähallitus voi vuokrata kaupalliselle kalastajalle Suomen talousvyöhykkeellä tai yleisellä vesialueella meressä olevan lohen tai taimenen pyyntipaikan. Valtioneuvostolla olisi kuitenkin mahdollisuus tiettyjen rajoitusten antamiseen, myös Suomen talousvyöhykkeelle tai yleiselle vesialueelle perustettavien muiden valtion luonnonsuojelun alueiden osalta.

Puolustusvoimien käytössä on sellaisia alueita, joihin sisältyy luonnonsuojelullisesti hyvinkin arvokkaita osia. Mikäli tällaisia alueita perustetaan luonnonsuojelun alueiksi, on lähtökohtana se, että puolustusvoimilla säilyisi mahdollisuus käyttää aluetta edelleen myös omaan toimintaansa. Tämän vuoksi pykälän 5 momentissa ehdotetaan, että puolustusvoimien koulutus- ja harjoitustoiminnan turvaamiseksi olisi mahdollista säätää poikkeus lain kielloista. Puolustusvoimien

käyttö sovitettaisiin yhteen alueen suojelutavoitteiden kanssa. Valtuus koskisi lisäksi puolustusvoimien harjoitustoiminnan turvaamista luonnonsuojelualueeseen kuuluvilla merialueilla riippumatta siitä, onko puolustusvoimilla käyttöoikeutta näihin alueisiin.

Valtuus säätää muita poikkeuksia koskisi lentoturvallisuuskäytökohtien huomioon ottamista, merenkulun turvalaitteiden sijoittamista sekä yhdyskuntateknisten rakenteiden rakentamista, ojien kaivamista ja vesikulkuväylien ruoppaamista sekä muita vastaavia toimenpiteitä. Myös näiden toimintojen osalta valtuussäännöksen soveltaminen tulisi harkittavaksi tapauskohtaisesti kunkin yksittäisen luonnonsuojelualueen perustamisen yhteydessä.

Voimassa olevan lain 17 ja 17 a §:n nojalla on annettu lukuisia asetuksia luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtion alueilla eri puolilla Suomea. Pääasiassa eri luonnonsuojeluohjelmiin ja Natura 2000 -verkostoon kuuluvien sekä eräiden muiden valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin hankittujen alueiden perustamiseksi luonnonsuojelualueiksi koskevaa säädösvalmistelua on toteutettu maakunnallisina kokonaisuuksina. Tähän mennessä on annettu seuraavat säädökset: valtioneuvoston asetus hylkeidensuojelualueista 736/2001, valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetus Varsinais-Suomen maakunnan luonnonsuojelualueista 214/2014 ja 215/2014, Valtioneuvoston asetus Saimaan luonnonsuojelualueista 441/2014, Valtioneuvoston asetus luonnonsuojelualueiden perustamiseksi eräille Suomussalmen ja Puolangan kunnissa sijaitseville valtion omistamille alueille 203/2014, valtioneuvoston asetus Kalevalapuiston luonnonsuojelualueista 204/2014, valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetus Itä-Lapin luonnonsuojelualueista 646/2017 ja 647/2017, valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetus Pohjois-Pohjanmaan maakunnan eteläosien luonnonsuojelualueista 644/2017 ja 645/2017, valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetus Etelä-Savon maakunnan luonnonsuojelualueista 204/2019 ja 205/2019, valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetus Etelä-Karjalan maakunnan luonnonsuojelualueista 1076/2019 ja 1077/2019, valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetus Pohjois-Karjalan maakunnan luonnonsuojelualueista 140/2021 ja 141/2021 sekä valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetus Uudenmaan luonnonsuojelualueista 332/2021 ja 333/2021. Säädösvalmistelu on tällä hetkellä käynnissä Kymenlaakson, Keski-Pohjanmaan, Oulun seudun ja Länsi-Lapin alueilla sekä Merenkurkussa.

54 § Yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräykset. Pykälä osin vastaisi voimassa olevan lain 24 §:n 2 momentissa säädettyä, johon esitettäisiin eräitä muutoksia ja täsmennyksiä. Pykälässä säädettäisiin yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä, mahdollisuudesta rajoittaa liikkumista tai maihinnousua yksityisellä luonnonsuojelualueella sekä luonnonsuojelun tehtävien toteuttamisesta yksityisillä luonnonsuojelualueilla. Pykälän 1 momentin mukaan yksityisen luonnonsuojelualueen perustamispäätökseen olisi otettava tarpeelliset rauhoitusmääräykset alueen luonnonsuojelun ja tarvittaessa sen hoidosta. Rauhoitusmääräyksiä annettaessa pyrittäisiin suojelualueita koskevien säännösten selkeyden ja yhtenäisyyden vuoksi soveltuvien osin noudattamaan, mitä 50–52 §:ssä säädetään valtion luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksistä. Koska myös yksityisillä luonnonsuojelualueilla voi esiintyä häirinnälle herkkiä eläin- tai kasvilajeja tai kulumiselle herkkiä luontotyyppisiä, sisältyisi pykälään säännös, jonka mukaan alueille voidaan määrätä liikkumis- tai maihinnousukieltoja tai -rajoituksia.

Pykälän 2 momentin mukaan perustettaessa yksityinen luonnonsuojelualue ilman maanomistajan suostumusta päätökseen otettavat rauhoitusmääräykset eivät saisi rajoittaa maankäyttöä enempää kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu, ellei maanomistaja ole muuhun suostunut. Alueen rajaus voisi vähäisessä määrin poiketa suojeluohjelmasta, mikäli tämä olisi tarpeen esimerkiksi kiinteistöteknisistä syistä. Maanomistajaa ja kuntaa olisi kuultava ennen päätöksen antamista. Rajoituksista aiheutuvan haitan korvaamista koskeva säännös sisältyy lakiehdotuksen 112 §:ään.

Pykälän 3 momentissa esitetään säädettäväksi, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Metsähallitus voisivat maanomistajan suostumuksella alueen rauhoitusmääräysten estämättä toteuttaa yksityisen luonnonsuojelun luonnonhoidon tehtäviä. Tehtäviä voitaisiin toteuttaa joko viranomaisten toimesta tai toimeksiannosta, jolloin toteuttaja voisi käytännössä olla Metsähallituksen tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohella esimerkiksi luonnonhoitotehtäviin liittyviä palveluita tarjoava yritys, yhteisö tai myös maanomistaja itse. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai Metsähallituksen toteuttamat luonnonhoitotehtävät eivät edellyttäisi alueen rauhoitusmääräyksistä poikkeamista koskevaa päätöstä, vaan ne sallittaisiin suoraan lain nojalla, mikäli tehtäviin on maanomistajan suostumus.

55 § Poikkeaminen yksityisen luonnonsuojelun rauhoitusmääräyksistä. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 24 §:n 4 momentissa säädettyä, johon esitettäisiin eräitä täsmennyksiä. Pykälässä esitetään säädettäväksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle toimivalta myöntää yksittäistapauksessa poikkeus yksityistä luonnonsuojelun aluetta koskevista rauhoitusmääräyksistä, jos poikkeaminen ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta ja on tarpeen alueen hoidon, käytön, olemassa olevien yhdyskuntateknisten rakenteiden ja niihin liittyvien laitteiden kunnostamisen tai tutkimuksen kannalta. Lupaa ei kuitenkaan tarvittaisi, mikäli toimintaa ei olisi alueen rauhoitusmääräyksissä kielletty. Tällaista toimintaa ovat muun muassa luonnon tilan havainnointiin perustuvat tutkimukset, joihin ei liity eläinten pyydystämistä tai häyryttämistä, kuten linnustolaskennat, tai vesinäytteiden ottaminen, johon ei liity maaperään tai vesistöjen pohjaan kajoamista, ja joihin liittyvä liikkuminen tapahtuisi jokamiehen oikeudella. Alueen hoidolla tarkoitettaisiin luonnon- ja kulttuuriympäristöjen, perinneluontotyyppien ja rakennusperinnön hoitoa ja kunnostamista sekä heikentyneiden elinympäristöjen luontaisen kehityksen palauttamista ennallistamalla.

Yksityisten luonnonsuojelun alueiden rauhoitusmääräyksiä ja alueiden sallittua käyttöä ei ole määritetty lain tasolla, vaan rauhoitusmääräykset on annettu alueiden perustamispäätöksissä, ja niissä on vaihtelua muun muassa päätösten antamisajankohdasta, alueen sijainnista ja toteutettavasta luonnonsuojelun ohjelmasta johtuen. Rauhoitusmääräyksissä otetaan tyypillisesti kantaa tiettyihin maankäytön ja luonnon käytön muotoihin, mutta ne eivät sääntele toimintaa alueilla yhtä kattavasti kuin mitä valtion luonnonsuojelun alueista on 50–52 §:ssä säädetty. Siten myöskään sellaista alueiden käyttöä, joka tulisi sallia myöntämällä poikkeus rauhoitusmääräyksistä, ei voida tyhjentävästi määritellä (valtion luonnonsuojelun alueita koskevan 52 §:n tapaan). Alueen käytöllä tarkoitettaisiin tässä luonnonsuojelun alueen rauhoitusmääräysten mukaisen käytön lisäksi sellaisia luonnonsuojelun alueen käyttömuotoja, joiden sallittavuutta ei ole määritetty alueen perustamispäätöksessä, ja jotka eivät aiheuta haittaa alueen suojelun perusteena oleville luontoarvoille. Poikkeamisen sallittavuus tulisi arvioida luonnontieteellisin perustein.

56 § Eräiden oikeuksien turvaaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 16 ja 71 §:ssä säädettyä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta turvata saamelaisen kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset perustettaessa valtion luonnonsuojelun alueita Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaiselle saamelaisen kotiseutualueelle. Luonnonsuojelun aluetta perustettaessa olisi sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut otettava asianmukaisella tavalla huomioon. Pykälän 1 momentin säännös täydentäisi perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöstä saamelaisen oikeudesta alkuperäiskansana omaan kieleen ja kulttuuriin.

Perustuslain säännöksen turvaamaan saamelaisen kulttuurimuotoon lasketaan kuuluvaksi saamelaisen perinteiset elinkeinot, poronhoito, kalastus, metsästys, keräily sekä saamen käsityöt (duodji). Perustettaessa valtion luonnonsuojelun alueita saamelaisen kotiseutualueelle on pyritty siihen, että erityisesti perinteisen saamelaisporonhoidon harjoittamisen edellytykset tulisivat

turvatuksi. Ylä-Lappiin perustetut laajat kansallis- ja luonnonpuistot, muut luonnonsuojelualueet sekä erämaa-alueet kattavat valtaosan, yli 80 % saamelaisten kotiseutualan pinta-alasta. Nämä alueet ovat jo tällä hetkellä sellaisen sääntelyn piirissä, joka turvaa varsin tehokkaasti porolaitumien säilymistä kilpailevalta maankäytöltä, kuten metsänhakkailta, kaivostoiminnalta ja vesivoiman tuotannolta. Alueilla on laajuutensa ja tietömyytensä vuoksi huomattavaa merkitystä porolaidunten yhtenäisyyden, määrän sekä myös niiden häiriöttömyyden kannalta. Poronhoidon kanssa kilpaileva maankäyttömuoto näillä alueilla on matkailu. Tähän liittyen varsinkin tietyt maastossa liikkumisen muodot, kuten moottorikelkkailu ja koiravaljakoilla ajaminen, ovat suurin haaste suhteessa poronhoitoon.

Pykälän mukaan oikeuksien turvaamisessa olisi samalla otettava huomioon alueiden suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistoissa myös alueella kävijät. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kalastusta ja metsästystä voi erityisistä syistä olla tarpeen rajoittaa myös Ylä-Lappiin perustettavilla luonnonsuojelualueilla. Näistä säädettäisiin tapauskohtaisesti kunkin yksittäisen kansallis- tai luonnonpuiston perustamislain käsittelyn yhteydessä. Esimerkiksi laki Pallas-Ylästäunturin kansallispuistosta turvaa tehokkaasti porolaitumien säilymistä muulta kilpailevalta maankäytöltä puiston alueella. Samalla on puiston tiettyjä alueita koskien säädetty luonnonsuojelulakia pidemmälle menevistä kalastusta koskevista rajoituksista ja toisaalta tietyillä alueilla annettu luonnonsuojelulakia väljempiä kalastussäännöksiä. Metsästys on puolestaan säädetty sallituksi paikallisille asukkaille lukuun ottamatta kansallispuiston niitä osia, joille retkeilijöitä ja muita alueella kävijöitä erityisesti ohjataan.

Lakiesityksellä ei puututtaisi Saamelaiskäräjistä annetun lain sisältöön. Siten muun muassa lain 9 §:n mukainen neuvotteluelvoite koskee edelleen luonnonsuojeluviranomaisia pykälässä tarkoitetuissa asioissa saamelaisten kotiseutualueella. Kun pykälässä turvataan saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytyksiä sallimalla luonnonsuojelualueilla tietyt toimitukset, tämä ei sulje pois sitä, etteivätkö myös muut paikalliset asukkaat olisi muilla perusteilla oikeutettuja samoihin toimiin. Säännös ei muuttaisi nykytilaa, mutta se huomioi saamelaisten aseman alkuperäiskansana.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy periaate kuntalaisten metsästyoikeuksien huomioimisesta niissä tilanteissa, kun kansallispuistoja perustetaan metsästyslain 8 §:n tarkoittamille, niin sanotun vapaan metsästyoikeuden alueelle. Siten Pohjois-Suomeen perustettavien uusien kansallispuistojen perustamissääädöksissä on tarkoitus turvata erityisesti paikallisten asukkaiden oikeuksien säilymistä. Näistä poronhoito ja kalastus on jo olevien poikkeussäännösten nojalla sallittu yleisesti kansallispuistossa. Metsästystä koskeva edellä mainittu periaate tulee otettavaksi huomioon, kun eduskunta tapauskohtaisesti päättää uusien kansallispuistojen perustamisesta Pohjois-Suomeen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin luonnonsuojelualueeseen tai 67 §:ssä tarkoitettuun luontotyyppeihin ennen rauhoitusta kohdistuvista niin sanotuista saavutetuista oikeuksista. Nämä oikeudet olisivat lähtökohtaisesti voimassa alueen rauhoituksesta huolimatta. Säännös vastaa voimassa olevan lain 71 §:stä ilmenevää periaatetta eikä ehdotus siten toisi muutosta aiempaan tilanteeseen. Pykälässä tarkoitettu oikeus voitaisiin lunastaa valtiolle, joko samassa yhteydessä, kun alue lunastustoimin hankitaan valtiolle, tai erikseen siten kuin laissa säädetään. Lunastamisen tarpeellisuus riippuu aina alueen suojelutavoitteista ja aluetta rasittavan oikeuden luonteesta. Määrätyissä tapauksissa oikeuden käyttäminen ei haittaa suojelutavoitteita, mutta toisissa kyllä. Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi alueen luonnontilaa heikentävien kulkuoikeuksien (tieoikeuksien) tai maanvuokrasopimuksilla annettujen oikeuksien lunastamiseen valtiolle.

57 § Liikkumisen rajoittaminen valtion luonnonsuojelualueella. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 18 §:ää, johon esitettäisiin eräitä täsmennyksiä. Pykälän 1 momentin mukaan luonnonsuojelussa liikkuminen olisi kiellettyä muualla kuin erikseen osoitetuilla teillä, poluilla ja alueilla. Metsähallitus voisi kuitenkin sallia liikkumisen muuallakin. Säännös vastaa voimassa olevaa, luonnonsuojelun osalta noudatettua käytäntöä.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisivät säännökset mahdollisuudesta kieltää tai rajoittaa liikkumista, leirytymistä, mairinnousua sekä veneen, laivan tai muun kulkuneuvon pitämistä luonnonsuojelualueilla sekä kieltoja ja rajoituksia koskevista poikkeuksista. Kansallispuistot, samoin kuin useat muut luonnonsuojelualueet, on tarkoitettu yleisiksi luonnonnähtävyyksiksi ja siten palvelemaan myös yleistä luonnonharrastusta ja luonnontuntemuksen lisäämistä. Tämän vuoksi jokamiehenoikeuksien rajoittaminen näillä alueilla voisi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisesti. Tällainen tilanne on kuitenkin olemassa esimerkiksi silloin, kun liikkumisen rajoittaminen on välttämätöntä tietyn eläinlajin pesimärauhan tai oleskelun turvaamiseksi tai kasvilajin tai luontotyypin säilymiseksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kansallispuistoissa ja muilla luonnonsuojelualueilla voitaisiin perustamispäätöksessä tai järjestyssäännössä tietyllä alueella kieltää tai rajoittaa eräitä muutoin sallittuja toimenpiteitä. Jokamiehenoikeuksiin kuuluvaa liikkumista ja saariin mairinnousua koskevan kiellon tai rajoituksen edellytyksenä olisi aina, että alueen eliölajien tai luontotyyppien säilyttäminen sitä vaatii. Säännöstä tarkennettaisiin mainitsemalla eliölajit ja luontotyypit, joista viimeksi mainittujen turvaaminen ei aiemmin ollut liikkumisrajoituksin mahdollista. Kielto- ja rajoitusalueet olisivat joka tapauksessa suhteellisen pienialaisia. Säännös vastaa näistä osin nykyisin noudatettua käytäntöä.

Pykälän 3 momentin mukaan kansallispuistoa ja muuta valtion luonnonsuojelualuetta koskevasta liikkumis- ja mairinnousukiellosta tai -rajoituksesta voitaisiin poiketa Metsähallituksen luvalla. Lupa voitaisiin myöntää, mikäli poikkeamisen tarve liittyisi toimintaan, joka tukee luonnonsuojelualan perustamistarkoitusta, tai mikäli lupa olisi tarpeen muun laissa sallitun toiminnan toteuttamiseksi kielto- tai rajoitusalueella. Luvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että luonnonsuojelualan perustamistarkoitus ei vaarannu, eikä rajoituksesta tai kiellosta poikkeamisesta ole haittaa luonnonsuojelualan muulle sallitulle käytölle. Tätä käytäntöä on jo aiemmin vakiintuneesti noudatettu, mutta selvyuden vuoksi se esitetään kirjattavaksi lakiin.

Mikäli tietty toiminta, kuten pronhoito tai tietyn viranomaistehtävän hoitaminen on luonnonsuojelussa sallittua, on selvää, että myös tähän toimintaan liittyvä liikkuminen on siihen oikeutetuille sallittua säännöksen kiellosta riippumatta. Sama koskee paikallisille asukkaille eräissä luonnonsuojelussa annettuja, luonnon käyttöön liittyviä oikeuksia. Tästä otettaisiin selventävä säännös pykälän 4 momenttiin.

58 § Luonnonsuojelualan hoito- ja käyttösuunnitelma. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelualan hoito- ja käyttösuunnitelmasta kuten voimassa olevan lain 19 §:ssä, sääntelyä osin tämentäen ja laajentaen.

Pykälän 1 momentti koskisi hoito- ja käyttösuunnitelman laatimista valtion luonnonsuojelualueilla. Momentin mukaan kansallispuiston hoidon ja käytön järjestämistä varten olisi laadittava hoito- ja käyttösuunnitelma, jossa määritellään toimenpiteet puiston perustamistavoitteiden toteuttamiseksi. Hoito- ja käyttösuunnitelma voitaisiin laatia myös luonnonsuojelulle ja muulle valtion luonnonsuojelualueelle. Metsähallituksen tulisi valtion luonnonsuojelualan hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelussa varmistaa riittävä vuorovaikutus. Menettelyllä varmistettaisiin, että hoidon ja käytön suunnittelussa otetaan asianmukaisesti huomioon luonnon monimuotoisuuden suojelun ja aluetta koskevien suojeluohjelmien tavoitteet, luonnonsuojelualan perustamistarkoitus ja muut lainsäädännössä määritellyt luonnonsuojelualan käyttöön liittyvät

seikat sekä muu tarpeellinen luonnonsuojelualueiden ja suojelualueverkoston kehittämiseen liittyvä ohjaus.

Ehdotuksen mukaan kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistamismenettelystä luovuttaisiin. Kansallispuistot ovat yleisiksi nähtävyyksiksi tarkoitettuja luonnonsuojelualueita, joihin on tarkoitus ohjata yleisöä ja rakentaa tätä varten asianmukainen palveluvarustus. Kansallispuistoihin kohdistuu usein myös erilaisia keskenään ainakin jossain määrin kilpailevia, luonnon käyttöön liittyviä toimintoja, ja puistojen hoidon ja käytön suunnittelu on usein varsin vaativa tehtävä. Luonnonsuojelualueiden hoidon määrärahoista merkittävä osa kohdistetaan kansallispuistojen kehittämiseen. Vaikka nykyisestä vahvistamismenettelystä luovuttaisiin, olisi näistä syistä edelleen perusteltua, että kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelmasta pyydettäisiin 2 momentin mukaisesti ympäristöministeriön lausunto. Hoito- ja käyttösuunnitelman kansallispuistolle, luonnonpuistolle ja muulle valtion luonnonsuojelualueelle antaisi Metsähallitus hallintopäätöksellä.

Pykälään lisättäisiin uusi kolmas momentti, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi maanomistajan suostumuksella hyväksyä hoito- ja käyttösuunnitelman yksityiselle suojelualueelle antamalla asiasta lausunnon. Yksityisten luonnonsuojelualueiden merkitys muun muassa yleisen luonnon virkistyskäytön ja luontoharrastuksen kohteena ei yleensä ole yhtä suuri kuin kansallispuistoissa, joten yksityisen luonnonsuojelualan hoito- ja käyttösuunnitelmaan liittyen ei säädettäisi erikseen esimerkiksi vuorovaikutuksesta suunnittelussa tai lausuntomenettelystä. Myös yksityisen luonnonsuojelualan hoito- ja käyttösuunnitelma tulisi kuitenkin laatia noudattaen tarvittavissa määrin avointa ja vuorovaikutteista menettelyä. Yksityisiä luonnonsuojelualueita voisi myös sisältyä kansallispuistoille, luonnonpuistoille tai muille valtion luonnonsuojelualueille laadittaviin hoito- ja käyttösuunnitelmiin, mikäli se alueiden sijainnin, maanomistuksen tai alueiden toiminnallisen yhteyden vuoksi olisi perusteltua. Hoito- ja käyttösuunnitelma ei rajoittaisi maanomistajan oikeuksia tai asettaisi maanomistajalle rauhoituspäätöksestä poikkeavia velvollisuuksia, vaan olisi vastaavasti kuin valtion luonnonsuojelualueella ohjeena luonnonsuojelualan hoidon ja käytön tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamisessa. Siten suunnitelman hyväksyminen ei edellyttäisi hallintopäätöstä.

Pykälän säännökset koskevat hoito- ja käyttösuunnitelmaa, jolla tarkoitetaan vakiintuneen käytännön mukaan strategista kokonaissuunnitelmaa, jossa määritellään luonnonsuojelualan perustamistarkoituksen ja muiden lakisääteisten velvoitteiden sekä alueen kehittämisen vuoksi tarpeelliset tavoitteet ja toimenpiteet. Luonnonsuojelualueille voidaan laatia myös muita suunnitelmia, kuten hoitosuunnitelmia luonnonhoidon tai ennallistamisen toteuttamiseksi, tai palveluvarustuksen rakentamisen toimenpidesuunnitelmia. Näistä ei kuitenkaan säädettäisi lain tasolla.

Uusi 4 momentti koski suojelualan hoidon ja käytön suunnittelua saamelaiden kotiseutualueella. Suomi on ratifioinut biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994) vuonna 1994. Sopimuksen tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuuden säilyminen, luonnonvarojen kestävä käyttö sekä geenivarojen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako. Sopimus tunnustaa alkuperäiskansojen läheisen ja perinteisen riippuvuuden biologisista luonnonvaroista sekä alkuperäiskansojen perinteisen tiedon merkityksen luonnon monimuotoisuuden suojelulle.

Erityisesti sopimuksen artikkelit 8 (j) ja 10 (c) käsittelevät alkuperäiskansojen perinteistä tietoa, käytänteitä ja innovaatioita:

8 (j): Kunkin sopimusosavaltion tulee kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytön kannalta

merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.

10 (c): Sopimusosapuolten tulee suojella ja rohkaista biologisten resurssien perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisesti tavalla, joka soveltuu suojelun ja kestävän käytön edellytyksiin.

Suomessa alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä käsittelevät artikkelit koskevat saamelaisia. Sopimus velvoittaa Suomea turvaamaan saamelaisten luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon, käytänteet ja innovaatiot sekä perinteisten luonnonkäyttötapojen säilymisen. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä saamelaisten perinteisinä elinkeinoina pidetään poronhoitoa, kalastusta, metsästystä, keräilyä sekä saamen käsitöitä (duodji).

Saamelaisten luonnon monimuotoisuuteen liittyvä tieto on luonteeltaan käytännönläheistä ja ilmenee erityisesti saamen kielessä, ympäristösuhteessa ja elinkeinoissa. Ympäristöministeriön asettama Artikla 8 (j) -työryhmä on laatinut yleisen määritelmän saamelaisten luonnon monimuotoisuuteen liittyvästä perinteisestä tiedosta: ”Saamelainen luonnon monimuotoisuuteen liittyvä perinteinen tieto ilmenee saamelaisessa luonnonkäytössä ja perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisessa eli poronhoidossa, kalastuksessa, metsästyksessä, keräilyssä ja käsityössä sekä luontosuhteessa. Tieto välittyy saamen kielen luontoon, maastoon, säähän, poronhoitoon, käsitöihin, pyyntiin ja kalastukseen liittyvässä terminologiassa sekä saamenkielisisä paikannimissä. Perinteistä tietoa siirretään tietoisien opettamisen, vanhemmilta sukupolvilta saadun mallin, joikujen ja suullisen kertomaperinteen kautta sekä poronhoito-, kalastus-, keräily-, käsityö- ja metsästyskäytänteissä”. Saamelaisten perinteinen luonnonkäyttö perustuu saamelaiseen arvomaailmaan, sosiaaliseen järjestelmään ja tapaoikeuteen. Luonnonkäyttö on erilaista eri saamelaiselinkeinoissa. Luonnonkäyttö riippuu myös maantieteellisistä ja luonnon olosuhteista.

Vapaaehtoiset Akwé: Kon -ohjeet on hyväksytty biodiversiteettisopimuksen seitsemännessä osapuolikokouksessa. Ohjeet ovat osa biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoa. Akwé: Kon -ohjeiden tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuuden, alkuperäiskansojen luontosuhteen sekä perinteisen tiedon säilyminen, sekä turvata alkuperäiskansan täysipainoinen osallistuminen hankkeiden ja suunnitelmien kaikkiin vaiheisiin, mukaan lukien valmisteluun, vaikutusten arviointiin sekä päätöksentekoon, toimeenpanoon ja seurantaan. Akwé: Kon -ohjeet ovat menettelytapa, jota tulisi noudattaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, kansainvälisen oikeuden ja muiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa yhdenmukaisella tavalla, alueen olosuhteisiin soveltuvalla tavalla sekä siten, ettei luonnon monimuotoisuutta vaaranneta.

Suomessa Akwé: Kon -ohjeet on tarkoitettu sovellettavaksi saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinneissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, -elinkeinoihin ja kulttuuriperintöön. Akwé: Kon -ohjeita noudattamalla voidaan merkittävästi edistää biodiversiteettisopimuksen tavoitteiden toteutumista, sillä alkuperäiskansa voi osallistua itseään koskevien tai heihin vaikuttavien hankkeiden tai suunnitelmien kaikkiin vaiheisiin, ja siten perinteinen tieto, innovaatiot ja käytänteet voidaan ottaa osaksi suunnitteluprosessia ja hankkeiden ja suunnitelmien haitalliset vaikutukset alkuperäiskansalle tunnistaa ja ottaa asianmukaisesti huomioon päätöksenteossa.

Saamelaiset ovat käyttäneet ja käyttävät edelleen laajoja alueita perinteisiä elinkeinojaan eli poronhoitoa, kalastusta, metsästystä ja keräilyä varten. Luonnonkäyttöä ohjaavat saamelaisyhteis-

sön arvot ja tapaoikeus, perinteet ja maankäyttöperinteet. Saamelaiset tapaoikeudet ovat yhteisöllisiä sääntöjä, jotka ohjaavat maankäyttöä, elinkeinojen harjoittamista, yhteisön toimintaa ja ovat osa sosiaalista järjestelmää ja saamelaista oikeuskäsitystä.

Saamelaiset harjoittavat poronhoitoa yhä paikoin siidoissa, jotka ovat muutaman poroperheen muodostamia sukulaisuuteen perustuvia paimennusyksiköitä. Siitä ohjaa poronhoidon harjoittamista omalla nautinta-alueellaan. Paliskunnan alueella paimentaa useimpia siitoja. Siitojen nautinta-alueiden rajat eivät ole staattisia, vaan niitä voidaan muuttaa laidunolosuhteiden mukaan ja siidat voivat myös yhdistyä. Kalastuksen saamelaisiin tapaoikeuksiin liittyy, että tiettyjen sukujen nautinnassa on omia järviä, lahtia tai jokien osia. Kalojen pyyntiin liittyvä saamelainen arvomaailma ja yhteisöllisyys ohjaavat tapaoikeutta. Myös metsästyksen liittyy perinteisiä tapoja ja tapaoikeuksia. Niin ikään keräilykulttuurissa, joka käytännössä liittyy viime aikoina aktiivisesti kehittyneeseen saamelaiskäsitteeseen, periaatteena on ollut se, ettei luontoon ei saa jäädä jälkiä raaka-aineiden ottamisesta ja raaka-aineita otetaan vain sen verran kuin tarvitaan. Laajojen luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön suunnittelussa perinteinen tieto paikkaan sidotuista arvoista, käyttötarpeista, vuodenaikaiskierrolle tärkeistä alueista ja paikoista sekä niiden kehittämistarpeista ovat olennaista perustietoa. Sitä ei ole saatavissa muutoin kuin tiiviissä yhteistyössä aluetta hallitsevien ja käyttävien saamelaisyhteisöjen kanssa.

Nyt käytössä olevan Akwé:Kon -ohjeen mukaan Saamelaiskäräjät tekee ehdotuksen Metsähallitukselle kuhunkin hoito- ja käyttösuunnitelman laadintaan nimettävästä paikallisesta. Suunnittelutarpeen ilmetessä käynnistetään ennakkoneuvottelu. Ennakkoneuvottelussa Saamelaiskäräjät, koltta-alueella lisäksi Kolttien kyläkokous ja Metsähallitus sopivat alustavasti toiminnan tavoitteista, Akwé: Kon -prosessin sisällöstä ja sen käynnistämisestä sekä Akwé: Kon -prosessille varattavista resursseista ja työlle asetettavasta aikataulusta, joita voidaan tarvittaessa tarkentaa työn edetessä. Ennakkoneuvottelussa sovitaan myös suunnittelun tueksi laadittavista selvityksistä. Metsähallitus toimittaa ennakkoneuvottelua varten osallistujille tiedot keskeisistä suunnittelukysymyksistä sekä esitykset resursseista ja aikataulusta. Ennakkoneuvottelusta laaditaan pöytäkirja, josta tulee käydä muun muassa ilmi mistä asioista on saavutettu yhteisymmärrys, mistä vielä neuvotellaan ja mistä ei ole mahdollista saavuttaa yhteisymmärrystä.

Jos ennakkoneuvottelussa sovitaan, että suunnittelussa käytetään Saamelaiskäräjien ja Metsähallituksen yhdessä sopimaa Akwé: Kon -toimintamallia, Metsähallitus pyytää Saamelaiskäräjiä nimeämään Akwé: Kon -työryhmän. Työryhmään valitaan 4–7 henkilöä, puheenjohtaja mukaan lukien. Saamelaiskäräjät nimeää ja päättää Akwé: Kon -työryhmän jäsenten määrän, jäsenet sekä puheenjohtajan suunnittelun alueen saamelaisia kuultuaan. Koltta-alueella Kolttien kyläkokous päättää puolet edustajista ja Saamelaiskäräjät puolet. Työryhmän jäsenten määrää päätettäessä on otettava huomioon suunnitelman maantieteellinen laajuus, saamelaiskulttuurin moninaisuus alueella sekä mahdollisten vaikutusten laajuus ja merkittävyys saamelaiskulttuurille. Nimeämisessä Saamelaiskäräjät ja Kolttien kyläkokous ottavat huomioon seuraavat asiat: Akwé: Kon -työryhmään valitaan niitä alueen saamelaisia käyttäjiä, joiden etuihin suunnitelma todennäköisesti vaikuttaa – eri sukupuolia, eri ikäpolvien edustajia. Kaikkien työryhmään valittujen tulee olla alueen saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita, jotta luonnon monimuotoisuuteen ja sen kestävään hyödyntämiseen liittyvä perinteinen tieto, innovaatiot ja käytänteet tulevat huomioon otetuksi suunnittelun kaikissa vaiheissa. Mahdollisten jäsenten ja valmistelijan asiantuntemus, kiinnostus ja mahdollisuus sitoutua Akwé: Kon -työryhmätyöskentelyyn tulee varmistaa etukäteen. Ehdotetussa säännöksessä on otettu huomioon nykyinen toimintamalli, mutta säännös ehdotetaan muotoilultaan riittävän väljäksi, mikä mahdollistaa toimintamallin kehittämisen tulevaisuudessakin käytännössä saatujen kokemusten perusteella.

Perinteiseen tietoon voi sisältyä asioita ja arvoja, jotka ovat luonteeltaan yksityisiä ja joita ei haluta antaa ulkopuolisille. Ne voivat liittyä esimerkiksi henkisen kulttuurin kannalta tärkeisiin

paikkoihin, joilla on merkitystä yli sukupolvien välittyvien muistojen vuoksi. Tämän vuoksi ehdotetussa pykälässä asetettaisiin ehdoksi vapaan ennakkotietoon perustuvan suostumuksen periaate, jossa saamelaisella paikallisyhteisöllä on oikeus harkita vapaasti, ilman velvoitteita, antaako se perinnetietoa hoito- ja käyttösuunnitelman laadintaan. Paikallisyhteisölle tulee tarkoin kertoa, mihin sen luovuttamaa tietoa käytettäisiin ja kuinka julkista se olisi. Paikallisyhteisö voisi päättää olla antamatta tietoja, jos se niin harkitsee.

59 § Järjestyssääntö valtion luonnonsuojelualueella. Pykälässä säädettäisiin järjestyssäännön antamisesta valtion omistuksessa olevilla luonnonsuojelualueilla. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 20 §:ää. Kansallispuistolle olisi sen käyttäjiä varten laadittava järjestyssääntö, jossa annettaisiin tarpeelliset, 57 §:n 2 momenttiin perustuvat rajoitukset alueen käytölle. Järjestyssääntö voitaisiin tarvittaessa laatia myös luonnonpuistolle ja muulle valtion luonnonsuojelualueelle. Järjestyssäännön antaisi hallintopäätöksellä Metsähallitus.

60 § Luonnonsuojelualan rajojen määrääminen ja merkitseminen. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 21 §:ää pääosin vastaavasti luonnonsuojelualan rajojen määräämisestä ja niiden merkitsemisestä tarvittaessa. Pykälää ehdotetaan tarkennettavaksi siltä osin, että merkintävelvollisuus ei enää koskisi luonnonsuojelualan ulkorajaa tilanteessa, jossa alueella on 57 §:n 2 momentissa tarkoitettu kielto- tai rajoitusalue. Tämä olisi selkeyttävä ja valtion talouden kannalta edullinen muutos tilanteessa, jossa esimerkiksi hyvin suurelle luonnonsuojelualueelle sisältyisi pieni liikkumisrajoitusalue.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion luonnonsuojelualan muodostamisesta kiinteistöksi säädetään kiinteistönmuodostamislaisa (554/1995).

Kansallis- ja luonnonpuistojen osalta alueen rajat ja aluetta 57 §:n 2 momentin nojalla koskeva kielto tai rajoitus merkittäisiin maastoon nykykäytännön mukaisesti selvästi havaittavalla tavalla. Kansallispuistojen yhtenä perustamistarkoituksena on alueen merkitys yleisenä luonnonnähtävyytenä, luonnonharrastuksen lisääminen ja yleinen luonnonharrastus. Kansallispuistoihin kohdistuu paljon virkistyskäyttöä ja alueiden merkintä maastoon palvelee alueen luonnonarvojen suojelun lisäksi käyttäjien sekä myös lähialueen muiden kiinteistöjen ja maanomistajien tarpeita. Luonnonpuistojen perustamistarkoitus on alueen luonnonmukaisen kehityksen turvaaminen, tieteellinen tutkimus tai opetus. Luonnonpuistoissa liikkumista ja toimimista on rajoitettu laajemmin kuin muilla suojelualueilla. Luonnonpuistojen perustamistarkoituksen turvaamiseksi alueet on välttämätöntä jatkossakin merkitä maastoon selvästi havaittavalla tavalla.

Muu valtion luonnonsuojelualue ja yksityinen luonnonsuojelualue merkittäisiin maastoon nykykäytännön mukaisesti tarvittaessa. Jos alueeseen kohdistuisi alueen perustamispäätökseen tai aluetta koskevaan järjestyssääntöön perustuva liikkumista tai mairinnousua koskeva kielto tai rajoitus, ainakin alue, jota rajoitus tai kielto koskee, olisi merkittävä maastoon. Koska rajoitus- tai kieltoalueet ovat tyypillisesti pienialaisia, ei olisi välttämättä tarpeen merkitä maastoon koko luonnonsuojelualan ulkorajaa. Luonnonsuojelualan rajoja koskevat tiedot ovat saatavilla kiinteistötietojärjestelmästä sekä luonnonsuojelun tietojärjestelmästä.

Koska lain 97 §:ssä kielletään sellaisten jokamiehen oikeuden käyttämisen kieltävien taulujen pystyttäminen, joiden asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta, laissa säädettäisiin mahdollisuudesta merkitä maastoon muukin kuin merkitsemisvelvollisuuden piiriin kuuluva luonnonsuojelualue sekä aluetta koskeva kielto ja rajoitus. Säännös mahdollistaisi alueen harkinnanvaraisen merkinnän esimerkiksi silloin, jos merkintä palvelisi alueelle ohjattavaa virkistyskäyttöä. Vastaavasti säännös mahdollistaisi muunkin kuin 57 §:n 2 momentissa tarkoitettua kieltoa tai rajoitusta koskevan merkin, esimerkiksi leiriytymisen, tulenteon tai metsästyksen kieltoa

koskevan kilven, asentamisen luonnonsuojelualueelle. Vesialueiden osalta säilyisi voimassa oleva säännös eli alueet voitaisiin jatkossakin merkitä vain karttaan.

Tilanteessa, jossa luonnonsuojelualan rauhoitussäännöksiä epäillään rikotun, yksityisen suojelualan omistaja, käyttöoikeuden haltija taikka hänen edustajansa tai lukuunsa toimiva ei yleensä voisi vedota rikoslain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun kielloreohdykseen, vaikka suojelualuetta ei olisikaan merkitty maastoon. Huolellisuusvelvollisuuden merkitys esimerkiksi puunkorjuun taikka maa- ja vesirakentamisen osalta kasvaisi merkitsemättä jätettävien suojelualueiden osalta. Toimijoiden tulisi selvittää aluetta mahdollisesti koskevat rauhoitusmääräykset.

Pykälän 3 momentin mukaan merkintöjen tekeminen maastoon voitaisiin nykykäytännön mukaan sopimuksella antaa tehtäväksi yksityiselle asiantuntijalle, jolla on tehtävän hoitamisen edellyttämä pätevyys. Tehtävää ei voitaisi antaa, jos merkinnän asentaminen maastoon edellyttäisi alueen rajan osalta perustamissäädöksen tai -päätöksen tulkintaa. Tämä tarkoittaisi tilannetta, jossa säädöksen tai päätöksen liitteenä olevasta kartasta ei voida yksiselitteisesti määrittää rajan sijaintia maastossa. Näissä tapauksissa viranomaisen tulisi ratkaista rajan paikka maastossa tai tarvittaessa korjata suojelualan perustamispäätös vastaamaan rajan tosiasiallista sijaintia.

Viranomaisen ja yksityisen asiantuntijan välisessä sopimuksessa sovittaisiin tehtävän sisällöstä ja muista tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista. Merkintää varten valmisteltaisiin toteuttamissuunnitelma, jossa yksilöitäisiin kunkin suojelualan merkintätapa ja merkinnässä käytettävät materiaalit. Viranomaisen valvoisi yksityistä asiantuntijaa tämän suorittaessa sille annettuja tehtäviä. Asiantuntijaan sovellettaisiin tässä tehtävässä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, koska tehtävä liittyy julkisen vallan käyttämiseen. Henkilön rikosoikeudellinen vastuu tehtävässä voisi käytännössä perustua rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Asiantuntijan vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ympäristöministeriön asetuksella säädettäisiin tarkemmin rajojen ja aluetta koskevien kieltojen ja rajoitusten merkitsemistavoista ja merkitsemisessä käytettävistä tunnuksista. Asetuksella säädettäisiin maastoon sijoitettavien tunnus- ja maalimerkkien ulkoasusta sekä niiden sijoittamisesta. Voimassa oleva ympäristöministeriön asetus luonnonsuojelualan merkitsemisestä maastoon on vuodelta 2016 (261/2016).

Ehdotetut luonnonsuojelualan merkintää koskevat säännökset korvaisivat myös jo perustettujen yksityisten luonnonsuojelualan rauhoitusmääräyksissä olevat merkintää koskevat määräykset sekä vanhojen valtion luonnonsuojelualan osalta niiden perustamissäädöksissä mahdollisesti olevat merkintää koskevat erityissäännökset.

61 § Alueen liittäminen valtion luonnonsuojelualueeseen. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 22 §:ää. Säännöksen mukaan valtion omistukseen siirtynyt alue luettaisiin suoraan kuuluvaksi asianomaiseen luonnonsuojelualueeseen, jos alueen käyttämisestä luonnonsuojelualan laajenuksena on tehty päätös jo hankinnan tai saannon yhteydessä, esimerkiksi kun asiasta on maininta kauppakirjassa, vaihtosopimuksessa tai perinnön vastaanottamista koskevassa asiakirjassa. Valtion luonnonsuojelualueeseen voitaisiin liittää Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 5 §:ssä tarkoitettua julkisten hallintotehtävien omaisuutta Metsähallituksen hakeuksesta. Alue luettaisiin kuuluvaksi luonnonsuojelualueeseen siitä alkaen, kun liittämisestä on tehty merkintä kiinteistötietojärjestelmään, jolloin myös rauhoitusmääräykset tulevat voi-

maan. Saman pykälän viimeinen momentti koski myös näitä alueita. Julkisten hallintotehtävien omaisuus kuuluu Metsähallituksen taseessa muuhun omaan pääomaan eikä sille ole asetettu tuottovaatimusta.

Hakemuksesta tapahtuvaa liittämistä käytettäisiin tilanteissa, joissa muun valtion luonnonsuojelun alueen rauhoitussäännöksillä voitaisiin turvata, eivätkä nämä rauhoitussäännökset olennaisella tavalla muuttaisi liitettävän alueen metsästyskäytäntöjä. Olennaisina muutoksina on pidettävä esimerkiksi hirvenmetsästysoikeuden muuttumista hirvenajoksi, kaiken riistan metsästämisen muuttumista ainoastaan hirvenmetsästykseksi tai metsästyslain 8 §:n alueella metsästyksen muuttumista ainoastaan kuntalaisen oikeudeksi metsästä. Vastaavasti edellä mainittujen metsästyskäytäntöjen muuttumista myös sallivampaan suuntaan on pidettävä olennaisina muutoksina. Muussa tapauksessa alueen laajentaminen tapahtuisi säädösteitse. Yleiset vesialueet jäisivät edelleenkin hakemusmenettelyn ulkopuolelle. Yleisille vesialueille sijoitettavia luonnonsuojelun alueita laajennettaisiin siten samassa järjestyksessä kuin niiden perustaminen on tapahtunut.

Eräissä tapauksissa kansallispuisto rajoittuu tai liittyy välittömästi kunnan tai seurakunnan omistamaan maahan. Tällainen alue voitaisiin liittää kansallispuistoon, jos asianomainen julkisoikeudellinen yhteisö siihen suostuu. Menettely olisi käytettävissä kaikkien kansallispuistojen kohdalla niiden perustamisajankohdasta riippumatta.

Perustettujen valtionmaiden luonnonsuojelun alueiden osaksi on hankintojen yhteydessä siirtynyt myös sellaisia alueita, jotka on jo aiemmin perustettu yksityisiksi luonnonsuojelun alueiksi joko asianomaisen lääninhallituksen, alueellisen ympäristökeskuksen tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä. Yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamisesta 48 §:n mukaisesti ja alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta 49 §:n mukaisesti on tehtävä merkintä kiinteistötietojärjestelmään. Jotta tämä merkintä voitaisiin poistaa ja aluetta tulisivat yksiselitteisesti koskemaan valtionmaalle perustetun luonnonsuojelun alueen rauhoitusmääräykset, säädettäisiin poistamisen mahdollistavasta tarkennuksesta pykälän viimeisessä momentissa.

Ehdotetun alueen liittämistä valtion luonnonsuojelun alueeseen koskevat säännökset korvaisivat myös jo perustettujen valtion luonnonsuojelun alueiden rauhoitusmääräyksissä olevat alueiden laajentamista koskevat määräykset.

62 § Yksityisen luonnonsuojelun alueen lakkauttaminen ja rauhoitusmääräysten lieventäminen. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 27 §:ää vastaavasti yksityisen luonnonsuojelun alueen lakkauttamisesta ja rauhoitusmääräysten lieventämisestä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi maininta lakkauttamisen tai lieventämisen yhteydessä noudatettavasta mitigaatio- eli lievennyshierarkiasta.

Voimassa olevassa luonnonsuojelun laissa lievennyshierarkia on suorasanaisesti sisällytetty luonto- ja lintudirektiivin lajien osalta suojelusta poikkeamiseen, sillä luonto- ja lintudirektiivien poikkeussäännökset edellyttävät, että ei ole olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua. Epäsuorasti sama koskee kaikkia niitä poikkeussäännöksiä, joissa edellytetään, että suojelu estää yleisen edun kannalta (useimmiten erittäin) tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen (yksityisen luonnonsuojelun alueen lakkauttaminen (27 § 1 mom) ja luontotyypin suojelusta poikkeaminen (31 §)). Tässä muodossa ilmaistut poikkeusedellytykset sisältävät implisiittisen teknistä taloudellisen vaihtoehdotomuusvaatimuksen (Kuusiniemi, K. Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede—Jurisprudentia 2001 s. 155–306, s. 178, Kallio, P. Suo- tuista suojelutasa luonnonsuojelun oikeudessa. Edita 2001, s. 150; Suvantola, L. – Similä, J. Luonnonsuojelun oikeus. Edilex Libri 2011, s. 253–254), koska muuten suojelu ei ”estä” hankkeen toteuttamista. Tämän suuntaisesti jo eduskunnan ympäristövaliokunta 1996 (YmVM 8/1996

vp): ”lainvoimaista kaavaa on pidettävä yleensä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä... (T)älöinkin on ennen poikkeamisvallan käyttämistä selvitettävä, voidaanko kaavan ja luontotyyppien tavoitteet saavuttaa kaavaa muuttamalla”. Vaihtoehtoinen toteutustapa on myös sellainen, josta aiheutuu vähemmän haittoja kuin alkuperäisestä toteutustavasta. Lieventämishierarkian toteuttamiseksi luonnonsuojelulakiin olisi perusteltua sisällyttää selkeyttävä edellytys, jonka mukaan luonnonsuojelualueen lakkauttamista tai rauhoitusmääräysten lieventämistä edellyttävälle hankkeelle tai suunnitelmalle ei olisi olemassa teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa. Tämä ei tosiasiallisesti muuttaisi oikeudellista tilannetta, mutta selkeyttäisi säännöstä ja varmistaisi yhdenvertaisen päätöksenteon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten soveltamiskäytännössä poikkeamisen viimesijaisuus on jo pidempään ollut vakiintunutta tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Vaihtoehtoisen toteutustavan arvioinnin osalta on huomiotava, että sen tulee olla sekä teknisesti että taloudellisesti toteutettavissa. Näin ollen molempien edellytysten on täytyttävä, jotta vaihtoehto voidaan ottaa poikkeusluvan harkinnassa huomioon.

Pykälän 2 momentti sisältää säännökset ympäristöministeriön lausunnon hankkimisesta sekä alueen omistajan kuulemisesta, mikäli tämä ei ole hakemuksen vireille panija. Säännöksen mukaan yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamista tai rauhoitusmääräysten lieventämistä koskevasta hakemuksesta olisi hankittava ympäristöministeriön lausunto. Mikäli asia olisi tullut vireille ympäristöministeriön esityksestä tai sen hakemuksesta, jolla on asiassa intressi, olisi alueen omistajalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Jos luonnonsuojelualue alueen omistajan aloitteesta lakkautetaan tai rauhoitusmääräyksiä olenaisesti heikennetään, on usein pidettävä oikeudenmukaisena ja valtion varainkäytön kannalta perusteltuna, että alueen omistaja maksaa takaisin sen korvauksen, jonka hän rauhoittamisen vastineeksi on saanut tai ainakin osan siitä. Tämän vuoksi pykälän 3 momenttiin sisältyisi säännös, jonka mukaan lakkauttamisen ja rauhoitusmääräysten heikentämisen ehdoksi voidaan asettaa korvauksen takaisin maksaminen. Korvauksella tarkoitetaan tällöin sitä nimellisarvoista rahamäärää, jonka omistaja on aikanaan saanut. Rahan arvon aleneminen samoin kuin korvauksen korkotuotto jäisi omistajan hyväksi. Miten paljon korvauksesta peritään takaisin, jäisi tapauskohtaisesti harkittavaksi ja siinä olisi otettava huomioon muun ohella se aika, jonka alue on ollut rauhoitettuna. Säännöstä tarkennettaisiin lisäämällä maininta, että korvausta ei tulisi periä takaisin, mikäli sitä olisi pidettävä kohtuuttomana. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi, mikäli rauhoituskorvauksen maksamisesta kulunut aika on pitkä aika, tai alueen omistaja olisi korvauksen maksun jälkeen vaihtunut eikä nykyisen omistajan voitaisi katsoa taloudellisesti hyötynneen rauhoituksesta.

Tieto suojelun purkamisesta olisi pykälän 4 momentin mukaisesti tallennettava kiinteistötietojärjestelmään.

63 § Luonnonsuojelualueen heikentämisen hyvittäminen. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin ekologisesta kompensatiosta luonnonsuojelualueiden suojelusta luopumisen tilanteissa. Ekologinen kompensatio olisi perusteltua liittää suojelualueiden suojelusta luopumiseen silloin, kun luopuminen tapahtuu suojelun kanssa ristiriidassa olevan tavoitteen saavuttamiseksi. Suuri osa yksityisistä luonnonsuojelualueista on perustettu valtioneuvoston hyväksymien luonnonsuojeluohjelmien toteuttamiseksi eli tiettyjen luontotyyppien tai elinympäristöjen suojelutavoitteen saavuttamiseksi. Tällaisia luontotyyppien ja elinympäristöjen suojeluohjelmia ovat soidensoojelun perusohjelma (19.4.1979 ja 26.3.1981), lintuvesiensuojeluohjelma (3.6.1982), lehtojensuojeluohjelma (13.4.1989), Mikkelsaarten saariryhmän suojelupäätös (24.8.1989), rantojensuojeluohjelma (20.12.1990) ja vanhojen metsien suojeluohjelma (27.6.1996). Valtio on korvannut maanomistajille suojelusta aiheutuneet taloudelliset menetykset, joten kompensatiovelvollisuuden asettaminen olisi valtion varainkäytön kannalta perusteltua. Sama koskee myös val-

tion omistuksessa olevia luonnonsuojelualueita, jotka on joko siirretty valtion hallinnassa taloudellisen toiminnan ulkopuolelle tai hankittu yksityisiltä maanomistajilta edellä mainittujen suojelutavoitteiden toteuttamiseksi. Valtion talouden kannalta tällaisen luonnonsuojelualan suojelun lakkauttaminen tai rauhoitusmääräysten lieventäminen siten, että alueen luonnonarvoja sallittaisiin heikennettävän tarkoittaisi, että alueen hankintaan käytetyt varat menisivät hukkaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto on korostanut Natura 2000 -verkoston säännöksiä tarkastellessaan, että valtiontalouden kannalta olisi tärkeää, että kompensointivelvollisuus kohdistuu sille taholle, joka on vastuussa heikentämisestä yleisen "aiheuttaja maksaa" -periaatteen mukaisesti (Valtiontalouden tarkastusvirasto. Natura 2000 -verkoston valmistelu. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 140/2007 s. 9, 168–169).

Suojelualan lakkauttamista ja rauhoitusmääräysten lieventämistä koskevassa päätöksessä määrättäisiin hyvittävästä toimenpiteistä sen mukaan kuin luvussa 11 säädetään.

64 § Itämeren rannikko- ja merialueiden suojelualueverkostoa koskeva erityissäännös. Pykälä olisi uusi. Itämeren suojelusopimuksen ylin päättävä elin, Helsingin komissio, on maaliskuussa 1994 hyväksynyt suosituksen Itämeren rannikko- ja merialueita koskevan suojelualueverkoston kehittämisestä ja hyväksynyt siihen sisällytettäväksi 62 kohdetta, joista kahdeksan Suomesta (HELCOM 15/5). Verkostoa on suosituksen mukaisesti tarkoitus täydentää. Verkoston täydentäminen tulee käytännössä harkittavaksi samassa yhteydessä, kun valmistellaan ja täydennetään Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa. Tästä syystä laadittaessa ehdotusta Itämeren alueen suojelualueverkostoon sisällytettävistä alueista, noudatettaisiin samaa menettelyä kuin Natura 2000 -verkostoa koottaessa. Alueen kuuluminen Itämeren alueen suojelualueverkostoon ei aiheuta muita kansainvälisiä velvoitteita, kuin että suojelualan merkittävästä pienentämisestä tai sen suojelumääräysten merkittävästä heikentämisestä olisi ilmoitettava Helsingin komissiolle ja varattava sille tilaisuus tulla kuulluksi. Komission lausunto ei ole jäsenvaltiota sitova. Komission kuulemisesta on tarkoitus säätää asetuksella.

7 luku Luontotyyppien suojelu

Luontotyypit ovat luonnon monimuotoisuuden kattavin taso ja niiden suojelu turvaa useita, osin toisistaan riippuvaisia saman elinympäristön eliölajeja kestävästi. Elinympäristöjen heikkeneminen on myös lajien uhanalaisuuden tärkein syy. Luontotyyppien suojelulla turvataan parhaiten Suomen luonnon alueellista ja ekologista vaihtelua, luontokohteiden kytkeytyvyyttä ja luonnon kestävyttä muuttuvissa oloissa.

Nykyinen luonnonsuojelulain 4 luvun mukainen luontotyyppisuoja perustuu erityisesti laissa määriteltujen luontotyyppien rajauspäätösmenettelyyn. Olemassa oleva menettely on osoittautunut suojelun toimivuuden ja tehokkuuden kannalta puutteelliseksi. Käytännössä rajauspäätöksiä on tehty varsin vähän, ja kun rajauspäätöksen valmisteluun ei liity toimenpidekieltoa, voidaan luontoarvot menettää vielä rajauspäätöstä valmisteltaessa. Vaikka olemassa oleva viranomaisharkintaan perustuva rajauspäätösmenettely sopii joillekin luontotyypeille, se on osoittautunut ainoana keinona riittämättömäksi ja heikosti kustannustehokkaaksi tavaksi turvata luontotyyppijä. Sen rinnalle tarvitaan laajempaa ja paremmin vaikuttavaa luontotyyppisuojelun keinovalikoimaa.

Luontotyyppien suojelu voi tapahtua myös muilla luonnonsuojelulain sisältämällä keinoilla, kuten luonnonsuojelualan perustamisella. Myös luonnonsuojelusuunnittelua koskevassa luvussa 3 tarkoitetuilla ohjelmilla voidaan edistää luontotyyppien suojelua. Eräät tässä luvussa tarkoitetuista luontotyypeistä sisältyvät luontodirektiivin liitteeseen I yhteisön tärkeinä pitämistä luontotyypeistä, ja niitä edustavia alueita sisältyy Suomen Natura 2000 -verkostoon.

65 § *Uhanalaiset luontotyypit.* Uudessa pykälässä säädettäisiin asetuksessa erikseen luetteloitavien uhanalaisten luontotyyppien määrittelyn perusteista. Toisin kuin lajisuojelun osalta on tilanne, uhanalaisia luontotyyppiejä ei ole yksilöity lainsäädännössä. Tähän ei ollut voimassa olevan lain säätämisen aikaan edellytyksiä eikä siihen nähty tuolloin tarvetta. Kuten edellä on todettu, tietämys luontotyypeistä ja niiden uhanalaisuudesta on nyt olennaisesti parempi ja edellytykset luontotyyppien suojeluun ovat olemassa.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan annettavaksi asetuksenantovaltuus, joka mahdollistaisi luontotyyppien luetteloinnin ja määrittelyn perusteiden antamisen valtioneuvoston asetuksella vastaavalla tavalla kuin uhanalaiset lajit luetteloidaan voimassa olevan lain 46 §:n mukaan asetuksella. Luontotyyppien esiintymien määrittelyä ja rajauskäytäntöä olisi asetuksella tarpeen tarkistaa kattamaan riittävän laaja-alainen ekologinen kokonaisuus, jotta luontotyypin ominaispiirteet voidaan turvata pitkällä aikavälillä myös muuttuvassa ilmastossa. Yleisperiaatteena tulisi olla toiminnallisen ekologisen kokonaisuuden aikaansaaminen, jotta maaston muodot ja vesitalous sekä mahdollisesti luontaisesti kehittyvät tai ennallistamiskelpoiset osat luontotyypin välittömästi lähiympäristöstä otettaisiin huomioon.

Valtioneuvoston asetukseen sisällytettäisiin suojelun kannalta tarkoituksenmukaiset ja suojelua tarvitsevat uhanalaiset luontotyypit. Nykyisin luonnonsuojeluasetuksen 10 §:ssä määritellään voimassa olevan lain 29 §:ssä suojellut luontotyypit. Asetuksen luontotyyppiluettelo saatettaisiin ajan tasalle valtioneuvoston asetuksella viipymättä koko maata koskevan luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin valmistuttua tai useamminkin, jos esimerkiksi tietyn luontotyyppiryhmän osalta laaditaan erillinen arviointi lyhyemmässä ajassa. Arviointeja on tarkoitus tehdä kymmenen vuoden välein noudattaen Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton IUCN:n ohjeistusta. Ympäristöministeriö laatisi momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan ehdotuksen asetuksen tarkistamisesta viimeisimmän Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella määrääjässä eli viimeistään kahden vuoden kuluessa arvioinnin valmistumisesta. Menetely vastaisi sitä, mitä 76 §:n 1 momentissa säädettäisiin uhanalaisista eliölajeista.

Uhanalaisiksi määriteltäviä luontotyyppiejä arvioidaan olevan yhteensä noin 80 kappaletta. Elinympäristöittäin ne jakautuisivat alustavasti seuraavasti: Itämeri 9, Itämeren rannikko 10, sisävedet ja rannat 8, suoyhdistymätyypit ja kehityssarjat 10, suotyyppiryhmät 21, metsät 7, kalliot 4, perinnebiotoopit 12 ja tunturit 7 kappaletta. Kaikki uhanalaisiksi määriteltävät luontotyypit kuuluvat viimeisimmän uhanalaisuusarvioinnin mukaan uhanalaisuusluokkiin vaarantunut (VU), erittäin uhanalainen (EN) tai äärimmäisen uhanalainen (CR).

Luontotyypin säätämällä uhanalaiseksi olisi myös vaikutusta lain 19 §:ssä tarkemmin säädetyn viranomaisten seurantavelvoitteen noudattamiseen, mikä kohdistuu osaltaan erityisesti uhanalaisiin luontotyyppisiin. Seurannasta saatujen tietojen perusteella olisi ryhdyttävä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin luontotyypin suojelutason parantamiseksi.

66 § *Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä.* Uudessa pykälässä säädettäisiin 65 §:ssä uhanalaisiksi määriteltyjen luontotyyppien huomioon ottamisesta lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä. Ehdotus selkeyttäisi uhanalaisten luontotyyppien oikeustilaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. Pykälä olisi uusi.

Luontotyyppien uhanalaisuusarviointien yhteydessä laadittujen arvioiden ja tutkimusten mukaan avainasemassa luontotyyppien suojelun vahvistamisessa on niiden parempi huomioiminen maankäytön suunnittelussa ja luonnonvarojen hyödyntämisessä. Merkittäviä luonnonympäristöön vaikuttavia päätöksiä tehdään erityisesti ympäristönsuojelulain, vesilain, kaivoslain ja maa-aineslain mukaisessa lupapäätöksenteossa sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Näissä ympäristöön vaikuttavaa toimintaa ohjaavissa laeissa on jo itsessään

sääntelyä luonnonarvojen huomioon ottamisesta lakien mukaisessa päätöksenteossa. Uhanalaisien luontotyyppien aiempaa selkeämpi huomioonottamisvelvoite luonnonsuojelulaissa muodostaisi vastinparin muun lainsäädännön mukaisille luontoarvojen turvaamisen edellytyksille. Huomioon ottamisvelvoite ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä yksin voisi olla luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä, mutta edellyttäisi viranomaiselta aiempaa selvemmin harkintaa päätöksenteon yhteydessä. Tämä tarkoittaisi käytännössä viranomaisen perusteluvuorotetta siitä, miten lupapäätöksessä tai kaavassa on otettu huomioon uhanalaiset luontotyypit.

Velvoite ei koskisi toimintaa, joka ei perustu viranomaisen myöntämiin lupiin, kuten esimerkiksi metsänkäyttöilmoituksiin perustuvaa metsätalouden harjoittamista taikka tavanmukaista maatalouden harjoittamista. Ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyt rajattaisiin selvyuden vuoksi velvollisuuden ulkopuolelle. Lupien ja suunnitelmien hyväksymismenettelyihin kuuluvan lausuntomenettelyn yhteydessä alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja valtion maiden kyseessä ollen myös Metsähallitus toisivat osaltaan esiin tietoja niistä uhanalaisista luontotyypeistä, joihin hankkeella tai suunnitelmalla voisi olla vaikutusta. Velvoitteen toteuttamiseksi viranomaisen hyödyntäisi tarvittavien tietojen saamiseksi myös 13 luvussa tarkoitettua luonnonsuojelun tietojärjestelmää.

Pykälän 1 momentissa säädetään 65 §:ssä tarkoitetun uhanalaisen luontotyypin huomioonottamisvelvollisuudesta lupamenettelyssä. Viranomaisen velvollisuus ottaa uhanalaiset luontotyypit huomioon koskisi momentin mukaan ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaisissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamisilupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhtonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa. Uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuus olisi siten kytketty eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetussa laissa (764/2019) tarkoitettujen lupien soveltamisalaan. Vaikka lupien yhteensovittamista koskeva laki jättää toiminnanharjoittajalle valinnan yhteensovittamiseen ryhtymisestä, sen tarkoitus on mahdollisuuksien mukaan sovittaa yhteen eri lakien mukaista lupahakemusten käsittelyä. Tässä momentissa tarkoitettua uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamisen tarkoituksena on osaltaan korostaa uhanalaisten luontotyyppien merkitystä ja täsmentää muuhun sääntelyyn sisältyvien, luontoarvoja koskevien lupaedellytysten soveltamista. Kyse ei siten olisi uudesta tai itsenäisestä luvan ja kaavan hyväksymistä koskevasta edellytyksestä, vaan uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen perustuisi jo olemassa olevaan muuhun ympäristölainsäädäntöön. Tästä syystä myös luonnonsuojelulain huomioon ottamista koskevan velvoitteen soveltamisala on perusteltua kytkeä näihin lupamenettelyihin, jotta lupa-asioiden käsittely olisi mahdollisimman yhdenmukaista ja sujuvaa.

Esimerkiksi voimassa olevan ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminnasta aiheudu merkittävää haittaa luonnolle ja sen toimintoille tai sen vaaraa taikka erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista. Vaikka nimenomaista huomioon ottamiseen velvoittavaa säännöstä ei luonnonsuojelulaissa tai ympäristönsuojelulaissa suhteessa uhanalaisiin luontotyyppeihin ole ollut, on lupakäytännössä jo nyt selvitetty toiminnan vaikutuksia uhanalaisiin lajeihin ja luontotyyppeihin. Tältä osin on luonnollisesti otettava huomioon ympäristönsuojelulain soveltamisala, joka on turvetuotannon sijoittamista lukuun ottamatta rajattu vain ympäristön pilaantumiseen. Vastaavasti voimassa olevan vesilain lupaharkinta perustuu lähtökohtaisesti yleiseen intressivertailuun, jossa on otettava huomioon muun ohella myös esimerkiksi uhanalaisille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvat vaikutukset. Maa-aineslain soveltamisala on osin rajatumpi, mutta sen voi katsoa edellyttävän myös uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioon ottamisen, siltä osin kuin ne voidaan katsoa esimerkiksi lain 3 §:ssä tarkoitetuiksi erikoisiksi luonnonesiintymiksi tai sellaisiksi luonnonolosuhteiksi, joihin voi kohdistua huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia. Myös kaivoslain mu-

kaisissa malmisetsintä- ja kaivoslupien edellytyksissä on lain 3 §:n mukaisesti edellytetty luontoarvojen huomioimista. Tässä pykälässä tarkoitettu uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamisen velvollisuus toteutuu siten näiden, jo voimassa olevien säännösten kautta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa tarkoitettujen lupamenettelyiden lisäksi myös maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa olisi otettava huomioon 65 §:ssä tarkoitettujen uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen. Velvoite koskisi siten vain maakunta-, yleis- ja asemakaavaa, ei sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lupia. Samaan tapaan kuin 1 momentissa tarkoitettujen lakien kohdalla, myös voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla yhtenä sisältövaatimuksena maakuntakaavassa (28 §) ja yleiskaavassa (39 §) on luonnonarvojen vaaliminen. Asemakaavalta puolestaan edellytetään (54 §), että luonnonympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavan vaikutusarviointia koskevassa ohjeessa (Vaikutusten arviointi kaavoituksessa, Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006, s. 35) edellytyksiä on osaltaan tarkennettu siten, että arviointiin tulisi kuulua ”kasvi- ja eläinlajit, luonnon monimuotoisuus: esimerkiksi suojellut luontotyyppit ja uhanalaisten lajien esiintymispaikat, luonnontilaisten alueiden koko, määrä, laatu ja yhtenäisyys”. Kaavan sisältövaatimukset edellyttävät siten luontoarvojen huomioon ottamista ja samalla niiden selvittämistä osana kaavan valmistelua.

Ehdotettava huomioonottamisvelvoite sekä määrittelyissä lupamenettelyissä huomioon otettavien uhanalaisten luontotyyppien luetteloiminen valtioneuvoston asetuksessa parantaisivat menettelyn ennakoitavuutta toiminnanharjoittajan kannalta ja oletettavasti kohdistaisivat menettelyihin liittyviä selvittämistarpeita aiempaa selkeämmin.

67 § Suojellun luontotyypin rajauspäätös. Pykälässä säädettäisiin osin voimassa olevan lain 29 §:ää vastaavasti tietyistä suojeltavista luontotyypeistä, joiden säilymiselle tärkeän esiintymän hävittäminen tai heikentäminen olisi kielletty. Kuten nykyisinkin, kieltö tulisi voimaan vasta, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt suojellun luontotyypin esiintymän rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Nämä luontotyyppit ovat kaikki myös lain 65 §:ssä tarkoitettuja uhanalaisia luontotyyppiejä.

Voimassa olevan luonnonsuojelulain 29 §:ssä todetaan nykyisin suojellut luontotyyppit, jotka kaikki ovat tällä hetkellä uhanalaisia. Nykyisessä luontotyyppisuojelusäännöksessä nimetyt ja luonnonsuojeluasetuksessa tarkemmin määritellyt luontotyyppit on syytä tarkistaa ja tarvittaessa ajantasaistaa sekä tarkentaa rajausperusteiden ja määritelmien osalta. Tarkennuksen tarvetta on esimerkiksi jalopuumetsiköiden ja tervaleppämetsien (voimassa olevassa laissa tervaleppäkorpien) määritelmässä. Ketojen osalta suojellun luontotyypin määritelmä laajenisi kattamaan useampia ketoluontotyyppiejä kuin voimassa olevassa laissa mainitut katajakedot, joka ei ole nykyään käytetyn uhanalaisuusluokittelun mukainen luontotyyppi.

Nykyisessä laissa suojeltaviksi luontotyypeiksi on nimetty lehdesniityt ja maisemapuut. Lehdesniityt ovat Manner-Suomessa erittäin harvinaisia ja ne sijaitsevat luonnonsuojelualueilla. Hyvästä suojelutilanteesta huolimatta lehdesniittyjen säilyttäminen laissa on kuitenkin johdonmukaista, sillä ne täyttävät kaikilta osin suojeltavan luontotyypin edellytykset. Periaatteessa luonnonsuojelualueen suojelusta voidaan joissakin tapauksissa luopua, jolloin alueella olevan lehdesniityn suojelun jatkaminen tulisi vielä harkittavaksi erikseen. Maisemapuu ei ole määritelmän mukainen luontotyyppi, vaikka yksittäinen suuri puu onkin usein lukuisten harvinaisten tai uhanalaisten lajien elinympäristö. Koska sen suojelun perusteena kuitenkin on pääasiassa maisemansuojelu, ehdotetaan maisemapuiden suojelu siirrettäväksi maisemansuojelua ja hoitoa koskevaan lukuun.

Suojellut luontotyytit ovat harvinaisia ja usein pinta-alaltaan pieniä, mutta silti arvokkaita luonnon monimuotoisuudelle. Pykälän 1 momentin mukaan suojeltavia kohteita olisivat uhanalaiset sekä määrällisesti tai laadullisesti heikentyvät ja monimuotoisuudeltaan erityisen arvokkaat luonnontilaiset tai luonnontilaiseen verrattavat luontotyytit. Pykälän 2 momentin mukaan suojellun luontotyypin säilymiselle tärkeän esiintymän hävittäminen tai heikentäminen olisi kielletty, joten suojele kohdennettaisiin kyseisen luontotyypin edustavimpiin esiintymiin. Suojelun tavoitteena on säilyttää luontotyyppien ominaispiirteet ja niille ominainen eliölajisto, johon sisältyy useita uhanalaisia ja vaateliaita eliölajeja. Suojelun tavoitteena ei kuitenkaan ole kohteiden koskemattomuus, vaan monien luontotyyppien säilyminen edellyttää jatkuvaa hoitoa ja käyttöä. Luontotyyppien ominaispiirteet ovat erilaisia, joten suojelun vaikutus alueen käyttöön tulee arvioida tapauskohtaisesti. Kuten nykyisinkin, suojele koskisi vain sellaisia luontotyyppijä, jotka ovat luonnontilaisia tai siihen verrattavia. Luonnontilaisuudella tarkoitetaan sitä, että kohteen ominaispiirteet ovat muodostuneet pitkälti luontaisesti. Luonnontilaiseen verrattavilla alueilla tarkoitetaan alueita, joilla luontotyypin ominaispiirteet ovat voineet muodostua aiemman ihmistoiminnan, kuten esimerkiksi laidunnuksen tai niittämisen kautta. Perinnebiotooppien ohella luonnontilaiseen verrattavia alueita voivat olla myös muut luontotyytit tilanteissa, joissa luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät luontotyypin ominaispiirteet ovat säilyneet, vaikka luontotyypin esiintymään on voinut kohdistua ihmisen toiminnan vaikutuksia.

Suojeltuja luontotyyppijä olisi ehdotuksen mukaan 10. Niistä nykyisen lain suojelemia on seitsemän, joista kahden määritelmää ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi. Lakiin ehdotettaisiin kolmea uutta suojeltua luontotyyppiä. Suojeltuja luontotyyppijä olisivat hiekkarannat, jalopuumetsiköt, pähkinäpensaikot, tervaleppämetsät, merenrantaniityt, lehdesniityt, kedot, rannikon metsäiset dyynit, sisämaan tulvametsät ja harjumetsien valorinteet. Samassa yhteydessä vesilain 2 luvun 11 §:n eräiden vesiluontotyyppien suojeleu koskevaan säännökseen lisättäisiin uusina luontotyyppinä meriajokaspohjat ja suojaisat näkinpartaispohjat. Näiden luontotyyppien suojeleu on tarpeen vahvistaa ja niiden ominaispiirteiden vuoksi on perusteltua, että sääntely toteutetaan vesilain nojalla.

Pykälän 3 momentin mukaan 2 pykälässä tarkoitettu kielto tulisi voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi päätöksellään (luontotyypin rajuuspäätös) määritellyt suojellun luontotyypin esiintymän rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tehdä rajuuspäätöksen omasta aloitteestaan, tai alueen omistaja voisi sitä pyytää. Pykälän 4 momentin mukaan luontotyypin rajuuspäätös olisi esiintymän turvaamiseksi voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättäisi, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Lisäksi päätöksestä olisi tehtävä merkintä kiinteistörekisteriin, jotta tieto rajuuspäätöksestä olisi helposti saatavissa esimerkiksi kiinteistökaupan yhteydessä tai muutoin alueella tai sen lähellä toimenpiteitä suunnittelevalle. Luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset, kuten esiintymispaikan rajaukset, merkitään myös 116 §:ssä tarkoitettuun luonnonsuojelun tietojärjestelmään.

Suojelutoimien johdosta luontotyypin tila voi merkittävästi parantua, tai joissain tilanteissa sen suojeleuarvot voivat hävitä. Muutosten huomioimiseksi pykälän 5 momentissa säädettäisiin suojeleu lakkauttamisesta. Jos rajuuspäätöksellä määritelty suojellun luontotyypin esiintymä olisi menettänyt merkityksensä luontotyypin suotuisan suojeleuason saavuttamiselle tai säilyttämiselle, voitaisiin esiintymän suojeleu lakkauttaa. Tämä olisi mahdollista tilanteessa, jossa luontotyypin rakenne on täysin muuttunut, hydrologia vakavasti häiriintynyt, suuri osa luonteenomaisesta lajistosta hävinnyt, eliöyhteisö köyhtynyt tai muodostuu suurelta osin epätyypillisestä lajistosta taikka luontotyyppi on uhanalaisuusarvioinnin mukaan hävinnyt tai romahtanut. Esi-merkkinä tilanteesta, jossa esiintymä olisi menettänyt merkityksensä, voidaan mainita luhtaisen tervaleppämetsän kuivuminen ja kuusettuminen esiintymän ulkopuolella tapahtuneen rakenta-

misen aiheuttaman pohjavedenpinnan pysyvän aleneman vuoksi. Tällöin luontotyypille ominainen kasvillisuus muuttuu, vaateliias lajisto häviää, tervalepät kuolevat ja niiden uudistuminen estyy muutoksen vuoksi. Lakkauttamisen edellytyksiä arvioitaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon mahdollisuudet hoitotoimin palauttaa luontotyyppin esiintymän ominaispiirteet. Ennen suojelun lakkauttamista olisi siten syytä määrittää, voidaanko luontotyyppin esiintymän tila palauttaa hoidolla tai ennallistamisella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tehdä lakkauttamista koskevan päätöksen omasta aloitteestaan, tai alueen omistaja voisi sitä pyytää.

68 § Tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskiello. Uudessa pykälässä säädettäisiin tiettyjen uhanalaisten luontotyyppien heikentämiskiellosta, joka olisi voimassa suoraan luonnonsuojelulain nojalla. Eräiden luontotyyppien säilymisen on arvioitu edellyttävän niiden harvinaisuuden ja haavoittuvuuden vuoksi esiintymien suoraan lain nojalla voimaantulevaa suojaa erotuksena rajausmenettelystä, jossa tarvitaan viranomaisarkintaa luontotyyppin merkityksellisyyden ja esiintymän edustavuuden toteamiseksi. Näiden luontotyyppien osalta ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi suojelukategoria tiukasti suojellut luontotyypit. Tiukasti suojellun luontotyyppin luontotilan ja ominaispiirteiden vaarantaminen olisi kielletty. Koska myös tiukasti suojellut luontotyypit voivat hyötyä hoitotoimista, niiden ominaispiirteitä ylläpitävät viranomaisen määrittelemät hoito- ja kunnostustoimet eivät ole kiellettyjä. Nämä luontotyypit ovat kaikki myös lain 65 §:ssä tarkoitettuja uhanalaisia luontotyyppisiä

Heikentämiskiello soveltuisi erityisesti sellaisille uhanalaisille luontotyypeille, jotka ovat helposti tunnistettavissa tai joiden kohteet voidaan osoittaa avoimissa tietojärjestelmissä ja -rekistereissä. Tällaisia luontotyyppisiä ovat kalkki- ja serpentiinikalliot, -kivikot ja -soraikot sekä rannikon avoimet dyynit. Kalkki- ja serpentiinikalliot on uhanalaisuutensa osalta luokiteltu vaarantuneiksi ja rannikon avoimet dyynit erittäin uhanalaisiksi. Kalkki- ja serpentiinikallioilla elää runsaasti uhanalaista kasvilajistoa, ja ne ovat alttiita tuhoutumaan täydellisesti jo pienissä rakennus- tai muissa niihin kohdistuvissa hankkeissa.

Tiukasti suojeltujen luontotyyppien esiintymien yhteispinta-alaksi arvioidaan 1 650–2 150 hehtaaria. Näistä kalkkikallioita on 500–1 000 hehtaaria, josta 279 hehtaaria on suojeltu METSO-ohjelmassa. Serpentiinikallioita-, kivikoita ja sorakoita arvioidaan olevan 150 hehtaaria, josta 40 % (60 hehtaaria) sijoittuu luonnonsuojelualueille. Rannikon avoimia dyynejä on arviolta 1 000 hehtaaria, ja näistä 40 % sijoittuu luonnonsuojelualueille. Lähtökohtaisesti tiukasti suojellut luontotyypit ovat pienialaisia: Serpentiinikallioesiintymien keskikooksi arvioidaan 0,5 hehtaaria, dyynien 9 hehtaaria.

Jotta maanomistaja ja muut luonnon käyttäjät voisivat ottaa heikentämiskiellon huomioon, se säädettäisiin tulevaksi voimaan, kun viranomaisen on tallentanut tiukasti suojellun luontotyyppin esiintymän sijaintia koskevan tiedon 13 luvussa tarkoitettuun viranomaisen ylläpitämään avoimeen tietojärjestelmään ja se on nähtävissä kiinteistötietojärjestelmässä. Tämä sääntelyehdotus ottaisi huomioon myös jatkuvasti lisääntyvän tiedon kyseisistä uhanalaisista luontotyypeistä. Samalla toteutettaisiin lain 1 luvussa mainittua selvilläoloa. Pykälään ehdotettujen kallioluontotyyppien osalta tutkimushankkeessa vuosina 2010–2012 on kartoitettu eteläisen Suomen kohteet. Kartoitusten taustalla on kallioperää koskeva GTK:n (esimerkiksi GEOYDIN – paikkatieto kalkki- ja serpentiinikallioiden paljastumista) ja ympäristöhallinnon yhteistyössä kokoama tieto, jonka perusteella potentiaalisten kohteiden määrä on tiedossa. Kartoituksia jatketaan parhaillaan tutkimushankkeessa, jossa niistä kootaan tarkka biologinen tieto sekä tiedot kohteiden yleisestä tilasta ja uhkista. Tarkennetut kohteiden rajaukset ja syntynyt luontotieto talletetaan olemassa olevaan Suomen ympäristökeskuksen paikkatietojärjestelmään.

Ehdotus olisi heikentämiskiellon osalta rinnasteinen suhteessa metsälakiin ja vesilakiin. Voimassa olevassa metsälaiissa ja vesilaiissa – jotka osaltaan sisältävät luontotyyppien suojelun

sääntelyä – luontotyyppien suoja perustuu suoraan lain perusteella asetettuun heikentämis- tai muuttamiskieltoon. Ehdotus yhtenäistäisi luontotyyppien suojelusäännöksiä myös suhteessa luonnonsuojelulain lajisuojelusääntelyyn. Myös korvausten osalta noudatettaisiin vastaavaa menettelyä kuin lajien suojelua koskevassa voimassa olevan lain 53 pykälässä.

69 § Poikkeaminen luontotyyppien suojelusäännöksistä. Pykälään koottaisiin poikkeukset luovussa ehdotetuista uhanalaisten luontotyyppien suojelua koskevista säännöksistä. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin nykyisen lain 31 §:ää kuitenkin siten, että siihen lisättäisiin rajauspäätösmenettelyn ohelle edellä pykälässä 68 ehdotettava tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskielto.

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi myöntää poikkeuksen edellä 67 §:n 2 momentissa säädetystä kiellosta ja 68 §:n 2 momentin heikentämiskiellosta, jos kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyyppin suojelesta estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Käytännössä poikkeamisen edellytyksiä on siten säädetty kaksi: suojelutavoitteiden vaarantuminen tai yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen estyminen. Jälkimmäistä yleisen edun edellytystä on täsmennetty siten, että poikkeusta ei voida myöntää, jos hankkeelle tai suunnitelmalle on teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa oleva vaihtoehto. Tällä tarkoitetaan käytännössä kohtuullisin kustannuksin toteuttamiskelpoista hanketta tai suunnitelmaa.

Ensimmäisen poikkeusedellytyksen perusteella jokin toimenpide voitaisiin siten sallia, kunhan kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet kokonaisuutena tarkastellen eivät ratkaisun kautta huomattavasti vaarantuisi. Kyse olisi suojeltavan luontotyyppin suojelutavoitteen vaarantumisen kokonaisarviosta, jossa olisi otettava huomioon luontotyyppin yksittäisen esiintymän ohella sen suhde koko luontotyyppin suojelun tavoitteisiin. Arvioinnissa olisi tältä osin kiinnitettävä huomiota myös tämän lain 1 §:n 2 momentissa säädettyyn suotuisan suojelutason tavoitteeseen. Tällöin arviointiin voisi vaikuttaa esimerkiksi se, että luontotyyppi on alueella poikkeuksellisen harvinainen ja siellä olevien esiintymien turvaaminen on erityisen tärkeää. Toisaalta luontotyyppin tavanomaista suurempi alueellinen runsaus voisi puoltaa poikkeuksen myöntämistä. Kokonaisarvioinnin kannalta lähtökohtana kuitenkin tulisi olla, että luontotyyppin suojelutaso säilyy suotuisana poikkeuksen jälkeenkin, tai ainakaan poikkeaminen ei saisi vaikuttaa kielteisesti suotuisan suojelutason saavuttamiseen.

Pykälässä määritellyn toisen poikkeamedellytyksen osalta tarkoitetaan sitä, että toimenpide voitaisiin sallia, jos luontotyyppin suojelesta estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Tältä osin huomiota tulisi kiinnittää siihen, onko hanketta tai suunnitelmaa pidettävä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä. Poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä täsmennettäisiin lisäksi lieventämishierarkialla siten, ettei hankkeelle tai suunnitelmalle olisi olemassa muuta teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa. Lieventämishierarkian mukaan luonnonarvoille aiheutuvan heikennyksen hyvittämisen tulee olla viimesijainen keino, kun haittaa ei voida välttää eikä ei-vältettävää haittaa lieventää, ja se tulee kysymykseen vain niin sanotun jäännöshaitan osalta. Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa lieventämishierarkia on suorasanaisesti sisällytetty luonto- ja lintudirektiivien lajien osalta suojelusta poikkeamiseen, sillä luonto- ja lintudirektiivien poikkeussäännökset edellyttävät, että ei ole olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua. Natura 2000 -alueiden osalta on luonnollisesti otettava huomioon 40 §:stä johtuvat rajoitukset.

Epäsuorasti vaatimus toteuttamiskelpoisen vaihtoehdon puuttumisesta koskee kuitenkin kaikkia niitä poikkeussäännöksiä, joissa edellytetään, että suojelesta estää yleisen edun kannalta (useim-

miten erittäin) tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen, kuten yksityisen luonnonsuojelun lakkauttaminen ja rauhoitusmääräysten lieventäminen (62 §) ja tässä pykälässä tarkoitettu luontotyypin suojelusta poikkeaminen (67–68 §). Oikeuskirjallisuudessa (Kuusiniemi K., Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede–Jurisprudentia 2001 s. 155–306, s. 179; Suvantola L.–Similä J., Luonnonsuojeluoikeus. Edilex Libri 2011, s. 253–254) on todettu, että vaatimus yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen estymisestä sisältää periaatteessa myös implisiittisen teknis-taloudellisen vaihtoehdottomuusvaatimuksen, koska muuten suojelu ei ”estä” hankkeen toteuttamista. Nykyisen lain osalta esimerkiksi eduskunnan ympäristövaliokunta (YmVm 8/1996 vp) lausui vuonna 1996: ”lainvoimaista kaavaa on pidettävä yleensä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä... (T)ällöinkin on ennen poikkeamisvallan käyttämistä selvitettävä, voidaanko kaavan ja luontotyyppien tavoitteet saavuttaa kaavaa muuttamalla”. Lieventämishierarkian toteuttamiseksi ja vallitsevan soveltamiskäytännön mukaisesti on perusteltua selkeyttää luonnonsuojelulakiin sisältyvää yleisen edun vaatimusta siten, että, poikkeusta edellyttävälle hankkeelle tai suunnitelmalle ei tule olla olemassa teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa. Tämä ei tosiasiaa muuttaisi oikeudellista tilannetta, mutta selkeyttäisi säännöstä ja varmistaisi yhdenvertaisen päätöksenteon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten soveltamiskäytännössä poikkeamisen viimesijaisuus on jo vakiintunutta tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Vaihtoehtoisen toteutustavan arvioinnin osalta on huomioitava, että sen tulee olla sekä teknisesti että taloudellisesti toteutettavissa. Näin ollen molempien edellytysten on täytyttävä, jotta vaihtoehto voidaan ottaa poikkeamisen edellytysten harkinnassa huomioon.

Lisäksi on kiinnitettävä huomiota poikkeamisen ajankohtaan. Poikkeamislupaa voitaisiin hakea, kun hanke on riittävästi yksilöity ja poikkeamisluvan edellytysten harkintaan on riittävät selvitykset. Esimerkiksi kaavoituksen osalta suunnitteluvaiheen tulisi olla poikkeamisen edellytysten arvioinnin kannalta riittävän yksityiskohtainen, jotta voitaisiin sulkea pois sellaiset toteutusvaihtoehdot, jotka eivät edellytä luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen hakemista. Poikkeamista ei tulisi hakea niin aikaisessa vaiheessa, että pykälässä tarkoitettujen edellytysten täytymistä ei voida arvioida.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, joka koskee ekologista kompensatiota. Mikäli myönnettävällä poikkeuksella sallittavat toimenpiteet heikentäisivät rajauspäätösmenettelyllä suojellun tai tiukasti suojellun luontotyypin esiintymää, 1 momentin mukaisessa päätöksessä olisi samalla velvoitettava heikennyksen aiheuttaja 98 §:ssä tarkoitettuihin hyvittäviin toimenpiteisiin. Tämän lain luvussa 11 säädettäisiin tarkemmin heikentämisen hyvittämisessä noudatettavasta menettelystä ja sen edellytyksistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen poikkeamispäätöksen voimassaolon määräaikaaisuudesta. Koska poikkeamisen edellytyksiä olisi arvioitava suojellun luontotyypin suojelutavoitteiden näkökulmasta, olisi poikkeamispäätöksen voimassaololle tarpeen asettaa määräaika. Luontotyypin suojelun tilanne voisi ajan myötä muuttua, jolloin tietyssä aikana myönnetty poikkeamispäätös ei välttämättä olisi enää ajantasainen. Mikäli toimenpidettä, johon poikkeamista on haettu, ei olisi toteutettu päätöksessä annetun määräajan kuluessa, poikkeaminen raukeaisi. Tämä määräaika olisi päätöksen tekvän viranomaisen tapauskohtaisesti harkittavissa, mutta se ei saisi olla pidempi kuin 10 vuotta kerrallaan.

Pykälän 4 momentin mukaan poikkeusta koskevaan päätökseen voitaisiin liittää myös muita tarpeellisia ehtoja, mikä vastaa nykyistä poikkeamislupakäytäntöä. Ehdot voisivat sisältää hankkeen toteuttamisen kannalta tarpeellisia ajallisia tai alueellisia rajoituksia tai toimia, joita hakijan olisi noudatettava toiminnasta suojeluarvoille aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi.

Pykälän 5 momentissa säädetään poikkeamispäätöksen siirtämisestä. Siirtomahdollisuus saattaa olla joissakin tilanteissa tarpeen, jos myönteisen poikkeamispäätöksen kohteena olevan toimenpiteen toteuttaja tai toimenpiteen toteuttamisen kohteena olevan kiinteistön omistaja vaihtuu. Tällöin siirrosta olisi kuitenkin viipymättä ilmoitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jonka tulisi arvioida siirtämisen asianmukaisuus. Oikeuden aikaisempi haltija vastaisi kaikista päätökseen liittyvistä velvoitteista, kunnes hänen tilalleen olisi hakemuksesta hyväksytty toinen.

70 § Uhanalaisten luontotyyppien hoito. Pykälässä säädettäisiin uhanalaisten luontotyyppien hoidosta. Pykälä olisi uusi.

Luontotyyppien esiintymän säilyminen ja suojeluarvon parantaminen edellyttävät usein aktiivisia hoitotoimia. Suojeluarvojen heikentyminen voi aiheutua esimerkiksi ympäröivän alueen vesiolosuhteiden muutoksista, laskeumasta maahan ja hajakuormituksesta vesistöihin pääsevästä ravinteista ja kiintoaineksesta, ja joskus myös luonnollisesta kasvillisuuden kehityksestä. Ilmastomuutos kiihdyttää luonnossa ilmeneviä muutoksia. Uhanalaisten luontotyyppien hoitoon ehdotetaan mahdollisuutta myöntää tukea tai avustusta ehdotetun lain luvussa 4 säädettävän mukaisesti. Koska maanomistajalla ei välttämättä ole tarvetta tai mahdollisuuksia vastata itse hoitotoimista, ehdotetaan, että luonnonsuojelun valtion viranomainen voisi toteuttaa hoitotoimia suojeltujen ja tiukasti suojeltujen luontotyyppien esiintymillä, mikäli maanomistaja antaa tähän suostumuksensa.

8 luku Eliölajien suojelu

Eliölajien suojelu on keskeinen luonnon monimuotoisuuden oikeudellinen suojeluinstrumentti. Eliölajiston monimuotoisuus köyhtyy edelleen ja tämän negatiivisen kehityksen pysäyttämiseksi on luonnonsuojelulain keinovalikoimaa monipuolistettava. Lain tulisi vastata nykyistä paremmin paitsi nykyhetken ja tulevaisuuden haasteisiin, myös laajaan kirjoon erilaisia uhkia. Tämä koskee erityisesti uhanalaisten lajien suojelua suojelualueiden ulkopuolella tai muutoin lajeja, jotka eivät lukeudu tiukan suojelun alaisuuteen.

Nykyisen luonnonsuojelulain keskeiset eliölajeihin kohdennetut suojelukeinot ovat eläin-, kasvi- ja sienilajien rauhoittaminen sekä lajien elinympäristöjen ja esiintymispaikkojen suojelu. Näiden ohella myös luonnonsuojelualueiden perustaminen, Natura 2000 -verkosto ja muiden luonto- ja lintudirektiivin lajisuojelusäädösten toimeenpano sekä lajien kaupan ja vaihdannan säättely edistävät osaltaan eliölajien suojelua. Voimassa olevan luonnonsuojelulain säädöksiä sovelletaan valtaosaan Suomessa luonnonvaraisina esiintyvistä eläin- ja kasvilajeista, lukuun ottamatta joitakin metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja.

Eliölajien tehokkaan suojelun toteutumisen kannalta on tarpeen selkiyttää nykyistä luonnonsuojelulain eliölajien suojelua koskevaa lukua, vahvistaa uhanalaisten lajien suojaa sekä eriyttää eliölajien kauppaa ja vaihdantaa koskevat säännökset omaksi luvukseksi. Lisäksi on tarpeen lisätä lakiin säännökset muun muassa Suomessa uutena löydettyjen tai tieteelle ennestään tuntemattomien eliölajien suojelusta sekä mahdollistaa ilmastonmuutoksen voimakkaasti uhkaamien uhanalaisten lajien avustettu leviäminen niiden häviämisen estämiseksi. Pyrkimyksenä on myös lähentää eliölajien suojelua koskevaa sääntelyä luontotyyppien suojelun luvun säännöksiin, jotta eliölajien ja luontotyyppien suojelukeinot tukisivat paremmin toisiaan.

71 § Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin eliölajien suojelua koskevan luvun soveltamisalasta. Eliölajien suojelua koskevan luvun soveltamisalaa koskeva erillinen säännös olisi selkeyden

vuoksi tarpeen, sillä osa ehdotetuista luonnonsuojelulain säännöksistä tulisi sovellettavaksi myös joidenkin metsästyslain soveltamisalaan muutoin kuuluvien lajien kohdalla.

Pykälä vastaisi pääasiassa sisällöltään nykyisen lain 37 §:ää kuitenkin siten, että se ei enää jatkossa koskisi lainkaan kalalajeja eikä rapuja. Eliölaajien suojelua koskevan luvun säännöksiä sovellettaisiin Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä luontaisella levinneisyysalueellaan, luonnonvaraisina esiintyviin eläin-, kasvi- ja sienilajeihin, ei siis esimerkiksi kotieläimiin eikä Suomessa luontaisen levinneisyysalueensa ulkopuolella esiintyviin vieraslajeihin. Maamme läpi muuttavat lajit, kuten useat muuttolinnut, ovat Suomessa luontaisella levinneisyysalueellaan luonnonvaraisina esiintyviä lajeja. Sama koskee lajien luontaisen levinneisyysalueen laajenemisen seurauksena meille saapuvia lajeja (niin kutsutut tulokaslajit). Osa maallemme uutena löydettyistä lajeista voi edellyttää esiintymispaikan turvaamista, erityisesti, kun on kyse tieteele ennestään tuntemattomasta lajista (80 § Uusina tavattujen eliölaajien suojelu), sikäli kun kyse ei ole meille kulkeutuneesta vieraslajista. Lisäksi pykälän 1 momentilla selvennettäisiin lain soveltamisalaa metsästyslain ja kalastuslain osalta. Sen mukaan ehdotetun 8 luvun säännöksiä ei sovellettaisi metsästyslain 5 §:ssä lueteltuihin riistaeläimiin ja rauhoittamattomiin eläimiin. Tämän mukaan esimerkiksi saimaannorppa kuuluu 8 luvun soveltamisalaan, koska sitä ei ole mainittu metsästyslain 5 §:n riistaeläinten ja rauhoittamattomien eläinten luettelossa. Tästä pääsäännöstä poiketen 1 momentin toisessa virkkeessä kuitenkin säädettäisiin, että jäljempänä 78 §:ssä tarkoitettuja, Euroopan unionin tärkeinä pitämiä eliölajeja koskevia säännöksiä sovelletaan myös 1 momentissa mainittuihin metsästyslain soveltamisalaan muutoin kuuluviin lajeihin. Nämä lajit ovat karhu, susi (ei poronhoitoalueella), ilves ja saukko. Kalalajien osalta momentissa on viitattu kalastuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan mitä kalastuslaissa säädetään kalasta ja kalastuksesta, koskee myös nahkiaista ja rapua sekä niiden pyyntiä.

Pykälän 2 momentin mukaan myös lajiin alalajiin, rotuun, kantaan ja muotoon olisi vastaavasti sovellettava, mitä 8 luvussa on lajista säädetty. Tältä osin on kiinnitettävä huomiota myös lajien geneettisen monimuotoisuuden turvaamiseen ja sen säilymisen edellytyksiin. Geneettisen monimuotoisuuden huomioon ottamisen vahvistamisen avulla voidaan edistää lajien säilymistä ja parantaa lajien edellytyksiä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin.

Eräissä tapauksissa on tarpeen rauhoittaa lajin jokin alalaji, rotu, kanta tai muoto, vaikka lajiin kokonaisuudessaan ei tarvitse kohdistaa rauhoitustoimenpiteitä. Tämä voi johtua esimerkiksi geneettisen monimuotoisuuden suojelutarpeesta tai muusta vastaavasta syystä.

Pykälän 3 momentin mukaan sienten ja sienilajien osalta olisi vastaavasti noudatettava, mitä 8 luvussa on kasveista ja kasvilajeista säädetty.

72 § Eläin- ja kasvilajien rauhoittaminen. Pykälä osin vastaisi voimassa olevan lain 38 ja 42 §:ssä säädettyä. Pykälässä säädettäisiin tämän luvun soveltamisalaan kuuluvien eläin- ja kasvilajien rauhoittamisesta suoraan lain nojalla. Lisäksi näihin lajeihin kuulumaton eläinlaji tai lain soveltamisalaan kuuluva kasvilaji voitaisiin tarvittaessa rauhoittaa erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 1 momentin mukaan kaikki luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvat nisäkkäät, linnut, matelijat ja sammakkoeläimet olisivat rauhoitettuja. Siten pykälän soveltamisalaa laajennettaisiin aiemmasta laista poiketen myös matelijoihin ja sammakkoeläimiin. Kyytä lukuun ottamatta kaikki Suomessa luontaisella levinneisyysalueellaan luonnonvaraisina elävät matelijat ja sammakkoeläimet ovat rauhoitettuja luonnonsuojeluasetuksella. Nyt myös kyy rauhoitettaisiin tietyin poikkeuksin, jolloin kyseisten eliöryhmien kaikki lajit olisivat Suomessa rauhoitettuja. Tällöin niiden rauhoituksesta olisi muiden selkärankaisten eläinten tapaan johdonmukaista säätää lajiryhminä lain tasolla.

Pykälän 2 momentin nojalla myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu, selkärangattomiin kuuluva eläinlaji tai kasvilaji voitaisiin rauhoittaa asetuksella, jos sen olemassaolo kävisi uhatuksi tai jos rauhoittaminen muusta syystä osoittautuisi tarpeelliseksi. Rauhoitus voisi koskea koko maata tai vain tiettyä osaa siitä. Rauhoittaminen ja sen mahdollinen alueellinen kohdentuminen perustuisi ajantasaiseen tutkimus- ja seurantatietoon ja mahdollisesti tarpeellisiin lisäselvityksiin sekä viranomaisten arvioon lajiin kohdistuvista uhkista. Säännös vastaisi pitkälti nykyisen lain 38 §:ää, mutta sitä ei enää olisi tarve soveltaa matelijoihin ja sammakkoeläimiin. Pykälää ei sovellettaisi myöskään kalalajeihin eikä rapuihin, koska ehdotetun 37 §:n mukaan niistä säädettäisiin jatkossa yksinomaan kalastuslaissa.

73 § Eläinlajien rauhoitussäännökset. Pykälässä säädettäisiin eläinlajien rauhoituksen sisällöstä vastaavasti kuin voimassa olevan lain 39 §:ssä. Pykälä pysyisi lajien yksilöiden tahallisen tappamisen ja häirinnän kieltämisen osalta pitkälti ennallaan. Sen sijaan eläinten pesien tahallisen vahingoittamisen kieltä täsmentyisi joiltain osin nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Lisäksi pykälään lisättäisiin mahdollisuus pihapiirissä esiintyvän tai muutoin ihmiselle tai kotieläimelle vaaraa aiheuttavan kyyn siirtämiseen tai tappamiseen.

Pykälän 1 momentin 1) kohdan mukaan rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahallinen tappaminen ja pyydystäminen olisi kiellettyä, kuten myös voimassa olevassa laissa säädetään. Kielto koskisi vain tahallista toimintaa. Tahallisuuden käsitettä ja sen tulkintaa on tarkasteltu esimerkiksi komission luontodirektiiviä koskevassa tulkintaohjeessa (Natura 2000 –alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset) sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Koska luonnonsuojelulain säännös on muotoiltu niin, että se täyttää luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a-c alakohtien ja lintudirektiivin 5 artiklan vaatimukset, tulkintaohjeella ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä (esimerkiksi C-103/00, C-221/04 ja yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19) on tahallisuuden tulkinnan kannalta merkitystä. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa (esimerkiksi KHO: 2015:124) tahallisuuden edellytyksiä on arvioitu.

Saman momentin 2 kohdan mukaan myös eläinlajien yksilöiden pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen olisi kielletty. Kohdassa tarkoitettu yksilön pesän vahingoittamisen kieltä koskisi vain tosiasiallista pesintäaikaa. Tällä tarkoitetaan käytännössä sitä, että suuri osa lajeista käyttää pesää vain yhden kerran ja rakentaa seuraavana vuonna uuden pesän. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa vahingoittamiskieltoa sellaisiin pesiin, jotka eivät ole enää käytössä. Toistuvassa käytössä olevien pesien suojelusta säädettäisiin erikseen pykälän 3 momentissa. Selvytyden vuoksi on lisäksi syytä todeta, että myös eläinlajin aikuista yksilöä olisi pidettävä 2 kohdassa tarkoitettuna yksilön muuna kehitysasteena. Siten kyseisen kohdan perusteella rauhoitetun eläinlajin yksilön ottaminen haltuun, siirtäminen tai muu tahallinen vahingoittaminen olisi kielletty. Momentin 3 kohdan mukaan kiellettyä olisi myös yleisesti eläinten tahallinen häiritseminen. Pykälässä on vielä täsmennetty, että häirintä olisi kielletty erityisesti sellaisina aikoina, jolloin sen kielteiset vaikutukset voivat olla merkitykseltään huomattavia. Säännös on muotoiltu niin, että se täyttää luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien ja lintudirektiivin 5 artiklan vaatimukset.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa mahdollistettaisiin 1 momentissa säädetyn estämättä pihapiirissä esiintyvän tai muutoin ihmiselle tai kotieläimelle vaaraa aiheuttavan kyyn kiinni ottaminen ja siirtäminen tai tarvittaessa tappaminen, mikäli siirtäminen ei olisi mahdollista. Kyyn esiintyminen talon pihapiirissä saattaa aiheuttaa vaaratilanteita sekä ihmisille että kotieläimille, minkä vuoksi olisi tarkoituksenmukaista sallia pihapiirissä olevan tai muutoin ihmiselle tai kotieläimelle vaaraa aiheuttavan kyyn siirtäminen tai tappaminen. Pykälä koskee kuitenkin vain pihapiiriä, eikä ole laajemmin sovellettavissa. Pihapiirin käsitteen tulkinta nojautuu

lähtökohtaisesti jokamiehen oikeuksiin kuuluvaan kotirauhan suojaamaan alueeseen ja sen määrittely on väistämättä tapauskohtaista. Yksiselitteistä metrimäärää pihapiihin kattamaan alueeseen ei ole, mutta lähtökohtaisesti sillä tarkoitettaisiin talon tai asunnon välitöntä lähiympäristöä. Pihapiirillä voi myös olla erityisiä tunnusmerkkejä, joista tietää, että alue on otettu erityiseen käyttötarkoitukseen.

Pykälän 3 momentti olisi myös uusi ja se täydentäisi 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua eläinlajin yksilön pesän vahingoittamiskieltoa. Sen mukaisesti 1 momentissa tarkoitettu pesän vahingoittaminen olisi kiellettyä pesintäkauden ulkopuolella vain silloin, kun kyse on eläimen itse tekemästä pesästä, jota se käyttää toistuvasti. Siten momentissa selvennettäisiin toistuvasti käytössä olevan, eläimen itse tekemän pesän tahallisen vahingoittamisen kieltoa. Valtaosa lintulajeista rakentaa uuden pesän joka vuosi, eikä niiden lisääntymismenestykselle edellisvuotisen pesän säilymisellä ole siten merkitystä. Kielto koskisi vain eläimen itse rakentamia pesiä, ei esimerkiksi linnunpönttöjä. Kiellon taustalla on tarve säätää eläinten toistuvassa käytössä olevien pesien suojelusta erikseen, täydentämällä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua, vain varsinaista pesintäaikaa koskevaa vahingoittamiskieltoa. Osalle lajeista mahdollisuus käyttää edeltävinä vuosina rakentamia pesiä uudelleen on pesimämenestyksen kannalta merkityksellistä, minkä vuoksi tällaisten pesien suoja on tarpeen. Toistuvaa käyttöä arvioitaessa tulisi siis ottaa huomioon lajin elintavat ja tarve hyödyntää lisääntymisessä aiempina vuosina rakennettuja pesiä.

Pykälän 1 momentissa ja lintudirektiivin 5 artiklassa kielletään lintujen pesien tahallinen vahingoittaminen tai siirtäminen. Näiden säännösten sanamuodoissa ei sinänsä ole suoraa kirjausta, että kyseinen kielto koskisi vain pesimäkautta, mutta voimassa olevan luonnonsuojelulain soveltamis- ja oikeuskäytännön perusteella kiellon on pääsääntöisesti tulkittu koskevan pesimäaikaa. Sen taustalla on lintujen pesimärauhan turvaaminen ja sen myötä pesinnän onnistumisen keskeinen merkitys lintujen elinkierrossa. Lintujen tahallinen häirintä puolestaan on kielletty säädösten mukaan muun muassa erityisesti lisääntymisaikana. Tarkennuksena pesien suojelemaan liittyen voimassa oleva luonnonsuojelulaki määrää suurten petolintujen (lajit tarkennettu luonnonsuojeluasetuksessa 160/1997) pesäpuut, joissa olevat pesät ovat säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä sekä minkä tahansa rauhoitetun linnun asianmukaisesti merkityt pesäpuut rauhoitetuiksi. Euroopan unionin tuomioistuimien on kuitenkin todennut ratkaisussaan (C-252/85), että lintudirektiivin 5 artiklan b ja c kohtien kieltoja on sovellettava ilman ajallisia rajoituksia. Keskeytymätön lintujen elinympäristön suojeleminen on tuomioistuimen mukaan välttämätöntä, koska monet lajit käyttävät uudelleen aiempina vuosina rakentamia pesiä, eikä suojelun rajoittaminen koskemaan vain tiettyä ajanjaksoa ole siten yhdenmukainen direktiivin kiellon kanssa. Pykälän 3 momentissa tarkoitettujen ympärivuotisen kiellon tarkoittamat lajit määriteltäisiin asetuksella. Käytännössä kiellon soveltamisalaan kuuluvia lajeja olisi 74 §:n 2 momentissa määriteltyjen suurten petolintujen lisäksi arviolta noin 20 lajia, kuten kaakkuri, kuningaskalastaja, mustavaris, merimetso, piekana, tunturihaukka ja muutamat muut petolinnut.

Pykälän 4 momentissa kiellettäisiin lisäksi selkärangattoman eläimen sellaiset pyyntikeinot, jotka ovat luonnonsuojelun kannalta haitallisia. Selkärangattomien eläinten pyyntiin eri tarkoituksessa käytettävät menetelmät kehittyvät ja voivat osoittautua käytössä haitallisiksi muiden, kuin varsinaisten kohdelajien osalta. Tämän vuoksi valtioneuvoston asetuksella voisi olla tarpeen kieltää näiden sellaiset pyyntikeinot, jotka todetaan luonnonsuojelun kannalta haitallisiksi.

74 § Pesäpuiden suojeleminen. Pykälässä säädettäisiin suurten petolintujen pesäpuiden suojelusta. Myös nykyisessä laissa, osana 39 §:n eläinlajien rauhoitussäännöksiä, on säädetty petolintujen pesäpuiden suojelusta. Koska kyseinen pesäpuuta koskeva säännös kuitenkin kohdentuu lajien yksilöiden ja pesien sijaan niiden pesäpuuhun, on selkeyden vuoksi perusteltua siirtää säännös omaksi pykäläkseen. Samalla pykälän sanamuotoja on täsmennetty.

Pykälän 1 momentin mukaan suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on toistuvasti käytössä ja selvästi nähtävissä olisi rauhoitettu. Koska pesät ovat kooltaan suuria, ovat ne käytännössä useimmiten myös selvästi nähtävissä. Suurilla petolinnoilla on tyypillisesti vaihtopesiä, joita ne käyttävät toistuvasti, mutta eivät säännöllisellä vuosirytmillä, minkä vuoksi säännöksen sanamuotoa on voimassa olevaan lakiin nähden täsmennetty. Kuten 73 §:n 3 momentissa tarkoitettujen pesien osalta, myös suurten petolintujen pesien osalta pesän käytön toistuvuus perustuisi lajin elintapoihin ja tarpeeseen hyödyntää lisääntymisessä aiempina vuosina rakennettuja pesiä.

Nykyisin suurten petolintujen pesäpuut on useimmiten merkitty puuhun kiinnitettyllä kyltillä, mutta merkinnällä on käytännössä vain informatiivinen merkitys, eikä se ole rauhoituksen edellytys. Merkintä perustuu osaltaan nykyisen 39 §:n 2 momentin muotoiluun, jonka mukaan ”sellainen rauhoitetun linnun pesäpuu, joka on asianmukaisesti merkitty, tai suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä, on rauhoitettu.” Tämä on aiheuttanut käytännössä epätietoisuutta merkinnän oikeudellisesta relevanssista suurten petolintujen kohdalla. Selvyiden vuoksi ehdotettu säännös ei sisällä mainintaa pesäpuun merkitsemisestä, mutta ei myöskään estä informatiivisten kylttien käyttöä jatkossa. Myös muiden rauhoitettujen lintulajien kuin suurten petolintujen kohdalla on tässä ehdotuksessa luovuttu pesäpuun rauhoittamisesta merkitsemällä, koska käytännössä mahdollisuudelle ei ole ollut tarvetta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedossa olevien petolintujen pesäpuiden paikkatietojen tallentamisesta tämän lain 13 luvussa tarkoitettuun luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Tietoa käytetään jo nyt laajasti ja jatkossa ajantasainen tieto rauhoitetuista pesäpuista olisi tarpeen myös 8 §:ssä tarkoitetun selvillälöön toteuttamisen näkökulmasta.

Pykälän 3 momentissa luutelaisiin ne suuret petolinnut, joiden pesiä 1 momentin mukainen rauhoitus koskisi. Suuria petolintuja olisivat maakotka, merikotka, kiljukotka, pikkukiljukotka ja sääksi.

75 § Kasvilajien rauhoitussäännökset. Pykälässä säädettäisiin rauhoitettuja kasveja koskevasta ottamis- ja hävittämiskiellosta. Säännöksen ensimmäinen virke vastaa luontodirektiivin 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan vaatimuksia. Rauhoitus koskisi lisäksi kasvin siemeniä. Säännös vastaisi nykyisen 42.2 §:ssä olevaa kasvilajien rauhoitusta, mutta se siirrettäisiin selvyiden vuoksi omaksi pykäläkseen.

76 § Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä. Uudessa pykälässä säädettäisiin uhanalaisten lajien suojelusta. Uhanalaiseksi arvioitun lajin määrääminen uhanalaiseksi tapahtuisi jatkossakin nykyisen lain tapaan asetuksella. Pykälässä täsmennettäisiin kyseessä olevan valtioneuvoston asetuksen. Menettely vastaisi uhanalaisista luontotyypeistä säädettyä. Lisäksi pykälässä säädettäisiin näiden eliölajien huomioon ottamisesta lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä. Ehdotus selkeyttäisi uhanalaisten lajien oikeustilaa muiden lajien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä.

Samoin kuin luontotyyppien kohdalla on edellä 66 §:n perusteluissa todettu, myös eliölajien uhanalaisuusarviointien yhteydessä on todettu avainasemassa lajien suojelun vahvistamisessa olevan niiden nykyistä parempi huomioiminen maankäytön suunnittelussa ja luonnonvarojen hyödyntämisessä. Pelkästään lajin uhanalaisuudella ei nykyisissä ole välittömiä oikeusvaikutuksia, vaan oikeusvaikutus on kytketty vasta lajin määräämiseen erityisesti suojeltavaksi lajiksi tai luonto- ja lintudirektiivien suoriin vaikutuksiin kyseisten direktiivin kattamiin lajeihin. Uhanalaisten lajien aiempaa selkeämpi huomioonottamisvelvoite viranomaisten ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa on tarpeen ja olisi myös omiaan selkeyttämään oikeustilaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä.

Uhanalaiset lajit ovat erityisiä vaarantuneita luonnonarvoja, joiden asemaa olisi perusteltua vahvistaa säätämällä, että viranomaisen tulee ottaa uhanalaiset lajit huomioon lupia myöntäessään ja suunnitelmia hyväksyessään. Vastaavalla tavalla kuin edellä luontotyyppien kohdalla on todettu, merkittäviä luonnonympäristöön vaikuttavia päätöksiä tehdään erityisesti ympäristönsuojelulain, vesilain, kaivoslain ja maa-aineslain mukaisessa lupapäätöksenteossa sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Näissä ympäristöön vaikuttavaa toimintaa ohjaavissa laeissa on jo itsessään sääntelyä luonnonarvojen huomioon ottamisesta lakien mukaisessa päätöksenteossa. Uhanalaisten lajien aiempaa selkeämpi huomioonottamisvelvoite luonnonsuojelulaissa muodostaisi vastinparin muun lainsäädännön mukaisille luontoarvojen turvaamisen edellytyksille. Huomioonottamisvelvoite ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä yksin voisi olla luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä, mutta edellyttäisi viranomaiselta aiempaa selvemmin harkintaa päätöksenteon yhteydessä. Tämä tarkoittaisi käytännössä viranomaisen perusteluvuorotetta siitä, miten lupapäätöksessä tai kaavassa on otettu huomioon uhanalaiset lajit.

Velvoite ei koskisi toimintaa, joka ei perustu viranomaisen myöntämiin lupiin, kuten esimerkiksi metsänkäyttöilmoituksiin perustuvaa metsätalouden harjoittamista taikka tavanmukaista maatalouden harjoittamista. Ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyt rajattaisiin selvyuden vuoksi velvollisuuden ulkopuolelle. Vastaavasti kuin edellä uhanalaisten luontotyyppien kohdalla on todettu, lupien ja suunnitelmien hyväksymismenettelyihin kuuluvan lausunnonmenettelyn yhteydessä alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja valtion maiden kyseessä ollen myös Metsähallitus toisivat osaltaan esiin tietoja niistä uhanalaisista lajeista, joihin hankkeella tai suunnitelmalla voisi olla vaikutusta. Velvoitteen toteuttamiseksi viranomaisen hyödyntäisi tarvittavien tietojen saamiseksi myös 13 luvussa tarkoitettua luonnonsuojelun tietojärjestelmää.

Pykälän 1 momentin mukaan uhanalaiseksi lajiksi voitaisiin säätää sellainen luonnonvaraisesti maassamme esiintyvä eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. Ympäristöministeriö laatisi pykälän jälkimmäisen virkkeen mukaan ehdotuksen asetuksen tarkistamisesta sen ajantasaisuuden ylläpitämiseksi viimeisimmän Suomessa esiintyvien lajien uhanalaisuuden arvioinnin perusteella määräajassa eli viimeistään kahden vuoden kuluessa arvioinnin valmistumisesta. Tarpeen mukaan asetusta voidaan tarkistaa esimerkiksi uuden tiedon valossa myös tätä useammin. Lajin säätämiseksi uhanalaiseksi olisi siten vaikutusta tässä laissa tarkemmin (19 §) säädetyn viranomaisten seurantavelvoitteen noudattamiseen, mikä kohdistuu osaltaan erityisesti uhanalaisiin lajeihin. Seurannasta saatujen tietojen perusteella uhanalainen laji voitaisiin tarvittaessa säätää esimerkiksi erityisesti suojeltavaksi lajiksi tai sen perusteella olisi ryhdyttävä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin lajin tilanteen parantamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädetään 1 momentissa tarkoitettua uhanalaisen lajin huomioonottamisvelvollisuudesta lupamenettelyssä. Viranomaisen velvollisuus ottaa uhanalaiset lajit huomioon koskisi momentin mukaan ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaisissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhtonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa. Uhanalaisten lajien huomioonottamisvelvollisuus olisi siten kytketty eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetussa laissa (764/2019) tarkoitettujen lupien soveltamisalaan. Vaikka lupien yhteensovittamista koskeva laki jättää toiminnanharjoittajalle valinnan yhteensovittamiseen ryhtymisestä, sen tarkoitus on mahdollisuuksien mukaan sovittaa yhteen eri lakien mukaista lupahakemusten käsittelyä. Tässä momentissa tarkoitettua uhanalaisten lajien huomioonottamisen tarkoituksena on osaltaan korostaa uhanalaisten lajien merkitystä ja täsmentää muuhun sääntelyyn sisältyvien, luontoarvoja koskevien lupaedellytysten soveltamista. Kyse ei siten olisi uudesta tai itsenäisestä luvan myöntämisestä ja kaavan hyväksymisestä koskevasta edellytyksestä, vaan uhanalaisten lajien huomioon ottaminen perustuisi jo olemassa olevaan muuhun ympäristölainsäädäntöön. Tästä syystä myös ehdotettavan huomioonottamisvelvoitteen soveltamisala

olisi perusteltua kytkeä näihin lupamenettelyihin, jotta lupa-asioiden käsittely olisi mahdollisimman yhdenmukaista ja joustavaa.

Esimerkiksi voimassa olevan ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminnasta aiheudu merkittävää haittaa luonnolle ja sen toiminnoille tai sen vaaraa taikka erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista. Vaikka nimenomaista huomioon ottamiseen velvoittavaa säännöstä ei luonnonsuojelulaissa tai ympäristönsuojelulaissa suhteessa uhanalaisiin lajeihin ole ollut, on lupakäytännössä jo nyt selvitetty toiminnan vaikutuksia uhanalaisiin lajeihin ja luontotyypeihin. Tältä osin on luonnollisesti otettava huomioon ympäristönsuojelulain soveltamisala, joka on turvetuotannon sijoittamista lukuun ottamatta rajattu vain ympäristön pilaantumiseen. Vastaavasti voimassa olevan vesilain lupaharkinta perustuu lähtökohtaisesti yleiseen intressivertailuun, jossa on otettava huomioon muun ohella myös esimerkiksi uhanalaisille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvat vaikutukset. Maa-aineslain soveltamisala on osin rajatumpi, mutta sen voi katsoa edellyttävän myös uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioon ottamisen, siltä osin kuin ne voidaan katsoa esimerkiksi lain 3 §:ssä tarkoitetuiksi erikoisiksi luonnonesiintymiksi tai sellaisiksi luonnonolosuhteiksi, joihin voi kohdistua huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia. Myös kaivoslain mukaisissa malmisetsintä- ja kaivonlupien edellytyksissä on lain 3 §:n mukaisesti edellytetty luontoarvojen huomioimista. Tässä pykälässä tarkoitettu uhanalaisten lajien huomioon ottamisen velvollisuus toteutuu siten näiden, jo voimassa olevien säännösten kautta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että 2 momentissa tarkoitettujen lupamenettelyiden lisäksi myös maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa olisi otettava huomioon 1 momentissa tarkoitettujen uhanalaiset lajit. Velvoite koskisi siten vain maakunta-, yleis- ja asemakaava, ei sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lupia. Samaan tapaan kuin 2 momentissa tarkoitettujen lakien kohdalla, myös voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla yhtenä sisältövaatimuksena esimerkiksi maakuntakaavassa (28 §) ja yleiskaavassa (39 §) on luonnonarvojen vaaliminen. Asemakaavalta puolestaan edellytetään (54 §), että luonnonympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Esimerkiksi kaavan vaikutusarviointia koskevassa ohjeessa (Vaikutusten arviointi kaavoituksessa, ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006) edellytyksiä on osaltaan tarkennettu siten, että arviointiin tulisi kuulua ”kasvi- ja eläinlajit, luonnon monimuotoisuus: esimerkiksi suojellut luontotyypit ja uhanalaisten lajien esiintymispaikat, luonnontilaisten alueiden koko, määrä, laatu ja yhtenäisyys”. Kaavan sisältövaatimukset edellyttävät siten luontoarvojen huomioon ottamista ja samalla niiden selvittämistä osana kaavan valmistelua.

Ehdotettava huomioonottamisvelvoite yhdessä määritellyissä lupamenettelyissä huomioon otettavien uhanalaisten lajien valtioneuvoston asetuksessa luetteloimisen kanssa parantaisi menettelyn ennakoitavuutta toiminnanharjoittajan kannalta ja oletettavasti kohdistaisi menettelyihin liittyviä selvittämistarpeita aiempaa selkeämmin.

77 § Erityisesti suojeltavien eliölaajien esiintymispaikkojen suojelu. Pykälässä säädettäisiin erityisesti suojeltavien eliölaajien esiintymispaikkojen suojelusta. Pykälä vastaisi pääsääntöisesti jo nykyisessä laissa olevaa 47 §:ää. Pykälään lisättäisiin mahdollisuus rajauspäätöksen antamiseen myös määräaikaisena ja suojelun lakkauttamisen edellytyksiä koskevan momentin sanamuotoja täsmennettäisiin.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettuna erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen olisi 2 momentin mukaan kielletty. Koska lajien tunnistaminen, havaitseminen ja niiden esiintymispaikkojen rajojen määrittely edellyttää usein erityistä osaamista, mikä on tavalliselle kansalaiselle vaikeaa tai mahdotonta, kieltä tulisi voimaan

vasta kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tehdä rajauspäätöksen omasta aloitteestaan, tai alueen omistaja voisi sitä pyytää.

Hävittämis- ja heikentämiskielto koskisi vain lajin säilymiselle tärkeitä esiintymispaikkoja, ei kaikkia paikkoja, joissa laji esiintyy. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi siten harkittava ajankohtaisen tieteellisen tiedon, lajien levinneisyyden ja esiintymisen sekä suojelutilanteen ja alueen ominaispiirteiden perusteella tarvetta rajauspäätöksen tekemiseen. Varsinkin liikkuvia erityisesti suojeltavia lajeja voidaan toisinaan tavata varsinaisten elinalueidensa ulkopuolella ja ne voivat myös lisääntyä lyhytaikaisesti paikoilla, joilla niillä ei kuitenkaan pidemmällä aikavälillä ole säilymisen edellytyksiä, esimerkiksi yksittäinen kuollut puu muutoin epäsojovassa elinympäristössä. Rajauspäätös soveltuu ja on tarkoitettu nimenomaan sellaisten esiintymispaikkojen turvaamiseen, joilla on merkitystä lajin säilymiselle pidemmällä aikavälillä. Harkinnassa olisi otettava huomioon lain 1 §:ssä asetettu yleinen tavoite lajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Pykälässä tarkoitettuja lajin esiintymispaikkoja sisältyy valtioneuvoston jo hyväksymiin suojeluohjelmiin. Pääperiaatteena olisi, että tällaisen alueen suojelu toteutettaisiin ensisijaisesti luonnonsuojelualueen perustamismenettelyllä eikä 3 momentissa tarkoitettuun esiintymispaikan rajojen määrittämiseen siten tarvitsisi luonnonsuojelualueilla ryhtyä kuin sellaisissa tilanteissa, joissa perustetun luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräykset eivät olisi riittäviä lajin esiintymispaikan turvaamiseksi.

Päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen, mutta se olisi voimassa, jollei valitusviranomaisen toisin päättäisi, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Menettely olisi siis samanlainen kuin edellä luontotyypin suojelun kohdalla. Lisäksi päätöksestä olisi tehtävä merkintä kiinteistörekisteriin, jotta tieto rajauspäätöksestä olisi helposti saatavissa esimerkiksi kiinteistökaupan yhteydessä tai muutoin alueella tai sen lähellä toimenpiteitä suunnittelevalle. Luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset, kuten esiintymispaikan rajaukset, merkitään myös 116 §:ssä tarkoitettuun luonnonsuojelun tietojärjestelmään.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa 3 momentissa tarkoitettu päätös myös määräaikaisena, mikäli erityisesti suojeltavan eläinlajin esiintymispaikan pysyvyyttä ei voida luotettavasti ennalta arvioida. Tarkoituksena olisi mahdollistaa sellaisen lajille tärkeän esiintymispaikan määräaikainen turvaaminen, jonka pysyvyyttä olisi vaikea varmuudella arvioida esimerkiksi lajin elintapoja tai kyseisen paikan tarjoaman elinympäristön laadun riittävyyttä koskevien tiedollisten epävarmuuksien vuoksi. Määräaikaisuus tällaisissa tapauksissa turvaisi lajin säilymistä ja mahdollistaisi esimerkiksi paikalla toteutettavien hoitotoimien vaikutuksen arvioinnin kyseisen lajin kannalta. Tällainen määräaikainen rajauspäätös voitaisiin antaa enintään kymmeneksi vuodeksi, jonka jälkeen päätös tulisi muuttua pysyväksi tai luopua suojelusta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin menettelystä tilanteessa, jossa 3 momentissa tarkoitettulla päätöksellä määritelty erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikka on menettänyt merkityksensä lajin suotuisan suojelutason saavuttamiselle tai säilyttämiseksi. Tällöin esiintymispaikan suojelu voitaisiin lakkauttaa. Säännös olisi osin uusi, sillä nykyiseen luonnonsuojelulakiin ei sisälly selkeää sääntelyä tilanteessa, jossa lajin suojelun taso paranee niin, että sen häviämishuhka ei enää ole ilmeinen ja se siten poistetaan luonnonsuojeluasetuksen erityisesti suojeltavista lajeista. Suojelu voitaisiin lakkauttaa vain siinä tilanteessa, että paikka on selvästi menettänyt merkityksensä lajin suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta. Tällöin kyse voisi olla joko lajin yleisen suojelutilanteen riittävästä paranemisesta (uusi säännös) tai lajin häviämisestä lopullisesti kyseiseltä esiintymispaikalta, miltä osin säännös vastaisi voimas-

saolevan lain 47 §:n 4 momentissa säädettyä. Arvioinnin tulisi perustua ajankohtaiseen tieteelliseen tietoon, lain 7 §:ssä tarkoitettu varovaisuusperiaate huomioiden. Mikäli lajin tilanne parani merkittävästi ja laajasti, eikä rajauspäätöksen säilyttäminen olisi enää lajille tarpeen, voitaisiin rajauspäätös uudella päätöksellä kumota. Haasteena mahdollisessa kumoamistilanteessa on kuitenkin varmistaa ja ylläpitää saavutettu suojelun taso. Mikäli suojelutason paraneminen olisi suurelta osin seurausta rajauspäätöksiin turvattujen esiintymispaikkojen säilymisestä, saat-taisi päätösten kumoaminen johtaa uudelleen lajin tilanteen heikkenemiseen. Tällöin rajauspäätökset olisi voitava säilyttää. Mikäli suojelun lakkauttaminen olisi kuitenkin perusteltua, menettelystä olisi tällöin voimassa, mitä pykälän 3 momentissa säädetään.

78 § Euroopan unionin tärkeinä pitämät eliölajit. Pykälässä säädettäisiin lintu- ja luontodirektiivin edellyttämällä tavalla tiettyjen eläin- ja kasvilajien suojelusta. Pykälä vastaisi sisällöllisesti nykyisen lain 49 §:n säännöksiä siltä osin kuin kyse on näiden lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta sekä muista direktiivin edellyttämistä, lajien esiintymispaikkoihin kohdennetuista suojelutoimista. Kielloista myönnettävistä poikkeuksista säädettäisiin erikseen 85 §:ssä. Tämä johtuu siitä, että lajisuojelun poikkeuksia koskeva sääntely on nykyisessä laissa hajanaista ja osin vaikeaselkoista, minkä vuoksi lajien poikkeuksista säädettäisiin yleisesti selkeyden vuoksi omassa pykälässään. Sama koskee lajien vaihdantaa, kauppaa, kuljettamista, siirtämistä ja hallussapitoa koskevia säännöksiä, joista säädettäisiin erikseen luvussa 9.

Luontodirektiivin 12 artikla edellyttää direktiivin liitteessä IV a ja IV b lueteltujen eläin- ja kasvilajien tiukan suojelujärjestelmän soveltamista. Nämä tiukkaa suojelua edellyttävät lajit määriteltäisiin pykälän 1 momentin mukaan erikseen valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentilla on pantu täytäntöön luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa oleva velvoite, joka edellyttää, että jäsenvaltiot kieltävät liitteessä IV a mainittujen lajien lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentämisen ja hävittämisen. Kielto ei edellytä tahallisuutta ja ulottuu siten myös piittaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta johtuvaan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämiseen ja heikentämiseen. Esimerkkinä säännöksen tarkoitettamista lisääntymis- ja levähdyspaikoista voidaan mainita liito-oravan pesäpuut ja kulkuyhteydet niille sekä saimaannorpan pesät ja oleskeluluodot. Lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämisen ja hävittämiskielto on voimassa suoraan lain nojalla. Tässä suhteessa se siis eroaa edellä 77 §:ssä tarkoitettua erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittämisen ja heikentämiskiellostä, joka edellyttää erillistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemää rajauspäätöstä.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettu lisääntymis- ja levähdyspaikan kielto perustuu EU:n luontodirektiiviin, jossa ei kuitenkaan ole määritelty suojeltavan lajin lisääntymis- eikä levähdyspaikan käsitettä. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määrittelyyn liittyvät luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain sisällöt sekä Euroopan unionin ja Suomen oikeuskäytännön mukaiset tulkinnat. Niiden lisäksi on otettava huomioon luontodirektiivin tulkintaohjeessa (Guidance document on the strict protection of animal species of community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC) esitetyt määrittelyn perustelut ja lähtökohdat. Kyseinen tulkintaohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta korkein hallinto-oikeus on linjannut, että siinä esitetyt tulkinnat on syytä huomioida päätöksenteossa. Lisäksi määritelmää on kansallisesta näkökulmasta tarkasteltu ympäristöministeriön oppaassa Euroopan unionin luontodirektiivin liitteen IV lajien (pl. lepakot) esittely (Suomen ympäristö 1/2017).

Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskieltoa koskevaa oikeuskäytäntöä on runsaasti sekä EU-tuomioistuimesta että korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Komission direktiivin soveltamisesta antaman ohjeen mukaan lisääntymis- ja levähdyspaikan koko vaihtelee suojeltavan lajin mukaan siten, että ekologiset vaatimukset ovat lähtökohtana kokoa arvioita-

essa. Lajin koko elinympäristö ei voi olla sen lisääntymisaluetta vaan ainoastaan lajin lisääntymiselle elintärkeä osa elinympäristöstä. Luontodirektiivin 12 artiklassa edellytetty tiukka suojelujärjestelmä on voimassa olevassa laissa pantu täytäntöön luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa, ja pykälän sisältö säilyisi ehdotuksessa muuttumattomana.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä lisääntymis- ja levähdyspaikan ulottuvuutta on tarkasteltu useasti erityisesti liito-oravan, mutta myös muiden lajien osalta. Esimerkiksi sen arvioinnissa, kuinka suuria alueita liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittämisen ja heikentämiskiellon turvaamiseksi on jätettävä metsänhakuun ulkopuolelle, on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lähdettävä siitä, että tällaiseksi tarkoitettun alueen on oltava pikemminkin laaja kuin liian suppea. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tätä edellyttää myös ympäristöoikeudessa tunnustettu niin sanottu varovaisuusperiaate, jota koskeva säännös sisältyy uutena myös tämän ehdotuksen 7 §:ään. Toisaalta lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiello ei korkeimman hallinto-oikeuden tulkintalinjan mukaan velvoita suojelemaan liito-oravan elinympäristöä kokonaisuudessaan, vaan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajaaminen ja sopivien kulkuyhteyksien turvaaminen harkitaan tapauskohtaisesti. Myös esimerkiksi ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön 20.4.2016 antamassa ohjeessa ”Liito-oravan huomioon ottaminen metsänkäytön yhteydessä” on todettu, että lisääntymis- ja levähdyspaikan rajaaminen ja sopivien kulkuyhteyksien turvaaminen harkitaan tapauskohtaisesti metsässä vallitsevan tilanteen mukaan, eikä kaavamaista ohjetta liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan laajuudelle tai kulkuyhteyksien leveydelle voida antaa. Ohjeessa annetaan myös kaikille metsänkäsittelytavoille yhteisiä suositeltavia toimia lisääntymis- ja levähdyspaikkojen turvaamiseksi. Vaikka ohje ei ole oikeudellisesti sitova, se ilmentää osaltaan vallitsevia käsityksiä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan laajuudesta. Liito-oravien lisäksi oikeuskäytännössä on lisääntymis- ja levähdyspaikan sisältöä ja tulkintaa tarkasteltu myös esimerkiksi viitasammakon, lepakoiden ja suden kohdalla.

On kuitenkin syytä korostaa, että pykälän 2 momentissa tarkoitettun lisääntymis- ja levähdyspaikan määrittely perustuu tapauskohtaiseen arviointiin ja kunkin eliölajin biologiaan. Vallitsevien olosuhteiden ohella tulkintaan vaikuttaa olennaisella tavalla se, mikä eliölaji on kyseessä. Kuten korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO: 2019:160 todennut, kiellon noudattamisen arvioinnissa on otettava huomioon lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määrittelyyn liittyvät lajikohtaiset erityispiirteet. Esimerkiksi suden lisääntymis- ja levähdyspaikan määrittely eroaa monin tavoin liito-oravan tai viitasammakon vastaavista alueista.

Pykälän 3 momentissa säädetään voimassa olevaa luonnonsuojelulain 47 §:n 5 momenttia vastaavalla tavalla tiettyjen, momentissa erikseen todettujen lajien suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta merkittävien esiintymispaikkojen hävittämisen tai heikentämisen kieltämisestä. Voimassa olevan lain perusteluiden mukaisesti ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 3 kohdan b) alakohdassa määritellään suojeltaviksi ja direktiivin soveltamisalaan kuuluviksi lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ja direktiivin liitteessä I mainittujen lajien sekä luontodirektiivin liitteessä II mainittujen lajien elinympäristöt siitä riippumatta, sijaitsevatko ne Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla alueella tai verkoston ulkopuolella. Pykälän 3 momentti sisältäisi siten kiellon hävittää tai heikentää näiden lajien suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta merkittäviä esiintymispaikkoja. Säännös on tarpeen, jotta haitallisten vaikutusten aiheuttajalle ympäristövastuudirektiivin mukaisesti voidaan määrätä velvoite ryhtyä toimiin luontovahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Vahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista koskevan vastuun toteuttaminen pakkokeinomenettelyä käyttämällä edellyttää laissa olevaa kielto­säännöstä.

Kielto on tarpeen sellaisille Natura 2000 -verkoston ulkopuolisilla alueilla oleville esiintymille, joille kohdistuva luontovahinko on ympäristövastuudirektiivin mukaan ehkäistävä tai korjattava. Kyseisen esiintymän tulee olla lajin kannalta sellainen, että siihen kohdistuessaan vahingolla olisi todennäköisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia lajin suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta. Esiintymispaikkoja ei ole tarpeen rajata Natura 2000 -verkoston alueelle, koska verkoston toteuttamiseen liittyvällä sääntelyllä estetään merkittävät heikennykset verkoston alueella oleville luonnonarvoille.

Ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon valmisteluvaiheessa on kartoitettu direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa eliölajistoa, jonka Natura 2000 -verkoston ulkopuolisiin esiintymispaikkoihin direktiivin mukainen luontovahinko voisi kohdistua. Tällöin on arvioitu, että luontodirektiivin liitteen II lajeista ainakin jokihelmisimpukka, vuollejokisimpukka, meriuposkuoriainen, saimaannorppa ja notkeanäkinruoho saattaisi olla luontovahingon kohteena. Käytännössä säännöksen mukaiset toimenpiteet kohdistuisivat siten ensisijaisesti näihin lajeihin, vaikka sen soveltamisala kattaisikin kaikki luontovahingon määritelmän piiriin kuuluvat lajit.

Kiellon voimaantuloon ja lakkauttamiseen sovelletaan 77 §:n 3 momenttia, jonka mukaisesti tässä momentissa tarkoitettu kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.

79 § Uhanalaisten lajien elinympäristöjen hoito. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta myöntää tukea ja avustusta uhanalaisten lajien elinympäristöjen kunnostukseen ja hoitoon. Lisäksi pykälässä säädettäisiin maanomistajan suostumuksella toteutettavista tarpeellisista hoito- ja kunnostustoimenpiteistä. Pykälä olisi uusi.

Pykälän 1 momentin mukaan uhanalaisten lajien elinympäristöjen kunnostukseen ja hoitoon voitaisiin myöntää tukea ja avustusta siten kuin luvussa 4 säädetään. Säännös olisi luonteeltaan lähinnä informatiivinen. Tuen ja avustuksen myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin yksityiskohtaisesti luvussa 4.

Tämän lisäksi 2 momentissa annettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja Metsähallitukselle mahdollisuus toteuttaa tarpeellisia hoito- ja kunnostustoimenpiteitä 78 §:ssä tarkoitettulla lisääntymis- ja levähdyspaikalla sekä 77 §:ssä tarkoitettulla erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikalla sen jälkeen, kun esiintymispaikan suojelusta on tehty 77 §:ssä tarkoitettu päätös. Näiden hoito- ja kunnostustoimenpiteiden toteuttaminen ei kuitenkaan olisi mahdollista ilman maanomistajan suostumusta, vaan toimenpiteistä ja niiden toteuttamisesta olisi sovittava erikseen.

80 § Uusina tavattujen eliölaajien suojelu. Pykälässä säädettäisiin Suomessa uutena löydetyn tai tieteelle ennestään tuntemattoman eliölaajin esiintymispaikan heikentämisen kieltämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä. Pykälä olisi uusi. Suomesta löydetään vuosittain useita maahan uusina asettuneita lajeja tai lajeja, jotka ovat voineet elää maassa jo pitkään, mutta tulevat harvinaisuutensa vuoksi vasta nyt löydetyiksi. Luonnonsuojelulaissa ei nykyisellään ole mekanismeja tällaisten lajien tai niiden esiintymispaikkojen turvaamiseksi, mihin on kiinnitetty huomiota myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (KHO:2013:74).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle mahdollisuus kieltää Suomessa uutena löydetyn tai tieteelle ennestään tuntemattoman eliölaajin esiintymispaikan heikentäminen enintään kymmenen vuoden määräajaksi. Päätöksen edellytyksenä olisi, että kielto on sekä kyseisen lajin tutkimisen, että sen säilymisen kannalta välttämätöntä. Molempien

edellytysten tulee siten täytyä samanaikaisesti, joten kynnys päätöksen tekemiseen olisi korkea. Uutena löydetty, mutta täällä jo pitkään eläneet lajit saattavat olla usein myös uhanalaisia, minkä vuoksi niiden esiintymisen turvaamiseen tulisi lainsäädännössä olla tarvittaessa keinot jatkotutkimusten ajaksi. Suomesta löydetään toisinaan myös tieteelle aiemmin tuntemattomia lajeja, jolloin on kyse lajin ainoasta tunnetusta esiintymispaikasta maailmassa. Tällaiset esiintymispaikat olisi voitava tarvittaessa turvata sekä jatkotutkimusten että lajin suojelun vuoksi. Päätös voitaisiin tehdä enintään kymmenen vuoden ajaksi.

Koska 1 momentissa tarkoitetun uuden tai ennestään tuntemattoman lajin ja sen esiintymispaikan tunnistaminen on tavalliselle kansalaiselle lähes mahdotonta, kieltö tällaisen paikan heikentämiseen tulisi voimaan vasta sen jälkeen, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi päätöksellään määritellyt eliölajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Menettely on siten vastaava kuin 67 §:ssä säädetyn luontotyyppien ja 77 §:ssä säädetyn erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen heikentämiskiellon voimaantulon kohdalla.

81 § Erityisesti suojeltavan eliölajin avustettu leviäminen. Pykälässä säädettäisiin erityisesti suojeltavan eliölajin yksilöiden tai niiden osien siirtämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä kyseisen lajin luontaisen levinneisyysalueen ulkopuolelle. Pykälä olisi uusi, sillä nykyinen laki ei sisällä säännöksiä avustetusta leviämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan mahdollisuus siirtää eliölaji luontaisen levinneisyysalueensa ulkopuolelle olisi mahdollista vain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä. Siirtopäätöksen edellytyksenä olisi, että siirrettävä laji olisi 77 §:ssä tarkoitettu erityisesti suojeltava laji, jonka säilyttämisen tai suotuisan suojelutason saavuttamisen sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta siirto olisi välttämätöntä. Siirto voitaisiin sen lisäksi tehdä vain valtion alueella. Kynnys avustetun leviämisen toteuttamiseen asetuisi siten varsin korkealle, ja edellyttäisi kunkin lajin ja tapauksen osalta perusteellista viranomaisharkintaa ja tietoa lajin ekologiasta sekä riskinarviointia, erityisesti lajin suojelutason ja ilmastonmuutoksen kyseiselle lajille aiheuttaman merkittävän uhan näkökulmasta. Huomioon olisi otettava myös siirron kohdealueen lajisto ja luontotyyppit.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu päätös voitaisiin tehdä myös muulla kuin valtion alueella, mikäli maanomistaja antaisi siihen suostumuksensa. Lisäksi päätös edellyttäisi, että maanomistaja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisivat sopineet toimenpiteiden toteuttamisen yksityiskohdista.

82 § Avuttomassa tilassa tavattu rauhoitettu eläin. Pykälässä tarkennettaisiin voimassa olevan lain 41 §:ssä säädettyä ja säädettäisiin avuttomassa tilassa olevan rauhoitetun eläimen auttamisesta. Säännös on eläinsuojelullisista syistä tarpeen, jotta sairaana, vahingoittuneena tai muutoin avuttomassa tilassa tavattu rauhoitettu eläimen auttamiselle ei olisi luonnonsuojelulaista johtuvia tarpeettomia esteitä. Menettelyn osalta pykälässä on viitattu eläinsuojelulakiin, jossa on säädetty tarkemmin eläimen auttamisen lähtökohdista ja edellytyksistä. Avuttomassa tilassa tavattu eläimen auttaminen ei edellyttäisi viranomaisen päätöstä rauhoitusmääräyksistä kuten haltuunottokiellosta tai luonnonsuojelun alueen rauhoitussäännöksistä poikkeamisesta.

83 § Kuolleena tavattu rauhoitettu eläin. Pykälässä säädettäisiin pääosin voimassa olevan lain 40 §:ää vastaavasti kuolleena tavattu (löydetyn) rauhoitetun eläimen tai sen osan haltuun ottamisen kiellosta ja eräistä sen poikkeuksista. Säännös on tarpeen valvonnallisista syistä.

Pykälän 1 momentissa säädetään kiellosta ottaa haltuun kuolleenä löydetty rauhoitettu eläin. Kielto koskisi myös mainitun eläimen osaa. Muussa tapauksessa voisi olla mahdotonta tai ainakin vaivalloista selvittää, onko rauhoitettu eläin tapettu vai onko se kuollut luonnollista tietä. Tästä pääsäännöstä poiketen eläin voidaan kuitenkin tarvittaessa toimittaa valtion tutkimuslaitokselle tutkittavaksi kuolinsyyn ja tarttuvien eläintautien toteamiseksi. Tällaisia valtion tutkimuslaitoksia ovat muun muassa Luonnontieteellinen keskuksen museo ja Ruokavirasto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi eräistä poikkeuksista 1 momentin kieltoon, mikäli eläimellä on asianmukaisesti käsiteltyä tieteellistä tai opetuksellista arvoa. Kuolleenä tavattu rauhoitettu eläin voitaisiin ottaa talteen ja ilman aiheutonta viivytystä luovuttaa Luonnontieteelliselle keskukselle, muulle luonnontieteelliselle museolle tai laitokselle tai korkeakoululle, jonka olisi haettava hallussapitoon 89 §:ssä tarkoitettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lupa.

84 § Yleispoikeus eräistä rauhoitussäännöksistä. Pykälässä säädettäisiin eräiden eliölajien suojelua koskevien rauhoitussäännösten poikkeuksista. Kyse on niin sanotusta yleisestä poikkeusmahdollisuudesta, jonka soveltamisala on rajallinen.

Pykälän 1 momentti sisältää voimassa olevan lain 48 §:n 1 momenttia vastaavan yleisen poikkeuksen rauhoitusten sisältämistä kielloista, mutta sen sanamuotoja on täsmennetty. Poikeus koskisi 73 §:ssä ja 75 §:ssä säädettyjä, niin sanottuja tavallisia rauhoituksia. Pykälän 2 momentissa on kuitenkin erikseen säädetty, että poikeus ei koskisi lintulajeja eikä 78 §:ssä tarkoitettuja tiukkaa suojelua edellyttäviä lajeja. Tämä soveltamisalan rajaus perustuu ennen muuta lintu- ja luontodirektiivin velvoitteisiin, joiden poikkeamisedellytyksistä on säädetty direktiiveissä ja tämän lain 85 §:ssä erikseen. Lainkohdan tarkoittama yleinen poikeus ei myöskään ulottuisi erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeään esiintymispaikkaan tai uutena löydetyn lajin esiintymispaikkaan, joista säädetään erikseen 77 ja 80 §:ssä.

Rauhoitussäännökset eivät estäisi esimerkiksi tavallista peltojen käyttöä, metsien hakkuuta tai muita maa- ja metsätalouteen liittyviä toimenpiteitä, eivätkä myöskään rakennuksen tai tien rakentamista tai korjaamista taikka ajoneuvon tai muun laitteen tavanomaista käyttämistä. Säännöksen mukaan tällöin olisi kuitenkin vältettävä vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se olisi mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Kyse on tapauskohtaisesta arvioinnista sen suhteen, missä määrin toimintaa voidaan pitää tavallisena peltojen käyttönä, metsien hakkuina tai muina maa- ja metsätalouteen liittyvinä toimina. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi ratkaisussaan KHO:2015:3 katsonut, että teollisessa mittakaavassa harjoitettu turvetuotanto ei ole nykyisen luonnonsuojelulain 48 §:n 1 momentin poikkeussäännöksessä tarkoitettua alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan. Tarkoituksena ei olisi estää jokapäiväistä, tavanomaiseksi katsottavaa toimintaa, mutta tällöinkin olisi otettava huomioon mahdollisuudet vahinkojen välttämiseen. Arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota myös ehdotettavan lain 8 §:ssä säädettyyn selvilläoloon koskevaan vaatimukseen, jonka mukaan jokaisen on oltava riittävällä tavalla selvillä toimintansa vaikutuksista.

85 § Poikkeaminen eliölajin suojelua koskevista säännöksistä. Pykälässä säädettäisiin eliölajien suojelua koskevista poikkeuksista. Voimassa olevan lain 48 §:n 2 momentin ja 49 §:n 3 ja 4 momenttien poikkeamisen edellytykset säilyisivät sisällöllisesti pitkälti ennallaan, pienin tarkennuksin ja täsmennyksin. Lintulajeja ja Euroopan unionin tärkeinä pitämiä eliölajeja koskevien poikkeusedellytysten osalta nykyisessä laissa on kuitenkin viitattu suoraan lintu- ja luontodirektiivien artikloihin, eikä edellytyksiä ole mainittu luonnonsuojelulaissa. Tämänkaltaisen lainsäädäntötekniikka on vaikeaselkoinen, eikä enää vastaa hyvälle lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Näin ollen näiden lajien suojeluvälitteistä myönnettävien poikkeusten edellytyksistä säädettäisiin jatkossa suoraan luonnonsuojelulaissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin 73 ja 75 §:ssä (eläin- ja kasvilajien rauhoitus) tarkoitetuista rauhoitussäännöksistä sekä 77 §:ssä tarkoitettua erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen heikentämis- ja hävittämiskiellosta myönnettävien poikkeusten edellytyksistä. Nämä 1 momentissa tarkoitettut edellytykset olisivat siten yhteisiä kaikille pykälän soveltamisalaan kuuluville eläin- ja kasvilajeille. Poikkeuksen myöntäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Pykälän 1 momentin mukaisen poikkeuksen myöntämisperusteena olisi, että poikkeus ei haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai sen saavuttamista. Nykyisen lain 48.2 §:n mukaan poikkeamisen perusteena olisi vain suotuisan suojelutason säilyminen, ei sen saavuttaminen. Tämä poikkeamisperuste koskee myös erityisesti suojeltavaa lajia, joihin voi määritelmän mukaisesti kuulua vain sellainen laji, jonka häviämisuha on ilmeinen. Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että tällaisen ilmeisessä häviämisaarassa olevan lajin suojelutason ei lähtökohtaisesti voi olla suotuisa. Tästä puolestaan seuraa, että näiden lajien osalta poikkeamisperuste ei voisi missään tilanteessa täytyä, eikä poikkeusta siten voitaisi myöntää. Käytännössä poikkeuksia on kuitenkin myös näiden lajien kohdalla myönnetty ja poikkeusedellytyksenä olevaa suotuisan suojelutason säilyttämistä on tulkittu joustavammin. Tällöin on useimmiten arvioitu sitä, heikentäisikö poikkeus lajin suojelutason nykyistä tasoa. On kuitenkin epäselvää, mahdollistaako lain nykyinen sanamuoto tällaista tulkintaa. Vaikka poikkeamista koskevien säännösten on syytä olla tiukkoja, on samalla selvää, että niiden täyttämisen tulee olla kuitenkin käytännössä mahdollista. Muussa tapauksessa poikkeamissäännös ei vastaa tarkoitustaan. Näin ollen 1 momentin edellytyksiin lisättäisiin säilymisen ohella myös suotuisan suojelutason saavuttaminen, jolloin edellytyksiä arvioitaisiin siitä näkökulmasta, heikentääkö poikkeus suojelutason nykyistä tasoa. Myös luontodirektiivin lajisuojelua koskevissa poikkeusedellytyksissä on käytetty vastaavaa muotoilua.

Pykälän 2 ja 3 momenteissa on kyse Euroopan unionin lintu- ja luontodirektiivien sisältämien poikkeamisedellytysten toimeenpanosta. Voimassa olevassa laissa näihin edellytyksiin on vain viitattu kansallisessa lainsäädännössä, mitä ei ole pidettävä riittävänä. Sen vuoksi direktiivien edellytykset siirretään osaksi luonnonsuojelulain sääntelyä. Tästä huolimatta kyseisten poikkeamisedellytysten soveltaminen ja niiden tulkinta perustuu direktiiveihin. Euroopan komissio on antanut vuonna 2007 ohjeen (Guidance document on the strict protection of animal species of community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC) luontodirektiivin soveltamisesta tiukan suojelun kohteena oleviin eläinlajeihin. Soveltuvien osin sitä voi hyödyntää myös lintudirektiivin tulkinnassa, koska edellytykset ovat osin toisiaan vastaavat. Vaikka kyse ei ole kansallisia viranomaisia oikeudellisesti sitovasta oikeuslähteestä, korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 2017:161) todennut, että se ilmentää komission käsitystä direktiivin tulkinnasta, ja näin ollen sillä on huomattavaa painoarvoa. Sekä tulkintaohjeen että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti direktiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisia poikkeamisen edellytyksiä on tulkittava tiukasti ja suppeasti. Lisäksi poikkeamisen edellytykset on saatettava kansallisesti voimaan sitovasti, täsmällisesti ja selkeästi (katso esimerkiksi asiat C-6/04, C-508/04 ja C-46/11). Kaikkien luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten tulee täytyä, jotta poikkeus voidaan myöntää. Ohjeen mukaan poikkeamisedellytysten soveltamista voidaan mukauttaa luontodirektiivin yleisten tavoitteiden valossa, mutta suhteellisella tarkastelutavalla ei voida ohittaa tai syrjäyttää mitään poikkeamisen edellytyksistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lintulajeja koskevista poikkeamisen 1 momentin lisäksi sovellettavista lisäedellytyksistä, jotka vastaisivat lintudirektiivin 9 artiklassa säädettyjä edellytyksiä. Poikkeamisperusteisiin ei kuitenkaan sisälly 9 artiklan 1 kohdan alakohtaa c) salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön. Tämä johtuu siitä, ettei lintujen pyydystämistä ja hyötykäyttöä koskevan perusteen katsota olevan tarpeen luonnonsuojelulain soveltamisalan osalta.

Pykälän 2 momentissa säädetty poikkeamisen edellytykset tulisi siten ottaa huomioon 1 momentin edellytysten lisäksi, mikäli hakemus koskee lain 8 luvun soveltamisalaan kuuluvaa lintulajia. Lintulajien osalta poikkeamisen edellytyksenä olisi 1 momentissa säädetyn lisäksi, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla (esimerkiksi ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-674/17) on todettavissa, että poikkeaminen on mahdollista vain, jos sellaista vaihtoehtoista toimenpidettä ei ole, jonka avulla tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa tyydyttävällä tavalla ja niin, että direktiivissä säädettyjä kieltoja noudatetaan.

Lisäksi poikkeuksen on oltava tarpeen a) eläimistön ja kasviston suojelemiseksi; b) kansanterveyden sekä lentoturvallisuuden ja muun yleisen turvallisuuden turvaamiseksi; c) viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi; d) tutkimus- ja opetustarkoituksen, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksen ja näitä varten tapahtuvan kasvatuksen mahdollistamiseksi. Näiden alakohtien sisältöä ja tulkintaa on tarkennettu erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ja myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Kohdassa a) tarkoitetaan lähtökohtaisesti eläimistön ja kasviston suojeluun liittyvää poikkeamisperustetta, jota on arvioitava tapauskohtaisesti. Kyse voi olla myös nimenomaisesti suojelun kohteena olevan lajin turvaamisesta, esimerkiksi sallimalla yksilön kiinniotto tai sen hoito. Kohdassa b) on kyse terveyteen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä poikkeusperusteista, jotka voivat tulla kyseeseen eri tilanteissa. Kohdassa c) on kyse vakavista vahingoista muun muassa viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille. Soveltamisala on melko laaja, mutta soveltaminen edellyttää vahingon vakavuutta, joten kynnys on korkealla, eikä mikä tahansa vahinko tule kyseeseen. Kohdassa d) puolestaan edellytetään tutkimus- ja opetustarkoitukseen tai lajin kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoitukseen liittyvää perustetta.

Pykälän 3 momentissa puolestaan säädettäisiin 2 momenttia vastaavalla tavalla Euroopan unionin tärkeinä pitämiä eliölajeja koskevista poikkeamisen lisäedellytyksistä, jotka vastaisivat luontodirektiivin 16 artiklassa säädettyjä edellytyksiä. Näitä edellytyksiä on pyritty täsmentämään edellä mainitussa komission tulkintaohjeessa ja lintudirektiiviä vastaavasti myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Samoin kuin edellä 2 momentissa, myös näiden lajien kohdalla olisi edellytyksenä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan päätöksessä on osoitettava täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi (katso asia C-342/05 sekä myös KHO:2020:27). Arvioinnissa on siten otettava huomioon kaikki mahdolliset muut vaihtoehdot, kuten vaihtoehtoiset menetelmät, sijoituspaikat, reitit ja rakentamisen määrät.

Poikkeamisedellytyksenä 3 momentissa mainittujen alakohtien a) – d) osalta luontodirektiivi ja lintudirektiivi eroavat hieman toisistaan. Lintudirektiivin perusteella poikkeus voidaan myöntää lentoturvallisuuden vuoksi, mutta luontodirektiivissä ja siten myöskin 3 momentissa tätä perustetta ei ole. Toisaalta luontotyyppien säilyttäminen, ensisijaisen merkittävä hyöty ympäristölle tai muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy ovat luontodirektiivissä ja 3 momentissa mainittuja perusteita, mutta lintudirektiivin ja siten 2 momentin poikkeusperusteissa niitä ei mainita. Lisäksi 2 momentin c) kohdassa perusteena on vakava vahinko, kun taas 3 momentin b) kohdassa käytetään ilmaisua erityisen merkittävä vahinko. Näillä kuitenkin tarkoitettaneen käytännössä samaa.

Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi arvioinut erittäin tärkeän yleisen edun pakottavuutta ratkaisussaan KHO:2017:161, jossa oli kyse viitasammakon lisääntymispaikan suojelusta poikkeamisesta siirtolapuutarhatyyppisen vapaa-ajanasuuntoalueen rakentamiseksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että puutarhakylähankkeen voidaan katsoa olevan yleisen edun mukainen, koska hankkeella voi toteutuessaan olla kunnan taloudelle merkittäviä ja pitkäaikaisia positiivisia vaikutuksia ja se voi vaikuttaa myönteisesti kunnan elinvoimaisuuteen. Hankkeen tavoitetta

eli kunnan elinvoimaisuuden säilymistä voidaan myös pitää erittäin tärkeän yleisen edun kannalta hyödyllisenä. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että tämä ei vielä yksin riitä poikkeamisen perusteeksi, koska luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdan sanamuodon mukaan syy on lisäksi oltava pakottava. Oikeuden mukaan virkistyskäyttö- ja vapaa-ajan asumismahdollisuuksien tarjoaminen ja kehittäminen eivät kuulu kunnan välttämättömiin perustehtäviin, eivätkä siten ole verrattavissa esimerkiksi perusopetuksen tarjoamiseen. Rakentaminen ei myöskään ollut välttämätöntä juuri hakemuksessa esitetyllä tavalla ja sijainnilla, joten pakottavaa syytä ei ollut. Kyseinen ratkaisu osoittaa, että poikkeusperusteiden arvioiminen on korostetun tapauskohtaista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta määräaikaisesti poiketa rauhoitetun lajin häiritsemiskiellosta maantieteellisesti rajatulla alueella, mikäli lajin runsaslukuisuudesta johtuen olisi todennäköistä, että lajin yksilöt aiheuttavat ennakoimattomasti kohdentuvaa, erityisen merkittävää vahinkoa viljelmille. Määräaikainen ja alueellisesti rajattu päätös tarjoaisi kohdentuneen keinon esimerkiksi valkuposkivanhanien aiheuttamien erityisen merkittävien vahinkojen torjuntaan. Päätös voisi yksittäisten tilojen sijaan koskea isompaa aluetta, jonka sisällä vakavat vahingot ovat aiempien kokemusten perusteella todennäköisiä, mutta niiden kohdentumista ei ole mahdollista tarkemmin ennakoida. Päätöksessä olisi samalla osoitettava lajin muutoinaikaiseen ruokailuun, levähtämiseen tai vastaavaan tarpeeseen riittävästi alueita.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin edellä 1 momentissa tarkoitetun poikkeamispäätöksen voimassaolon määräaikaisuudesta. Koska poikkeamisen edellytyksiä olisi arvioitava tapauskohtaisesti suojellun lajin suojelun tavoitteiden, muiden poikkeamiselle asetettujen edellytysten ja paikallisten olosuhteiden näkökulmasta, olisi poikkeamispäätöksen voimassaololle tarpeen asettaa määräaika. Eliölajin suojelun tilanne ja paikalliset olosuhteet voisivat ajan myötä muuttua, jolloin tietynä aikana myönnetty poikkeamispäätös ei välttämättä olisi enää ajantasainen. Mikäli toimenpidettä, johon poikkeamista on haettu, ei olisi toteutettu päätöksessä annetun määräajan kuluessa, poikkeaminen raukeaisi. Tämä määräaika olisi päätöksen tekevän viranomaisen tapauskohtaisesti harkittavissa, mutta se ei saisi olla pidempi kuin 10 vuotta.

Pykälän 6 momentin mukaan poikkeusta koskevaan päätökseen voitaisiin liittää myös muita tarpeellisia ehtoja, mikä vastaa nykyistä poikkeamislupakäytäntöä. Ehdot voisivat sisältää hankkeen toteuttamisen kannalta tarpeellisia ajallisia tai alueellisia rajoituksia tai toimia, joita hakijan olisi noudatettava toiminnasta suojeluarvoille aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi.

Pykälän 7 momentissa säädetään poikkeamispäätöksen siirtämisestä. Siirtomahdollisuus saattaisi olla joissakin tilanteissa tarpeen, jos myönteisen poikkeamispäätöksen kohteena olevan toimenpiteen toteuttaja tai toimenpiteen toteuttamisen kohteena olevan kiinteistön omistaja vaihtuisi. Tällöin siirrosta olisi kuitenkin viipymättä ilmoitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jonka tulisi arvioida siirtämisen asianmukaisuus. Oikeuden aikaisempi haltija vastaisi kaikista päätökseen liittyvistä velvoitteista, kunnes hänen tilalleen olisi hakemuksesta hyväksytty toinen.

Pykälän 8 momentissa säädetään ekologisen kompensaation toteuttamisesta. Jos myönnettävällä poikkeuksella sallittavat toimenpiteet heikentäisivät eliölajin esiintymispaikkaa tai hävittäisivät sen ja poikkeus olisi myönnetty muuhun tarkoitukseen kuin erityisen merkittävien vakavien vahinkojen tai terveyshaittojen estämiseksi, päätöksessä olisi velvoitettava heikennyksen aiheuttaja 98 §:ssä tarkoitettuihin hyvittäviin toimenpiteisiin. Tämän lain luvussa 11 säädetään tarkemmin heikentämisen hyvittämisessä noudatettavasta menettelystä ja sen edellytyksistä.

Edellä 69 §:ssä luontotyyppin suojelusta poikkeamisen yksityiskohtaisen perusteluiden kohdalla esitettyä vastaavasti, tässä pykälässä tarkoitettua eliölajin poikkeamispäätöstä voitaisiin hakea siinä vaiheessa, kun hanke on riittävästi yksilöity, poikkeamisluvan edellytyksiä koskevaan lupaharkintaan on riittävät selvitykset ja poikkeamisen edellytysten täyttymistä on mahdollista arvioida.

9 luku Vaihdamta, maahantuonti ja maastavienti

Eliölajien vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevat säännökset sisältyvät voimassa olevassa laissa eliölajien suojelua koskevaan lukuun. Lakia ehdotetaan nyt selkeytettäväksi siirtämällä näitä koskeva sääntely pääosin omaan lukuunsa.

86 § Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin eliölajien vaihdannan, maahantuonnin ja maastaviennin soveltamisalasta. Pykälä olisi uusi, mutta vastaisi tältä osin pääsääntöisesti nykyisen lain 37 §:n ja 44 §:n soveltamisalasta säädettyä, tietyin täsmennyksin. Tämä johtuu siitä, että eliölajien vaihdannasta, maahantuonnista ja maastaviennistä säädettäisiin aiemmasta poiketen omassa luvussaan. Lisäksi pykäliä on voimassaolevaan lakiin nähden pyritty tältä osin selkeyttämään myös sisällöllisesti.

87 § Eliölajien hallussapito, vaihdanta ja kaupallinen hyödyntäminen. Pykälä sisältäisi säännökset rauhoitettujen lajien, vaihdannasta ja niiden kaupallisesta hyödyntämisestä. Pykälä olisi uusi, mutta perustuisi asiallisesti osin voimassa olevan lain 44 §:ssä, 45 §:ssä ja 49 §:ssä säädettyyn. Voimassa olevasta laista poiketen eliölajien maahantuonnista, maastaviennistä, jälleenviennistä ja kauttakuljetuksesta säädettäisiin erikseen 88 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan kiellettyä olisi 72 §:ssä tarkoitetun rauhoitetun eläin- tai kasvilajin yksilön hallussapito, kuljetus, myyminen ja vaihtaminen, sekä tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi. Sama koskisi myös 78 §:ssä tarkoitettuja Euroopan yhteisön tiukkaa suojelua edellyttäviä eliölajeja ja jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella luonnonvaraisina esiintyviin lintulajeihin kuuluvia yksilöitä. Luontodirektiivin 12 artiklan 2 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot kieltävät lainsäädännössään kaikenlaisen kaupankäynnin tiukan suojelun lajeihin kuuluvilla yksilöillä tai niistä valmistetuilla tuotteilla, sekä näiden hallussapidon ja kuljetuksen. Näihin lajeihin kuuluu huomattava määrä myös sellaisia lajeja, joita ei esiinny luonnonvaraisena Suomessa. Vastaavanlainen kieltäminen on lintudirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa, mutta siltä osin on merkittäviä poikkeuksia säädetty 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Tämän momentin mukainen kieltäminen ei kuitenkaan koskisi metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä tai lintudirektiivin liitteessä III lueteltuja lajeja.

Pykälän 1 momentin kieltoa on tarpeen täsmentää siten, että se koskee myös lajin yksilön osien ja johdannaisten hallussapitoa, kuljetusta, myyntiä ja vaihdantaa sekä tarjoamista myytäväksi tai vaihdettavaksi. Tästä säädettäisiin selvyuden vuoksi erikseen pykälän 2 momentissa.

Pykälän 3 momentin mukaan olisi lisäksi noudatettava, mitä neuvoston CITES-asetuksessa säädetään asetuksessa tarkoitettujen eläin- ja kasvilajien yksilöiden ostamisesta, myymisestä, ostajaksi tarjoutumisesta, myytäväksi tarjoamisesta, myyntitarkoituksessa hallussapidosta ja kuljettamisesta, kaupalliseen tarkoitukseen hankkimisesta tai siinä tarkoituksessa näytteille asettamisesta sekä käytöstä taloudellisessa hyötymistarkoituksessa sekä elävien yksilöiden siirrosta.

88 § Eliölajien maahantuonti ja maastavienti. Pykälässä säädettäisiin tämän luvun soveltamisalaan kuuluvien eliölajien maahantuonnista ja maastaviennistä. Pykälä olisi uusi, mutta perustuisi asiallisesti osin voimassa olevan lain 44 §:ssä, 45 §:ssä ja 49 §:ssä säädettyyn.

Pykälän 1 momentin mukaisesti 72 §:ssä tarkoitetun rauhoitetun eläin- tai kasvilajin yksilön, sen osan tai johdannaisen maahantuonti ja maastavienti on kielletty.

Pykälän 2 momentin mukaan myös elävien päiväpetolintujen, pöllöjen ja jalohaukkojen maahantuonti olisi kielletty sekä Suomessa luonnonvaraisina esiintyvien että muiden lajien osalta.

Edellä 1 momentissa säädetty maahantuontia ja maastavientiä koskeva kieltö ei kuitenkaan 3 momentin mukaan koskisi Luonnontieteellisen keskusmuseon, yliopiston tai muun ympäristöministeriön asetuksella nimetyn tieteellisen tutkimuslaitoksen harjoittamaa tieteellisen kokoelman vaihtotoimintaa.

Pykälän 4 momentin mukaan olisi lisäksi noudatettava, mitä neuvoston CITES-asetuksessa säädetään siinä tarkoitettujen eläin- ja kasvilajien yksilöiden, niiden osien tai johdannaisten maahantuonnista Euroopan yhteisön ulkopuolisista maista, edellä mainittuihin maihin maastavien- nistä sekä jälleenviennistä ja kauttakuljetuksesta.

Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää kansallisesti neuvoston CITES-asetusta tiukemmista uhanalaisten lajien yksilöitä, niiden osia ja johdannaista koskevista tuontikielloista. Lajit määriteltäisiin erikseen valtioneuvoston asetuksella. Uhanalaisilla lajeilla tarkoitettaisiin maailmanlaajuisesti uhanalaisia lajeja (IUCN Red List of Threatened Species). CITES-sopimuksen ja neuvoston CITES-asetuksen tarkoituksena on ensisijaisesti uhanalaisten lajien kaupallisen tuonnin ja viennin sääntely. Momentin tarkoituksena olisi luoda edellytykset asettaa lajien suojelun näkökulmasta perusteltuja tuontikieltoja myös ei-kaupalliselle tuonnille sekä sellaisia lajeja koskien, jotka eivät sisälly neuvoston CITES-asetukseen.

89 § Poikkeukset eliölajien hallussapidon, vaihdannan, maahantuonnin ja maastaviennin kiellosta. Pykälässä säädettäisiin eliölajien hallussapitoa, vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevasta kiellosta myönnettävistä poikkeuksista. Pykälä olisi uusi, mutta perustuisi asiallisesti osin voimassa olevan lain 45 §:ssä ja 49 §:n 4 momentissa säädettyyn.

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus voisi myöntää poikkeuksen edellä 87 ja 88 §:ssä säädettyistä kielloista. Poikkeuksen myöntämiselle ei erikseen säädettäisi mitään tiettyjä edellytyksiä, vaan poikkeuksen myöntäminen perustuisi viranomaisen har- kintaan esitetyn perusteen asianmukaisuudesta.

Lintujen ja Euroopan unionin tiukkaa suojelua edellyttäviin eliölajeihin kuuluvien yksilöiden osalta poikkeus voitaisiin 2 momentin mukaan kuitenkin myöntää vain siinä erikseen sääde- tyistä syistä, sillä edellytyksellä, että poikkeamiselle ei olisi muuta tyydyttävää ratkaisua, eikä poikkeus häittäisi lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista. Tässä pykälässä säädetyt poikkeusedellytykset perustuvat luontodirektiivin 16 artiklan kohtaan 1 d sekä lintudi- rektiivin 9 artiklan kohtaan 1 b. Muut edellä mainitut lintu- ja luontodirektiiveissä mainitut edel- lytykset eivät soveltuisi 1 momentissa tarkoitettua vaihdantaa koskevasta kiellosta poikkeami- seen. Komission luontodirektiivin soveltamisesta tiukan suojelun kohteena oleviin eläinlajeihin antaman ohjeen perusteella uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksen tulisi liittyä ensisijaisesti tutkimukseen tai lajin suojelutarkoitukseen, ei muiden kuin viranomaisten tai esi- merkiksi suojelutoimia tekevien eläintarhojen hallussa olevien eliölajien yksilöiden sijoittami- seen tai istuttamiseen uusille alueille.

90 § Neuvoston CITES-asetuksen kansallinen täytäntöönpano. Pykälässä säädettäisiin neuvos- ton CITES-asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Pykälä olisi uusi, mutta vastaisi asialli- sesti pääosin voimassa olevan lain 44 a §:ssä säädettyä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Suomeen Euroopan unionin ulkopuolisista maista tuotavat, Suomesta edellä mainittuihin maihin vietävät sekä unionin kautta kuljetettavat neuvoston CITES-asetuksessa tarkoitetut eläimet ja kasvit, niiden osat ja johdannaiset olisi tuotava maahan, vietävä maasta ja kauttakuljetettava erikseen hyväksytyjen rajatarkastusasemien kautta. Tarvittaessa tulliviranomaisten olisi lisäksi ohjattava mainittujen yksilöiden, niiden osien ja johdannaisten kuljettaminen tullivalvonnassa hyväksytylle rajatarkastusasemalle.

Neuvoston CITES-asetuksen 12 artiklan kohdan 1 mukaan jäsenvaltion on nimettävä ne tullitoimipaikat, joilla suoritetaan asetuksessa tarkoitettujen lajien yksilöiden yhteisöön tuontia tai yhteisön ulkopuolelle vientiä koskevat tarkastukset ja muodollisuudet, mainiten erityisesti eläviä yksilöitä varten olevat tullitoimipaikat. Rajatarkastusasemien määrän rajoittaminen tehostaisi asetuksen täytäntöönpanoa ja uhanalaisten lajien yksilöillä käytävän kansainvälisen kaupan valvontaa sekä varmistaisi sen, että rajanylityspaikoilla on riittävä asiantuntemus ja varustetaso, jotta elävien eläinten kohtelu olisi hyväksyttävää.

Aiemmasta poiketen velvollisuus käyttää nimettyjä rajatarkastusasemia koskisi myös kauttakuljetuksia Suomen alueen läpi, jotta myös näiden kuljetusten laillisuuden valvonta olisi asianmukaista. Säännös ei kuitenkaan koskisi yhteisön sisällä tapahtuvaa neuvoston CITES-asetuksessa tarkoitettujen lajien yksilöiden siirtämistä. Luonnonsuojeluasetuksella rajatarkastusasemat nimettäisiin siten, että ne ovat pääosin samoja kuin ne rajatarkastusasemat, jotka on nimetty eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta annetun lain (1277/2019) 4 §:n ja kasvinterveylain (1110/2019) 36 §:n nojalla.

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

91 § Maisemanhoitoalueet. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain 32 §:ää. Pykälässä säädettäisiin maisemanhoitoalueista, joita olisivat nykyistä tilannetta vastaavasti valtakunnallinen maisemanhoitoalue ja muu maisemanhoitoalue. Voimassaolevan luonnonsuojelulain mukainen käsite maisema-alue ehdotetaan samalla muutettavaksi maisemanhoitoalueeksi.

Suomessa on tällä hetkellä 156 valtioneuvoston vuonna 1995 määrittelemää valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta, jotka on otettu huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n tarkoittamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa. Sekaannusten välttämiseksi luonnonsuojelulain tarkoittamat maisema-alueet olisi syytä muuttaa erisnimiltään *maisemanhoitoalueiksi*.

Pykälän mukaan valtakunnallinen maisemanhoitoalue tai muu maisemanhoitoalue voitaisiin perustaa luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen suojelemiseksi ja hoitamiseksi. Voimassa olevaan pykälään nähden alueiden perustamisen tavoitteena oleva luonnon- tai kulttuurimaiseman säilyttäminen ehdotetaan muutettavaksi suojelemiseksi, mikä olisi käsitteellisesti yhdenmukainen lain nykyisen ja ehdotetun soveltamisalan kanssa ja myös kuvastaisi paremmin pyrkimystä staattisemman säilyttämisen sijaan vaalia ja hoitaa alueiden piirteitä.

Luonnonsuojelualueista maisemanhoitoalueet, vastaavasti kuin voimassaolevan lain mukaiset maisema-alueet, eroaisivat siinä suhteessa, ettei niissä suojeltaisi alkuperäistä luontoa, vaan sellaista, jota ihminen on muokannut muun muassa viljelemällä, puutarhanhoidolla sekä rakennuksia ja teitä rakentamalla. Esimerkkeinä maisematyypeistä, joihin säännöstä voitaisiin soveltaa, voidaan mainita rakennusten, viljelysten ja vanhojen puiden muodostamat maatalousmaisemat, jokilaaksot, vaaramaisemat, vanhat kylänraitit ja ranta-alueet. Usein luonto ja vanha asutus yhdessä muodostavat maisemallisesti kauniin kokonaisuuden.

Maisemanhoitoalueet täydentäisivät luonnonsuojelualueiden verkostoa ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen myötä syntyneiden kulttuurimaisemien osalta. Tällaisten alueiden arvot perustuvat maatalouden ja muiden perinteisten elinkeinojen muovaamiin maisematyyppeihin, rakennetun ympäristön kulttuuripiirteisiin, monimuotoiseen kulttuurivaikutteiseen luontoon sekä näistä tekijöistä koostuvaan maisemakuvaan. Maisemanhoitoalueiden ylläpito edellyttää maisemanhoitoa, joka perustuu elinkeinotoiminnan ja asutuksen jatkuvuuteen sekä erillisiin toimenpiteisiin kuten esimerkiksi perinnebiotooppien hoitoon ja perinteisen rakennuskannan kunnostukseen ja ylläpitoon. Tarvittava uusi rakentaminen ja maankäyttö voidaan suunnittelun keinoin sovittaa perinteiseen maisemakuvaan. Maisemanhoitoalueilla toteutettava maisemansuojelu ja -hoito noudattavat Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen (SopS 14/2006) mukaisia periaatteita, käsitteistöä ja osallistumisen mahdollisuuksia.

92 § Maisemanhoitoalueen perustaminen. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 33 §:ää vastaavasti maisemanhoitoalueen perustamisesta. Pykälää tarkennettaisiin lisäämällä säännökset maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnitelmasta sekä ympäristöministeriön asetuksen antovaltuudesta. Valtakunnallisesti merkittävän maisemanhoitoalueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättäisi ympäristöministeriö maakunnan liiton tai elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen esityksestä. Muusta maisemanhoitoalueesta päättäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus rekisteröidyn paikallisen tai alueellisen yhdistyksen, kunnan tai maakunnan liiton esityksestä. Ehdotuksella maisemanhoitoalueen perustamista koskeva sääntely täsmennettäisiin vastaamaan muotoutunutta osallistavaa käytäntöä, jossa varmistetaan riittävä vuorovaikutteisuus. Maisemanhoitoalueiden valmistelulta on edellytetty paikallista aloitteellisuutta, joka tyypillisesti perustuu esimerkiksi kyläyhdistysten tai kuntien aktiivisuuteen. Alueiden valmistelu on usein lähtenyt ja edennyt esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten koordinoimista käytännön maisemanhoitohankkeista, joiden yhteydessä on yhteistyössä selvitetty maiseman arvoja, hoidon tarpeita ja mahdollisuuksia sekä kerätty näkökulmia maisemanhoidon toimenpiteistä. Valmistelussa keskeistä on ollut paikallisten asukkaiden ja maanomistajien osallistuminen. Vuorovaikutteisesta menettelystä säädettäisiin tarkemmin tämän pykälän 5 momentin nojalla annettavalla ympäristöministeriön asetuksella.

Tähän mennessä ympäristöministeriön päätöksellä on perustettu viisi valtakunnallisesti merkittävää maisema-aluetta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä kaksi muuta maisema-aluetta. Kyseessä olevat kohteet ovat kaikki korostetusti maaseudun kulttuurimaisemia, ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksen muovaamia kokonaisuuksia. Valtakunnallisten maisemanhoitoalueiden lähtökohtana on pidetty valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita.

Kaikille tähän mennessä perustetuille maisemanhoitoalueille (7 kappaletta) on laadittu perustamispäätöksen liitteeksi hoito- ja käyttösuunnitelma, joka on valmisteltu paikallisena, osallistavana yhteistyönä. Käytännön vahvistamiseksi tätä koskeva säännös ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin. Pykälän 3 momentin mukaan maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelisi ja hyväksyisi hallintopäätöksellä elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus. Hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistaisi paikallisia toimijoita ja sidosryhmiä. Valtakunnallisesti merkittävän maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnitelmasta olisi pyydettävä ympäristöministeriön lausunto. Vastaavasti kuin luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelman osalta 58 §:ssä ehdotetaan, pykälän 4 momentin mukaan myös maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnitelman laadinta saamelaisien kotiseutualueella tulisi järjestää vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa siten, että saamelaisperinteinen tieto on osa suunnittelun tietoa-ineistoa. Perinteisen tiedon hankkimisessa ja hyödyntämisessä noudatettaisiin vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta.

Ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin pykälän 5 momentin mukaan säätää tarkemmin maisemanhoitoalueiden perustamisesta ja hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnassa noudatettava vuorovaikutuksellisesta menettelystä.

93 § Maisemanhoitoaluetta koskevat määräykset. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 34 §:ää. Voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaan perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden suojelemiseksi tarpeellisia määräyksiä, jotka eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa. Pykälää täsmennettäisiin lisäämällä mahdollisuus myös suositusten antamiseen, mikä vastaisi vakiintunutta käytäntöä.

Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen maisemanhoitoaluetta koskevista määräyksistä. Momentissa 3 säädettäisiin aiemman mukaisesti, ettei maisemanhoitoaluetta koskevia rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräyksiä sovellettaisi alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava. Maiseman suojelemiseksi tarvittavat toimenpiteet ja niiden yhteensovittaminen muuhun alueelle kaavailtuun toimintaan tulevat kaavoituksen yhteydessä yksityiskohtaisesti tutkituiksi ja maankäytöllisesti ratkaistuksi, ja mainitut kaavat korvaavat siten aikaisemmat maisemanhoitoaluetta koskevat määräykset.

94 § Maisemanhoitoalueen lakkauttaminen. Pykälään ei ehdoteta muutoksia voimassa olevan lain 35 §:ään nähden. Sen mukaan maisemanhoitoalueen perustamisesta 92 §:ssä säädetty koskisi soveltuvin osin vastaavasti sen lakkauttamista tai sitä koskevan päätöksen muuttamista. Maisemanhoitoalue voitaisiin lakkauttaa tai sen suojelumääräyksiä lieventää, jos alueen maisema-arvo olisi olennaisesti vähentynyt tai jos maiseman suojelu estäisi yleisen edun kannalta tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

95 § Luonnonmuistomerkit. Luonnonmuistomerkkejä koskeva sääntely vastaisi sisällöltään nykytilannetta, mutta se siirrettäisiin maisemansuojelua koskevaan lukuun, ja pykälään yhdistettäisiin luonnonmuistomerkit valtion maalla ja yksityisellä maalla (voimassa olevan lain 23 ja 26 §:t).

Luonnonmuistomerkeillä on merkitystä sekä maiseman että luonnon kannalta. Useimmat luonnonmuistomerkit ovat paikallisesti huomattavia luonnon- ja kulttuurimaiseman yksityiskohtia. Niillä on merkitystä myös luonnon monimuotoisuudelle, luonnon- ja kulttuurihistorialle sekä luontoharrastukselle.

Pykälän 1 momentin mukaan puu, puuryhmä, siirtolohkare tai muu niitä vastaava luonnonmuodostuma, jota sen kauneuden, harvinaisuuden, maisemallisen merkityksen, tieteellisen arvon tai muun vastaavan syyn vuoksi olisi aihetta erityisesti suojella, voitaisiin määrätä luonnonmuistomerkiksi. Tähän sisältyisivät jatkossa myös voimassa olevan lain 29 § 1 momentin 9 kohdassa mainitut ”avointa maisemaa hallitsevat suuret yksittäiset puut ja puuryhmät”, jotka voitaisiin jatkossa rauhoittaa luonnonmuistomerkkinä. Tällaisten avointa maisemaa hallitsevien suurten yksittäisten puiden ja puuryhmien suojelun peruste on ensi sijassa maisemallinen.

Luonnonmuistomerkin rauhoittamisesta päättäisi 2 momentin mukaan valtion omistamalla alueella alueen hallinnasta vastaava viranomainen (useimmiten Metsähallitus), jonka olisi huolehdittava myös luonnonmuistomerkin merkitsemisestä selvästi havaittavalla tavalla. Kunta päättäisi 3 momentin mukaan vastaavasti luonnonmuistomerkin perustamisesta yksityiselle alueelle sekä huolehtisi vastaavasti luonnonmuistomerkin merkitsemisestä. Yksityisen maalla luonnonmuistomerkin rauhoittaminen edellyttäisi aina maanomistajan hakemusta tai suostumusta. Luonnonmuistomerkkejä koskevat päätökset, kuten muutkin luonnonsuojelulain tarkoittamat

päätökset ja poikkeamiset, tallennettaisiin 13 luvussa säädetyllä tavalla luonnonsuojelun tietojärjestelmään.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassaolevan lain 23§:n 3 momenttia vastaavasti kiello vahingoittaa tai turmella rauhoitettua luonnonmuistomerkkiä.

96 § Luonnonmuistomerkkin rauhoituksen lakkauttaminen. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 23 ja 26 §:n sääntelyä vastaavasti luonnonmuistomerkkin rauhoituksen lakkauttamisesta valtion maalla ja yksityisen omistamalla maalla. Luonnonmuistomerkki voitaisiin lakkauttaa kokonaan tai osittain.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion omistamalla alueella luonnonmuistomerkkin rauhoituksen lakkauttamisesta päättäisi aluetta hallinnoiva viranomainen. Päätös voitaisiin tehdä, mikäli rauhoitukselle ei olisi enää perusteita tai jos rauhoitus estäisi yleisen edun kannalta merkittävän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voisi vastaavin perustein lakkauttaa yksityisen omistamalla alueella sijaitsevan luonnonmuistomerkkin alueen omistajan hakemuksesta tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen esityksestä. Pykälän 3 momentin mukaan yksityisen alueen omistajan hakemuksesta olisi hankittava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto. Mikäli asia olisi tullut vireille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen esityksestä, alueen omistajalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

97 § Kieltoauk. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 36 §:ää. Pykälässä säädettäisiin kiellosta pystyttää maa- tai vesialueelle sellaista kulkemisen, maihinnousun tai muun jokamiehen oikeuden käyttämisen kieltävää taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta. Maa- ja vesialueiden omistajat ovat eräissä tapauksissa pystyttäneet alueilleen tauluja, joissa on kielletty kulkeminen, maihinnousu tai muu jokamiehen oikeuden käyttäminen, vaikka siihen ei ole ollut laillista perustetta. Tällaisia kieltoaukua ei tarvitse noudattaa, mutta ne ovat luoneet epäselvän tilanteen ja aiheuttaneet tarpeettomia ristiriitoja alueen omistajan ja jokamiehen oikeuksien käyttäjien välillä. Nimenomaista laissa todettua kielloa on pidetty tarpeellisena paitsi informatiivisuuden vuoksi myös siksi, että viranomaiset voisivat ryhtyä toimenpiteisiin kieltoaukujen poistamiseksi.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Edellä todetusti luonnonsuojelulain määritelmäsäännökseen luvussa 1 ehdotetaan sisällytettävän luonnonsuojelulain soveltamisalaan liittyvä ekologisen kompensaation eli suojelluille luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisen määritelmä. Sisällöllisesti heikennysten hyvittämisestä säädettäisiin tässä lain 11 luvussa.

Säännöksiä sovellettaisiin niihin luonnonsuojelulaista myönnettäviin poikkeuksiin, joiden osalta aiemmissa luvuissa ehdotetuissa säännöksissä niin säädettäisiin. Näitä olisivat ensinnä poikkeukset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä rajatun tai ehdotetun uuden tiukasti suojellun luontotyypin suojelusta. Toiseksi soveltamisalaan kuuluisivat poikkeukset eliölajien suojelua koskevista säännöksistä eli suuren petolinnun pesäpuun rauhoituksesta, kiellosta hävittää tai heikentää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä rajattua erityisesti suojeltavan lajin, lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ja direktiivin liitteessä I luetellun lajin tai luontodirektiivin liitteessä II luetellun lajin esiintymispaikkaa, kiellosta hävittää tai heikentää luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja ja kiellosta eläinten tahalliseen häiritsemiseen

niiden lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämäntien kannalta tärkeillä paikoilla, mikäli häirintä heikentäisi lajin elinympäristöä. Lajien suojelua koskevista säännöksistä poikettaessa hyvittämisvelvollisuutta ei kuitenkaan sovellettaisi yksityisen henkilön tai elinkeinonharjoittajan omaisuuteen kohdistuvan vakavan vahingon ja terveystaiton torjumiseksi myönnettyihin poikkeuksiin.

Velvollisuus hyvittää luonnonarvoille aiheutuva heikennys hyvittävin toimenpitein koskisi myös yksityisen omistaman suojelualan suojelun lakkauttamista tai sen rauhoitusmääräysten lieventämistä, kun perusteena olisi se, että alueen rauhoitus estäisi yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Samoin velvollisuus hyvittää luonnonarvoille aiheutuva heikennys hyvittävin toimenpitein koskisi tilannetta, jossa valtion luonnonsuojelualan suojelu lakkautettaisiin kokonaan tai osittain tai sen rauhoitusmääräyksiä lievennettäisiin sillä perusteella, että alueen rauhoitus estäisi jonkin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Ehdotettavan luvun 11 säännöksiä ei sovellettaisi sellaiseen tilanteeseen, jossa olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymisen korvaamiseksi luvussa 5 säädetyn nojalla.

Luvussa 11 esitetty heikennyksen hyvityksen järjestelmä rakentuisi seuraavien periaatteiden varaan: yksinkertaisuus, varmuus, yhdenvertaisuus, läpinäkyvyys ja kannustavuus.

Sääntely ehdotetaan rajattavan tavoitteen kannalta vain välttämättömään, jotta taloudellisten toimijoiden ja julkishallinnon kuten kuntien toiminnalle jätettäisiin mahdollisimman paljon väljyyttä liittyen hyvittämis-toimenpiteiden suunnittelun ja toteuttamisen järjestämiseen sekä osapuolten välisten sopimussuhteiden sisältöön.

Luonnonsuojelulain säännöksistä poikkeamista tarvitsevalta toimijalta eli heikennyksen aiheuttajalta edellyttäisiin hyvittämissuunnitelman laatimista vasta siinä vaiheessa, kun poikkeusluvan tarve olisi jo varmentunut sovellettavan lupalainsäädännön yhteydessä ja luonnonsuojelulaissa säädettyjen poikkeuksen myöntämisedellytysten täyttyminen alustavasti harkittu poikkeuslupamenettelyssä. Jos lupaharkinnassa tunnistettaisiin vaihtoehtoinen toteutustapa, joka ei edellyttäisi luonnonsuojelulaista poikkeamista tai jos laissa säädetty poikkeusedellytykset eivät täytyisi, hakijalle ei aiheutuisi tarpeettomia kustannuksia tai aikaviivettä suunnitelman laatimisesta.

Maankäytön suunnittelun vaiheessa kunta olisi heikennyksen aiheuttaja vain, jos kyse olisi sen omistamalle kiinteistölle suunnitellusta maankäytön muutoksesta.

Luvun säännöksillä pyrittäisiin varmistamaan, että poikkeuksesta huolimatta suojeltujen luontotyyppien tai lajien esiintymispaikkojen tai elinympäristöjen pinta-ala tai laatu ei heikkenisi vaan säilyisi vähintään saman tasoisena. Luonnonsuojelulain säännöksistä myönnettävässä poikkeamispäätöksessä asetettaisiin velvoitteet hyvittämis-toimenpiteisiin tai hyväksyttäisiin jo toteutettu hyvittäminen. Hyvityksenä käytettävä luontotyyppi tai lajin elinympäristön esiintymä rajattaisiin viranomaispäätöksellä ja sen hävittäminen tai heikentäminen olisi kiellettyä. Vaihtoehtoisesti alue voitaisiin maanomistajan suostumuksella perustaa luonnonsuojelualueeksi, mikäli se täyttäisi luonnonsuojelulaissa säädetty perustamisedellytykset. Hyvittämisvelvoite ei koskisi sellaisia lajisuojelusta poikkeamia, joilla ei olisi vaikutusta poikkeamisen kohteena olevan lajin elinympäristöön. Tällaisia ovat esimerkiksi tutkimustarkoitukseen myönnetty poikkeukset 73 §:n 1 momentin kielloista.

Luvussa säädetty menettely etenisi seuraavasti tilanteessa, jossa haettaisiin poikkeusta luontotyyppien suojelusta tai lajin elinympäristön suojelusta tai yksityisen luonnonsuojelun rauhoitussäännöksiä lakkauttamista tai lieventämistä, taikka jossa olisi tarpeen lakkauttaa tai lieventää valtion luonnonsuojelun rauhoitussäännöksiä:

- 1) Heikentävän toimenpiteen tai hankkeen suunnittelija (heikennyksen aiheuttaja) tunnistaa (sovellettavan lupalainsäädännön tai luonnonsuojelulain velvoittamana) suunnitellulla toimenpiteellä tai hankkeella heikennettävät luontoarvot.
- 2) Heikennyksen aiheuttaja hakee poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksestä (mahdollisesti eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) mukaisesti).
- 3) Luonnonsuojeluviranomainen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee alustavan lupaharkinnan, mikäli hankkeeseen sovellettavan lain mukaan luvanmyöntämisedellytykset täyttyvät ja
 - A) jos luonnonsuojelulaissa säädetty poikkeusedellytykset täyttyvät, pyytää täydentämään hakemusta hyvittämissuunnitelmalla, tai
 - B) jos poikkeusedellytykset eivät täyty, hakemus hylätään.
- 4) Heikennyksen aiheuttaja toimittaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle
 - A) yleisiä heikennyksen ja hyvityksen sääntöjä noudattavan hyvittämissuunnitelman itse toteutettavista hyvittävästä toimenpiteistä, tai
 - B) ehdotuksen hyvittämisestä jo tuotetulla luonnonarvojen lisäyksellä (ennakollinen hyvitys).
- 5) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioi heikennyksen ja ehdotetun hyvityksen vastaavuuden. Saamelaisen kotiseutualueella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pyytää Saamelaiskäräjiltä arvion hyvityksen riittävydestä sen saamelaisyhteisön kulttuurin suojan toteutumisen kannalta, jonka alueeseen heikennys kohdistuu.
- 6) Mikäli heikennyksen ja ehdotetun hyvityksen vastaavuus sekä hyvitys saamelaisyhteisön kulttuurin suojan kannalta ovat riittävät, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myöntää poikkeuksen, jossa
 - A) päätöksen ehtona on hyvittävien toimenpiteiden toteuttaminen määräajassa suunnitelman mukaisesti, tai
 - B) hyväksytään heikennyksen ennakollinen hyvittäminen.
- 7) Hyvittämisvelvollisuus kirjataan kompensatiorekisteriin.
- 8) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekee hyvittävien toimenpiteiden alueesta rajauspäätöksen, joka merkitään kiinteistörekisteriin, tai tekee maanomistajan suostumuksella päätöksen alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelun alueeksi.
- 9) Heikennyksen aiheuttaja toteuttaa (tai teettää) hyvittävät toimenpiteet suunnitelman mukaisesti. Ennakollisen hyvittämisen osalta luonnonarvojen tuottaja toteuttaa mahdolliset hoitotoimenpiteet.
- 10) Heikennyksen aiheuttaja raportoi toimenpiteiden toteuttamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, joka tarvittaessa suorittaa tarkastuskäynnit.
- 11) Toimenpiteiden suorittamisen jälkeen heikennyksen aiheuttaja toimittaa seurantaraportit elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle päätöksen ehdoissa määrätyn ajan.
- 12) Jos poikkeuspäätöksessä määrätty toimenpiteet laiminlyödään, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ensin kehottaa noudattamaan määräyksiä. Mikäli kehotuksesta huolimatta laiminlyönti jatkuu, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ryhtyy luonnonsuojelulain mukaisiin pakkokeinoihin.

Luvun säännöksillä mahdollistettaisiin se, että yksityinen maanomistaja, yritys, kunta tai valtion liikelaitos voi taloudellisena toimintana tuottaa luonnonarvoja, joilla muusta taloudellisesta toiminnasta johtuva heikennys suojelluille luonnonarvoille voitaisiin hyvittää. Tällainen toiminta on sinänsä mahdollista myös ilman lakiin kirjattuja säännöksiä. Viranomaisella ei kuitenkaan

ole mahdollisuutta osallistua sellaiseen toimintaan ilman toimivallan ja velvollisuuden perustavia säännöksiä. Ehdotettavilla säännöksillä tarjotaan luonnonarvojen tuottamiseen halukkaille toimijoille viranomaisvarmennus, joka takaa tuotettavien luonnonarvojen yhteismitallisuuden, käytettävyyden ennakollisena hyvityksenä poikkeuslupamenettelyssä ja toiminnan luotettavuuden niin toimintaan osallistuville kuin kansalaisyhteiskunnalle.

Luonnonarvojen tuottaminen ennakollisena hyvityksenä etenisi seuraavasti:

- 1) Luonnonarvojen tuottamiseen halukas maanomistaja (luonnonarvojen tuottaja) laatii hyvittämissuunnitelman noudattaen yleisiä heikennyksen ja hyvityksen sääntöjä.
- 2) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hyväksyy maanomistajan hakemuksesta hyvittämissuunnitelman asianmukaisuuden.
- 3) Luonnonarvojen tuottaja toteuttaa suunnitelman mukaiset kertaluonteiset toimenpiteet, jotka ovat edellytyksenä luonnonarvojen kehittymiselle kohti tavoiteltua tilaa (perustamistoimenpiteet).
- 4) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa maanomistajan hakemuksesta lausunnossa toteutetuilla toimenpiteillä tuotettavien luonnonarvojen laadun ja määrän.
- 5) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus rekisteröi maanomistajan hakemuksesta tuotettavat luonnonarvot tarjolle kompensatiorekisteriin.
- 6) Hyvitystä tarvitseva heikennyksen aiheuttaja ja luonnonarvojen tuottaja sopivat tuotettavien luonnonarvojen ehdottamisesta poikkeuslupamenettelyn 4B kohdassa heikennyksen ennakollisena hyvityksenä sekä maksettavasta hinnasta. Jatkuvien hoitotoimenpiteiden osalta on suositeltavaa, että sopimuksen ehtona olisi hoitotoimenpiteiden vuosittainen toteuttaminen ja siitä vuosittain maksettava korvaus, jolloin luonnonarvojen tuottaja saisi jatkuvan tulon toimenpiteiden suorittamisesta ja ostajana toimiva varmistaisi vastikkeellisuudella toimenpiteiden toteutuksen.
- 7) Luonnonsuojeluviranomainen hyväksyy ennakollisen hyvityksen vastaavan heikennyksenä poikkeuslupamenettelyn 5B mukaisesti.
- 8) Toiminnanharjoittaja maksaa sovitun hinnan luonnonarvojen tuottajalle (sekä niin sovitussa jatkuvien hoitotoimien toteuttamisesta vuosittaisen korvauksen).
- 9) Tuotettavat luonnonarvot rekisteröidään käytetyksi ennakollisena hyvityksenä.
- 10) Luonnonsuojeluviranomainen tekee hyvittävien toimenpiteiden alueesta rajauspäätöksen poikkeuslupamenettelyn 6 kohdan mukaisesti (tai alue perustetaan maanomistajan suostumuksella luonnonsuojelualueeksi).

Niin kauan, kun tuotettavia luonnonarvoja ei ole myyty, maanomistajalla on oikeus saada ne hakemuksestaan poistetuksi kompensatiorekisteristä. Luonnonarvojen tuottamisen alue voi vaihtaa omistajaa ennen käyttämistä hyvityksenä.

Jos tuotettujen luonnonarvojen alue on laaja-alainen tai tuotettavien luonnonarvojen vuoksi siten arvokas, että sitä voidaan käyttää useiden heikennysten hyvittämiseen, rajauspäätös tehdään, kun tuotettavia luonnonarvoja käytetään ensimmäisen kerran luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen hyvityksenä. Tällaisia hyvitysvarantoja (compensation pools) on käytössä erityisesti Saksassa, mutta myös Ruotsissa, missä kunnat toteuttavat omistamallaan maalla luonnonarvoja lisääviä toimenpiteitä tarvittavien ekologisten kompensatioiden varalle.

Luvun säännöksillä mahdollistettaisiin myös vapaaehtoinen heikennysten hyvittäminen. Kyse ei olisi luonnonsuojelulaista myönnettävään poikkeukseen liittyvästä velvollisuudesta, vaan toiminnanharjoittajan vastuullisesta yritystoiminnasta ja sen todentamisesta esimerkiksi rahoittajalle tai asiakkaille, kansalaisyhteiskunnalle ja liikekumppaneille. Vapaaehtoista heikennysten hyvittämis-toimintaa voisi varmentaa myös muu taho kuten toimialan oma sertifiointijärjes-

telmä. Nykytilanteessa sellaista ei ole kansallisesti tai Euroopassa vielä käytössä, joten lainsäädännöllä tarjottaisiin taloudellisille toimijoille mahdollisuus hyödyntää viranomaista hyvitystoimenpiteiden varmentajana. Säännöksellä edistettäisiin vapaaehtoista luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja luotaisiin uusia kestävästi liiketoiminnan mahdollisuuksia.

Viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden ja selkeyden kannalta on oleellista, että samat heikennyksen ja hyvityksen arviointiperusteet ja ohjeet soveltuisivat kaikkeen viranomaisen arvioitavaksi kuuluvaan toimintaan.

Heikennysten hyvittämistä koskevat tiedot julkaistaisiin läpinäkyvyyden toteuttamiseksi avoimessa tietojärjestelmässä ("kompensaatiorekisteri"), jolloin sekä kansalaisyhteiskunnan jäsenet, että muut toiminnanharjoittajat saisivat tiedon, millainen hyvitys olisi katsottu riittäväksi sekä voisivat varmistua siitä, että luonnonarvoille aiheutuvat heikennykset tosiasiallisesti hyvitetään. Rekisterillä voitaisiin myös edistää luonnonarvojen tuottamista liike- tai elinkeinotoimintana harjoittavien toimintaedellytyksiä tarjoamalla luonnonarvojen tuottajille mahdollisuus hakemuksestaan saada tieto tuottamistaan luonnonarvoista avoimesti saataville. Tällaisen kohtaantopaikan tarjoaminen voisi vähentää sekä luonnonarvojen tuottajien, että hyvityksiä tarvitsevien toimijoiden neuvottelukustannuksia ja edistää toiminnan volyymin ja markkinan kasvamista. Myös vapaaehtoisesti toiminnastaan aiheutuvien heikennysten hyvittäjät voisivat hakemuksestaan käyttää rekisteriä yrityksen ympäristövastuun osoittamiseen, mikäli hyvittäminen olisi toteutettu luvussa säädettyä viranomaisvarmennettua menettelyä noudattaen.

98 § Hyvittävät toimenpiteet. Pykälässä määriteltäisiin hyvittämisen tavoite sekä toimenpiteet, joilla luonnonsuojelulain suojelulle luonnonarvoille hyvitetäisiin suojelusta poikkeamisesta aiheutuvia heikennyksiä.

Hyvittämisen perustavoite olisi varmistaa, että suojelusta poikkeamisesta huolimatta suojeltujen luonnonarvojen suojelutaso ei heikkenisi vaan säilyisi vähintään saman tasoisena kuin ennen heikennystä.

Säännöksellä rajattaisiin hyvittävät toimenpiteet lisäisyttä tuottaviin toimenpiteisiin. Pykälän toisessa momentissa todettaisiin, että vain sellaiset toimenpiteet täyttäisivät 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. Rajauksella tarkoitettaisiin konkreettista ja yksityiskohdasta velvollisuutta toimenpiteiden suorittamiseen. Maankäytön suunnittelussa esimerkiksi alueen osoittaminen virkistyskäyttöön ei rajaisi aluetta hyvittävien toimenpiteiden ulkopuolelle. Myöskään yleisluonteiset lainsäädännössä määritellyt tehtävät, kuten kunnan velvollisuus edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan, eivät rajaisi toimenpiteitä määritelmän ulkopuolelle. Näin ollen esimerkiksi kunta tai Metsähallituksen Luontopalvelut voisivat niille lainsäädännössä asetetusta tehtävästä huolimatta halutessaan toteuttaa hyvittäviä toimenpiteitä.

Pykälän 2 momentin kohdissa 1–3 määriteltäisiin hyvittävät toimenpiteet sitä kautta, mitä toimenpiteillä tavoiteltaisiin yksittäisten toimenpiteiden luettelemisen sijasta. Itse toimenpide voisi olla esimerkiksi ojitetun suon ojien tukkiminen, mutta tavoiteltu tilanne olisi suon vesitapsapainon palauttaminen heikennystä edeltävään tilaan ja siten luontotyypille tyypillisen lajiston palautumisen mahdollistaminen. Pykälän kohdissa 1-3 luetellut tavoitteet olisivat vaihtoehtoisia, eli yhdenkin tavoitteen toteuttava toimenpide täyttäisi määritelmän, vaikka tavoitteet voivat

liittyä ja usein myös liittyvät toisiinsa. Pääsääntöisesti kyse olisi aktiivisista tietyn alueen luonnontilaa parantavista toimenpiteistä, joilla ennallistamisen ohella voitaisiin tavoitella myös luontotyypin tai lajin elinympäristön pinta-alan lisäämistä tai sen laadun parantamista.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettussa suojeluhuvelytyksessä ei olisi kyse aktiivisista toimenpiteistä, vaan arvokkaiden luontotyyppien esiintymien pysyvistä suojelemisesta. Suojeluhuvelytyksessä tulisi kyseeseen hyvittävä toimenpiteenä vain silloin, kun kyseisen luontotyypin kannalta voitaisiin suojelulla saavuttaa parempi ekologinen lopputulos kuin ennallistamis- tai kunnostamistoimenpitein voitaisiin saavuttaa ja suojelemalla luontotyypin esiintymä heikentäviltä toimenpiteiltä se kehittyisi luonnonarvoiltaan arvokkaaksi ilman aktiivisia hyvittäviä toimenpiteitä. Tyypillisimmin kyse olisi hakkuukypsästä, METSO-kriteerit täyttävästä luonnonmetsästä, jonka hakkuu estyisi pysyvästi. Tällaisellakin alueella voisi olla tarvetta tehdä lisäksi luonnonarvojen kehittymistä nopeuttavia toimenpiteitä, kuten lahoppuun lisäystä. Muita suojeluhuvelytyksenä kyseeseen tulevia luontotyyppisiä olisivat esimerkiksi palsasuoit ja tunturiluontotyypit.

99 § *Hyvittämisen kriteerit.* Pykälässä määriteltäisiin hyvittämisen reunaehdot siitä, missä ja milloin sekä mihin luonnonarvoon kohdistuen hyvittävä toimenpiteet olisi toteutettava. Kansainvälisten kokemusten perusteella hyvittämisen kriteerit ovat ratkaisevan keskeisiä sille, että ekologisen kompensaation tavoite luonnonarvojen heikentymättömydestä ylipäätään voidaan saavuttaa.

Luonnonarvovastaavuuden osalta uhanalaisten luonnonarvojen heikennys olisi hyvittävä samaan luonnonarvoon kohdistuvien toimenpitein. Ilman luonnonarvoa koskevaa vastaavuusvaatimusta lajin tai luontotyypin uhanalaisuustila heikkenisi edelleen jokaisen myönnettävän poikkeuksen myötä, mitä kehitystä sääntelyllä nimenomaan pyrittäisiin estämään. Kaikki luonnonsojeluissa suojellut luontotyypit ovat uhanalaisia. Rauhoitetuista eliölajeista osa ei ole uhanalaisia, joten niiden osalta hyvittäminen voisi olla joustavampaa. Joustavassa kompensaatioissa olisi myös suositeltavaa hyvittää ”parempaan vaihtamalla” eli vähemmän harvinaisen luontoarvon heikennyksen hyvittäminen harvinaisemmalla tai uhanalaisemmalla luontoarvolla. Vapaaehtoisessa hyvittämisessä parempaan vaihtaminen olisi joustavampaa.

Uhanalaisista luontotyypeistä tai uhanalaisten eliölajien elinympäristöistä osa saattaa olla niin vähälukuisia, että hyvittäminen samalla luonnonarvolla olisi luonnontieteellisesti mahdotonta. Mikäli tällaisen luonnonarvon heikentäminen kuitenkin sallittaisiin myöntämällä poikkeus lain rauhoituksesta, heikennys olisi hyvittävä. Hyvittämistoimenpiteet olisi tällaisessa tilanteessa kohdistettava mahdollisimman tarkoin heikennettävää vastaavaan ja yhtä uhanalaiseen luonnonarvoon. Luontotyyppien osalta hyvittämisen tulisi tällöin kohdentua samaan luontotyyppiin, joita ovat Itämeren vedenalaiset luontotyypit, meren rannikon luontotyypit, sisävesien ja rantojen luontotyypit, suoluontotyypit, metsäluontotyypit, kallioiden ja kivikkojen luontotyypit, perinnebiotoopit sekä tunturiluontotyypit.

Maantieteellisen vastaavuuden kannalta hyvittäminen olisi tehtävä luontotyypin tai lajin luontaisella levinneisyysalueella ja ihanteellisesti mahdollisimman lähellä heikennettävän luonnonarvon esiintymää. Vähintään kuitenkin edellytettäisiin, että heikennys hyvittäisiin samalla tai rajautuvalla metsäkasvillisuusvyöhykkeellä, samalla merialueella ja saman tai rajautuvan päävesistöalueen samassa vesimuodostumatyyppissä. Manner-Suomi jakautuu neljään metsäkasvillisuusvyöhykkeeseen ja niiden 10 osa-alueeseen: hemiboreaalin (Lounainen rannikkomaa), eteläboreaalin (Lounaismaa–Pohjanmaan rannikko ja Järvi-Suomi), keskiboreaalin (Pohjanmaa, Pohjois-Karjala–Kainuu ja Lapin kolmio) sekä pohjoisboreaalin (Koillismaa, Peräpohjola, Metsä-Lappi ja Tunturi-Lappi). Tämä luonnonmaantieteellinen aluejako muodostaa

varsin vahvan, ekologisen aluerajauksen heikennyksen hyvittämiselle (https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Uhanalaiset_lajit/Suomen_lajien_Punainen_lista_2019/Alueellinen_uhanalaisuusarviointi_2020).

Meri- ja rannikkoluonnon osalta on luonnonmaantieteellisestä perusteltua käyttää Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (SopS 12/1980) mukaista merialuejakoa, joka huomioi paremmin rannikon lajien ja luontotyyppien suojelutarpeet. Merialueita on viisi: Perämeri, Merenkurkku, Selkämeri, Ahvenanmaa–Saaristomeri ja Suomenlahti. Sisävesien osalta olisi samoin ensisijaista toteuttaa hyvittävät toimenpiteet samalla tai rajautuvalla päävesistöalueella, koska erityisesti rakennetuissa pienissä vesistöissä hyvityksen toteuttaminen saattaisi olla erittäin vaikeaa tai hyödytöntä. Hyvityksen vastaavuus edellyttäisi kuitenkin, että toimenpiteet toteutettaisiin samassa vesimuodostumatyyppissä, joita ovat esimerkiksi purot, pienet / keskisuuret / suuret turvemaiden / kangasmaiden / savimaiden joet ja lammet, pienet / keskisuuret / suuret vähähumuksiset järvet / humusjärvet / runsashumuksiset järvet tai runsaskalkkiset järvet (Pintavesien tilan luokittelu ja arviointiperusteet vesienhoidon kolmannella kaudella, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 37/2019).

Saamelaiskulttuurin suojaa koskevaan säännökseen liittyen edellytettäisiin, että saamelaisten kotiseutualueella aiheutuva heikennys tulisi hyvittää saman saamelaisyhteisön alueella toteutettavien toimenpitein. Säännöksellä varmistettaisiin, että toimenpiteillä hyvitetäisiin samalla myöskin heikennykset saamelaisten kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamiseen.

Ajallista vastaavuutta koskien hyvittäminen olisi aiheellista toteuttaa mahdollisimman lyhyellä viiveellä heikennyksestä, mieluiten ennen sitä. Joissain tilanteissa toimenpiteet olisi välttämättä toteuttaa ennen heikennystä, sillä esimerkiksi simpukoiden siirto heikennysalueelta turvaan edellyttää, että niille on jo olemassa lajin säilymisen kannalta sopivassa tilassa oleva paikka. Jos heikennettävä luonnonarvo on uhanalainen ja lajilla on pieni populaatiokoko, tai luontotyyppin pinta-ala on pieni, tulisi hyvitykset tehdä ennen heikennystä. Uhanalaisuus tässä merkityksessä määrittäisi Suomessa uhanalaisarvioinnissa käytettävän IUCN:n kriteeristön mukaisesti siten, että kyse olisi määritelmän C (pieni populaatiokoko ja jatkuva taantuminen, pirstoutuminen tai voimakkaat vaihtelut) tai D (hyvin pieni populaatiokoko tai erittäin rajoittunut esiintyminen; ei välttämättä taantuva) kriteerin mukaisesta arvioinnista (Opas eliölajien uhanalaisuuden arviointiin – Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) arviointiohjeet ja kansalliset täydennykset; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2017). Luontotyyppin uhanalaisuus tässä merkityksessä vastaavasti määrittäisi IUCN:n kriteerin B (suppea levinneisyys- tai esiintymisalue) mukaisesti (Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018: Luontotyyppien punainen kirja. Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet; Suomen ympäristö 5/2018).

Säännöksessä asetettaisiin toimenpiteille ajallinen takaraja. Viimeistään kolmen vuoden kuluessa heikentävien toimenpiteiden aloittamisesta olisi toteutettava sellaiset perustavat toimenpiteet, joilla luotaisiin edellytykset luonnonarvoiltaan tai kunnoiltaan heikentyneen alueen ennallistumiselle kohti luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa, luontotyyppin tai lajin elinympäristön pinta-alan kasvulle tai sen laadun parantumiselle. Toimenpiteiden toteutuksen aikarajaa ei siten laskettaisi luonnonsuojelulaista myönnetyn poikkeuksen lainvoimaisuudesta, vaan heikentävien toimenpiteiden aloittamisesta. Luonnonsuojelulaista myönnettävät poikkeukset myönnetään pääsääntöisesti määräajaksi, joten tarvittaessa poikkeuksen saaneen olisi haettava jatkoaikaa päätökseen, mikäli heikentävän toimenpiteen toteutus jostain syystä lykkääntyisi ajallisesti myöhemmäksi.

Toimenpiteillä tavoiteltua vaikuttavuutta ei edellytetäisi saavutettavan säännöksessä asetettavassa määräajassa, sillä usein luonnonarvojen ennallistamiseen kuluu useita vuosia, joissain tilanteissa vuosikymmeniä. Kertaluonteisten perustavien toimenpiteiden ohella voi olla tarvetta jatkaa hoitotoimenpiteitä. Tarvittaessa niitä edellytetäisiin jatkettavan 20 vuoden ajan samasta ajankohdasta lukien.

Edellä esitetystä poiketen 98 §:n 3 momentissa tarkoitettu suojeluhyvyitys olisi kuitenkin toteutettava ennen heikentävien toimenpiteiden aloittamista. Suojeluhyvityksellä saatavat hyödyt luonnon monimuotoisuudelle kehittyvät hitaasti, joten niiden lykkäämisen salliminen tarkoittaisi vielä pidempää viivettä heikennyksen ja hyvityksen välillä.

Ympäristöministeriön asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset hyvittävien toimenpiteiden luonnonarvoihin liittyvästä ajallisesta ja alueellisesta vastaavuudesta.

100 § Suunnitelma hyvittävästä toimenpiteistä. Pykälässä velvoitettaisiin laatimaan suunnitelma heikennyksen hyvittämisestä ja säädettäisiin suunnitelmassa esitettävistä tiedoista. Hyvittämissuunnitelma olisi keskeinen väline, jolla heikennyksen ja hyvityksen yhteismitallisuudesta ja vastaavuudesta voitaisiin varmistua.

Säännös on muotoiltu yleistasoiseksi siten, että se mahdollistaisi yksityisen sektorin toiminnan esimerkiksi suunnitelmien laatijana ja toteuttajana, mutta säännöksessä edellytetäisiin selvitystä perustavien toimenpiteiden toteuttajan kyvystä toteuttaa suunnitellut toimenpiteet.

Hyvittämissuunnitelma laadittaisiin ympäristöministeriön asetuksella tarkemmin annettavien ohjeiden mukaisesti, mutta sen pitäisi sisältää säännöksessä luetellut asiat.

Mikäli heikentävän toimenpiteen toteuttaminen viivästyisi, päätöksen saajan olisi haettava sille jatkoaikaa. Tässä yhteydessä olisi aiheellista tarkistaa, että hyvittämissuunnitelma olisi edelleen ajantasainen.

Heikennettävällä alueella esiintyvien suojeltujen luonnonarvojen luonnontila ennen heikennystä muodostaisi vertailupohjan aiheutuvan heikennyksen määrälle, samoin hyvityksenä käytettävän alueen tila ennen hyvittäviä toimenpiteitä. Toimenpiteet ja niillä tavoiteltavat parannukset hyvittävän alueen luonnontilaan tulisi suunnitella siten, että muodostuva lisäisyys hyvittäväällä alueella vastaisi aikaviive ja toimenpiteiden vaikuttavuuden epävarmuus huomioiden luonnonsuojelulaista myönnettävällä poikkeuksella aiheutuvaa heikennystä suojeltaviin luonnonarvoihin. Ennallistamistoimista ja niiden vaikuttavuudesta on Suomessa verrattain paljon kokemusta ja vuoteen 2030 asti ulottuvassa Helmi-elinympäristöohjelmassa muodostuu lisää kokemusperäistä tietoa ennallistamistoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Toimenpiteiden epäonnistumisen riski tulisi tunnistaa kaikissa suunnitelmissa, mutta erityisesti sellaisissa ennallistamistilanteissa, joista ei ole aiempaa kokemusta tai joissa ennalta arvioiden on huomattava epävarmuus toimenpiteiden onnistumisesta tai kyse on hyvin harvinaisista lajeista.

Säännöksessä tarkoitettua suunnitelmaa käytettäisiin myös jäljempänä käsiteltävässä vapaaehtoisessa luonnonarvojen tuottamisessa, jota voisivat toteuttaa niin yksityiset maanomistajat, yritykset, kunnat kuin myös valtion liikelaitokset.

101 § Hyvittämiseen velvoittaminen. Pykälällä kytkettäisiin hyvittämisvelvoite laista myönnettävään poikkeukseen ja sen ehtoihin sen mukaisesti kuin 62, 69 ja 85 §:ssä säädettäisiin. Poikkeuksen ehtona olisi edellisessä pykälässä tarkoitettun hyvittämissuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen edellyttäen, että suunnitelma on laadittu 100 §:n mukaisesti ja se täyttäisi 98 ja 99 §:ssä säädettävät edellytykset. Mikäli suunnitelma ei täyttäisi sille asetettuja

vaatimuksia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi pyydettävä suunnitelman täydentämistä. Suunnitelmasta voisi olla aiheellista pyytää kunnalta lausuntoa sen yhteensopivuudesta maankäytön suunnittelun kanssa.

Saamelaisten kotiseutualueella olisi ennen asian ratkaisemista hankittava arvio ehdotetun hyvityksen riittävydestä saamelaiskulttuurin suojan kannalta Saamelaiskäräjiltä. Saamelaiskäräjät konsultoisivat tarvittaessa sitä saamelaisyhteisöä, jonka alueella heikentäminen tapahtuisi.

Poikkeuksen hakija voisi toteuttaa heikennyksen hyvittäminen omin toimin tai hankintana alan toiminnanharjoittajalta. Jos toimenpiteet teetetäisiin hankintana esimerkiksi ympäristöalan ammattilaisella, valvonta kohdistuisi kuitenkin poikkeusluvan saajaan, joka olisi vastuussa kolmannen toimijan toiminnasta.

Vaihtoehtoisesti poikkeuksen hakija voisi esittää hyvityksenä kolmannen toimijan jo toteuttamalla toimenpiteillä tuotettavat luonnonarvot, mikäli täyttäsivät hyvityksen vastaavuudelle 98 ja 99 §:ssä säädettyvät edellytykset. Tällaiset kolmannen toimijan tuottamat hyvitykset hyväksyttäisiin vain jo toteutettuina, koska viranomaisen ei voi asettaa kolmanteen tahoon kohdistuvia velvoitteita, eikä kohdistaa siihen pakkokeinoja. Heikennyksen ja hyvittämisen välisen aikaviiveen minimoimiseksi tämä vaihtoehto olisi kaikkien suotuisin. Poikkeusluvan hakijan kannalta tämä olisi myös vaivattomin vaihtoehto, koska ensivaiheen toimenpiteet olisi jo toteutettu ja siten kustannuksista olisi jo selkeä käsitys.

Pykälän 4 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallentaisi tiedon heikennyksen hyvittämiseen velvoittamisesta niin sanottuun kompensatiorekisteriin järjestelmän läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Läpinäkyvyys olisi heikennyksen hyvittämisen järjestelmän uskottavuuden kannalta keskeinen tekijä kansalaisyhteiskunnalle. Se olisi tärkeää myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden kannalta. Julkisuus edistäisi luonnonarvojen tuottamistointaa liiketoimintana tai elinkeinotoimintana harjoittavien toimintaedellytyksiä tarjoamalla avoimesti saataville tietoa tuotettavista luontoarvoista eräänlaisena markkinapaikkana, vaikkakin vaihdanta tapahtuisi osapuolten välisellä yksityisellä sopimuksella. Tämä vähentäisi sekä luonnonarvojen tuottajien, että hyvityksiä tarvitsevien toiminnanharjoittajien neuvottelukustannuksia ja voisi merkittävästi edistää toiminnan volyymin kasvamista.

Poikkeamista koskevien säännösten yhteydessä on edellä todettu poikkeamista koskevan päätöksen voimassaoloajasta sekä siitä, miten kiinteistön vaihtaessa omistajaa luonnonsuojelulaista myönnettävä poikkeus voitaisiin siirtää uudelle omistajalle tilanteessa, jossa poikkeamispäätöksessä sallittua heikennystä ei vielä olisi toteutettu.

102 § Hyvityksen korvaavuuden toteaminen. Pykälässä säädetäisiin heikennyksen hyvittämisen arvioinnista siltä varalta, että valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksella perustetun suojelualan suojelusta luovuttaisiin.

Luonnonsuojelulaissa ei ole säännöksiä siitä, miten valtion omistaman luonnonsuojelualan lakkauttamisesta tai sen rauhoitussäännösten lieventämisestä päätetään, koska säädöstä voidaan saman tasoisella tai ylemmällä säädöksellä muuttaa. Tällainen luonnonsuojelualan suojelusta luopuminen on poikkeuksellista, mutta ei poissuljettua.

Valtion omistuksessa olevat luonnonsuojelualueet on joko siirretty valtion hallinnassa taloudellisen toiminnan ulkopuolelle tai hankittu yksityisiltä maanomistajilta valtioneuvoston periaatepäätöksillä hyväksytyjen suojeluohjelmien tai muun suojelun toteuttamiseksi. Valtion talouden kannalta tällaisen luonnonsuojelualan suojelun lakkauttaminen tai rauhoitusmääräysten lieventäminen siten, että alueen luonnonarvoja sallittaisiin heikennettävän tarkoittaisi, että alueen

hankintaan käytetyt taloudelliset panokset menisivät hukkaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto on korostanut Natura 2000 -verkoston säännöksiä tarkastellessaan, että valtiontalouden kannalta olisi tärkeää, että kompensointivelvollisuus kohdistuu sille taholle, joka on vastuussa heikentämisestä yleisen "aiheuttaja maksaa" -periaatteen mukaisesti (Valtiontalouden tarkastusvirasto. Natura 2000 -verkoston valmistelu. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 140/2007 s. 9, 168–169). Taloudellisen menetyksen korvaamisen sijasta suojelualueverkoston kannalta olisi suotuisampaa korvata menetettävät luonnonarvot hyvittämällä ne tässä luvussa säädettävillä toimenpiteillä, joiden kustannuksista olisi vastuussa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja.

Suojelualan lakkauttamisesta tai sen rauhoitussäännösten lieventämisestä suojelualueverkostolle aiheutuva heikennys olisi ennalta arvioiden parhaiten hyvittävissä vastaavia luonnonarvoja edustavan, arvokkaan alueen 98 §:n 3 momentin mukaisella suojeluhyvityksellä.

103 § Vapaaehtoinen luonnonarvojen tuottaminen. Pykälällä mahdollistettaisiin viranomaisen varmentama luonnonarvojen tuottaminen elinkeino- tai liiketoimintana. Tavoitteena olisi, että maanomistajat tuottaisivat sellaisia luonnonarvoisyyksiä, joita voitaisiin mahdollisimman yksinkertaisesti käyttää lakiin perustuvan hyvittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Tämä edellyttäisi, että luonnonarvojen tuottaminen tapahtuisi noudattaen samoja sääntöjä ja arviointiperusteita kuin poikkeusluvan ehtona edellytettäisiin, jotta tuotetut luonnonarvot olisivat yhteismitallisena käytettävissä veloitteeseen perustuvaan hyvittämiseen.

Maanomistaja voisi tuottaa luonnonarvoja valitsemallaan tavalla, mutta tällöin niiden käyttäminen luonnonsuojelulaista myönnettävän poikkeuksen aiheuttaman heikennyksen hyvityksenä edellyttäisi ulkopuolisen antamaa varmennusta siitä, mikä on ollut luonnonarvojen lisäys eli tietoa lähtötilanteesta, tehdyistä toimenpiteistä sekä arviota toimenpiteillä aikaansaatavien luonnonarvoisyyksien laadusta ja määrästä. Kun viranomainen varmentaa myös tällaisen vapaaehtoisen toiminnan, sen on oltava kustannustehokasta eli minimoitava viranomaisen työmäärä ja siitä aiheutuvat kustannukset.

Pykälän 2 momentin mukaan maanomistajan olisi järjestelmää hyödyntääkseen tehtävä hakemus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle suunnitelman hyväksymisestä. Tämä olisi tarpeen viranomaisvarmennukselle, jotta lähtötilanne voitaisiin varmistaa ja siten todentaa toimenpiteillä aikaansaatavien hyvitysten määrä ja laatu. Samalla luonnonarvojen tuottamiseen halukas maanomistaja voisi saada viranomaiselta varmistusta siihen, onko suunnitelma taloudellisesti mielekäs sen kannalta, että suunnitelluilla toimenpiteillä lisättäville luonnonarvoille ennalta arvioiden voisi olla kysyntää. Tämä saattaisi vähentää maanomistajan riskiä siitä, että tuotetut luonnonarvot eivät menisi kaupaksi. Päätös olisi valituskelpoinen.

Pykälän 3 momentin mukaan maanomistaja voisi hakea viranomaisen varmennuksen toteuttamilleen toimenpiteille, joilla on luotu edellytykset luonnonarvoiltaan tai kunnoltaan heikentyneen alueen ennallistumiselle kohti luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa, luontotyyppin tai lajin elinympäristön pinta-alan kasvulle tai sen laadun parantumiselle. Varmentava lausunto toimisi maanomistajan ja hyvityksen ostajan välisessä vaihdannassa osoituksena siitä, mikä on vaihdannan kohteena. Myöhemmässä mahdollisessa luonnonsuojelulaista poikkeamista koskevassa harkinnassa lausunto varmentaisi myös ennakkollisen hyvityksen laadun ja määrän.

Pykälän 4 momentin mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada tieto tuotettavista luonnonarvoista kompensatiorekisteriin. Tämä rekisteröintioikeus mahdollistaisi luonnonarvojen tuottajalle kanavan markkinoida tuotettuja luonnonarvoja hyvitysten tarvitsijoille ja siten merkittävästi vähentää neuvottelukustannuksia saattamalla ne julkisesti esille. Maanomistajalla olisi

myös oikeus hakemuksestaan saada hyvitysalueensa poistettavaksi rekisteristä, jos sitä ei ole käytetty heikennyksen hyvittämiseen.

Liiketoimintana tai julkisen toimijan kuten valtion liikelaitoksen tai kunnan toimintana voitaisiin perustaa myös laajoja, usean hankkeen aiheuttamien heikennysten hyvittämiseen soveltuvia yhteishyvitysalueita, joista ulkomaisessa kirjallisuudessa käytetään käsitettä compensation pools. Tällaisen alueen osalta rekisterimerkinnässä olisi osoitettava, miltä osin hyvitys olisi jo käytetty ja paljonko sitä olisi edelleen käyttämättä.

Pykälän 5 momentin mukaan toiminnalla tuotettaviin luonnonarvoihin ei sovellettaisi suojellun luontotyypin tai erityisesti suojeltavan lajien esiintymispaikan rajaamispäätösmenettelyä ilman maanomistajan suostumusta, koska luonnonarvot muodostuisivat hänen aktiivisten toimenpiteidensä seurauksena. Esiintymän rajaaminen johtaisi tilanteeseen, jossa maanomistaja ei saisi heikentää ilman poikkeuslupaa sellaisia luonnonarvoja, joita ilman hänen toimintaansa ei olisi mahdollisesti lainkaan muodostunut tai ainakaan ei niin edustavina. Maanomistajalla tulisi säilyä valinnan vapaus kiinteistönsä käytön osalta siihen asti, kunnes hänen tuottamansa luonnonarvolisäys on vaihtanut omistajaa.

104 § Vapaaehtoinen heikennyksen hyvittäminen. Säännöksellä mahdollistettaisiin viranomaisen varmentamana toiminnanharjoittajien, kuntien tai muiden toimijoiden sellainen heikennysten hyvittämistoiminta, joka ei perustuisi lainsäädännön velvoitteeseen vaan esimerkiksi yrityksen yhteiskuntavastuun toteuttamiseen tai rahoittajan rahoitusehtoihin. Kuten edellä on todettu, kustannustehokkuus edellyttää, että viranomaisen voi käyttää tässä varmennuksessa samoja sääntöjä ja arviointiperusteita kuin poikkeusluvan ehtona edellytettäisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vapaaehtoinen hyvittäjä laatisi 103 §:ssä tarkoitetun hyvittämissuunnitelman ja toteuttaisi sen, tai hankkisi kolmannen tahon jo 103 §:n mukaisesti tuottamat luonnonarvot.

Koska viranomaisvarmennuksella olisi julkinen luotettavuus, vapaaehtoisen hyvittämisen pysyvyys olisi varmistettava joko alueen rajauspäätöksellä tai luonnonsuojelun alueen perustamisella. Hakiessaan lausuntoa vapaaehtoisen hyvittäjän olisi sitouduttava hyvityksen pysyvyyden varmentavan rajauspäätöksen tai suojelun alueen perustamista koskevan päätöksen tekemiseen.

Vapaaehtoinen hyvittäjä voisi hyvittää vapaaehtoisesti toiminnastaan aiheutuvat haitat myös noudattamatta tässä säädettyä menettelyä. Viranomaisen ei kuitenkaan tällöin toimisi hyvityksen varmentajana rahoittajien, asiakkaiden ja kansalaisyhteiskunnan suuntaan, vaan silloin tulisi järjestää jokin muu varmennusjärjestelmä kuten esimerkiksi toimialan oma standardi.

105 § Hyvitysalueen rajauspäätös. Pykälässä säädettäisiin, että luonnonsuojelulain suojelemille luonnonarvoille aiheutuneiden heikennysten hyvittämiseen käytetyn hyvitysalueen hävittäminen tai heikentäminen olisi kiellettyä. Suojelun pysyvyys olisi välttämätöntä, koska myös heikentäminen olisi pysyvää. Lisäksi tyyppillisesti hyvittävien toimenpiteiden vuoksi luonnonarvojen lisääntyminen voi viedä useita vuosia, jopa vuosikymmeniä.

Säännös olisi menettelyllisesti ja sisällöllisesti samanlainen kuin luontotyypin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauspäätöstä koskeva säännös.

Rajauspäätös tehtäisiin myös vapaaehtoiseen hyvittämiseen käytettävästä alueesta, jos siitä annettaisiin viranomaisvarmennus 103 §:ssä säädetyllä tavalla.

Vaihtoehtoisesti hyvittävien toimenpiteiden alue voitaisiin maanomistajan suostumuksella perustaa yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi, mikäli se täyttäisi laissa säädetyt luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset.

106 § Poikkeaminen hyvittävä alueen suojelusta. Pykälässä säädettäisiin, että myös 105 §:n mukaisesti rajatun hyvittävä alueen suojelusta voitaisiin yleisen edun kannalta pakottavassa tilanteessa luopua.

Pykälän 2 momentin mukaan myös tällaisessa tilanteessa aiheutuvat heikennykset tulisi hyvittää, jotta suojelun taso säilyisi ennallaan. Mikäli hyvittävät toimenpiteet olisi jo täysimääräisesti toteutettu ja niillä saavutettu tavoiteltu hyvitys, hyvittävien toimenpiteiden mitoituksessa olisi riittävää huomioida alueella olevat luonnonarvot. On kuitenkin mahdollista, että toimenpiteillä tavoiteltua luonnonarvojen lisäystä ei olisi vielä täysimääräisesti saavutettu. Tällaisessa tilanteessa pelkästään alueella jo olevien luonnonarvojen hyvittäminen johtaisi luonnonarvojen menetykseen. Tämän välttämiseksi edellytettäisiin, että heikennyksen määrää ja siten tarvittavaa hyvitystä arvioitaessa olisi huomioitava hyvitystoimenpiteillä kyseisellä alueella tavoiteltu hyvitys, mikäli sitä ei poikkeamispäätöksen antamisajankohtana olisi vielä täysimääräisesti saavutettu.

107 § Hyvittämistietojen saatavuus. Pykälä takaisi järjestelmän läpinäkyvyyden, mikä on todettu heikennysten hyvittämisjärjestelmän uskottavuuden kannalta keskeiseksi tekijäksi kansalaisyhteiskunnan kannalta. Läpinäkyvyys olisi tärkeää myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden kannalta. Hyvittämistietoja sisältävän rekisterin julkisuudessa noudatettaisiin julkisuuslakia ja henkilötietolainsäädäntöä.

108 § Kustannusvastuu. Pykälässä todettaisiin sisällöllisellä säännöksellä, että heikennysten hyvittämisestä kustannusvastuu kuuluu aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti aiheuttavalle. Valtion viranomaiselle 11 luvun mukaisesta toiminnasta aiheutuvat kustannukset on näin ollen perittävä täysimääräisesti ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maksuasetukseen on tehtävä asianmukaiset muutokset.

Luonnonarvojen tuottaja puolestaan toimisi elinkeinon- tai liiketoiminnanharjoittajana ja kustannukset siirtyisivät eteenpäin haittaa aiheuttavalle. Kannustavuuden lisäämiseksi maanomistajien halukkuutta lähteä mukaan ennakkolliseen hyvittämis-toimenpiteiden tuottamiseen olisi kuitenkin tärkeää tukea siten, että ennakkollisen hyvittämissuunnitelman hyväksyminen ja suunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteutuksen varmentaminen olisi yksityishenkilöille maksetonta ainakin järjestelmän alkuvaiheessa.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

109 § Alueiden hankinta valtiolle. Pykälässä säädettäisiin alueiden hankinnasta valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin ja todettaisiin siihen liittyvät viranomaisten vastuut. Pykälä olisi uusi. Ehdotettavan lain 3 luvussa tarkoitettujen ohjelmien ja Natura 2000 -verkoston suojelun toteuttamiseksi, olemassa olevan luonnonsuojelualueverkoston täydentämiseksi tai muutoin luonnonsuojelutarkoituksessa voidaan hankkia alueita valtion omistukseen. Hankitut alueet lähtökohdaisesti perustettaisiin luonnonsuojelulain mukaisiksi luonnonsuojelualueiksi. Tämä vastaisi sinänsä jo vakiintunutta käytäntöä, eikä siten merkitsisi uutta velvoitetta viranomaisille. Selkeyden vuoksi lakia olisi kuitenkin hyvä täydentää menettelyä koskevalla säännöksellä.

Jo voimassa olevassa laissa on luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisen osalta säädetty siitä, että suojelun toteuttamista olisi sovittava suojelun tarkoituksen mukaan, ja että suojelu olisi py-

rittävä toteuttamaan ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin. Esimerkiksi sellainen alue, jonka tarkoituksena on palvella muun ohella yleistä luonnonharrastusta ja tarjota tavalliselle kansalaiselle luontoelämyksiä, voi olla eri asemassa kuin alue, jonka tarkoituksena on edistää tietyn uhanalaisen lajin säilymistä. Toteuttamiskeinoa valittaessa ei myöskään tulisi käyttää voimakkaampaa keinoa, kuin mitä suojelun tarkoitus vaatii. Suojelu olisi ensisijaisesti pyrittävä toteuttamaan vapaaehtoisin keinoin. Tällaisia keinoja ovat muun muassa sopimusperusteinen suojelu, vapaaehtoinen kauppa ja maanvaihto sekä muut mahdolliset sopimusjärjestelyt.

Pykälän kolmannessa momentissa todettaisiin viranomaisten tehtävät alueiden hankintaan liittyen. Sen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Metsähallitus hoitavat alueiden hankintaan liittyviä tehtäviä. Koska viranomaistoiminnan tulee aina perustua lakiin, on tehtävän määrittelyä laissa pidettävä tärkeänä. Vapaaehtoisuuteen perustuvien ohjelmien, kuten METSO- tai Helmi-ohjelman puitteissa tehtävien hankintojen ja niitä suorittavien viranomaisten tehtävien lisääntyminen on entisestään korostanut tarvetta säätää tehtävästä laissa. Ympäristöministeriö ohjaa viranomaisia alueiden hankintatehtävässä. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä alueiden hankintaan liittyvistä tehtävistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat vakiintuneen käytännön mukaan hankkineet alueita luonnonsuojelutarkoituksiin pääasiassa yksityisiltä maanomistajilta. Hankintoja on voitu niin ikään tehdä yhtiöiltä, kunnilta ja muilta yhteisöiltä. Alueiden hankkimista on käytetty rinnakkaisena keinona yksityisen luonnonsuojelun perustamiselle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat vastanneet valtaosasta luonnonsuojelutarkoituksiin tehdyistä hankinnoista.

Alueiden hankinta on nähty erityisen tarkoituksenmukaiseksi luonnonsuojelun toteutuksen keinovalikoimassa, jos hankinnan kohteena on ollut kokonainen tila, jos kohde rajoittuu suoraan valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin jo hankittuun alueeseen, tai jos kohteena on pinta-alaltaan laaja alue. Hankinta voi olla erityisen perusteltua myös kohteilla, jotka vaativat hoitoa luonnonsuojelun säilymiseksi. Alueen hankkiminen valtion omistukseen voi myös olla kohteen maanomistajan tahtotila luonnonsuojelun toteutustavasta. Lisäksi on otettava huomioon, että kiinteistöillä käydään jatkuvasti kauppaa ja joillakin vapaille markkinoille myyntiin tulevilla tiloilla on merkittäviä luonnonsuojeluarvoja.

Metsähallitus on niin ikään tehnyt hankintoja luonnonsuojelutarkoituksiin, mutta vähäisemmässä määrin kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Metsähallitus on aluehankinnoilla pystynyt parantamaan suojelun aluekiinteistöjen rakennetta. Hankintoja on tehty myös luonnon ennallistamistoimien mahdollistamiseksi, jos se on ollut tarpeen esimerkiksi luonnonsuojelun kannalta tärkeiden aluekokonaisuuksien muodostamiseksi. Metsähallituksella on ilmennyt tarvetta aluehankinnoille myös luonnonsuojelua tai luonnonsuojelun alueiden käyttöä tukevien toimintojen mahdollistamiseksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kansallispuistojen pysäköintimahdollisuuksien tai kulkuyhteyksien järjestelyyn tarvittavien alueiden sekä kunnostus- ja ennallistamistoimien (esimerkiksi lintuvesikohteiden ruoppausten) läjitysalueiden hankkiminen. Metsähallituksen aluehankinta voi olla perusteltua myös tilanteissa, joissa luonnontilansa menettäneitä alueita keinollisesti muutetaan suotuisaksi jollekin eliölajiryhmälle, kuten lintukosteikoita ja -peltoja perustettaessa.

Valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin hankitut alueet päätyvät joko suoraan tai hallinnansiirron kautta Metsähallituksen Luontopalveluiden hallintaan ja taseeseen. Kohteista perustetaan valtion luonnonsuojelun alueita. Menettely turvaa kohteen luonnonsuojelun pysyvästi ja joissakin tilanteissa paremmin kuin yksityisen luonnonsuojelun perustaminen.

110 § Luonnonsuojeluohjelman toteuttaminen. Pykälän 1 momentin mukaan ympäristöministeriön olisi ryhdyttävä toteuttamaan luonnonsuojeluohjelmaa, kun se on valtioneuvostossa hyväksytty. Toteuttamisjärjestystä harkittaessa olisi pyrittävä ottamaan huomioon yhtäältä suojeltavien luonnonarvojen merkittävyys, toisaalta ne uhat, jotka voisivat aiheuttaa luonnonarvojen häviämisen tai vähentymisen. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 50 § 1 momentissa säädettyä.

Pykälän 2 momentissa on voimassa olevassa laissa säädetty suojelun toteuttamistavan valinnasta ja suhteellisuusperiaatteesta. Tätä koskeva sääntely on ehdotettu siirrettävän edelliseen 109 §:ään, joka koskee alueiden hankintaa valtiolle.

Edellytykset, joiden varassa luonnonsuojeluohjelma on laadittu ja hyväksytty, saattavat ajan kuluessa muuttua. Tämän vuoksi täytyisi olla mahdollista joiltakin osin luopua ohjelman toteuttamisesta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain mukaisesti, että ympäristöministeriö voisi tietyin edellytyksin luopua luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta. Näin olisi silloin, kun alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet tai jos suojelun tarkoitus ei merkittävästi vaarannu, vaikka ohjelma jätettäisiin toteuttamatta. Lisäksi ohjelman toteuttamisesta voitaisiin luopua, jos se estäisi tärkeän yleisen edun kannalta välttämättömän hankkeen toteuttamisen. Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen lakkauttamisesta säädetään erikseen.

111 § Omistajan oikeus vaatia lunastusta luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevan päätöksen jälkeen. Pykälä vastaisi pääasiassa voimassa olevan lain 51 §:ää, mutta maanomistajan oikeutta vaatia lunastusta ehdotetaan laajennettavaksi myös Natura 2000 -alueisiin. Voimassa olevan lain mukaisesti, kun neljä vuotta olisi kulunut luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä ja kyseinen päätös olisi saanut lainvoiman, luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvan alueen omistajalla olisi oikeus, jollei ohjelmaa ole hänen alueensa osalta toteutettu tai asiasta sovittu, vaatia alueen lunastamista. Valtiolle olisi voimassa olevan lain perustelujen mukaisesti annettava kohtuullinen aika, jonka kuluessa suojelun toteuttamisen vaatimat hallinnolliset ja taloudelliset järjestelyt voidaan hoitaa. Aikaa on pidetty tarpeellisena myös siitä syystä, etteivät yhdellä kertaa kasautuvat lunastusvaatimukset aiheuttaisi vaikeuksia valtionaloudelle. Voimassa olevan lain perusteluissa todetaan myös, että Natura 2000 -verkostoon sisällytetyt alueet on toteutettava kuudessa vuodessa komission päätöksestä. Luonnonsuojeluohjelmaa vastaavalla tavalla pykälään ehdotetaan lisättäväksi, että sellaisen alueen omistajalla, jonka suojelu valtioneuvoston Natura 2000 -ohjelman toteuttamista koskevan periaatepäätöksen mukaan on toteutettava luonnonsuojelulain keinoin, olisi oikeus vaatia lunastusta kun neljä vuotta on kulunut valtioneuvoston periaatepäätöksen antamisesta. Lisäys kytkeytyy lain 48 §:ään ehdotettuun laajennukseen, jonka perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta perustaa luonnonsuojelualueeksi myös sellaisen yksityisen alueen, jonka suojelu on valtioneuvoston Natura 2000 -verkoston toteuttamista koskevan periaatepäätöksen mukaan toteutettava luonnonsuojelulain keinoin.

Lunastusvaatimus toteutettaisiin hakemalla Maanmittauslaitokselta määräystä lunastustoimituksesta. Maanmittauslaitos määräisi tällöin toimituksen suoritettavaksi ja nimeäisi sitä varten toimitusmiehet. Pykälä ei koskisi ennen lain voimaantuloa hyväksytyjä valtakunnallisia suojeluohjelmia ja -päätöksiä.

112 § Valtion korvausvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin valtion korvausvelvollisuudesta. Voimassa olevan lain 53 §:ssä on määritelty ne luonnonsuojelulain mukaiset päätökset, joihin korvausvelvollisuus kohdistuu. Näiden osalta ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia. Pykälää ehdotetaan kuitenkin täydennettäväksi eräiden tässä ehdotettavien uusien suojelupäätösten osalta. Nämä olisivat 80 §:ssä ehdotettu maasta uusina löydettyjen lajien rajuuspäätös, 74 §:ssä tarkoitettu pesäpuun suojelua koskeva kielto ja 68 §:ssä tarkoitettu tiukasti suojellun luontotyypin

heikentämistä koskeva kielto. Pykälää tarkennettaisiin lisäksi siten, että korvauskynnyksen ylitymisessä voitaisiin ottaa huomioon momentissa tarkoitettujen päätösten yhteismerkitys (yksin tai yhdessä) kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle.

Vastaavasti kuin voimassa olevassa laissa, pykälän 1 ja 2 momentissa asetettaisiin alueen omistajalle korvauskynnys, jonka tultua ylityksi hänellä olisi mahdollisuus vaatia luonnonsuojelusta aiheutuvan haitan korvaamista. Korvauskynnys ilmentää perustuslain 20 §:ä, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja näin ollen maanomistajatkin ovat velvollisia sietämään tietynasteisia luonnonsuojelusta johtuvia rajoituksia alueittensa käyttämisessä. Tämän sietovelvollisuuden on katsottava voimassa olevan lain säätämisen ajasta entisestään korostuneen, miltä osin voidaan viitata ehdotuksen perusoikeusvaikutusten yhteydessä todettuun. Haitan kynnystä ei kuitenkaan ehdoteta nostettavaksi.

Korvauskynnykseksi ehdotetaan voimassa olevan lain mukaista *merkityksellisen haitan* syntymistä kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle. Muun muassa voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa (43 §), muinaismuistolaisissa (12 §) ja maastoliikennelaissa (16 §) on omaksuttu *huomattavan haitan* käsite. Metsälaissa (11 §) käytetään *vähäistä suuremman haitan* käsitettä. Merkityksellisen haitan on katsottu voimassa olevan lain perustelujen mukaisesti olevan vähäistä haittaa suuremman, mutta huomattavaa haittaa pienemmän. Merkityksellistä haittaa on tarkasteltava suhteessa siihen maanomistukseen, joka asianomaisella alueella on. Jos rajoitus kohdistuu koko kiinteistöön, on ilmeistä, että siitä aiheutuu omistajalle merkityksellistä haittaa paljon herkemmin, kuin jos rajoitus kohdistuu vain johonkin osaan ehkä hyvinkin laajasta kiinteistöstä. Toisaalta arvioinnissa olisi otettava huomioon myös maanomistajan muille, läheisyydessä oleville alueille luonnonsuojelusta mahdollisesti koituva hyöty. Jos korvauskynnys ylittyy, ja alueen omistajalla siis on oikeus saada korvaus, hän saisi täyden korvauksen koko siitä haitasta, mikä hänelle aiheutuu. Lakiehdotuksella ei myöskään kajottaisi lunastuslaissa säädettyihin korvauseriaatteisiin. Näin ollen, jos päädyttäisiin lunastukseen korvausmenettelyn sijasta, alueen omistaja saisi aina lunastuskorvauksen lunastuslain nojalla määrätyn alueen käyvän hinnan mukaan.

Luontotyyppien, erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen, uusina tavattujen eliölajien ja pesäpuiden suojelua tarkoittavat rauhoitussäännökset sisältyvät ehdotukseen. Suojeltujen luontotyyppien osalta on kielletty niiden säilymiselle tärkeän esiintymän hävittäminen tai heikentäminen, tiukasti suojeltujen luontotyyppien osalta niiden tilan vaarantaminen, ja lajin esiintymispaikan osalta sellaiset toimet, jotka hävittävät tai heikentävät esiintymispaikkaa. Uutena löydetyn tai tieteelle ennestään tuntemattoman eliölajin esiintymispaikan heikentäminen voidaan kieltää enintään kymmenen vuoden määräajaksi. Lisäksi suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on toistuvasti käytössä ja selvästi nähtävissä, on rauhoitettu.

Kaikki toimenpiteet eivät rauhoitusmääräysten kohteena olevilla alueilla ole välttämättä kiellettyjä. Useissa tapauksissa suunniteltu toimenpide saattaa olla sellainen, että se voidaan suojelua vaarantamatta toteuttaa, ja joissain tilanteissa suojeltavat luontotyypit tai lajien elinympäristöt voivat jopa hyötyä toimenpiteistä. Tällöin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi vain todeta tilanne, eikä korvauskysymys tulisi lainkaan harkittavaksi. Sama olisi tilanne, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myöntäisi hakijalle 69 §:n tai 85 §:n nojalla luvan poiketa kiellosta. Momentin viimeisellä virkkeellä on tarkoitettu välttää turhien poikkeuslupien hakeminen. Jos suojelun tavoitteiden vuoksi ei ilmeisestikään voitaisi sallia minkäänlaista taloudellista hyötyä tuottavaa toimintaa, voitaisiin korvausmenettelyyn ryhtyä ilman poikkeuslupaa. Luvan myöntämisedellytykset olisi ratkaistava lunastustoimituksen esikysymyk-

senä. Milloin toimituksessa syntyisi epäselvyyttä poikkeusluvan myöntämisen mahdollisuudesta, tulisi toimitusasiakirjoihin liittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto asiasta.

Mikäli kyseessä olisi tilanne, jossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on 48 §:n 2 momentin nojalla perustanut luonnonsuojelun alueen ilman maanomistajan suostumusta, omistaja voisi pykälän 2 momentin mukaan, jollei korvauksesta ole voitu sopia, panna korvaustoimituksen suoraan vireille.

Pykälän 3 momentin mukaan korvaustoimitus pantaisiin vireille hakemalla sitä Maanmittauslaitokselta, joka määräisi toimituksen käynnistettäväksi. Toimituksessa olisi viran puolesta selvitettävä korvausvelvollisuuden olemassaolo. Sekä korvausvelvollisuuden olemassa olosta, että itse korvauksen osalta osapuolet voisivat hakea muutosta maa- ja metsätalouden oikeudelta ja edelleen korkeimmalta oikeudelta. Pykälän 3 momentti sisältää tarpeelliset viittaukset lunastuslakiin. Lunastuslaki määrää maksettavaksi korvaussummalle korkoa alueen haltuunotosta lukien. Käyttöoikeutta rajoitettaessa haltuunottoa ei kuitenkaan tapahdu. Sen vuoksi ehdotetaan, että käyttöoikeuden rajoituksesta määrätylle korvaukselle olisi maksettava lunastuslain 95 §:n 1 momentin mukainen kuuden prosentin korko siitä päivästä, jolloin alueen omistaja 111 §:n 2 momentin tai 112 §:n 1 momentin nojalla on hakenut maanmittaustoimistolta määräystä lunastustoimituksesta. Lunastus- ja korvausmenettelyssä noudatettaisiin lunastuslain 97 §:ää.

Pykälän 4 momentissa säädetään tilanteesta, jossa 78 §:n 2 momentissa [*Euroopan unionin tärkeinä pitämät eliölajit*] säädetyistä kielloista aiheutuvan merkityksellisen haitan pysyvyyttä ei voitaisi luotettavasti ennalta arvioida. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 53 §:n 4 momenttia, joka lisättiin lakiin HE 76/2003 vp osalta vasta ympäristövaliokunnan mietinnön YmVM 6/2004 vp perusteella. Ympäristövaliokunnan perusteluiden mukaisesti säännös mahdollistaa tämän pykälän 1 momentissa tarkoitetun korvauksen määräämisen toimituksessa määräajaksi. Säännös on tarkoitettu niitä tilanteita varten, joissa on vahva epäily siitä, että suojelusta aiheutuva merkityksellinen haitta on väliaikaista. Tämä voi tulla kysymykseen sellaisen luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin osalta, jonka lisääntymis- tai levähdyspaikat eivät välttämättä ole luonteeltaan pysyviä. Tällaisessakin tilanteessa ensisijainen keino olisi rauhoittaa alue vapaaehtoisin sopimuksin määräajaksi. Sen tilanteen varalta, että sopimukseen ei päästäisi, lakiin otettaisiin säännös määräajaisesta korvauksesta. Ilman tällaista säännöstä jouduttaisiin korvaus maksamaan aina pysyvistä haitoista kertakaikkisena, vaikka olisi ilmeistä, että haitta jää vain tilapäiseksi. Säännöksen mukaan määräajainen korvaus voitaisiin määrätä enintään kymmeneltä vuodelta. Ajan pituus riippuisi tapauskohtaisesti suojeltavasta lajista, ja määräaika voisi näin olla tätä lyhyempikin. Määräajan jälkeenkin jatkuva haitta katsottaisiin pääsääntöisesti pysyväksi. Kysymyksessä olisi poikkeussäännös, ja se olisi tarkoitettu tilanteisiin, joissa on ilmeistä, että sekä kiellon voimassaolo (lisääntymis- ja levähdyspaikka itsessään) että kiellosta aiheutuva haitta (toimenpiteen estyminen) ovat tilapäisiä. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi näin esimerkiksi sitä, että kiellon vuoksi toteuttamatta jäävä toimenpide tai hanke voitaisiin viivästyisestä huolimatta toteuttaa myöhemmin. Jos tämä ei olisi mahdollista, korvaus määrättäisiin pääsäännön mukaan.

Pykälän 5 momentti sisältää korvaussäännöksen niitä tilanteita varten, jolloin muu kuin luonnonsuojeluviranomainen tämän lain 40 §:n 1 momentin nojalla antaa hakemukseen kielteisen päätöksen. Muissa laeissa on määritelty, milloin luvan tai suostumuksen epääminen johtaa korvausvelvollisuuteen. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että 40 §:n 1 momentin nojalla tehtävistä kielteisistä päätöksistä, joista aiheutuisi tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettuja seurauksia, tulisi maksettavaksi korvaus, paitsi milloin päätös voimassa olevan ja sovellettavan lain mukaan ei johtaisi korvausvelvollisuuteen. Korvaus tulisi aina valtion maksettavaksi.

Ehdotuksella ei muutettaisi hallituksen esityksellä HE 77/2014 vp pykälän 5 momenttiin tehtyä lisäystä, jonka perusteella alueen omistaja tai erityisen oikeuden haltija olisi vaatimuksestaan oikeutettu saamaan valtiolta täyden korvauksen, mikäli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi kieltänyt toimenpiteeseen ryhtymisen 39 §:n (voimassa olevan lain 65 c §:n) nojalla ja kiellosta aiheutuisi omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa, eikä toimenpiteen toteuttamiseen olisi muutoin estettä. Näissäkään tilanteissa oikeutta korvaukseen ei kuitenkaan olisi voimassa olevan lain kyseisen momentin alakohdissa 1–5) mainituissa tilanteissa. Lisäksi pykälään sisältyisi lähinnä informatiivinen viittaus maankäyttö- ja rakennuslain ja maa-aineslain mukaisten lupien epäämisestä aiheutuvan haitan korvaamisesta sekä metsälain 10 §:n mukaisen, metsien käyttöä koskevan erityisen velvoitteen kohtuullistamisesta.

113 § Valtion lunastusoikeus. Pykälässä säädettäisiin valtion lunastusoikeudesta. Pykälän 1 ja 3 momentti vastaavat voimassa olevan lain 52 §:n sisältöä. 1 momentin mukaan valtioneuvostolla olisi oikeus luonnonsuojelualueen perustamista varten tai muun tässä laissa tarkoitetun suojelun toteuttamiseksi lunastaa kiinteää omaisuutta ja erityisiä oikeuksia. Tämä tarkoittaa, että lunastuksen kohteena voisivat olla paitsi omistusoikeudet myös rajoitetut käyttöoikeudet. Menettelyssä noudatettaisiin lunastuslakia.

Pykälän 2 momenttia selkeytettäisiin sanamuodoltaan, mutta pykälän sisältöä ja tarkoitusta tai lunastuksen edellytyksiä ei ehdoteta muutettavaksi. Pykälän mukaan sellaisen alueen lunastamiseen, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan, ei jatkossakaan tarvittaisi valtioneuvoston lupaa, vaan ympäristöministeriö voisi tehdä sanotun päätöksen. Jo voimassa olevan lain perusteluissa todetun mukaisesti, tällä on tähdätty muun muassa valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden lukumäärän vähentämiseen. Hyväksyessään luonnonsuojeluohjelman valtioneuvosto on jo kerran ottanut asiaan kantaa ja katsonut, että alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä. Uusi valtioneuvostokäsittely ei olisi tarpeen myöskään valtion varainkäytön kannalta, koska suojelualueiden hankkiminen tapahtuu talousarviossa osoitettujen määrärahojen puitteissa. Alueen omistajan tai haltijan oikeusturva ei liioin vaatisi uutta valtioneuvostokäsittelyä, koska ympäristöministeriön päätöksen laillisuus voitaisiin aina saattaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Kuten voimassa olevassa laissa, ympäristöministeriö voisi päättää lunastusluvasta silloinkin, kun se rajoiltaan vähäisessä määrin poikkeaisi luonnonsuojeluohjelmasta. Etenkin vanhemmissa suojeluohjelmissa suojelualueiden rajaukset eivät aina kaikilta osin ole enää ajantasaisia ja lunastuksen toteuttaminen niiden mukaan voisi olla maanmittausteknisesti vaikeaa.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi voimassa olevan lain 52 §:n 3 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan ennen 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun lunastukseen ryhtymistä on, jos se on mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia, neuvoteltava asiasta maanomistajan kanssa. Säännöksen taustalla on kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lunastusta ei saa panna toimeen muun muassa siinä tapauksessa, että lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Tämän on katsottu merkitsevän sitä, että asiasta on ensin neuvoteltava alueen omistajan kanssa, jos se vain suinkin käytännölliset seikat huomioon ottaen on mahdollista. Tilanteet, joissa enakkoon neuvottelemisen ainakaan kaikkien omistajien kanssa ei ole mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia, liittyvät yleensä laajan perikunnan tai jakokunnan omistuksiin taikka muihin yhteisomistussuhteisiin.

114 § Korvausten jaksottaminen. Pykälään ei ehdoteta muutoksia voimassa olevan lain 54 §:ään nähden. Korvausten maksatus olisi voimassa olevan lain perustelujen mukaisesti mahdollista luonnonsuojeluviranomaisen niin halutessa jaksottaa enintään neljään vuotuisen maksuerään. Tästä säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Jaksotusmahdollisuus olisi tarpeen erityisesti silloin, kun suuri määrä korvaushakemuksia pannaan vireille samanaikaisesti. Jaksotuksella suojelun

toteutuksen joustavuus lisääntyisi ja omistajat saisivat varmuuden korvausten saamisesta tietyn aikataulun mukaan. Korkoa maksettaisiin saman perusteen mukaan kuin edellä valtion korvausvelvollisuutta koskevassa 112 §:n 3 momentissa.

115 § Erinäisten päätösten maksuttomuus. Pykälä vastaisi muutoin voimassa olevan lain 72 §:ssä säädettyä, mutta ehdotuksella siihen lisättäisiin viittaus uusina tavattujen lajien rajauspäätöksiin, jotka olisivat maksuttomia. Voimassa olevan lain perustelujen mukaisesti valtion maksuperustelain (150/92) mukaan valtion viranomaisen hakemuksesta antamat päätökset ovat pääsääntöisesti maksullisia. Ei olisi kuitenkaan pidettävä kohtuullisena, että esimerkiksi maanomistaja, joka olisi hakenut luonnonsuojelun alueen perustamista tai luonnonmuistomerkin rauhoittamista alueellaan, joutuisi maksamaan siitä. Tämän vuoksi luonnonsuojelulakiin on sisällytynyt säännös, jonka mukaan luonnonsuojelun alueita, maisemanhoitoalueita ja luonnonmuistomerkkejä koskevista päätöksistä ei perittäisi maksuja. Maksua ei myöskään olisi aiheellista periä niistä päätöksistä, joita viranomaiset tekevät luontotyyppien ja lajien esiintymispaikkojen rajojen määrittämiseksi. Sen sijaan, kun alueen omistaja hakee lupaa saada poiketa lain nojalla voimassa olevasta määräyksestä, ei poikkeaminen valtion maksuperustelain mukaisesta päätöksen maksullisuudesta olisi perusteltua, ellei päätöksen maksullisuutta olisi pidettävä kohtuuttomana.

Päätöksen maksullisuutta voidaan joissain tilanteissa pitää kohtuuttomana tai luonnonsuojelun yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta ristiriitaisena. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun poikkeusta haetaan luonnonsuojelun alueen hoitotoimenpiteiden mahdollistamiseksi tai luonnonsuojelun alueella tapahtuvaa tutkimusta varten, tai kun kyseessä olisi lain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu yksityisen luonnonsuojelun alueen hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä koskeva päätös. Selvyyden vuoksi todetaan, että nämä päätökset sisältyvät pykälässä mainittuihin luonnonsuojelun alueita koskeviin maksuttomiin päätöksiin.

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Luonnonsuojelulakiin lisättäisiin ehdotuksella uusi luku luonnonsuojelun tiedonhallinnasta.

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin ei sisälly säännöksiä luontotietojen käsittelystä tai niitä koskevista tietojärjestelmistä, vaan niistä on säädetty luonnonsuojelun asetuksessa. Voimassa olevan luonnonsuojelun asetuksen 3 §:ssä säädetään luonnonsuojelun tietojärjestelmästä, johon asetuksen mukaan merkitään luonnonsuojelun nojalla tehdyt päätökset sekä muut luonnonsuojelun ja maisemansuojelun suunnittelun, toteuttamisen, valvonnan ja tutkimuksen kannalta tarpeelliset tiedot siten kuin ympäristöministeriö tarkemmin määrää. Ehdotuksella voimassa olevaa luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskeva sääntely ajantasaistettaisiin ja siirrettäisiin lakiin. Samalla sääntelyä täydennettäisiin vastaamaan muun muassa tietosuojalainsäädännön ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) vaatimuksia, sekä yhtenäistettäisiin sääntelyä erityisesti suhteessa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään (222 ja 223 §:t).

Luonnonsuojelulain uudistuksen valmistelun yhteydessä on todettu, että voimassa olevaa sääntelyä on luontotiedon hallinnan parantamiseksi ja sääntelyn ajantasaistamiseksi tarpeen kehittää ja säätää laissa luonnonsuojelun tietojärjestelmästä. Lisäksi valmistelussa on todettu tarve selkeyttää ja johdonmukaistaa keskeisten toimijoiden tehtäviä ja vastuita luontotiedon hallinnan kokonaisarkkitehtuurissa. Uudella luvulla selkiytettäisiin ja yhtenäistettäisiin luonnonsuojelun tietovarantoja koskevia viranomaisten vastuita ja tiedonrakenteita. Tavoitteena on lisäksi edistää yleisemminkin luontotiedon hallintaa, sähköisiä menettelyjä, kansalaisten osallistumista ja

luontotiedon tehokkaampaa hyödyntämistä päätöksenteossa. Suhteessa jo vakiintuneeseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään nähden yhtenäistämällä vahvistettaisiin ja selkeytettäisiin järjestelmien samankaltaisuudesta johtuvia tehokkuushyötyjä ja selkeytettäisiin kokonaisuudessaan ympäristöviranomaisten toimintaa tietojärjestelmien hallinnan osalta.

Ympäristöhallinnossa käytettäviä tietojärjestelmiä on viime vuosina kehitetty siten, että sähköistä toimintaympäristöä pystytään hyödyntämään yhä laajemmin viranomaisten päätöksenteossa ja sitä koskevassa viestinnässä. Käytännössä tämä kehitys on johtanut siihen, että yhä useammin tietojärjestelmiä käyttävät samaan aikaan useat eri viranomaiset. Asiakkailla puolestaan on yhä useammin mahdollisuus tallentaa suoraan järjestelmiin toimintaansa koskevia tietoja ja seurata järjestelmistä viranomaisten päätöksentekoa heitä koskevissa asioissa. Tällaisessa monitoimijaympäristössä on välillä vaikea hahmottaa, kuka järjestelmän kehittämiseen, käyttöön ja sisällön ylläpitoon osallistuvista toimijoista vastaa lopulta järjestelmässä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ja sen lainmukaisuudesta. Ehdotettavissa säännöksissä otettaisiin huomioon myös tietosuojalainsäädäntöön perustuvat keskeiset velvoitteet ja vastuut. Vastuiden selkeyttämisellä olisi vaikutusta hallinnon asiakkaiden oikeusturvaan, sillä yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) mukaan rekisteröidyt voivat käyttää oikeuksiaan aina suhteessa käsittelystä vastaavaan tahoon. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena henkilötietojen käsittelyperusteena voidaan luonnonsuojelun tietojärjestelmän osalta pitää 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaa. Näiltä osin kyse on tilanteista, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta).

Luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskevien termien osalta viitataan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 3 §:n määritelmiin. Lain määritelmien mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Tietoaaineistolla tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta, ja tietovarannolla viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Teknisellä rajapinnalla puolestaan tarkoitetaan sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtotarkaisua kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä.

116 § Luonnonsuojelun tietojärjestelmä. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelun tietovarantokokonaisuudesta, josta käytettäisiin käsitettä luonnonsuojelun tietojärjestelmä. Tosiasiassa kyseessä ei olisi yksi tietojärjestelmä, vaan usean tietovarannon ja -järjestelmän muodostama kokonaisuus.

Pykälän 1 momentti sisältäisi informatiivisen säännöksen tietojärjestelmän sisällöstä. Sen mukaan luonnonsuojelun tietojärjestelmä muodostuisi luonnon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavista toimintoista koskevista tiedoista. Tietojärjestelmää käytettäisiin lain soveltamiseen ja toimeenpanoon liittyvien tietojen hallintaan ja käsittelyyn, luonnonsuojelusuunnitteluun ja valvonnan toteuttamiseen sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvään seurantaan, arviointiin ja tutkimukseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tietojärjestelmän rakenteesta. Luonnonsuojelun tietojärjestelmä koostuisi tiedoista, jotka talletetaan tai on talletettu ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, Metsähallituksen, Suomen ympäristökeskuksen ja Luonnontieteellisen keskusmuseon ylläpitämiin ympäristöministeriön hallinnonalan tietojärjestelmiin, rekistereihin ja asianhallintajärjestelmiin. Näitä ympäristöhallinnon järjestelmiä ja rekistereitä ovat tällä hetkellä muun muassa:

- ULJAS-tietojärjestelmäkokonaisuus, jolla tallennetaan, käytetään ja hallitaan suojelualueisiin liittyviä tietoaineistoja (suojelualue tiedot, niihin liittyvät luontotyyppi-, laji- ja reitti- ja rakennelmatiedot) sekä tehdään suojelualueisiin ja niiden käyttöön ja hoitoon liittyvää suunnittelua.
- Lajitietokeskus, jonka kautta on mahdollista tallentaa, hallita, selailta ja käyttää lajitietoja. Lajitietokeskuksen tiedonhallintajärjestelmissä Luonnontieteellinen keskusmuseo hallinnoi primääritietona maamme luonnontieteellisten kokoelmien lajitietoja, eliölajihavaintoja ja seuranta-aineistoja ja lisäksi sekundääritietona muista lajitiedon primäärijärjestelmistä kopioitua tietoa. Koko tietovaranto on viranomaisten käytössä kaikkien tietojen osalta alkuperäisessä muodossaan ja kaikkien käytössä avoimena tietona sensitiivisen tiedon osalta karkeistettuna.
- Natura 2000 -tietokanta.
- Suomen ympäristökeskuksen tietojärjestelmät, joilla on mahdollista tallentaa, katsella ja hallita esimerkiksi eliölajeihin, luontotyypeihin ja ympäristömuuttujiin liittyviä luontotietoja. Suomen ympäristökeskuksen tietojärjestelmät ovat osittain avoimesti käytettäviä ja osittain Suomen ympäristökeskuksen tai ympäristöhallinnon sisäisiä työvälineitä. Suomen ympäristökeskus myös tuottaa paikkatietoaineistoja sekä rajapinta-, katselu- ja latauspalveluratkaisuja.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten USPA-asianhallintajärjestelmä, siltä osin kuin siihen talletetaan luonnonsuojeluun liittyvää päätös- ja valvontatietoa.
- Metsähallituksen nykyinen ASSI-asianhallintajärjestelmä ja käyttöönottovaiheessa oleva TAMMI-asianhallintajärjestelmä, siltä osin kuin niihin talletetaan luonnonsuojeluun liittyvää päätös- ja valvontatietoa.

Järjestelmien ylläpitäjinä toimisivat osaltaan ympäristöministeriö, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Metsähallitus, Suomen ympäristökeskus ja Luonnontieteellinen keskusmuseo. Ylläpitäminen tarkoittaisi teknistä ylläpitoa, jossa ylläpitäjä vastaa tietojärjestelmän käytettävyydestä, tietoturvallisuudesta ja tietojen säilymisestä. Selvytyden vuoksi on syytä todeta, että ylläpitäjän velvollisuudet ovat osin eri kuin rekisterinpitäjän, jonka vastuut määritellään toisaalla. Erikseen tarvitaan sekä ylläpitäjät että rekisterinpitäjät, koska tiedon tuotannon ja tietojärjestelmien ylläpidon suhteet ovat moninaiset. Ympäristöministeriöllä olisi lisäksi 4 momentin mukaan vastuu luonnonsuojelun tietojärjestelmän sisällöllisestä ja toiminnallisesta kehittämisestä yhteistyössä ylläpitäjien kanssa. Säännöksellä luotaisiin oikeudellinen perusta luonnonsuojelun tietojärjestelmän ylläpitäjien väliselle säännölliselle yhteistyölle tietojärjestelmän tietosisältöjen ja toiminnallisuuksien kehittämiseksi.

Pykälän 2 momentti sisältäisi myös viittaussäännöksen järjestelmään talletettavista tiedoista. Luonnonsuojelulain osalta näistä säädettäisiin seuraavassa pykälässä. Koska luontotyyppien suojelua koskevat säännökset on jaettu toimialavastuun periaatteen mukaisesti muun muassa luonnonsuojelulain ja vesilain kesken, ehdotetaan lisäksi, että tiedot vesilain mukaisista luontotyypeistä koskevista poikkeamispäätöksistä talletettaisiin yhtenäisyyden ja seurannan vuoksi myös luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Näistä säädettäisiin vesilain 18 luvun 1 ja 2 §:ssä (ehdotukseen sisältyy vesilain muutosehdotus). Tietojen tallettaminen tietojärjestelmään voitaisiin tehdä konekielisenä tiedonsiirtona teknisen rajapinnan kautta, jos sellainen on olemassa.

Osa tiedoista ja tietovarannoista pitää tai voi pitää sisällään henkilötietoja. Luonnonsuojelulain luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskevassa säätelyssä olisikin tarpeen säätää rekisterinpitäjistä. Rekisterinpitäjiä olisi useita kuten ylläpitäjiäkin. Rekisterinpitäjät vastaisivat omassa toiminnassaan tietosuojaan liittyvän lainsäädännön (yleinen tietosuoja-asetus, tietosuojalaki) mukaisista rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja vastuista. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan rekisterinpitäjä ja käsittelijä saa käsitellä henkilötietoja ainoastaan tietosuoja-asetuksessa sää-

detyllä perusteella. Tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vastuusta. Rekisterinpitäjän on artiklan mukaan toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tätä asetusta. Eräissä tilanteissa voisi olla kyse myös tietosuoja-asetuksen 26 artiklan tarkoittamista yhteisrekisterinpitäjistä, jolloin vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Koska luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluvista erillisistä kehitystyön myötä mahdollisesti muuttuvista järjestelmistä ei ole tarkoituksenmukaista säätää laissa, ehdotetaan valtioneuvostolle valtuutta antaa asetus koskien tarkempia säännöksiä tietojärjestelmään kuuluvia tietoja sisältävistä tietojärjestelmistä ja rekistereistä sekä näiden järjestelmien ylläpitoon liittyvistä laia tarkentavista viranomaisten tehtävistä.

117 § Luonnonsuojelun tietojärjestelmään talletettavat tiedot. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelun tietojärjestelmään tallettavista tiedoista sekä niiden tallettamisesta vastaavista viranomaisista. Viranomaisiin kohdistuva talletusvelvoite olisi uusi. Sääntelyn lähtökohtana ja tallettamisen kohteena olisivat ne tiedot, jotka muodostuvat luonnonsuojelulain mukaisissa tehtävissä, ja ne yksilöitäisiin tässä pykälässä. Pykälän 1, 2 ja 3 momenteissa todettaisiin ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen talletusvastuut. Lisäksi 4 momentin mukaan ympäristöministeriö vastaisi luonnonsuojelulaissa säädettyjen valtioneuvoston päätösten sekä 40 §:n 3 momentissa tarkoitetun komission lausunnon tallettamisesta tietojärjestelmään.

Momentin 5 mukaan luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta toteuttavien viranomaisten ja edellä 11 §:ssä mainittujen asiantuntijaviranomaisten eli Luonnontieteellisen keskusmuseon sekä Suomen ympäristökeskuksen on talletettava luonnonsuojelun seuranta koskevat tiedot luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Koska luonnonsuojelun seuranta toteuttavat ja siihen osallistuvat useat muutkin toimijat, olisi tarpeen säätää, että seurantatietoja voisivat tallettaa järjestelmään myös näiden asiantuntijaviranomaisten hyväksymät muut tahot.

Kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat ovat monipuolisia luontotiedon tuottajia ja hyödyntäjiä. Kunnilla on voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa luonnon- ja maisemansuojelun edistämis-tehtävä alueillaan. Kunnissa luontotietoa tuotetaan, käytetään ja tarvitaan erityisesti kaavoituksessa ja viranomaisluvituksessa ja -valvonnassa (rakennus- ja ympäristövalvonta), rakennusten ja infrastruktuurin rakentamisessa ja niiden suunnittelussa, ulkoilu- ja virkistysalueiden suunnittelussa, käytössä ja hoidossa sekä ympäristön- ja metsänhoidon hankkeissa. Koska kuitenkin kuntien järjestelmäkehityksen yhtenäisyyteen liittyy haasteita, kunnille tai maakunnan liitoille ei ehdotettaisi velvoitetta toiminnassaan syntyvien luontotietojen tallettamiseen. Mikäli tietojen suora tallettaminen esimerkiksi rajapintojen kautta luonnonsuojelun tietojärjestelmään ei olisi mahdollista, kunta ja maakunnan liitto voisivat toimittaa kunnan toiminnassa syntyviä luonnon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia toimintoja koskevia tietoja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, joka edelleen tallettaisi ne luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Tällöin tiedot saataisiin osaksi luonnonsuojelun tietojärjestelmää. Tämä sääntelyratkaisu vastaisi myös ympäristönsuojelulain 223 §:n 6 momenttia.

118 § Tiedon laatu. Pykälässä säädettäisiin eräistä luontotiedon laatuun liittyvistä reunaehdoista. Tiedon laadulla tarkoitetaan tässä erityisesti tiedon ajallista ja maantieteellistä kattavuutta, tiedon ajantasaisuutta sekä tiedon luotettavuutta päätöksenteon kannalta. Mahdollisimman ajantasainen ja laadukas tieto on tärkeää päätöksenteon ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyden kannalta. Vastuita siitä, miten usein tietojärjestelmän tietoja pitäisi päivittää ei kuitenkaan voimassa olevassa sääntelyssä ole määritelty. Tietojen käyttäjän pitäisi voida varmistua tietojen

ajantasaisuudesta ja tietää milloin aineisto on viimeksi päivitetty ja mitä osuuksia siitä päivitetään säännöllisesti. Tämä voidaan varmistaa pitämällä aineistojen metatiedot ajan tasalla.

Monet kasvien, sienten ja selkärangattomien lajien ryhmät, jotka kattavat valtaosan Suomen luonnon monimuotoisuudesta, eivät kuulu järjestelmällisten viranomaisseurantojen piiriin. Näissä lajiryhmissä luontotieto perustuu pääasiallisesti yksityishenkilöiden keräämiin havaintoihin. Luontotietoa kerätään myös muun muassa maankäytön ja erilaisten ympäristönkäyttö-hankkeiden suunnittelun ja seurannan yhteydessä esimerkiksi kuntien, maakuntien, hanketoimijoiden tai näiden käyttämien konsulttien toimesta. Näin voidaan saada koottua muun muassa runsaasti luonnonsuojelualueiden ulkopuolista luontoa koskevaa tietoa, jonka kokoamiseen ympäristöhallinnolla ei ole resursseja. Luonnonsuojelun tietojärjestelmään sisällytettäisiin myös kansalaisten ja muiden toimijoiden keräämä luontotieto, mutta tällaisen tiedon tallentaminen perustuisi toimijoiden vapaaehtoisuuteen. Tietojärjestelmän ylläpitäjä vastaisi tiedon laatua kuvaavien tietojen (niin sanottu metatieto) oikeellisuudesta, ja tiedon käyttäjä vastaisi nykyisen käytännön mukaisesti käyttämiensä tietojen riittävydestä ja oikeellisuudesta.

Tiedon tuottava viranomainen olisi vastuussa tuottamastaan tiedosta ja sen laadusta. Jos kuitenkin viranomaisen tietojärjestelmässä tai -varannossa olisi toisen tuottamaa tai toiselta peräisin olevaa tietoa, ei tietojärjestelmästä tai varannosta vastaava viranomainen vastaisi tiedon laadusta, jollei se olisi itse arvioinut tai todentanut tietoa. Pykälässä säädettäisiin siitä, että luonnonsuojelun tietojärjestelmän tietoja päivitetäisiin edellä 116 §:n 2 momentissa mainittujen ylläpitäjien velvoitteiden hoitamisen yhteydessä sekä mainituille ylläpitäjille toimitettujen tietojen perusteella. Viranomaisen olisi päivityksen ja talletuksen yhteydessä merkittävä tietojärjestelmään tieto tiedon lähteestä ja tiedon hankkimisen ja tallettamisen ajankohdasta. Tiedon laatu tulisi tarkemmin arvioitavaksi kulloisenkin päätöksentekotilanteen yhteydessä. Viranomaisen on tällöin hallintolaissa säädetyn mukaisesti huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

119 § Tiedon luovuttaminen. Luontotiedon hallinnan kannalta keskeinen kansainvälinen sopimus on tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus, jäljempänä Århusin sopimus (SopS 122/2004). Århusin sopimuksen tavoitteena on edistää nykyiseen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä. Yleissopimuksen sopimuspuolet takaavat yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa siten kuin yleissopimuksessa tarkemmin määrätään. Århusin sopimus on Suomessa saatettu voimaan tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (351/2008). Århusin sopimuksen mukaan sopimuspuolten tulee varmistaa, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot yleisön käyttöön pyydettyä ja niin, ettei pyynnön esittäjän tarvitse osoittaa asian koskevan häntä. Tieto tulee antaa pyydettyssä muodossa, elleivät viranomaiset perustellusti katso, että tiedon esittäminen toisessa muodossa olisi aiheellista tai jos tietoa ei jo ole yleisön saatavilla toisessa muodossa. Tieto on annettava käyttöön mahdollisimman pian ja viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä. Tiedon määrä ja monitahoisuus voivat kuitenkin edellyttää määrärajan pidentämistä kahteen kuukauteen pyynnön esittämisestä. Määrärajan pidentämisestä ja sitä koskevista perusteluista on ilmoitettava pyynnön esittäjälle.

Århusin sopimukseen liittyy kiinteästi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, ympäristötietodirektiivi. Direktiivin tavoitteena on a) taata oikeus saada viran-

omaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt; ja b) varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle. Tämän vuoksi on edistettävä erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden käyttöä, jos sellaisia on käytettävissä. Ympäristötietodirektiivi edellyttää, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset veloitetaan tämän direktiivin säännösten mukaisesti saattamaan pyydettyä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä. Direktiivi sisältää myös ympäristötiedon levittämismuotoja: Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viranomaiset järjestävät toimintansa kannalta olennaisen, niiden hallussa olevan tai niitä varten toisen hallussa pidetyn ympäristötiedon siten, että tietoa voidaan aktiivisesti ja järjestelmällisesti levittää yleisölle erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden avulla, jos sellaisia on käytettävissä. Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että ympäristötieto tulee asteittain saataville sähköisiin tietokantoihin, jotka ovat helposti yleisön saatavilla yleisten televisointiverkkojen välityksellä.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki) on kansallinen viranomaisen asiakirjojen julkisuutta koskeva yleislaki. Siinä säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista. Julkisuuslailla täsmennetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatetta. Julkisuuslain 1 §:n 1 momentissa toistetaan jo perustuslaissa todettu lähtökohta, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei toisin säädetä. Poikkeuksesta asiakirjojen julkisuuteen voidaan säätää joko julkisuuslaissa tai erityislainsäädännössä.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuus koskee lähtökohtaisesti myös henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja. Lain 16 §:n 3 momentissa säädetään kuitenkin erikseen tiedon antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä. Kyseisen momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa momentin nojalla vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. Viranomaisen tulee siis henkilötietojen luovuttamista harkitessaan arvioida sitä, onko tietojen vastaanottajalla voimassa olevan lainsäädännön mukainen käsittelyperuste tietojen käsittelylle tai onko rekisteröity antanut luovuttamiselle erikseen suostumuksensa. Useat henkilötiedoista ovat myös julkisuuslain 24 §:n nojalla salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24 pykälän 1 momentin 23-32 kohtiin on koottu yksityisyyden suojan turvaamiseksi salassa pidettävät tiedot. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaisesta on säädetty rajoitetummin lain luvussa 7.

Ehdotettavan pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että luonnonsuojelun tietojärjestelmään talletetut tiedot olisivat lähtökohtaisesti ympäristötietodirektiivin tarkoittamia julkisia ympäristötietoja, ellei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa toisin säädetä. Lisäksi 2 momentin mukaan tietojärjestelmän tietoja voitaisiin luovuttaa noudattaen, mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) säädetään. Tiedonhallintalaki asettaa yleislakina vaatimuksia tietoaineistojen sähköiselle luovuttamiselle. Lain mukaan viranomaisen on huolehdittava, että tietoaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävissä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen, jos tietoaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon; viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, sekä viranomaisten on

toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin eräiden viranomaisten tiedonsaantioikeuksista. Luonnonsuojelun tietojärjestelmän ylläpitäjillä sekä Suomen Metsäkeskuksella, aluehallintovirastolla, kunnalla, maakunnan liitolla, Suomen riistakeskuksella sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla olisi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada luonnonsuojelun tietojärjestelmästä tiedot, jotka olisivat välttämättömiä niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Säännöksessä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskeva käytäntö. Säännöksellä edistettäisiin luontotiedon hyödyntämistä viranomaisten päätöksenteossa ja varmistettaisiin tiedon saatavuutta ja sen käyttöä erityisesti niissä viranomaisissa, joissa tehdään merkittäviä luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavia päätöksiä. Mainitut viranomaiset olisivat myös niitä lain 66 ja 76 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia, joiden tulisi eräitä lupia ja suunnitelmia hyväksyessään ottaa huomioon luonnonsuojelulaisissa ja sen nojalla annettavassa asetuksessa määritellyt uhanalaiset lajit ja luontotyypit. Säännös välttämättömien tietojen saamisesta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä parantaisi viranomaisten mahdollisuuksia paremmin toteuttaa huomioon ottamisvelvoitettaan.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (katso PeVL 17/2016 vp, ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 12/2014 vp, s. 2/II—3/I ja PeVL 62/2010 vp, s. 3/II—4/I ja niissä viitatu lausunnot).

120 § Päätöksistä tiedottaminen. Pykälään koottaisiin aiemmin useammassa eri luonnonsuojelulain säännöksessä olleet maininnat eräiden päätösten julkisesta kuuluttamisesta sekä päätöksistä tiedottamisesta. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki on sisältänyt säännökset julkisesta kuulutuksesta koskien luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien rajauspäätöksiä sekä alueen liittämistä valtion luonnonsuojelualueeseen. Nämä lainkohdat on muutettu viimeksi lailla 1406/2019, jonka perustana oli hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöministeriön hallinnon-alan eräiden julkisia kuulutuksia koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 73/2019 vp). Lainmuutoksella julkisia kuulutuksia koskevat säännökset muutettiin vastaamaan vuoden 2020 alussa voimaantulleita hallintolain julkisia kuulutuksia koskevia yleissäännöksiä. Muutostarpeen taustalla oli julkisista kuulutuksista annetun lain (34/1925, jatkossa kuulutuslain) kumoaminen ja sääntelyn sisällyttäminen hallintolakiin. Kuulutuslain mukaista julkisten kuulutusten julkaisemista viranomaisen ilmoitustaululla ei voitu enää pitää tehokkaana

ja ajanmukaisena tiedoksiantotapana, minkä vuoksi kuuluslakiin perustuneesta velvollisuudesta muun muassa ylläpitää ilmoitustauluja ehdotettiin luovuttavaksi ja hallintolakiin otettavaksi säännökset kuulutusten julkaisemisesta viranomaisen verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa.

Voimassa olevan luonnonsuojelulain sääntelyä ei sisällöllisesti nyt muutettaisi, vaan se koottaisiin yhteen pykälään, jossa säädettäisiin lisäksi päätösten julkaisemisesta viranomaisten internetsivuilla.

Pykälän 1 ja 2 momenttien mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi annettava tämän lain 67, 77 §:ssä ja Metsähallituksen lain 61 §:ssä tarkoitettu päätös tiedoksi julkisella kuulutuksella. Nämä päätökset olisi lisäksi tallennettava kiinteistötietojärjestelmään. Vastavasti ympäristöministeriön olisi annettava ehdotus 34 §:ssä tarkoitettu Natura 2000 -verkkoon kuuluvasta alueesta tiedoksi julkisella kuulutuksella. Tiedonkulun tehostamiseksi tieto kuulutuksesta olisi lisäksi julkaistava asianomaisessa kunnassa kuntalain 108 §:ssä säädetyn mukaisesti. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi linkittämällä viranomaisen kuulutus kunnan verkkosivuille.

Julkisesta kuulutuksesta säädetään hallintolain 62 a §:ssä. Pykälän mukaan, jos asiakirja on annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella, tiedoksianto toimitetaan julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaan myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, se on julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä. Kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla yleisesti nähtävillä 14 vuorokautta. Jos asiakirjan tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisesti nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti. Kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Kuulutuksessa on lisäksi hallintolain 62 a §:n mukaan mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Jos kuulutusta ei ole voitu julkaista viranomaisen verkkosivuilla, kuulutuksessa on todettava tiedoksisaannin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Kuulutus ja kuulutettava asiakirja annettaisiin luonnollisesti erikseen tiedoksi niille, joita asia erityisesti koskee.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yleisesti luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen päätösten julkaisemisesta viranomaisten internetsivuilla. Ehdotettavan momentin mukaan ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen olisi julkaistava luonnonsuojelulain nojalla antamansa päätökset internetsivuillaan. Lisäksi säädettäisiin, että internetissä julkaistava päätös saisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä sisältää sijaintitietoja. Sääntelyllä edistettäisiin päätöksenteon avoimuutta ja sähköisen toimintaympäristön hyödyntämistä. Sähköisen toimintaympäristön avulla on mahdollista tehostaa toimintaa ja lisätä viranomaistoiminnan avoimuutta ottaen huomioon hyvän tiedonhallinta- ja tietojenkäsittelytavan vaatimukset. Tässä luvussa aiemmin tarkemmin kuvattu ympäristötietodirektiivi edellyttää viranomaisia aktiivisesti ja järjestelmällisesti levittämään yleisölle ympäristötietoa erityisesti tietoverkon ja/tai sähköisten välineiden avulla. Viranomaisen olisi vastuussa myös tietojen poistamisesta, mahdollisesta täydentämisestä tietoverkkoon sekä siitä, ettei tietoverkossa julkaista salassa pidettäviä tietoja.

Yleisön tiedonsaannin kannalta välttämättöminä henkilötietoina voitaisiin pitää esimerkiksi toiminnan sijaintipaikan tietoja. Sähköisesti julkaistavissa asiakirjoissa olisi tarpeen ilmoittaa kohteen sijainti, jotta asia tulisi riittävästi yksilöidyksi, ja jotta asianosaiset ja yleisö voisivat arvioida asian ympäristö- ja luontovaikutuksia. Tietoja julkaistaessa viranomaisen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei yleisessä tietoverkossa julkaista salassa pidettäviä tietoja. Säännös olisi tältä osin erityissäännös julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin nähden. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään viranomaisen henkilörekisterin henkilötietoja sisältävän tiedon luovuttamistavasta ja luovuttamisen edellytyksistä. Säännöksen mukaan tiedon saa luovuttaa, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Kun tieto luovutetaan internetin kautta, viranomainen ei voi varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötiedon käyttämiseen, koska tieto on kenen tahansa internetin käyttäjän saatavissa. Jotta kuulutus ja hakemusasiakirjat voisivat sisältää tiedottamisen kannalta olennaisen tiedon, on asiasta tarpeen säätää julkisuuslain edellä mainitusta säännöksestä poikkeavalla tavalla.

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

121 § Valvonnan järjestäminen. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelulain mukaisen valvonnan järjestämisen periaatteista. Säännös koskisi tässä laissa tarkoitettuja valvontaviranomaisia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sekä Metsähallitusta. Pykälä olisi uusi. Nykyisessä laissa ei ole säännöksiä valvonnan järjestämisestä, vaikka käytännössä viranomaiset valvovat lain säännösten noudattamista. Tavoiteluonteisena pykälästä ei seuraisi yksityiskohtaisia toimintavelvoitteita viranomaisille, vaan nämä ottaisivat säännöksen huomioon valvontaa järjestäessään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin luonnonsuojelulain ja sen nojalla annettujen ja täytäntöön pantujen Euroopan unionin säännösten ja määräysten valvonnan järjestämisen lähtökohdista. Valvonnasta ja sitä toteuttavien viranomaisten toimivallasta on tarpeen säätää erikseen, jotta varmistetaan luonnonsuojelulaissa asetettujen tai siihen perustuvien määräysten ja velvoitteiden sekä Euroopan unionin säännösten noudattaminen. Viranomaisten tehtävistä ja valvonnasta säädetään tämän lain 2 luvussa (Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat). Sen 10 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoo luonnonsuojelulain säännösten noudattamista ja käyttää osaltaan luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii 4 luvun (Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen) mukaisena tukiviranomaisena, joka ohjaa, valvoo ja edistää tuen toimeenpanoa ja soveltamista. Pykälässä tarkoitettulla valvonnan järjestämisellä tarkoitettaisiin valvonnan hoitamista käytettävissä olevien voimavarojen mukaan mahdollisimman kattavasti ja tehokkaasti, ottaen samalla huomioon luonnonsuojelulaissa asetettujen määräysten ja velvoitteiden moninaisuus. Valvonta voisi liittyä esimerkiksi luontotyypin rajauspäätösten, eliölajien rauhoituksen ja niitä koskevien heikentämiskieltojen tai Natura 2000 -alueita koskevien kieltojen noudattamiseen muun muassa kaavoituksen tai erilaisten lupamenettelyjen yhteydessä. Valvonta voisi olla ajallisesti pitkäkestoisia tai koskea vain yksittäisiä tilanteita. Valvonnan järjestämistä voidaan edistää hallinnon sisäisillä ohjeilla, päätöksillä voimavarojen suuntaamisesta sekä työn organisoinnilla. Toimivan ja tehokkaan valvonnan järjestäminen edellyttää myös riittävien voimavarojen ja resurssien osoittamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Pykälän 2 momentin mukaan myös Metsähallitus suorittaisi osaltaan luonnonsuojelulain mukaisten säännösten ja määräysten valvontaa. Tämä valvontatehtävä olisi kuitenkin rajattu koskemaan ainoastaan valtion luonnonsuojelualueita, jotka ovat muutoinkin Metsähallituksen hallinnassa. Näillä alueilla on tarpeen huolehtia riittävän laajasta ja tehokkaasta valvonnasta, josta Metsähallitus on jo käytännössä muutenkin vastannut Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain (1157/2005) nojalla.

122 § *Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Pykälä olisi uusi.

Pykälän 1 momentin mukaan luonnonsuojelun valvontaa suorittavalla viranomaisella tai sen määräämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla olisi oikeus tehtävänsä suorittamista varten saada tietoja ja tehdä tarkastuksia. Pykälässä tarkoitettuja viranomaisia olisivat tämän lain 10 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojelun valtion viranomaisten eli elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus, Metsähallitus, Rajavartiolaitos ja Tulli. Käytännössä viranomaiset määräävät palveluksessaan olevan viranhaltijan tai virkamiehen suorittamaan pykälän mukaisia tehtäviä, joten sama oikeus olisi yksittäisellä virkamiehellä ja viranhaltijalla, mikäli näille on määrätty toimivaltaa valvonnan suorittamiseen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaiselle tulisi vaadittaessa luovuttaa sen luonnonsuojelun valvontatehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiä tietoja lain salassapitosääntösten estämättä sekä muilta viranomaisilta, että toiminnanharjoittajilta. Tällaisia muita viranomaisia voisivat olla esimerkiksi kaavoitus- ja lupa-asioita käsittelevät kunnan viranomaiset, ympäristölupaviranomaisina toimivat aluehallintovirastot ja kaivosasioiden osalta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Pykälässä tarkoitettuja toiminnanharjoittajia voisivat puolestaan olla erilaisia hankkeita toteuttavat tahot siltä osin kuin luonnonsuojelulain säännökset saattaisivat vaikuttaa hankkeiden toteuttamiseen. Pykälässä säädetyin mukaisesti näiden tietojen olisi oltava välttämättömiä, joten kynnys olisi melko korkealla. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi suunnitelman tai hankkeen toteuttamiseen liittyvät sellaiset salassa pidettävät tiedot, joilla voisi olla olennaista merkitystä arvioitaessa mm. Natura 2000 -alueen tai tiukkaa suojelua edellyttävien luontotyyppien ja uhanalaisten eliölajien suojeluarvojen säilymisen edellytyksiä. Tietojen salassapitoa koskevat säännökset ovat pääasiassa julkisuuslaissa, mutta salassapidosta voidaan säätää myös muissa laeissa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin oikeudesta liikkua toisen alueella ja päästä paikkaan, jossa toimintaa harjoitetaan. Luonnonsuojelulaissa asetetun valvontatehtävän suorittamiseksi on tarpeen varmistaa, että viranomaisella on tarvittaessa pääsy sellaiselle alueelle, jossa suojeluarvojen turvaamisen kannalta merkityksellistä toimintaa suoritetaan. Tällaisia alueita voisivat olla muun muassa kaivoslain mukaiset malminetsintäalueet tai erilaisten hankkeiden toiminta-alueet, mikäli esimerkiksi maastokäynnillä olisi tarpeen selvittää toiminnan mahdollinen vaikutus luonnonsuojelulla suojeltuihin luontoarvoihin.

Momentin 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisella olisi myös oikeus tehdä tarkastuksia, mittauksia ja ottaa näytteitä, mikäli se olisi nimenomaisesti luontoarvojen turvaamisen kannalta perusteltua. Sana tarkastus kuvaa sitä, että viranomainen käy itse paikalla hankkimassa selvitystä, eikä selvitä asiaa yksinomaan kirjallisen aineiston perusteella. Mikä tahansa tarkastus tai näytteenotto ei siten olisi pykälä mukaan mahdollista, vaan sen tulisi liittyä luonnonsuojelulla säädettyjen määräysten tai kieltojen valvontaan. Usein tämänkaltainen tarkastus- ja näytteenotto-oikeus liittyy esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaiseen valvontaan, mutta joissain tilanteissa myös yksinomaan luonnonsuojelulain valvontaan liittyvä tarkastusoikeus saattaisi olla tarpeen.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisella olisi oikeus myös tarkkailla toimintaa ja sen vaikutuksia luontoon ja ympäristöön. Tämä liittyy osin edellisen 3 kohdan mukaisen tarkastukseen, mutta olisi sitä laajempi ja yleisempi, sekä ajallisesti että sisällöllisesti. Suojeltuihin luontoarvoihin liittyvät vaikutukset voivat ilmetä viiveellä, minkä vuoksi olisi tarpeen järjestää ajallisesti pitkäkestoisempaa toiminnan vaikutusten tarkkailua esimerkiksi säännöllisin vä-

liajoin tehtävillä inventoinneilla tai muilla vastaavilla menetelmillä. Tämä olisi erityisen tarpeellista tilanteissa, joissa kyse on erityisen uhanalaisista luontotyypeistä tai eliölajeista, ja joissa vaikutukset ovat epävarmoja ja niiden etukäteisarviointi on vaikeaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi viranomaisen oikeudesta saada jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista. Valvoja voisi tarvita tallenteita valvonnan toteuttamiseksi, myös muistinsa tueksi tai esitettäväksi päätöksen tekevälle viranomaiselle. Tallenteet olisivat julkisuuslain 5 §:n mukaisia asiakirjoja, joten lain salassapitosäännökset ja muut asiakirjojen käsittelyä koskevat säännökset koskisivat niitä.

Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun toimenpiteen saisi tehdä kotirauhan piiriin tai pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa vain, jos se olisi välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden tai luonnon suojelemiseksi. Säännös on tarpeen yksityisyyden suojan toteuttamisen näkökulmasta sen osoittamiseksi, että tarkastusoikeutta ei tule ulottaa kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella, ellei se ole välttämätöntä.

123 § Luontovahingon ehkäiseminen ja korjaaminen. Pykälässä säädettäisiin niistä toimenpiteistä, joihin luontovahingon ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi olisi ryhdyttävä. Pykälällä pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY) asetetut velvoitteet luontovahingon korjaamisesta direktiivin liitteessä II tarkoitettulla tavalla. Pykälään ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, vaan se vastaisi nykyisen lain 57 a §:ssä säädettyä. Lisäksi ehdotettuun pykälään sisältyisi nykyisen lain 5 a §:n 3 momentti. Tämä johtuu siitä, että voimassa olevan 5 a §:n 1 ja 2 momentit sisällytettäisiin uuteen määritelmiä koskevaan 3 §:ään. Luontovahingon merkittävyyden arviointia koskeva 3 momentti sen sijaan olisi luontevaa liittää osaksi tätä pykälää.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin toiminnanharjoittajan käsite, koska ympäristövastuudirektiivin mukainen ympäristövahinkojen korjaamisvastuu on rajoitettu vain ammatillista toimintaa harjoittaviin. Pykälässä tarkoitettu toiminnanharjoittaja voisi olla (direktiivin 2 artiklan 6 kohdan mukaisesti) luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, sekä yksityinen että julkinen, joka harjoittaa ammatillista toimintaa tai joka tosiasiallisesti vastaa tästä toiminnasta. Käsitteen määrittelyssä ratkaisevaa olisi toiminnan harjoittaminen ammatillisesti. Ammatillisella toiminnalla tarkoitettaisiin (direktiivin 2 artiklan 7 kohdan mukaan) toimintaa, jota harjoitetaan taloudellisen toiminnan, liikkeen tai yrityksen puitteissa, riippumatta siitä, onko se yksityistä vai julkista taikka voittoa tavoittelevaa tai tavoittelematonta. Näin ollen yksityishenkilön toimenpiteistä aiheutuneet haitat tai vahingot eivät tulisi säännöksen soveltamisalan piiriin.

Toiminnanharjoittajalla olisi 1 momentin mukaan ilmoitus-, ehkäisemis- ja rajoittamisvastuu luontovahingosta. Tämä vastuu kuitenkin edellyttäisi sitä, että toiminnanharjoittaja olisi tahallisesti tai huolimattomuudesta toiminut lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti. Mikäli luontovahinko olisi aiheutettu ympäristövastuudirektiivin liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisessa, siihen sovellettaisiin tämän pykälän 4 momentin mukaisesti lakia, johon toiminnan luvanvaraisuus perustuu. Tällaisessa tapauksessa toiminnanharjoittajan vastuu luontovahingostakin voisi toiminnasta riippuen olla myös ankaraa.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus tulisi tehdä viipymättä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle luontovahingon tapahtumisesta tai sellaisen tapahtuman välittömästä uhasta. Lisäksi toiminnanharjoittajan olisi myös viipymättä ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin, joilla haitallisia vaikutuksia voitaisiin ehkäistä tai rajoittaa ne mahdollisimman vähäiseksi. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön direktiivin 5 artiklan 1 kohdan velvoite toteuttaa tarpeelliset

vahingon ehkäisemistä koskevat toimenpiteet, 2 kohdan velvoite ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle vahingon välittömästä uhasta sekä 6 artiklan 1 kohdan ilmoitusvelvollisuus jo tapahtuneesta vahingosta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä toimenpiteistä, joihin viranomaisen olisi ryhdyttävä luontovahingon ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Saatuaan tiedon luontovahingosta tai sen välittömästä uhasta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi määrättävä 126 §:n hallintopakkoasian yhteydessä luontovahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin vahingon ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, mikäli toiminnanharjoittaja ei jo olisi ryhtynyt näihin toimiin 1 momentin mukaisesti, sekä ryhtymään sellaisiin vahingon korjaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin, joista säädetään erikseen laissa eräiden ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamisesta. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön direktiivin 5 artiklan 3 kohdan b alakohtaa ja 6 artiklan 2 kohdan c alakohtaa.

Vahinkojen korjaamista varten ei luotaisi erillistä menettelyä, vaan asian käsittelyssä noudatettaisiin 126 §:n mukaista hallintopakkomenettelyä. Tarkoitus olisi, että hallintopakkoasian yhteydessä tutkittaisiin myös, onko luonnonsuojelulain vastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä aiheutunut luontovahinko. Tällaisessa tapauksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi määrättävä 126 §:n nojalla mahdollisesti annettavien muiden määräysten lisäksi luontovahingon aiheuttaja ryhtymään luontovahingon ehkäisemis-, rajoittamis- ja korjaamistoimenpiteisiin. Toimivaltainen viranomaisena olisi se alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella vahingon vaikutukset ilmenisivät.

Hallintopakon käyttäminen korjaamisvelvoitteen asettamiseksi edellyttäisi, että kyseessä on luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen toimenpide tai laiminlyönti, jonka seurauksena luontovahinko on aiheutettu. Esimerkiksi lain 36 §:n mukaisen Natura 2000 -alueeseen kohdistuvan vaikutusten arviointivelvollisuuden laiminlyönti voisi lainrikkomuksena perustaa korjaamisvastuun, jos toiminnasta aiheutuisi vahinko. Kysymykseen voisi tulla myös lajisuojelusäännöksen rikkominen. Korjaamisvastuuta ei voisi syntyä, mikäli toiminnanharjoittaja olisi noudattanut kyseistä toimintaa, esimerkiksi metsänkättöä, koskevia säännöksiä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tehostaa antamaansa määräystä uhkasakolla tai uhallalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Luontovahingon korjaamiseksi tarvittavat ympäristövastuudirektiivin liitteessä II tarkemmin määritellyt toimenpiteet saattavat usein edellyttää sellaista ennallistamiseen liittyvää asiantuntemusta, jota toiminnanharjoittajalla ei ole käytettävissään. Käytännössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus asettaisi teettämishuonon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tehdä korjaavat toimenpiteet myös itse, mutta todennäköisesti työt teetetäisiin ulkopuolisella urakoitsijalla toiminnanharjoittajan kustannuksella.

Asian vireillepano-oikeus määräytyisi 127 §:n mukaisesti. Vireillepanoon oikeutetut tahot täyttävät direktiivin 12 artiklan vaatimukset. Muutoksenhaussa noudatettaisiin 132 §:n säännöksiä, joka vastaa direktiivin 13 artiklan vaatimuksia. Päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisella toisin päätä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ympäristövastuudirektiivin liitteen I mukaisesti niistä perusteista, joiden valossa luontovahingon merkittävyyttä tulee arvioida. Liite I pantaisiin täytäntöön osittain pykälän 3 momentilla, jonka mukaan haitallisten vaikutusten merkittävyyttä arvioidaisiin suhteessa asianomaisen luontotyyppin tai lajin suojelun tasoon vahingon tapahtumahetkellä, sen tuottamiin palveluihin ja luonnolliseen uudistumiskykyyn. Suojelun tasoa arvioitai-

siin ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Lajin tai luontotyyppin tuottamalla palvelulla tarkoitettaisiin direktiivin 2 artiklan 13 kohdan mukaisesti luonnonvaran jonkin toisen luonnonvaran tai kansalaisten hyväksi suorittamia tehtäviä. Palvelu -käsite vastaisi sisältöltään luonnonvarapalvelun käsitettä, joka on määritelty laissa eräiden ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamisesta (383/2009). Arvioinnissa huomioon otettavista ympäristövastuudirektiivin liitteen I mukaisista seikoista on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella 713/2009.

Pykälän 4 momentissa lueteltaisiin ne lait, joiden mukaista hallintopakkomennettelyä sovellettaisiin luonnonsuojelulain sijaan, mikäli luontovahinko olisi aiheutettu näiden lakien soveltamisalaan kuuluvien toimintojen yhteydessä.

124 § Väliaikainen toimenpidekielto. Pykälässä säädettäisiin tämän lain nojalla määrättävästä väliaikaisesta toimenpidekiellosta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 55 §:ää.

Voimassa olevan lain perusteluiden mukaisesti väliaikaisen toimenpidekiellon voisi pykälän 1 momentin perusteella antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sellaiselle alueella, joka täyttää jonkin 44 §:n 2 momentissa luetelluista luonnonsuojelualueen perustamisen yleisistä edellytyksistä. Väliaikaisen toimenpidekiellon enimmäispituus olisi nykyiseen tapaan kaksi vuotta.

Tämän lain 16 §:ssä tarkoitettuun luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella sellaiset toimenpiteet, jotka vaarantavat suojelun tarkoituksen, ovat kiellettyjä jo suoraan 17 §:n 1 momentissa säädetyn toimenpiderajoituksen nojalla. Edellä mainittu toimenpiderajoitus ei kuitenkaan koskisi vanhoja, ennen nykyisen lain voimaantuloa hyväksytyjä valtakunnallisia suojeluohjelmia. Siten tietyissä tilanteissa saattaisi olla tarvetta myös sellaisen alueen suojelemiseen, joka ei kuulu lain 16 §:ssä tarkoitettuun luonnonsuojeluohjelmaan tai kuuluu vanhaan suojeluohjelmaan. Tästä syystä on syytä säilyttää voimassa olevan lain 55 §:n 1 momentin mukainen mahdollisuus väliaikaisesti kieltää 44 §:n 2 momentissa tarkoitettun alueen sellainen käyttäminen, joka voisi vaarantaa ne tarkoitukset, joihin alueen suojelulla pyritään.

Jos väliaikainen kielto ei johda alueen suojeluun, vaan suojeluhanke raukeaa, ja alueen omistajalle on aiheutunut kiellosta merkityksellistä haittaa, hänellä olisi 2 momentin nojalla oikeus saada siitä nykyiseen tapaan valtiolta korvaus. Sama koskisi tilannetta, jossa ympäristöministeriö 110 §:n 2 momentin nojalla päättäisi joltakin osin luopua luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta. Enintään kaksi vuotta kestävä väliaikainen kiellon aiheuttamat haitat jäävät todennäköisesti usein vähäisiksi, mutta mikäli kielto aiheuttaisi merkityksellistä haittaa, se tulisi korvata edellä todetun mukaisesti. Korvauksesta päättäisi 3 momentin mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sille tehdyn hakemuksen perusteella.

125 § Toimenpidekielto alueilla, joilla lunastus on vireillä. Pykälässä säädettäisiin toimenpidekiellosta sellaisilla alueilla, joilla lunastus on jo vireillä. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 56 §:ää.

Voimassa olevan lain perusteluiden mukaisesti sellaisella alueella, jolla on myönnetty lupa alueen tai erityisen oikeuden lunastamiseen, ei saisi ryhtyä lunastuksen tarkoituksen vaarantavaan toimenpiteeseen. Tarkoituksena olisi estää lunastuksen vaikeutuminen tai alueen arvojen menettäminen ennen lunastuksen päättymistä. Toimenpidekielto olisi voimassa siitä alkaen, kun päätös myönnetystä lunastusluvasta on annettu tiedoksi alueen omistajalle ja haltijalle.

126 § Pakkokeinot. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelulain nojalla käytettävistä pakkokeinoista. Säännös vastaisi asiallisesti pääosin voimassa olevan lain 57 §:n 1 ja 3 momentteja. Sen

sijaan voimassa olevan pykälän 2 momentti siirrettäisiin selkeyden vuoksi omaksi pykäläkseen ja vireillepanosta säädettäisiin jatkossa tämän lain 127 §:ssä.

Pykälän 1 momentin perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi kieltää tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisen toiminnan. Pakkokeinojen käyttämisen edellytyksenä on kuitenkin moitittava käyttäytyminen. Pakkokeinovelvoite on kohdistettava siihen tahoon, joka on syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen. Kyseessä voi olla joko säännösten noudattamisen laiminlyönti tai niiden vastainen toiminta. Lisäksi lainvastaiseen toimintaan ryhtynyt voitaisiin velvoittaa määräajassa poistamaan tai korjaamaan oikeudenvastaisen tilan tai laiminlyönnin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tehostaa kieltoa sakolla tai keskeyttämisuhalla tai uhalla, että toimenpiteet voidaan teettää lainvastaiseen toimintaan tai laiminlyöntiin syyllistyneen henkilön kustannuksella. Siten pakkokeinoja voitaisiin käyttää, sikäli kuin se enää on mahdollista, myös luonnonolosuhteiden ennallistamiseen. Pykälän 2 momentin mukaisesti uhkasakkoa, teettämisuuhkaa ja keskeyttämisuuhkaa koskevassa asiassa olisi muutoin noudatettava uhkasakkolakia (1113/1990).

127 § Vireillepano-oikeus. Pykälässä säädettäisiin vireillepano-oikeudesta asiallisesti vastaavaan tapaan kuin voimassa olevan lain 57 §:n 2 momentissa, mutta säännös siirrettäisiin omaan pykälään. Sen tarkoituksena on selkeyttää vireillepano-oikeuden asemaa.

Pykälän 1 momentin mukaan haittaa kärsivä henkilö voisi tehdä vireillepanon eli saattaa 126 §:ssä tarkoitettua asiaa vireille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, jos vireillepanon tarkoituksena olisi estää luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen vähäistä suurempi heikentyminen, tai käynnistää 123 §:ssä tarkoitettu luontovahingon korjaaminen. Sama oikeus olisi kunnalla ja 132 §:n 3 momentissa tarkoitettulla rekisteröidyllä yhteisöllä toiminta-alueellaan. Vireillepano-oikeus on kytketty 126 §:ssä säädettyihin pakkokeinojen käyttämisen edellytyksenä oleviin tilanteisiin, eli käytännössä lainvastaiseen toimintaan tai laiminlyöntiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi annettava sille tehtyyn vireillepanoon kirjallinen päätös, joka olisi valituskelpoinen.

Haittaa kärsivää henkilöä ei ole mahdollista tyhjentävästi määritellä, koska kyse on tapauskohtaisesta arvioinnista. Haittaa kärsivällä henkilöllä voidaan tarkoittaa esimerkiksi luonnonsuojelulain vastaiseen toimeen ryhtyvän henkilön naapurina, jonka alueelle haitat kohdistuvat. Haittaa kärsivän henkilön käsitteen tulkintaa on avattu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 1.12.2000/3161. Sen mukaan henkilöiden X ja Y tilat kuuluivat samaan metsävyöhykkeeseen kuin vanha metsä, jossa oli tehty havaintoja luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläimiin kuuluvan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikoista. Osa hakkuualueeksi ilmoitetusta alueesta sijaitsi H:n ja J:n naapuritilalla ja oli heidän omistamiensa rakennusten ja pihapiirin läheisyydessä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan H:ta ja J:tä oli kyseisissä olosuhteissa pidettävä luonnonsuojelulain 57 §:n 2 momentissa tarkoitettuina haittaa kärsivinä henkilöinä.

128 § Toiminta rikosasiassa. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelun valvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta poliisille tilanteessa, jossa lain säännöksiä epäillään rikotun. Lisäksi pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asianomistaja- asemasta rikosasiassa. Pykälä olisi uusi.

Pykälän 1 momentissa tämän lain 121 §:ssä tarkoitetuille luonnonsuojelun valvontaviranomaisille säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa 129 §:ssä tarkoitettua teosta tai laiminlyönnistä poliisille. Ilmoitus voitaisiin kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa olisi pidettävä olosuhteet huomioiden ottaen vähäisenä. Teon vähäisyyttä olisi arvioitava kokonaisuutena, ja siinä olisi otettava

huomioon esimerkiksi teon tai laiminlyönnin kohteena olevan luontotyypin tai eliölajin uhanalaisuus ja luonnonsuojelualueen, lajin esiintymispaikan tai muun tässä laissa suojellun alueen erityinen arvo. Vähäisyyttä ei tulisi arvioida esimerkiksi pelkän pinta-alan perusteella, vaan arvion tulisi perustua olosuhteiden kokonaisharkintaan. Tällöin voitaisiin ottaa huomioon muun muassa laissa turvatun suojeluarvon tai muun oikeushyvän paikallinen tai alueellinen merkitys, teon tai laiminlyönnin vakavuus, tieto suojeluarvon olemassaolosta tai muut vastaavat seikat. Teon vähäisyyttä arvioitaessa olisi kiinnitettävä lisäksi huomiota tämän lain tavoitteisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asianomistaja-asemasta rikosasiassa, jos asia liittyy sen tehtäviin kuuluvan luonnonsuojelun valvontaan. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja jätelain mukaan valtion valvontaviranomainen on rikosasiassa asianomistaja, jos teolla on loukattu yleistä etua. Vastaava säännös puuttuu voimassa olevasta luonnonsuojelulaista, jonka osalta esitutkinnassa ja rikosoikeudenkäynnissä ei ole asianomistajaa yleisen edun valvomiseksi. Asiaan on kiinnitetty huomiota muun muassa ympäristörikostorjunnan strategiassa (SY 16/2015 ja sen voimassa olevassa asiakirjassa YM_2021/1), jonka mukaan tulee riittävin väliajoin arvioida, tukeeko kansallinen lainsäädäntö ympäristörikosten havaitsemista ja selvittämistä. Tämän strategisen linjauksen yhtenä osatehtävänä on selvittää valvontaviranomaisen asianomistaja-asema eri ympäristörikoksissa ja sitä kautta yhtenäistää ympäristörikollisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Ympäristörikostorjunnan yhdenmukaisuuden edistämiseksi ja säännöksillä suojattavien oikeushyvien tasapuoliseksi turvaamiseksi Ympäristörikostorjunnan toimenpideohjelmissa 2019–2020 ja 2021–2022 esitetään, että luonnonsuojelulakiin tulisi sisällyttää muita keskeisiä ympäristölakeja vastaava säännös siitä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai valtion valvontaviranomainen on rikosasiassa asianomistaja, jos yleistä etua on loukattu.

129 § Rangaistukset. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisten tekojen, laiminlyöntien tai muiden toimien rangaistavuudesta. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 58 §:ää.

Pykälän 1 momentissa olisi viittaus rikoslain säännöksiin, koska vakavampia ympäristörikoksia (ympäristön turmeleminen ja luonnonsuojelurikos) koskevat rangaistussäännökset sisältyvät rikoslakiin.

Pykälän 2 momentissa olisi nykyisen lain perusteluiden tapaan määritelty luonnonsuojelurikkomus ja siitä tuomittava rangaistus, ellei teko olisi 1 momentin mukaisesti rangaistava luonnonsuojelurikoksena. Luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen sääntöjen ja määräysten vastainen toimenpide on tuomittava, jos teko on tehty tahallisena tai huolimattomuudesta. Jos rikollinen teko ei ole vähäinen, se on yleensä tuomittava luonnonsuojelurikoksena, ja siihen sovelletaan rikoslakia. Toisin kuin tässä momentissa tarkoitettu luonnonsuojelurikkomus, rikoslain mukainen luonnonsuojelurikos edellyttää aina vähintään törkeää huolimattomuutta. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukainen toiminta voisi olla sekä aktiivinen teko, että laiminlyönti. Tällaisia aktiivisia tekoja voisivat olla esimerkiksi rauhoitussäännöksen rikkominen tai lajin esiintymispaikan hävittäminen, ja laiminlyönti esimerkiksi laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättäminen. Momentin 2–5 kohdissa tarkoitettut rangaistavat teot liittyvät tämän lain luvussa 9 säädettyihin vaihdannan, maahantuonnin ja maastaviennin kieltoihin.

Pykälän 3 momentissa säädetään tämän lain 78 §:ssä tarkoitettun luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettujen eläinlajien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikan hävittämisen ja heikentämiskiellon vastaisen teon rangaistavuudesta edellä 2 momentista poikkeavalla tavalla. Sen mukaisesti tällainen teko tulee rangaistavaksi vain tahallisena tai törkeänä huolimattomuutena. Luonnonsuojelulain 78 §:n 2 momentissa kielletään hävittämästä tai heikentämästä eräiden

eläinten, joukossa lukuisia selkärangattomia eläinlajeja, lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Näiden havaitseminen ja tunnistaminen on usein kuitenkin varsin vaikeaa, ja luonnossa liikkuva voisi helposti huolimattomuudesta syyllistyä tekoon, josta hänelle pitäisi määrätä rangaistus. Tämän vuoksi rangaistavuuden kynnyistä on tällaisissa tapauksissa tarpeen nostaa. Siten lain 78 §:n 2 momentin kiellon rikkomisen rangaistavuus edellyttäisi törkeää huolimattomuutta.

Pykälän 4 momentti koskisi leiriytymisen ja moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäköintiä maastossa. Voimassa olevan lain perusteluiden mukaisesti luonnonsuojelurikkomuksena ei pidettäisi leiriytymistä maastossa eikä moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämistä tai pysäköintiä maastossa tien välittömään läheisyyteen 57 [Liikkumisen rajoittaminen valtion luonnonsuojelualueella] tai 54 §:n [Yksityisen luonnonsuojelun rauhoitusmääräykset] nojalla määrätyn kiellon tai rajoituksen vastaisesti, jos kieltoa tai rajoitusta ei olisi merkitty maastoon selvästi havaittavalla tavalla.

Leiriytyminen on pääsääntöisesti sallittu jokamiehenoiseudella siellä, missä liikkuminen on sallittua. Luonnonsuojelun alueiden rauhoitusmääräyksillä leiriytymistä voidaan kuitenkin rajoittaa. Jos kieltoa tai rajoitusta ei olisi merkitty maastoon, rankaisemista luonnonsuojelurikkomuksesta ei voitaisi pitää perusteltuna. Rauhoitusmääräysten vastaiseen leiriytymiseen olisi mahdollista puuttua hallinnollisin keinoin.

Moottorikäyttöisellä ajoneuvolla liikkuminen tai sen pysäköiminen maastossa on maastoliikennelain (1710/1995) 4 §:n nojalla lähtökohtaisesti kielletty ilman maan omistajan tai haltijan lupaa. Lain 4 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan lupaa ei tarvita taajaman ulkopuolella moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämiseen ja pysäköimiseen tien välittömään läheisyyteen, jos turvallinen pysäköinti sitä edellyttää, eikä siitä aiheudu alueen omistajalle tai haltijalle kohtuutonta haittaa. Rankaisemista luonnonsuojelurikkomuksesta ei voida pitää perusteltuna, jos henkilö rikkoo luonnonsuojelun alueella voimassa olevia maastoliikenteen kieltäviä rauhoitusmääräyksiä pysäköimällä ajoneuvon maastoon tien viereen ilman, että aluetta koskevat rajoitukset olisi merkitty maastoon. Jos maastossa pysäköinnillä rikottaisiin maastoliikennelaissa säädettyjä edellytyksiä, voitaisiin pysäköinnistä kuitenkin määrätä maastoliikennelain 26 §:n mukaisesti pysäköintivirhemaksu tai rangaistus maastoliikennelain 25 §:ssä tarkoitettua maastoliikennelurikkomuksesta.

130 § Menettämisseuraamus. Pykälässä säädettäisiin menettämisseuraamuksessa tilanteissa, joissa on toimittu vastoin tämän lain säännöksiä. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain 59 §:ää.

Rikoslain 10 luvussa tarkoitettavan rikosyhödyn menettämisseuraamuksen perustava ajatus on, että rikos ei saa kannattaa (HE 80/2000 vp). Kyse ei ole rangaistusseuraamuksesta, joten sitä ei voi huomioida rangaistuslajia valittaessa tai rangaistusta mitattaessa.

Rikoslain 10 luvun säännökset koskevat kaikkia rangaistavaksi säädettyjä tekoja riippumatta siitä, onko kyseessä rikoslaissa vai aineellisessa lainsäädännössä kriminalisoitu teko. Lailla 356/2016 pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/42/EU rikoksentekovälineiden ja rikosyhödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa ja siinä yhteydessä luvun 2 pykälän 1 momentissa rikosyhödyn käsite tarkennettiin. Valtiolle on tuomittava menetetyksi rikoksen tuottama taloudellinen hyöty, jolla tarkoitetaan rikoksella välittömästi saatua omaisuutta, mutta vaihtoehtoisesti sen arvoa. Rikoslain yleisten menettämisseuraamussäännösten nojalla menetettäväksi voidaan tuomita luonnonsuojelurikoksella haltuun saatu kuten eläin- tai kasvilajin yksilö tai sen kehitysmuoto.

Pääsääntönä on, että rikoksen kohteen osalta menetetään ensisijaisesti sen arvo vain, jos rikoksen kohdetta ei tavoiteta. Luonnonsuojelulain uudistuksessa vuonna 1996 säädettiin silloin voimassa olleen lain mukaisesti, että rikoksen kohteen ohella aina olisi tuomittava menetetyksi vähintään se arvo, joka rauhoitetulla kasvilla tai eläimellä on lajinsa edustajana. Menettämisseuraamus on luonteeltaan vahingonkorvausluonteinen. Luonnonsuojeluarvot ovat oikeudellisesti isännättömiä ja niille rikoksella aiheutetut vahingot jäävät valtion luonnonsuojelutoimin korvattaviksi. Yksilön arvo lajinsa edustajana osittain ilmentää sitä, miten uhanalainen kyseinen laji on, mutta se ei täysin vastaa sitä vahinkoa, joka valtiolle luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta vastaavana aiheutuu lajin suojelutason heikentymisestä. Luonnonsuojelulain arvon menettämisen kaltainen säännös sisällytettiin myös kalastuslakiin (379/2015) lailla 427/2019, koska uhanalaisen kalalajin elävän yksilön kuten arvokkaan emokalan suojellinen arvo voi olla hyvin suuri eikä kuolleen kalan menettäminen vastaa tätä arvoa.

Ehdotetun sääntelyn sisältöä valaisee seuraava esimerkki: A tappaa rauhoitetun eläimen, jonka arvo lajinsa edustajana on 1 000 euroa, ja myy sen B:lle 2 000 eurolla. A olisi ehdotetun 130 §:n mukaan tuomittava menettämään 1 000 euroa sinä arvona, mikä eläimellä on lajinsa edustajana, sekä siinä viitattujen rikoslain 10 luvun säännösten nojalla rikoksen tuottamana hyötynä 2 000 euroa.

Lisäksi mainitun luvun 5 §:n 2 momentin mukaan rikoksen kohteena ollut esine tai omaisuus voidaan tuomita kokonaan tai osaksi menetetyksi, jos menettämisseuraamus on tarpeen muun muassa luonnon tai ympäristön suojelemiseksi annettujen säännösten tai määräysten tarkoituksen toteuttamiseksi. Näin edellä esitetyssä tapauksessa rauhoitettu eläin olisi tuomittava menetetyksi B:lta, jos hän on ottanut sen vastaan luonnonsuojelulain 129 §:n 2 momentin 1 kohtaa (voimassaolevan lain 58 §:n 2 momentin 1 kohtaa) rikkoen.

131 § Haltuunotto-oikeus. Pykälässä säädettäisiin oikeudesta ottaa haltuun luonnonsuojelualueella kiellettyyn toimintaan käytettävät välineet sekä oikeudettomasti haltuun saadut eläimet ja kasvit. Pykälän 1 momentti vastaisi muutoin voimassa olevan 60 §:n säännöstä, mutta haltuunotto-oikeus rajoitettaisiin laissa (1157/2005) tarkoitetuille erätarkastajille. Säännös tulisi sovellettavaksi erätarkastajien erävalvontalain mukaisella toiminta-alueella. Voimassa olevan erävalvontalain mukaan yksityiset luonnonsuojelualueet jäisivät erätarkastajien toimivallan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 2/1996 vp ja PeVL 37/2002 vp todetun perusteella poliisille säädettyjen perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksien kaltaisia valtuuksia ei ole välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta perusteltua säätää laajemmin. Pääsääntöisesti havaittaessa oikeudetonta toimintaa luonnonsuojelualueella olisi ensisijaista turvautua poliisiin tai muun toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen kuten rajavalvontalaitoksen apuun.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että metsästyslain 81 §:ssä säädettyä pyyntivälineen talteenotto-oikeutta sekä kalastuslain 108 ja 109 §:ssä säädettyä tarkastusoikeutta ja pyydyksen talteenotto-oikeutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös luonnonsuojelualueella. Säännös koskisi sekä valtion että yksityisiä luonnonsuojelualueita.

15 luku Muutoksenhaku

132 § Valitus tämän lain mukaisesta päätöksestä. Pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelulain mukaisesta muutoksenhausta. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 61 §:ää, lukuun ottamatta sen 3 momenttia, jossa säädetään valitusoikeudesta. Tätä ehdotetaan joiltain osin laajennettavaksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta luopumista ja valtion lunastusoikeutta koskevaan ympäristöministeriön päätökseen sekä valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen. Näihin päätöksiin haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ministeriön päätösten osalta tämä poikkeaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöksestä (8 §), jonka mukaan ministeriön päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Tässä momentissa tarkoitettut ympäristöministeriön päätökset ovat luonteeltaan erityisen merkittäviä ja laaja-alaisia, minkä vuoksi valitus on perusteltua tehdä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lunastuspäätös voidaan tehdä myös valtioneuvoston yleisistunnossa. Lisäksi valtioneuvoston yleisistunto päättää myös luonnonsuojeluohjelman ja Natura 2000 -alueiden hyväksymisestä sekä jälkimmäisten suojelusta myönnettävien poikkeusten hyväksymisestä. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikä vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöstä.

Pykälän 2 momentti vastaisi sisällöltään osin voimassa olevaa lakia, mutta sen soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia tarkistettaisiin. Voimassa olevassa laissa viranomaisina on mainittu muun muassa Luonnonvarakeskus ja Suomen ympäristökeskus. Luonnonvarakeskukselle ei kuitenkaan ole tässä laissa asetettu viranomaistehtäviä, eivätkä se tai Suomen ympäristökeskus tee tämän lain mukaisia päätöksiä. Momentissa tarkoitettuja päätöksiä tekeviä viranomaisia olisivat siten ympäristöministeriö, Metsähallitus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kunnan viranomainen, joiden tekemistä päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Ympäristöministeriön osalta todetaan erikseen, että sen muusta kuin 1 momentissa tarkoitettusta päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Tämä vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöstä.

Pykälän 3 momentin mukaan voisivat valittaa ensinnäkin ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Tällaisia ovat ensi sijassa alueiden omistajat ja haltijat. Myös naapurikiinteistöjen omistajat ja haltijat ovat usein tässä asemassa. Lisäksi esimerkiksi paliskunta on sellainen, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Luonnonsuojelua koskevat ratkaisut ovat muutoinkin vaikutuksiltaan usein tavanomaista laajempia, eivätkä jää vain alueiden omistajien ja haltijoiden asiaksi. Ratkaisuilla saattaa olla myös yleisempää, valtakunnalliseksi katsottavaa merkitystä lain tavoitteiden näkökulmasta, esimerkiksi uhanalaisten ja etenkin tiukasti suojeltujen lajien ja luontotyyppien osalta. Tällöin sitä joukkoa, joiden etua tai oikeutta asia saattaa koskea, voidaan tulkita tavanomaista laajemmin. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännössä on valitusoikeuden ulottuvuutta arvioitaessa otettu säännöksen tulkinnassa huomioon perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja osallistumisoikeuksista (katso esimerkiksi KHO:2004:76 sekä 31.1.2020/433). Perustuslain 20 §:ään sisältyvän säännöksen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämän on katsottu merkitsevän myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseen siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia tässä suhteessa laajennetaan (HE 309/1993 vp).

Voimassa olevan lain 61 §:n tapaan tämän pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että valitusoikeus olisi aina myös kunnalla sekä toiminta-alueellaan sellaisilla rekisteröidyillä yhteisöillä, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Koska alueiden omistajilla omistuksensa perusteella on valitusoikeus, ei vastaavanlaista yhteisön valitusoikeutta tarvita omistajatahon puolella. Voimassa olevasta laista poiketen kuitenkin säädettäisiin, että momentissa tarkoitettujen rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeutta osin laajennettaisiin, sekä alueellisesti että asiallisesti. Jatkossa näiden yhteisöjen valitusoikeutta ei enää rajattaisi vain paikallisiin ja alueellisiin yhteisöihin, vaan valitusoikeus koskisi myös sellaisia valtakunnallisia rekisteröityjä yhteisöjä, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Myös asiallisesti valitusoikeutta muutettaisiin poistamalla tiettyjä poikkeuslupia koskevat valitusoikeuden rajaukset.

Voimassa olevan lain mukaista, vain alueellisiin tai paikallisiin yhteisöihin rajattua valitusoikeutta ei ole pidettävä perusteltuna, koska usein luonnonsuojelulain tarkoittamat valituksenalaiset päätökset liittyvät käytännössä koko lain tavoitteisiin, vaikka ovatkin paikallisesti kohdennettuja. Kun kyse on esimerkiksi uhanalaisten luontotyyppien ja eliölaajien tai Natura 2000 -alueiden suojelusta myönnettävistä poikkeuksista, kysymys on siinä määrin koko lain tavoitteita koskevasta ratkaisusta, että valitusoikeuden ulottamista paikallisten ja alueellisten yhteisöjen ohella myös valtakunnallisiin yhteisöihin on pidettävä perusteltuna. Valitusoikeuden rajaaminen vain paikallisiin ja alueellisiin yhteisöihin on myös käytännön resurssien kannalta ongelmallinen, koska paikallisten tai alueellisten yhteisöjen resurssit muutoksenhakuun eivät välttämättä ole riittäviä. Tällöin niille saattaa olla tarpeen hyödyntää valtakunnallisella tasolla toimivia keskusjärjestöjä. Ottaen huomioon perustuslaissakin asetetun pyrkimyksen laajan osallistumisen turvaamiseen, on valitusoikeuden tarpeetonta rajaamista syytä välttää. Pykälässä tarkoitettua yhteisön valitusoikeus kuitenkin edellyttäisi toiminnallista yhteyttä valituksenalaiseen päätökseen. Tämän vuoksi säädettäisiin, että valitusoikeus ulottuisi vain tällaisen yhteisön toiminta-alueelle. Mikäli luonnonsuojelulain mukaisen päätöksen vaikutukset eivät ulottuisi yhteisön toiminta-alueelle, ei myöskään valitusoikeutta olisi pidettävä tarpeellisenä. Toimialue voisi käsittää koko valtakunnan tai se voisi koskea esimerkiksi kunnan tai sen osan aluetta. Pykälässä tarkoitettu yhteisön luonnon- tai ympäristönsuojelun edistämiseen liittyvä tarkoitus ja sen toiminta-alue selvitetäisiin lähtökohtaisesti yhdistyksen säännöistä sekä sen tosiasiallisesta toiminnasta.

Lisäksi, kun tarkastellaan voimassa olevan luonnonsuojelulain jälkeen tapahtuneita ympäristölainsäädännön muutoksia, esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja vesilaissa (587/2011) vastaavaa rajausta ei ole. Tähän on kiinnitetty huomiota myös ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 2/2019 vp), jossa valiokunta viitaten aikaisempaan mietintöönsä valituslupajärjestelmän laajentamisesta (YmVM 14/2017 vp – HE 43/2017 vp) pitää tärkeänä, että jatkossa arvioidaan ympäristölainsäädännön osallistumismenettelyihin tehtyjen muutosten yhteisvaikutukset sen varmistamiseksi, ettei yksittäisillä lainmuutoksilla, oikeudenkäyntimaksujen korotukset mukaan lukien, ole kokonaisuutena arvioiden merkittävää haitallista vaikutusta asianosaisten oikeusturvaan, osallistumisoikeuteen tai ympäristöön. Valiokunta toteaa myös, että hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti luonnonsuojelulainsäädäntöä uudistetaan arvioinnin pohjalta, minkä yhteydessä on syytä tarkastella myös valitusoikeuksien kattavuutta. Näin ollen myös ympäristölainsäädännön yhtenäisyyden näkökulmasta on perusteltua pyrkiä valitusoikeutta koskevan sääntelyn samankaltaisuuteen, ellei välttämättömiä syytä toisenlaiselle ratkaisulle ole.

Asiallisesti yhteisöjen valitusoikeutta on voimassa olevassa laissa rajattu siten, että ne eivät voi valittaa korvausta eivätkä luontotyyppien 31 §:n eivätkä eliölaajien 48 §:n 2 momentin tarkoittamista poikkeuslupia koskevista päätöksistä. Tätä ratkaisua on pidettävä jossain määrin ongelmallisena, koska yhdistyksellä on kuitenkin valitusoikeus esimerkiksi lain 49 §:n 3 momentissa säädetyn EU:n lajisuojelua koskevan poikkeuslupan osalta. Tällainen valitusoikeuden rajaaminen vaikuttaa osin sattumanvaraiselta ja epäyhtenäiseltä, koska kyseessä ovat varsin samanlaiset suojelevarvot. Tällä perusteella säädettäisiin, että yhteisön valitusoikeus ulottuisi myös 69 §:n mukaisten luontotyyppien ja 85 §:n mukaisiin eliölaajien suojelusta myönnettäviin poikkeuksiin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että muuten muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

133 § *Muutoksenhaku tukea tai avustusta koskevaan päätökseen.* Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta lain 4 luvussa tarkoitettuun, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tuen

myöntämistä koskevaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen. Pykälä olisi uusi.

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 4 luvun mukaiseen päätökseen saisi vaatia oikaisua siten kuin hallintolaisissa (434/2003) säädetään. Pykälän 2 momentin perusteella oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

134 § Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä. Pykälässä säädettäisiin valituksesta hallinto-oikeuden päätökseen. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 62 §:ää.

Pykälän 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Kyseisen lain 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tämän mukaisesti valituslupaa koskevaa sääntelyä sovellettaisiin kaikkiin luonnonsuojelulain mukaisiin päätöksiin.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain valituslupasääntely perustuu siihen, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on velvollisuus myöntää valituslupa, kun jokin valitusluvalle säädetystä perusteesta on käsillä. Tämä takaa oikeusturvan toteutumisen valituslupamenettelyyn siirryttäessä myös kaksiportaisessa muutoksenhakujärjestelmässä.

Pykälän 2 momentin mukaan valitusoikeudesta olisi 1 momentin osalta voimassa, mitä 132 §:n 3 momentissa säädetään.

135 § Valitus muun lain nojalla tehdystä päätöksestä. Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudesta valittaa muun lain nojalla tehdystä päätöksestä. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 63 §:ssä säädettyä.

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi valitusoikeus muun lain nojalla tehtävistä luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymistä koskevista päätöksistä, mikäli se toteaisi, että päätös on vastoin luonnonsuojelulakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Pykälän tarkoittamia tapauksia voisivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa viranomaisen myöntää luvan tai hyväksyy suunnitelman vastoin voimassa olevia rauhoitussäännöksiä tai -määräyksiä taikka 40 §:n [*Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen*] vastaisesti. Kyse voisi olla esimerkiksi aluehallintoviraston myöntämästä ympäristöluvasta tai kunnan vahvistamasta kaavasta, jos valituksen kohteena oleva ratkaisun katsottaisiin olevan luonnonsuojelulain tai sen nojalla annetun määräyksen kanssa ristiriidassa. Kyse olisi sekä tämän lain 121 §:ssä säädetyn luonnonsuojelun valvontatehtävän, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:ssä säädetyn viranomaisen yleisen edun valvonnan toteuttamisesta.

16 luku Voimaantulosäännökset

136 § Siirtymäsäännös. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantuloon liittyvistä siirtymäsäännöksistä. Lailla kumottaisiin vuoden 1997 luonnonsuojelulaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Kumottuun lakiin kohdistuva viittaus muussa laissa tarkoittaisi vastedes ehdotettua lakia.

Uuden luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä muutettaisiin voimassaolevan lain nojalla perustettujen 12 kansallispuiston perustamislait vastaamaan ehdotettavan luonnonsuojelulain sääntelyä. Muutokset koskisivat lähinnä viittauksia ehdotettavan lain 50–52 §:n rauhoitussääntöksiin. Samassa yhteydessä ajantasaistettaisiin kansallispuistolakien sijaintikuntia ja pinta-alaa koskevia sääntöksiä vastaamaan nykytilaa.

Uuden luonnonsuojelulain säätämällä ei olisi säännöksen mukaan vaikutusta ennen voimassa olevan luonnonsuojelulain voimaantuloa muodostettujen luonnonsuojelualueiden perustamis- säädöksiin eikä -päätöksiin. Näitä alueita koskevat rauhoitussäännökset ja -määräykset vaihtelevat tapauskohtaisesti varsin huomattavasti. Siten lakiehdotuksen 6 luvussa säädetyillä rauhoitussääntöillä ei puututtaisi esimerkiksi niihin metsästystä, poronhoitoa, kalastusta eikä muuta alueen käyttöä koskeviin poikkeuksiin, jotka koskevat ennen voimassaolevan luonnonsuojelulain voimaantuloa perustettuja luonnonsuojelualueita. Mahdollisuus rauhoitussääntösten ja -määräysten tarkistamiseen olisi kuitenkin jatkossakin mahdollista.

[Siirtymäsäännös täydentyä lausuntokierroksen jälkeen]

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuihin sääntöksiin sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia, joiden perusteella sääntöksi on mahdollista tämentää. Luonnonsuojelulakiin liittyy esimerkiksi useita laajoja laji- ja luontotyyppiluetteloita, sekä teknisistä yksityiskohdista tarkempaa sääntelyä edellyttäviä sääntöksiä, kuten 4 luvun monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista tai 13 luvun tiedonhallintaa koskevat säännökset.

Ehdotetun lain asiasisällön ja toimeenpanon kannalta keskeisimmät asetuksenantovaltuudet sisältyvät seuraaviin sääntöksiin: 11 § Luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaiset, 13 § Suomen Luontopaneeli, 14 § Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma, 19 § Luonnonsuojelun seuranta, 21 § Euroopan unionin valtion tukea koskevan lainsäädännön soveltaminen, 22 § Tuki, 26 § Tuen hakeminen ja suostumuksen antaminen, 26 § Tuen myöntämisen edellytykset, 28 § Päätös ja sopimus tuesta, 31 § Avustus luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen, 34 § Natura 2000 –verkosto, 38 § Toimenpiteistä vastaavan ilmoitusvelvollisuus, 46 § Luonnonpuisto, 47 § Muu valtion luonnonsuojelualue, 53 § Muun valtion luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset, 60 § Luonnonsuojelualueen rajojen määrittäminen ja merkitseminen, 65 § Uhanalaiset luontotyypit, 66 § Uhanalaisen luontotyypin huomiointi ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä, 72 § Eläin- ja kasvilajien rauhoittaminen, 76 § Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä, 77 § Eriyisesti suojeltavien eliölajien esiintymispaikkojen suojelu, 88 § Eliölajien maahantuonti ja maastavienti, 90 § Neuvoston CITES-asetuksen kansallinen täytäntöönpano, 92 § Maisemanhoitoalueen perustaminen, 99 § Hyvittämisen kriteerit, 100 § Suunnitelma hyvittävästä toimenpiteistä, 109 § Alueiden hankinta valtiolle, 116 § Luonnonsuojelun tietojärjestelmä, 121 § Valvonnan järjestäminen, 123 § Luontovahingon ehkäiseminen ja korjaaminen sekä 130 § Menettämisseuraamus.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan xx.xx.20xx. Ekologista kompensatiota koskevat säännökset olisi kuitenkin tästä poiketen tarkoitus saattaa voimaan asteittain. Lain siirtymäsääntönsellä mahdollistetaan luonnonarvojen tuottamistoiminnan ja vapaaehtoisen kompensoinnin käyttöön- otto luonnonsuojelulain voimaantulon yhteydessä, mutta velvoittava sääntely kompensatio- edellytyksen liittämistä poikkeamislupiin säädettäisiin astumaan voimaan vasta myöhemmin, kun sääntösten soveltamiseen liittyvä pilotointi on toteutettu.

10 Toimeenpano ja seuranta

Koulutus, ohjeistus, jälkiseuranta (tarkentuu).

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

--

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Muutos huomioidaan myös TAE 202x momentin päätösosassa.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Yleistä

Luonnonsuojelulain uudistamisen tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevan sääntelyn ajantasaistaminen, kehittäminen ja sen vaikuttavuuden parantaminen. Nykyinen, vuonna 1997 voimaan tullut luonnonsuojelulaki on osoittautunut perusrakenteeltaan toimivaksi, mutta yhteiskunnassa ja muussa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset yhdessä luonnon monimuotoisuuden yhä jatkuvan heikkenemisen kanssa edellyttävät voimassa olevan lain säännösten kokonaistarkastelua, päivittämistä ja tehostamista. Osa voimassa olevista säännöksistä ovat edelleen ajanmukaisia. Näin ollen luonnonsuojelulain uudistamista koskeva ehdotus sisältää myös sellaisia säännöksiä, joihin ei suhteessa voimassa olevaan lakiin ehdoteta muutoksia tai muutokset ovat pääasiassa teknisluonteisia tai muutoin selventäviä.

Ehdotetulla luonnonsuojelulailla on liittymäkohtia myös useisiin muihin ympäristöalan lakeihin. Tämän osalta on tarpeen huomauttaa, että oikeudellisesta näkökulmasta luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja siihen kytkeytyvien perusoikeuksien toteutuminen edellyttää läpileikkaavaa sääntelyä. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan joitakin pieniä, pääasiassa sääntelyn ajantasaistamiseen liittyviä muutoksia myös muuhun sääntelyyn. Pääasiassa kyse on kuitenkin luonnonsuojelulain säätämisestä, jota vasten myös perusoikeuksia arvioidaan.

Ehdotettuihin säännöksiin liittyvät perusoikeudet

Tämän lakiehdotuksen kannalta hallituksen esitykseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti sekä 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja. Esityksessä ehdotettavalla sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 17 §:n 3 momentissa turvatuun saamelaisiin oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen koskevan säännöksen, 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden, 21 §:n oikeusturvan sekä 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Lisäksi ehdotettuihin säännöksiin sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia, joten esitystä on käsiteltävä perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen valossa.

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tark-

karajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä eivätkä rajoitukset saa olla risiiridassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvosto voi kuitenkin antaa asetuksia laissa säädetyin valtuuden nojalla. Ehdotettava luonnonsuojelulaki sisältää lukuisia valtuuksia, joiden perusteella voidaan antaa lain yleisiä säännöksiä tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksella. Vaikka osa voimassa olevan luonnonsuojelulain säännöksistä käytännössä siirtyisi sellaisenaan uuteen lakiin, asetuksenantovaltuudet eivät kaikilta osin enää vastaa perustuslain vaatimuksia. Ehdotettua sääntelyä on siten kokonaisuudessaan arvioitava myös perustuslain 80 §:n kannalta.

Asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien vähäisistä yksityiskohdista (HE 1/1998 vp, s. 131). Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 25/2005 vp, s. 4 ja PeVL 1/2004 vp, s. 2). Asetuksenantovaltuuden sisällön tulee ilmetä selvästi laista ja se tulee myös rajata riittävän selkeästi. Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella, mutta tällöinkin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Ehdotetut säännökset sisältävät lukuisia asetuksenantovaltuuksia, joita voi lukumääräisestä laajuudestaan huolimatta pitää perustuslain 80 §:n mukaisina. Nämä asetuksenantovaltuudet on eritelty edellä jaksossa 8. Valtuuksien perusteena on tarve säätää luonnonsuojelulain säännösten soveltamista eri tavoin täsmäntävien edellytysten ja vaatimusten sisällöstä lakia tarkemmin. Luonnonsuojelusääntelylle – kuten ylipäätään ympäristösääntelylle – on tyypillistä, että laissa asetetut rajoitukset, kiellot tai muut säännökset on kohdennettu esimerkiksi vain tiettyihin lajeihin, luontotyypeihin tai alueisiin. Nämä sisältävät usein esimerkiksi laajoja laji- ja luontotyyppiluetteloita, joiden sisällyttämistä lakitasolle ei ole pidettävä perusteltuna. Luettelot perustuvat luonnontieteellisiin kriteereihin ja arviointeihin, ja niitä myös päivitetään säännöllisesti. Tästä syystä on pidettävä tarkoituksenmukaisena säätää luetteloista asetustasolla. Niistä perusteista, joilla eliölaji tai luontotyyppi katsotaan kuuluvaksi tiettyyn luetteloon, säädettäisiin kuitenkin laissa. Esimerkiksi lakiehdotuksen 76 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. Saman pykälän mukaan ympäristöministeriö laatii ehdotuksen asetuksen tarkistamisesta viimeisimmän Suomessa esiintyvien lajien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella viimeistään kahden vuoden kuluessa sen valmistumisesta. Näin asetuksen luettelossa mainittujen lajien suojelun perusteet on ilmaistu lain tasolla mahdollisimman täsmällisesti. Luontotyyppien osalta ehdotetaan vastaavaa sääntelyä.

Samoin on tarvetta lakia tarkemmin säätää lukuisista yksityiskohdista, joilla täsmennetään erilaisia laissa säädettyjä menettelyä ja niissä esitettäviä tietoja. Nämä ovat usein yksityiskohtaisia, käytännön menettelyä palvelevia toimia, joita koskevista perussäännöksistä säädettäisiin laissa.

Ehdotukseen sisältyy myös kokonaan uudet luvut luonnonsuojelun tietojärjestelmästä ja ekologisesta kompensatiosta. Nykyisessä laissa ei tietojärjestelmästä ole säädetty, vaan siitä on säädetty asetuksessa varsin suppeasti. Tietojärjestelmää koskeva sääntely nostetaan ehdotuksessa lakitasolle, ja sitä täsmennetään monin tavoin. Tästä huolimatta tietojärjestelmään liittyvistä, muun muassa teknisluonteisista yksityiskohdista on tarve säätää tarkemmin asetuksessa. Ekologisen kompensaaation osalta lakiin ehdotetaan lukuisia uusia säännöksiä kompensaaation soveltamisalasta sekä sen toteuttamisen edellytyksistä. Tämän sääntelyn tarkentaminen asetuksella on tarpeellista, koska ekologisen kompensaaation toteuttaminen vaatii yksityiskohtaisempaa sääntelyä esimerkiksi laissa säädettyjen hyvittävien toimenpiteiden luonnonarvoihin liittyvästä ajallisesta ja alueellisesta vastaavuudesta.

Nykyisen lain asetuksenantovaltuuksiin liittyen eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 29/2004 vp), että aiemmin laissa ollut luonnonsuojelulain asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntoikäytännön kannalta. Tältä osin asia korjattiin hallituksen esityksellä HE 99/2009 vp ja luonnonsuojelualueita koskeva lain asetuksenantovaltuus saatettiin vastaamaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia.

Ehdotuksen asetuksenantovaltuuksien arvioidaan edellä esitetyin perustein täyttävän perustuslain 80 §:ään perustuvan valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset.

Vastuu ympäristöstä

Yleistä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Siten pykälässä yhtäältä säädetään 1 momentissa yleisestä ympäristöön kohdistuvasta vastuusta sekä toisaalta asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskeva toimintavelvoite. Tämän jälkimmäisen, perustuslain 20 §:n 2 momentin velvoitteen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää lainsäädännön yhteensovittamista sekä laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken, jotta ympäristövastuun ulottuvuudet kytetään sääntelyssä huomioimaan.

Ehdotetulla luonnonsuojelulla pyritäisiin voimassaolevan lain tapaan turvaamaan luonnon monimuotoisuutta ja siten toteuttamaan perustuslain 20 §:n asettamia velvoitteita. Osa nykyisen lain säännöksistä säilyisi esityksessä pitkälti ennallaan, ja niiden suhdetta perusoikeuksiin on osaltaan tarkasteltu lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 79/1996 vp) ja lakiin sen jälkeen tehtyjen muutosten yhteydessä. Näiden ohella tässä esityksessä tehtäviin ehdotuksiin sisältyy useita uusia, voimassa olevaan lakiin verrattuna vahvempia säännöksiä ja myös rajoitteita, joiden suhdetta perustuslakiin on syytä tarkastella tämän uudistuksen yhteydessä.

Perustuslain 20 § vastaa aiempaa hallitusmuodon 14 a §:ää, jonka perusteluiden mukaan säännöksellä pyritään korostamaan luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyvän myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia. Säännöksen on perusteluissa tarkoitettu toteutuvan

muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen, että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Säännöksessä tarkoitettua luonnon monimuotoisuuden osa-alueita ovat muun muassa eläin- ja kasvikunnan geneettinen rikkaus sekä kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokas suojeleminen.

Ympäristöperusoikeuteen sisältyvä jaetun vastuun käsite asettaa viranomaiset, yksilöt, yritykset ja järjestöt laajasti pohtimaan perustuslaillisia velvollisuuksia ja oikeuksia esimerkiksi maankäytössä, jätehuollossa, ympäristönsuojelussa, luonnonvarojen käytössä ja luonnonsuojelussa. Ympäristöperusoikeuden osalta on syytä kiinnittää huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Lainsäädännön tavoitteena tulisi olla, että yksilön oikeudet toteutuvat tehokkaasti tai lainsäädännöllä estetään muita loukkaamasta yksilön oikeuksia. Nämä lähtökohdat ovat vahvasti yhteydessä perustuslain 20 §:n vaatimukseen perustuslaillisesta toimeksiannosta säätää lainsäädäntö toteuttamaan yksilön oikeutta terveelliseen ympäristöön.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä voidaankin johtaa yleisiä vaatimuksia kansalliselle lainsäädännölle. Sen tulisi täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, viranomaisten toimivaltuuksien ja päätöksentekoprosessien tulisi olla selkeitä ja päätöksenteon tulisi perustua tutkimukseen, riittäviin selvityksiin sekä riskien ennakointiin ja hyllyttämiseen. Luonnonsuojelun osalta nämä seikat on osaltaan otettu huomioon jo voimassa olevassa laissa, mutta ehdotetuilla säännöksillä näitä seikkoja pyritään entisestään vahvistamaan esimerkiksi painottamalla jokaisen selvillälöä toimintansa vaikutuksista, varovaisuusperiaatteen lisäämisellä lain yleisiin säännöksiin, osallistumisen vahvistamisella sekä viranomaisten tehtävien täsmentämisellä.

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on perustuslain säätämisaikojen jälkeen merkittävästi vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (muun muassa PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä; ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Ratkaisussa KHO 2002:86 myös korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Perustuslakivaliokunnan melko tuoreessa lausunnossa konkurssilain muuttamiseksi (PeVL 69/2018 vp) perustuslain 20 §:n ulottuvuutta ja sen merkityksellisyyttä on käsitelty laajasti. Valiokunta toteaa, että tämän niin sanotun ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikojen ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut. Tämä kehitys on nähtävissä myös kyseisen konkurssilain muuttamista koskevan valiokunnan lausunnossa. Sen mukaan perustuslain 20 §:n säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen, että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Valiokunta toteaa myös, että yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (PeVL 32/2010 vp, s. 8/II, HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Perustuslakivaliokunta korostaa konkurssilakia koskevassa lausunnossaan, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu etenkin voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Lausunnon mukaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty joko kokonaan tai osittain esimerkiksi ympäristönsuojelulaki (PeVL 10/2014 vp), luonnonsuojelulaki (PeVL 21/1996 vp, PeVL 15/2003 vp, PeVL 25/2014 vp), vesilaki (PeVL 61/2010 vp, PeVL 8/2017 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö) ja kaivoslaki (PeVL 32/2010 vp, ks. myös esim. PeVL 8/2017 vp). Merkitystä on valiokunnan mukaan myös sillä, että julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta kansallinen sääntely perustuu suuressa määrin Euroopan unionin lainsäädäntöön, joka on pantu täytäntöön pääasiassa ympäristönsuojelulailla. Sääntelyn sisältö määräytyy olennaisilta osin EU:n lainsäädännön mukaan, ja yksinomaan kansallisista lähtökohdista ja sääntelytarpeista laadittua sääntelyä on verraten niukasti (ks. myös esim. HE 214/2013 vp ja YmVM 3/2014 vp). Tällä seikalla on erityistä merkitystä luonnonsuojelulain näkökulmasta, joka monilta osin perustuu EU:n luonnonsuojelua koskeviin lintu- ja luontodirektiiveihin.

Luonnonsuojelulain osalta perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa korostuu etenkin perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden suhde perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa koskevaan säännökseen. Myös perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytön sääntelyä arvioiessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta toteaa konkurssilain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 69/2018 vp), ettei hallituksen esityksessä otettu riittävästi huomioon perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarvetta. Tasapainottamisen tarve kohdentuu tässä nimenomaisesti ympäristövastuusäännöksen puutteelliseen huomiointiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely nostaa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja kustannuksien kantamisen kynnyksen perustuslain 20 §:n näkökulmasta ongelmallisen korkealle. Valiokunnan mukaan lakiehdotuksen mukaisesta sääntelyratkaisusta seuraa myös, että haitankärsijöiden vireillepano-oikeutta valvontaviranomaisessa ympäristöhaitan poistamiseksi on rajoitettu. Haitankärsijöiden oikeusuoja konkurssitilanteissa on jätetty siviilioikeudellisen kieltokanteen tai vahingonkorvauskanteen varaan. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että ympäristölainsäädännön velvoitteilla suojataan myös haitankärsijöiden omaisuutta.

Luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen keskeisiä uusia ehdotuksia perustuslain 20 §:n kannalta ovat erityisesti lakiin lisättäväksi ehdotetut varovaisuusperiaate ja selvilläolo, luonnonsuojelusuunnittelu, avustus monimuotoisuuden hoitoon, luontotyyp- ja lajisuojelun vahvistamista koskevat säännösethdotukset, luontotietoa koskevasta tietojärjestelmästä säätäminen, ekologinen kompensatio sekä muutoksenhakuoikeuden laajentamista ja vireillepanoa koskevat täsmennykset. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöksiä ilmastonmuutoksen huomioon ottamisesta ja saamelaisien oikeuksien vahvistamisesta, joita käsitellään omina kokonaisuuksinaan.

Varovaisuusperiaate ja selvilläolo

Ehdotuksen 7 §:n sisältö vastaa määritelmältään kansainvälisesti laajalti hyväksyttyä varovaisuusperiaatetta biodiversiteettisopimuksen ja Rion julistuksen (Principle 15) mukaisesti. Sen tarkoituksena on ohjata luonnonsuojelulain tulkintaa tilanteissa, joissa monimuotoisuuteen saattaa kohdistua merkittäviä vahingollisia vaikutuksia, mutta tähän liittyvä tieto on epävarmaa tai puutteellista. Varovaisuusperiaatteen käyttö on vakiintunut myös korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esim. KHO 2020:31 ja EUTI tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, kohdat 112–120 viitteinen). Ehdotuksen 8 §:n mukainen selvilläolo asettaa jokaiselle luonnon käyttäjälle yleisen velvollisuuden olla tietoinen toimintansa vaikutuksista, siinä määrin kuin kohtuudella voidaan edellyttää. Vastaavanlaisia säännöksiä selvilläolosta sisältyy voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön esimerkiksi YSL 6 §:ssä, KemikaaliturvL 7 §:ssä, JäteL 12.1 §:ssä ja YVAL 31 §:ssä. Tässä valossa ehdotettu selvilläoloa koskeva säännös ei ole ympäristölainsäädännössä uusi, vaikka se ei sellaisenaan sisälly voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin.

Varovaisuusperiaate saa vahvan tuen voimassa olevasta kansainvälisestä, EU:n ja Suomen oikeudesta ja oikeuskäytännöstä, joten sen kirjaaminen lakiin vahvistaa vallitsevan oikeus- ja soveltamiskäytännön ja samalla tukee ympäristöperusoikeuden toteutumista. Varovaisuusperiaatetta koskeva 7 §:n muotoilu ”merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa” luo periaatteen soveltamiselle vaikutusten merkittävyyteen sidotun, suhteellisen korkealla olevan kynnyksen, ja tarkoittaa käytännössä eräänlaista riskiarviointia ennen periaatteen soveltamista. Tämä tukee osaltaan myös suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä. Varovaisuusperiaate itsessään ei muodostaisi esimerkiksi luvan myöntämiseen liittyvää estettä vaan se lähinnä ohjaisi muun yksityiskohtaisemman sääntelyn tulkintaa. Tältä osin on otettava myös huomioon se, että käytännössä varovaisuusperiaate vaikuttaa erityisesti sellaisten rajoitusten ja kieltojen soveltamiseen, joihin liittyy esimerkiksi omaisuudensuojan näkökulmasta keskeinen valtion korvausvelvollisuus.

Selvilläoloa koskeva 8 §:n säännös puolestaan koskee jokaista ja tässä suhteessa sen ulottuvuus yhtäältä poikkeaa YSL 6 §:n (toiminnanharjoittaja eli luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta) ja YVAL 31 §:n (hankkeesta vastaava) selvilläolovelvollisuudesta. Ehdotettu säännöksen muotoilu painottaa selvilläolon arviointiin sisältyvää tapauskohtaisuutta, suhteellisuutta ja kohtuullisuutta. Samoin kuin varovaisuusperiaatteen kohdalla on todettu, selvilläolo itsessään ei vielä muodostaisi sellaista omistusoikeutta rajaavaa velvoitetta, jota ei voisi pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävänä.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin tarkoittama vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta saa konkreettisen muodon muun ohella esimerkiksi luonnonsuojelulain säännösten kautta. Tässä mielessä sekä varovaisuusperiaatteen että selvilläolon hyväksyttävyyksivaatimus täyttyy perustuslain 20 §:n 1 momentin tuella ja ne toteuttavat ja osaltaan vahvistavat jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Näin ollen ne tuovat positiivisia perusoikeusvaikutuksia verrattuna voimassa olevaan lakiin. Säännöksillä vahvistetaan lakiehdotuksen tavoitteiden toteutumista, eivätkä ne yksinään muodosta sellaisia omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden ydinalueelle meneviä rajoituksia, ettei niistä voisi tavanomaisessa laissa säätää.

Luonnonsuojelusuunnittelu

Luonnon monimuotoisuutta koskeva strategia (14 §) perustuu Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen (78/1994). Tältä osin ehdotettavalla sääntelyllä toimeenpannaan biodiversiteettisopimuksen 6 artiklaa. Lakiluonnoksen 14 §:n 2 momentin mukaan luonnon monimuotoisuuden toimintaohjelmassa yksilöidään strategian toteuttamiseksi tarvittavat

toimenpiteet ja nimetään vastuutahot niiden toteuttamiselle sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden seurannalle. Lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatii tarpeen mukaan alueelleen 1 momentissa tarkoitettua strategiaa ja toimintaohjelmaa koskevan luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelman. Toimeenpanosuunnitelman laatimisessa tulisi varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Lisäksi ehdotuksen 15 §:ssä säädetään vapaaehtoisista luonnonsuojelun toimenpideohjelmista valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen edistämiseksi ja turvaamiseksi. Voimassa olevaan lakiin ei sisälly vapaaehtoisia toimenpideohjelmaa koskevaa sääntelyä, vaan ne ovat perustuneet valtioneuvoston periaatepäätöksiin.

Luonnon monimuotoisuusstrategia, toimintaohjelma, alueellinen toimeenpanosuunnitelma ja vapaaehtoinen toimenpideohjelma muodostavat luonnonsuojelun suunnittelua koskevan kokonaisuuden. Luonnonsuojelusuunnittelun eri osatekijöiden avulla voidaan edistää luonnon monimuotoisuuden kokonaisvaltaisempaa ja ennakoivaa huomiointia suhteessa muiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Vapaaehtoisilla toimenpideohjelmilla voidaan osaltaan myös parantaa luonnonsuojelun kannustavuutta ja osallistumista, sekä monipuolistaa suojelun keinovalikoimaa. Siten luonnonsuojelusuunnittelun vahvistaminen säädösten avulla parantaa myös perustuslain tarkoittamaa ympäristövastuun toteutumista.

Avustus monimuotoisuuden hoitoon

Voimassa olevaan lakiin sisältyy säännökset luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemisesta. Ne koskevat kuitenkin vain tavaroina ja palveluina myönnettävää tukea, ei rahallista avustusta. Nyt sääntelyä ehdotetaan laajennettavaksi myös rahallisiin avustuksiin, ja säännösten kokoamista kokonaan uuteen lukuun 4. Perusoikeuksien näkökulmasta ehdotettava avustus vahvistaa sen saajan mahdollisuuksia kantaa taloudellisesti perustuslain 20 §:n 1 momentin tarkoittamaa vastuuta luonnosta ja monimuotoisuudesta. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei avustusta käytetä aiheuttamisperiaatteen vastaisesti. Tilanteissa, joissa vastuu ympäristöstä liittyy toimijaa muutoinkin velvoittavaan sääntelyyn, avusta ei tulisi harkinnanvaraisesti myöntää. Tällainen tilanne on esimerkiksi 123 §:ssä tarkoitettun luontovahingon aiheuttajan kustannusvastuu eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetun lain (383/2009) 10 §:n perusteella.

Lakiluonnoksen 31 §:n 1 momentin mukaiset avustuksen myöntämisen perusteet on muotoiltu melko yleisesti ja ne jättävät avustuksen myöntäjälle harkinnanvaraa. Avustusperusteiden muotoilussa on kuitenkin mahdollisuuksien mukaan pyritty kiinnittämään huomiota niiden riittävään täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen, samalla mahdollistaen soveltamisen riittävän joustavuuden suhteessa lain tavoitteisiin. Säännöksen tavoitteen näkökulmasta perusteiden yleisyyttä on pidettävä tarkoituksenmukaisena, jotta avustuksen myöntäminen erilaisiin monimuotoisuutta edistäviin toimenpiteisiin olisi mahdollista. Koska säännös rahallisesta avustuksesta on uusi, säännöksen soveltamista ja avustuksen myöntämisen perusteita on kuitenkin tarpeen seurata lain voimaantulon jälkeen.

Luontotyyppi- ja lajisuojelun vahvistaminen

Voimassa olevan lain 4 luvussa säännellään luontotyyppien suojelusta, ja eliölaajien suojelusta lain 6 luvussa. Nämä säännökset muodostavat luonnonsuojelulain tavoitteena olevan luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ydinalueen. Uudessa lakiehdotuksessa luontotyyppiä koskevaa sääntelyä ehdotetaan vahvistettavaksi, ja myös lajien suojelua pyritään tehostamaan sääntelyä selkeyttämällä ja osin täydentämällä. Erityisesti luontotyyppien suojelun keinovalikoiman laajennuksella olisi merkittäviä myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja siten perustuslain 20 §:n tarkoittaman ympäristövastuun toteutumiseen.

Ehdotuksessa on tarkoitus vahvistaa ja samalla osin muuttaa aiempaa lakia laajentamalla luontotyyppien suojelua määrittelemällä erikseen uhanalaiset luontotyypit, suojellut luontotyypit ja tiukasti suojellut luontotyypit. Näistä lain 67 §:n säännös suojelluista luontotyypeistä vastaa sisällöltään ja menettelytavaltaan pitkälti voimassa olevan lain rajuuspäätöksiin perustuvaa menettelyä. Ehdotetussa 65 §:ssä sen sijaan uutena säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi luontotyyppi sellainen luontotyyppi, jonka (luontainen) säilyminen Suomessa on vaarantunut. Lisäksi tietyt luontotyypit säädettäisiin ehdotuksen 68 §:ssä tiukasti suojelluiksi, ilman erillistä rajuuspäätöstä. Säännöksiä on kuvattu yksityiskohtaisissa perusteissa tarkemmin.

Ehdotukseen sisältyvä mahdollisuus säätää uhanalaisista luontotyypeistä asetuksessa vastaa eliölajien osalta jo voimassa olevaa lakia. Uusi ehdotus sen sijaan olisi, että asetuksessa mainittuja uhanalaisia luontotyyppejä sekä myös uhanalaisia lajeja koskisi viranomaisen huomioonottamisvelvollisuus, kuten edellä on jo kuvattu. Ehdotetut säännökset toteutuisivat tiettyjen, 66 §:ssä erikseen mainittujen lakien mukaisessa lupamenettelyssä sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen hyväksymismenettelyssä. Huomioonottamisvelvoite täsmentäisi muun lainsäädännön luontoarvojen turvaamista koskevia sisällöllisiä vaatimuksia. Ehdotettu huomioonottamisvelvollisuus vahvistaisi uhanalaisten lajien ja luontotyyppien asemaa ja parantaisi uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamista mainittuja lupia tai suunnitelmia hyväksyttäessä. Ehdotettu säännös voisi vaikutusarvioinnin perusteella edistää monimuotoisuuden turvaamista ja ympäristöperusoikeuden toteutumista mahdollisesti myös siten, että osa hankkeista saataisi sääntelyn seurauksena siirtyä luonnon monimuotoisuuden kannalta vähemmän haitallisille alueille. Tämä on kuitenkin epävarmaa, koska uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuus kytkeytyy muun ympäristölainsäädännön asettamien edellytysten soveltamiseen.

Muutoksen vaikutusta ympäristövastuun edistämiseen rajoittaa kuitenkin se, ettei huomioonottamisvelvollisuus itsessään ole luvan hylkäämisen edellytys. Lisäksi merkitystä on asetukseen sisällytettävien uhanalaisten luontotyyppien lukumäärällä. Tämä työ perustuu huolelliseen tieteelliseen valmisteluun ja on vielä kesken. Huomioonottamisvelvollisuuden vaikutusta ympäristöperusoikeuden kannalta vähentää olennaisesti myös säännöksen soveltamisalan raja; säännös ei koskisi ilmoituksenvaraisia toimenpiteitä (esimerkiksi metsienkäsittely metsänkätöilmoituksen nojalla) eikä ulottuisi kuin eräisiin keskeisiin lupa- ja suunnitelman hyväksymismenettelyihin. Muutos ei myöskään turvaa ekosysteemipalveluita (esimerkiksi pölytystä) hoitavia tai muita toiminnallisia avainlajeja.

Ehdotukseen sisältyy myös säännösmuutoksia vesilakiin, jossa säädetään eräiden vesiluontotyyppien suojelusta. Tiedon lisääntymisen seurauksena on todettu, että eräiden vesiympäristön luontotyyppien suojelun tehostaminen on tarpeen monimuotoisuuden turvaamiseksi. Näitä luontotyyppejä ovat kalkkilammet, meriajokaspoijat ja suojaisat näkinpartaispoijat. Vesilain 11:2 §:n luontotyyppejä koskevaa säännöstä ehdotetaan tältä osin laajennettavaksi, mikä täydentää luonnonsuojelulain luontotyyppien suojelua ja siten vahvistaa luonnon monimuotoisuuden suojelua.

Lajisuojelun osalta ehdotukset ovat pääasiassa nykyistä sääntelyä selkeyttäviä. Esimerkiksi kaikki eliölajien poikkeuksia koskevat edellytykset sisällytettäisiin luonnonsuojelulakiin, toisin kuin voimassa olevassa laissa, jossa lintu- ja luontodirektiivien lajien osalta on viitattu suoraan direktiiveihin. Lakiin ehdotetaan myös kokonaan uusia säännöksiä. Näitä ovat esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumista edistävä avustettu leviäminen ja tieteelle ennestään tuntemattomien lajien suojelu.

Kokonaisuudessaan luontotyyppien ja eliöläjien suojelua koskevat uudet ehdotukset vahvistaisivat merkittäväällä tavalla monimuotoisuuden turvaamista, koska ne ajantasaistaisivat uhanalaisten luontotyyppien ja lajien suojelusäännöksiä, edellyttäisivät uhanalaisten luontotyyppien ja lajien nykyistä selkeämpää huomioonottamista päätöksenteossa ja selkeyttäisivät sääntelyä. Siten luontotyyppien ja lajien suojelun vahvistaminen edistäisi merkittäväällä tavalla perustuslain 20 §:n vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta.

Luonnonsuojelun tietojärjestelmästä säätäminen

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin ei sisälly säännöksiä luontotietojen käsittelystä tai niitä koskevista tietojärjestelmistä, vaan niistä on säädetty voimassa olevan luonnonsuojeluasetuksen 3 §:ssä. Ehdotuksella luonnonsuojelun tietojärjestelmää koskevaa sääntelyä ajantasaistettaisiin, laajennettaisiin ja nostettaisiin säännökset lain tasolle. Sen lisäksi, että tietojärjestelmästä on perustuslain 80 §:n näkökulmasta tarpeen säätää asetuksen sijaan laissa, luontotiedon hallinnan kehittäminen edistää myös perustuslain 20 §:n asettamaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Samalla sääntely ottaisi huomioon perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojaa koskevan velvoitteen, ja sääntelyä täydennettäisiin vastaamaan muun muassa tietosuojalainsäädännön ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) vaatimuksia, sekä yhtenäistettäisiin sääntelyä erityisesti suhteessa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään (222 ja 223 §).

Luonnonsuojelulain uudistuksen valmistelun yhteydessä on todettu, että voimassa olevaa sääntelyä on luontotiedon hallinnan parantamiseksi ja sääntelyn ajantasaistamiseksi tarpeen kehittää ja säätää laissa luonnonsuojelun tietojärjestelmästä. Lisäksi valmistelussa on todettu tarve selkeyttää ja johdonmukaistaa keskeisten toimijoiden tehtäviä ja vastuita luontotiedon hallinnan kokonaisarkkitehtuurissa. Uudella luvulla selkiytettäisiin ja yhtenäistettäisiin luonnonsuojelun tietovarantoja koskevia viranomaisten vastuita ja tiedonrakenteita.

Luontotiedon hallinnan kehittämisellä voidaan arvioida olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Luontotiedon laadun ja kattavuuden parantaminen sekä sen tehokkaampi käyttö edistävät luonnontilan seuranta- ja toimenpiteiden kustannustehokkaampaa kohdentamista. Positiiviset vaikutukset riippuvat kuitenkin siitä, miten nopeasti ja tehokkaasti eri toimijoiden luontotieto saadaan yhtenäistettyä ja liikkumaan tuottajien ja käyttäjien välillä sekä siitä miten helposti tieto on käyttäjien saatavilla. Tietojärjestelmät mahdollistavat nykyistä paremmin tiedon keräämisen suojelutoimista ja -päätöksistä ja eri toimenpiteiden vaikutusten arvioinnin.

Luonnonsuojelun tietojärjestelmästä säätämällä ja luontotiedon käytön tehostamisella edistetään perustuslain 20 §:n 1 momentin vastuuta luonnon monimuotoisuudesta. Luontotiedon ajantasaisuus ja sen käytön selkeyttäminen parantavat myös kansalaisten osallistumisen edellytyksiä, mikä on yhdenmukaista perustuslain 20 §:n 2 momentin kanssa.

Ekologinen kompensatio

Luontotyyppien ja lajien suojelun kohdalla on otettava aiemmin sanotun ohella huomioon myös ekologista kompensatiota koskevat uudet ehdotukset. Luonnonsuojelulakiin ehdotettavat ekologisen kompensatian säännökset muodostuvat velvoittavasta hyvittämisestä ja vapaaehtoisesta hyvittämisestä sekä molempiin soveltuvasta vapaaehtoisesta luontoarvojen tuottamisesta.

Velvoittava hyvittämisvelvollisuus koskisi luonnonsuojelulaissa suojeltujen luontotyyppiesiintymien ja eliöläjien esiintymispaikkojen suojelusta myönnettäviä poikkeuksia sekä suojelualu-

eiden lakkauttamista. Tavoitteena on hidastaa uhanalaisten ja rauhoitettujen lajien sekä harvinaisimpien luontotyyppien häviämistä edellyttämällä poikkeamisella sallitun heikentymisen hyvittämistä toisaalla. Lisäksi säännöksillä mahdollistettaisiin ja edistettäisiin myös heikennysten vapaaehtoista hyvittämistä. Kyse olisi toiminnanharjoittajan vastuullisesta yritystoiminnasta ja sen todentamisesta esimerkiksi rahoittajalle, sijoittajille tai asiakkaille, kansalaisyhteiskunnalle ja liikekumppaneille. Myös yksityinen maanomistaja, yritys, kunta tai valtion liikelaitos voisi tuottaa luonnonarvoja, joilla muusta taloudellisesta toiminnasta johtuva heikennys suojelluille luonnonarvoille voitaisiin hyvittää. Viranomaisvarmennus takaisi tuotettavien luonnonarvojen yhteismitallisuuden, käytettävyyden ennakkollisena hyvityksenä poikkeuslupamenettelyssä ja toiminnan luotettavuuden niin toimintaan osallistuville kuin kansalaisyhteiskunnalle. Ekologisesti arvokkaiden kohteiden heikentämisen hyvittäminen voisi hidastaa monimuotoisuuden häviämistä ja siten osaltaan vahvistaa luonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä edistää perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun toteutumista.

Toisaalta suojelupäätöksistä poikkeamisen ja ekologisen kompensaation yhteisvaikutus voisi olla myös ympäristöperusoikeuden toteutumista heikentävä, jos kompensaatio mitigaatiohierarkiasta huolimatta johtaisi tosiasiasa uhanalaisten luontotyyppien suojelun heikentymiseen. Vaikka laissa poikkeamisperusteet eivät muuttuisi, voisi uudella kompensaatiomahdollisuudella olla tosiasiasa heijastusvaikutus näiden perusteiden tulkintaan. Tältä osin on erityisen tarpeellista huolehtia säännösten soveltamisen jälkiarvioinnista, jotta kompensaatiolle asetettujen tavoitteiden toteutumista voidaan seurata.

Muut ehdotukset

Myös useat muut ehdotetut säännökset edistävät perustuslain 20 §:n toteutumista. Luonnonsuojelualueita koskevaan lukuun esitetään lukuisia pienempiä täsmennyksiä, kuten ilmastonmuutoksen vaikutusten huomioon ottaminen alueiden yhtenä perustamisedellytyksenä sekä luopuminen malminetsinnän sallimisesta poikkeusluvalla luonnonsuojelualueilla, jotka vahvistavat monimuotoisuuden turvaamista. Ehdotuksilla pyritään myös selkeyttämään ja kehittämään eri viranomaisten tehtäviä, vahvistamaan luonnonsuojelun valvontaa sekä laajentamaan muutoksenhaikumahdollisuuksia.

Omaisuuksensuoja

Yleistä

Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojalla ja luonnonsuojelulain sääntelyllä on monia yhteyksiä, jotka ovat tulleet esiin useissa luonnonsuojelulakia koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (ks. esim. PeVL 21/1996 vp, PeVL 15/2003 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 20/2010 vp ja PeVL 10/2014 vp). Voimassa olevan luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä vuonna 1996 katsottiin, että toisin kuin perustuslain 15 §:n omaisuudensuoja, perustuslain 20 §:n mukainen vastuu ympäristöstä ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä muodostu perusteeksi kohdistaa maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita. Saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi kuitenkin olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on yleisemminkin omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II).

Omaisuu den suojan näkökulmasta perusoikeuksien välisessä punninnassa on kyse ensinnäkin siitä, täyttävätkö luonnonsuojelulliset rajoitukset perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset. Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy s- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan kuitenkin antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Rajoitusedellytysten ohella on tarpeen kiinnittää huomiota myös sääntelyn hyväksyttävyyteen ja siihen, millä tavoin ehdotettu sääntely edistää perustuslain toteutumista. Lakiehdotukseen sisältyy rajoituksia, joilla on vaikutusta etenkin omaisuuden käytön kannalta. Näitä ovat esimerkiksi ehdotukset luontotyyppejen suojelun vahvistamiseksi sekä ekologisen kompensaation velvoittavuus. Toisaalta ehdotuksiin lukeutuu myös useita omistusoikeuden toteutumista edistäviä säännöksiä, kuten monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukijärjestelmän laajentaminen, vapaaehtoisten suojeluohjelmien säädösperustan vahvistaminen, ekologisen kompensaation vapaaehtoisuuden edistäminen ja korvausjärjestelmän kattavuuden laajentaminen.

Perustuslain 15 §:n ja 20 §:n väliset ristiriidat keskittyvät luonnonsuojelun yhteydessä usein luonnonsuojelullisin perustein tehtyihin omaisuuden käyttörajoituksiin, joka eivät sinänsä rinnastu pakkolunastukseen, sekä niiden korvauksiin. Käyttörajoituksia ei ole pidetty sillä tavoin omistusoikeutta rajoittavina, että ne vaatisivat alueen lunastamista, ja olisivat siten perustuslain omaisuudensuojan kannalta ongelmallisia. Perustuslain 20 §:n asettaman yleiseen ympäristövastuun ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa luonnon monimuotoisuuden turvaaminen muodostaa lähtökohtaisesti hyväksyttävän rajoitusperusteen omaisuuden suojalle. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota asianmukaisesti myös muihin rajoitusperusteisiin. Omaisuudensuoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan. Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (PeVL 32/2010 vp, s. 4). Tältä osin keskeisiä kriteereitä ovat erityisesti rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus, suhteellisuus, hyväksyttävyy s sekä yhteiskunnallisen tarpeen painavuus. Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvitetäessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3).

Kuten edellä perustuslain 20 §:n yhteydessä on todettu, ympäristöperusoikeuden merkitys on korostunut modernissa ympäristöoikeudessa ja sääntelyjärjestelmän kehittymisen myötä. Samalla sen asema on lähentynyt niin sanottujen perinteisten perusoikeuksien asemaa. Ympäristöperusoikeuden kasvanut painoarvo näkyy etenkin viimeaikaisissa hiilen energiakäytön kieltämistä ja konkurssilainsäädännön muuttamista koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp). Perustuslain 20 § toimii valiokunnan lausuntojen valossa osaltaan perusteena sille, ettei ympäristönsuojeluvaatimusten kiristäminen sinänsä vielä muodosta oikeutta korvaukseen, eikä elinkeinon harjoittaja voi perustellusti odottaa toimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voimassaolevaan luonnonsuojelulakiin liittyen (PeVL 21/1996 vp) on todettu, että käytännössä täyden korvauksen vaatimus on kuitenkin joissakin tilanteissa ulotettu myös omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin. Valiokunnan mukaan käyttörajoitusta on tällöin pidetty niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (esim. PeVL 8/1986 vp). Muunlaisissa tilanteissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvitetäessä, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää.

Luonnonsuojelulain nojalla lunastettujen alueiden määrä on käytännössä vähentynyt ja yhä useammat suojelutarpeet pyritään toteuttamaan erilaisilla ja eriasteisilla käyttörajoituksilla. Tätä kehitystä on vienyt eteenpäin erityisesti vapaaehtoisten suojelun keinojen edistäminen, kuten METSO- ja Helmi-ohjelmat. Kehitystä vahvistetaan edelleen ehdotettavan luonnonsuojelulain yhteydessä, esimerkiksi mainittujen vapaaehtoisten ohjelmien oikeudellisen aseman vahvistamisen (15 §) ja monimuotoisuuden suojelun ja hoidon rahallista tukemista koskevan ehdotuksen (31 §) avulla. Näiden ohella ehdotettu luonnon monimuotoisuusstrategia ja sitä palvelevat ohjelmat sisältäisivät lähinnä yleisen tason tavoitteita ja toimintaohjeita, joilla ei sellaisenaan rajoiteta alueiden käyttöä.

Varovaisuusperiaate ja selvilläolo

Varovaisuusperiaatetta ja selvilläoloa on tarkasteltu laajemmin jo edellä ympäristövastuuta koskevan perusoikeuden valossa. Varovaisuusperiaate ja selvilläolo toteuttavat ja osaltaan vahvistavat PeL 20 §:n 1 momentin tarkoittamaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Säännöksillä yhtäältä vahvistetaan lakiehdotuksen monimuotoisuustavoitteiden toteutumista, ja toisaalta niiden ei voi yksinään katsoa muodostavan merkittäviä omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden ydinalueelle meneviä rajoituksia.

Lain 1 lukuun lisättäväksi ehdotettu varovaisuusperiaate on jo osa voimassa olevaa oikeutta. Periaatetta sovelletaan vakiintuneesti luonnonsuojeluoikeudellisessa päätöksenteossa, sekä EU-oikeuden että kansallisen oikeuden tasolla. Varovaisuusperiaate ei sellaisenaan muodostaisi esimerkiksi luvan myöntämiseen liittyvää estettä, vaan ohjaisi muun yksityiskohtaisemman sääntelyn tulkintaa niissä monimuotoisuutta merkittävällä tavalla uhkaavissa tilanteissa, joissa päätöksentekoon vaadittava tieto on huomattavan epävarmaa tai puutteellista. Se ei siten toisi päätöksentekoon uutta kriteeriä, vaan korostaisi kokonaisharkintaa ja vaikutusten arvioinnissa noudettavaa huolellisuutta. Tältä osin on otettava myös huomioon, että käytännössä varovaisuusperiaate vaikuttaa erityisesti sellaisten rajoitusten ja kieltojen tulkintaan ja soveltamiseen, joihin liittyy esimerkiksi omaisuuden suojan näkökulmasta keskeinen valtion korvausvelvollisuus.

Selvilläolo puolestaan koskee jokaisen toimintaa, painottaen yleistä lähtökohtaa olla tietoinen oman toimintansa vaikutuksista luontoon. Säännöksen muotoilut ”riittäväällä tavalla” oltava selvillä ja ”siinä määrin kuin kohtuudella voidaan edellyttää” suhteellistavat velvollisuutta. Kuten varovaisuusperiaate, myös selvilläolo ohjaisi yleisellä tasolla lain soveltamista, mutta toteutuisi yksityiskohtaisemman sääntelyn kautta. Se korostaisi osaltaan selvilläoloa laissa tarkemmin säädettyjen kieltojen, kuten luonnonsuojelualueiden tai eliölajien rauhoitussäännösten, sisällystä.

Varovaisuusperiaatteen tai selvilläolon ei arvioida muodostavan sellaista omistusoikeutta rajavaa velvoitetta, jota ei voisi pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävänä. Tältä osin on otettava erityisesti huomioon näiden säännösten yleinen tulkintaa ohjaava luonne, kiinnittyminen laissa tarkemmin säädettyjen rajoitusten soveltamiseen ja näiden rajoitusten aiheuttamat valtion korvausvelvollisuudet.

Korvausjärjestelmä ja toimenpiderajoitukset

Korvausjärjestelmän osalta lakiehdotukseen ei sisälly merkittäviä muutoksia suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn. Valtion maksamia korvauksia koskeva säännös (112 §) säilyisi suhteessa voimassa olevaan lakiin pitkälti ennallaan ja perustuisi täyden korvauksen periaatteelle. Mikäli laissa säädetystä kiellosta aiheutuisi kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle yksin tai yhdessä muiden tässä momentissa tarkoitettujen päätösten johdosta merkityksellistä haittaa, hänellä olisi oikeus saada valtiolta siitä täysi korvaus. Lisäksi korvausvelvollisuutta

osin laajennettaisiin ja täydennettäisiin kumulatiivisen haitan huomioon ottamisen osalta. Muutoksen myötä maanomistajalle aiheutuvia rajoituksia arvioitaisiin kokonaisvaltaisemmin, ottaen huomioon kaikki päätökset, joista aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa. Muutos parantaisi maanomistajan asemaa.

Korvauksen edellytyksenä voimassa olevassa laissa olevaa merkityksellisen haitan kynnystä ei ehdoteta muutettavaksi. Tämän seikan osalta perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 21/1996 vp) yleisesti, että valtiosäännöstä sinänsä ei voi johtua estettä asettaa esityksen tapaan merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle. Lisäksi lausunnon mukaan valtion korvausvelvollisuus syntyisi helpommin kuin silloin, jos korvausvelvollisuus olisi eräiden muiden lakien tapaan liitetty huomattavan haitan aiheutumiseen. Merkityksellisen haitan korvauskynnys on suhteutettava kuhunkin rajoituksen kohteena olevaan alueeseen: pieneen alueeseen kohdistuva täysrajoitus on merkityksellisempi kuin suuren yksikön osaan kohdistuva rajoitus.

Merkityksellisen haitan kynnyksen osalta valmistelussa on pohdittu tarvetta sen muuttamiseen. Merkityksellinen haitta ja sen tulkinta on kuitenkin siinä määrin vakiintunut, ettei sen muuttamista ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Ehdotuksessa on tarkasteltu uusia lakiin ehdotettuja kieltoja tai rajoituksia, ja pyritty varmistamaan, että ne kuuluvat korvausvelvollisuuden alaisuuteen, mikäli se katsotaan perustelluksi. Kaikkia uusia rajoituksia ei kuitenkaan pidetä sellaisena, että niistä tulisi säätää valtiolle korvausvelvollisuutta. Tämä on yhdenmukaista myös perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa, kuten edellä on todettu. Asian arvioinnissa on omaisuusdensuojan ohella otettava huomioon myös perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu, ja lain tavoite luonnon monimuotoisuuden turvaamisen vahvistamiseksi. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, ehdotuksen mukaan korvauskynnyksen määrääntymisen ja soveltamisen osalta otettaisiin jatkossa huomioon myös niin sanotut kumulatiiviset vaikutukset, kuten edellä on todettu. Tältä osin omistajan oikeusturvaa parannetaan. Muutoin lunastusta ja korvausta koskeva sääntely säilyisi pääosin ennallaan, ja sen katsotaan vastaavan perustuslain vaatimuksia.

Ehdotuksessa ei esitetä olennaisia muutoksia myöskään voimassaolevan lain toimenpiderajoituksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 21/1996 vp) mukaan voimassa olevan lain toimenpiderajoitukset muodostavat valiokunnan käsityksen mukaan suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävän kokonaisuuden, kun etenkin otetaan huomioon luonnonsuojeluintressin painavuus ja ehdotettujen rajoitusten välttämättömyys kyseisiin alueisiin mahdollisesti kohdistuvien haitallisten toimenpiteiden estämiseksi. Tätä ei ole lakiehdotuksen perusteella syytä arvioida toisin. Se, että luonnonsuojelun alueiden perustamisedellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutuminen, ei muuta kokonaisarviota. Kyseisen edellytyksen mukaan alueella on oltava erityistä merkitystä luontotyyppien ja eliölajien mahdollisuuksille sopeutua ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Ottaen huomioon jo voimassa olevan lain 10 §:n 2 momentin suhteelliset yleiset perustamisedellytykset, jotka siis voivat jo nyt toimia toimenpiderajoituksen perusteena, ei kytkeä ilmastomuutoksen vaikutuksiin olennaisesti laivenna perustamisedellytysten soveltamista. Arvioitaessa kokonaisuutena käyttörajoituksen sallittavuutta omaisuuden perustuslainsuojan kannalta on huomioon otettava myös maanomistajan oikeusturvaa koskevat järjestelyt, kuten maanomistajan oikeus vaatia lunastusta, eräiden rajoitusten väliaikaisuus, kuulemismenettelyt sekä muutoksenhakumahdollisuus.

Toimenpiderajoitusten osalta on syytä huomauttaa, että Natura 2000 -alueiden sääntelyä on muutettu jo aiemmin hallituksen esityksellä HE 77/2014 vp, jossa laajennettiin jonkin verran maanomistajaan ja käyttöoikeuden haltijaan kohdistuvia toimenpiderajoituksia. Luonnonsuojelulakia täydennettiin muun ohella säännöksillä, joilla estettäisiin Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen luonnonarvojen merkittävä heikentyminen. Lakiin lisättiin 64 a §:n yleinen hei-

kentämiskieltosäännös, jolla täydennettiin kieltä myöntää merkittävää heikentymistä aiheuttavalle hankkeelle lupaa. Lisäksi eräät toimenpiteet säädettiin ilmoituksenvaraisiksi ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle säädettiin toimivalta ilmoituksen perusteella kieltää Natura 2000 -alueen luonnonarvoja heikentävä toimenpide tai rajoittaa sen toteuttamista.

Perustuslakivaliokunta on tuossa yhteydessä tarkastellut mainitun sääntelyn perustuslainmukaisuutta (PeVL 25/2014 vp). Valiokunta totesi, että aiemmin luonnonsuojelulain 66 §:ää hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännöksen (nykyinen perustuslain 15 §) ja 14 a §:n ympäristövastuusäännöksen (nykyinen perustuslain 20 §) kannalta perustuslakivaliokunta on sääntelyä arvioidessaan katsonut, että sen sisältämät toimenpiderajoitukset täyttivät omaisuuden käyttövapauden rajoittamiselle asetettavat sääntelyn hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja oikeusturvaa koskevat yleiset vaatimukset (PeVL 21/1996 vp). Tämän heikentämiskieltoa koskevan sääntelyn osalta valiokunta totesi, että ehdotettu yleinen heikentämiskielto ja siihen liittyvä sääntelykokonaisuus täyttää nämä edellytykset. Perustuslakivaliokunta on mainitun lausunnon jälkeen käsitellyt useaan otteeseen ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Ehdotettu sääntely oli perustuslakivaliokunnan mukaan sopuoinnussa myös tämän lausuntokäytännön kanssa. Natura 2000 -alueiden sääntelyyn ei nyt ehdoteta muutoksia, joten tältäkin osin sääntelyn voi katsoa olevan sopuoinnussa perustuslain 15 §:n kanssa.

Luontotyyppien ja lajien suojelu

Voimassa olevan lain 4 luvussa säännellään luontotyyppien suojelusta, ja eliölaajien suojelusta 6 luvussa. Luonnonsuojelutarkoitus sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen luontotyyppien ja eliölaajien suojelua koskevalle sääntelylle. Tältä osin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 21/1996 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että nykyisen lain 29 §:n ja 47 §:n mukaisessa luontotyyppien ja eliölaajien suojelussa on kysymys omistajan käyttövapauden rajoittamisesta, sillä kohteiden omistusoikeus ei siirry subjektilta toiselle. Lausunnon mukaan konkreettiset muuttamis- ja hävittämiskielto tulevat voimaan alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen) päätösten perusteella. Nämä järjestelyt täyttävät valiokunnan käsityksen mukaan vaatimuksen omaisuuden käyttörajoitussääntelyn lakitasaisuudesta.

Valiokunnan mukaan suojeltavat luontotyypit on voimassa olevassa laissa (29 §) määritelty rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta riittävästi. Erityisesti suojeltavien eliölaajien suojelun osalta puolestaan nykyisen lain 47 §:n 1 momentissa asetetaan yleisluonteinen kriteeri lajista, "jonka häviämishuhtaka on ilmeinen". Erityisesti suojeltavat lajit säädettäisiin kuitenkin erikseen asetuksella. Tällainen sääntely ei perustuslakivaliokunnan aieman luonnonsuojelulakia koskevan lausunnon (PeVL 21/1996 vp) mukaan voi yleensä olla perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaista. Valiokunta kuitenkin katsoo asian luonteesta johtuvan, että laissa olevaa yleisluonteista, sinänsä yksiselitteistä kriteeriä tarkempi sääntely voi lähinnä koostua vain eliölaajinimikkeistä. Tällainen sääntely olisi lain tasolla hyvin yksityiskohtaista ja mahdollisesti toistuvasti muutosten kohteena. Tähän nähden valiokunta on pitänyt voimassa olevan lain 47 §:n 1 momenttia riittävän täsmällisenä. Tähän erityisesti suojeltavia lajeja koskevaan kriteeriin ei lakiehdotuksessa ole esitetty muutoksia, valiokunnankin lausunnossa esitetyin perustein.

Suhteellisuusvaatimukseen nähden on merkityksellistä, että suojelu ei välittömästi estä alueen muuta käyttöä, ja kielloista voidaan myöntää poikkeuksia. Omistajan oikeusturvan ja muun oikeusaseman kannalta on keskeistä, että hänellä olisi oikeus täyteen korvaukseen, jos luontotyyppi tai eliölaajin suojelupäätöksestä aiheutuisi merkityksellistä haittaa eikä hänelle ole myönnetty

lain tarkoittamaa poikkeuslupaa tai sellaisen myöntämättä jättäminen on ilmeistä. Asiassa merkityksellistä on myös muutoksenhakumahdollisuus. Luontotyyppisuojelelun aiheuttamalle käytörajoitukselle katsottiin lausunnossa olevan asianmukaiset perusteet ja maanomistajan oikeus- asema oli turvattu kuvaamalla suojeltavat luontotyypit laissa, viranomaisen rajuuspäätöksellä, poikkeamismahdollisuudella, mahdollisuudella täyteen korvaukseen ja mahdollisuudella muutoksenhakuun. Aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin ei siten ollut. Tämä sääntelyn perusrakenne säilyisi nyt ehdotettavassa laissa luontotyyppien ja eliölajien suojelelun osalta ennallaan, eikä ole syytä arvioida sääntelyn perustuslainmukaisuutta toisin. Sääntelyyn ehdotetaan kuitenkin eräitä muutoksia, joiden osalta perusoikeustarkastelu on tarpeen.

Uudessa ehdotuksessa etenkin luontotyyppien suojelelun laajennetaan ja täsmennetään tiedon lisääntymisen ja toimintaympäristön muutosten seurauksena. Voimassa olevalla sääntelyllä ei ole kyetty pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden heikkenevää kehitystä. Ehdotuksessa on tarkoituksena vahvistaa ja monipuolistaa erityisesti uhanalaisten luontotyyppien suojelelun. Lisäksi lajisuojelelun säännöksiä tarkennetaan ja selkeytetään. Luontotyyppien suojelelussa määriteltäisiin jatkossa uhanalaiset luontotyypit, suojellut luontotyypit ja tiukasti suojellut luontotyypit. Näistä suojellut luontotyypit vastaisi sisällöltään ja menettelyvaltaaltaan pitkälti voimassa olevaa lakia. Ehdotuksessa 65 §:ssä sen sijaan säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää uhanalaiseksi luontotyyppi sellainen luontotyyppi, jonka (luontainen) säilyminen Suomessa on vaarantunut. Lisäksi tietyt luontotyypit säädettäisiin tiukasti suojeltaviksi, ilman erillistä rajuuspäätöstä. Säännöksiä on kuvattu ehdotuksissa tarkemmin jo aiemmin.

Ehdotukseen sisältyvä mahdollisuus säätää uhanalaisista luontotyypeistä asetuksella olisi uusi säännös, mutta vastaavalla tavalla säädetään jo voimassa olevassa laissa uhanalaisen lajin osalta. Kuten edellä lajien osalta todettiin, tällainen menettely on asian luonteesta johtuen perusteltu, koska tarkempi sääntely voisi lähinnä koostua vain luontotyyppien nimikkeistä. Näistä on perusteltua säätää asetustasolla yhdenmukaisesti sekä uhanalaisten eliölajien, että uhanalaisten luontotyyppien osalta.

Ehdotuksen 65 §:n nojalla asetuksella luetteloitujen luontotyyppien osalta ei tehtäisi rajuuspäätöstä, ellei kyse ole 67 §:ssä tarkoitetuista luontotyyppistä. Sen sijaan näitä asetuksella mainittuja luontotyyppiejä koskisi 66 §:n nojalla viranomaisen huomioonottamisvelvollisuus, kuten edellä on kuvattu. Ehdotettu säännös toteutuisi tiettyjen, pykälässä erikseen mainittujen lakien mukaisessa lupamenettelyssä sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen hyväksymismenettelyssä. Vastaava ehdotus koskee myös uhanalaisia eliölajeja. Huomioonottamisvelvoite ei siten vaikuttaisi itsenäisesti ja välittömästi luvan myöntämisen edellytyksiin, vaan ainoastaan täsmenittäisi muun lainsäädännön nojalla toiminnalle säädettyjä vaatimuksia. Se ei siten myöskään asettaisi itsenäisiä maankäytöllisiä rajoitteita.

Tällaiset viranomaisen huomioonottamisvelvollisuuteen ohjaavat säännökset eivät vielä sinällään näyttäisi vaikuttavan omaisuuden suojaan tai muutoinkaan perusoikeuksien konkreettiseen toteuttamiseen tai rajoittamiseen. Huomioon ottamisen tulee toteutua viranomaisen toimesta eri lakien mukaisissa viranomaispäätöksissä, joista esimerkiksi maanomistajalla on valitusoikeus. Säännöksissä on selkeästi rajattu huomioonottamisvelvollisuus vain tiettyjen lakien lupa- ja hyväksymismenettelyihin. Näihin päätöksiin liittyy myös muutoksenhakuoikeus. Ehdotetun luonnonsuojelelun huomioonottamisvelvollisuuden ei myöskään katsota aiheuttavan korvausvelvollisuutta luonnonsuojelelun nojalla, koska velvollisuus tulee otettavaksi huomioon muiden lakien mukaisessa menettelyssä.

Lakiehdotuksen 68 §:ssä esitetään myös uutta, tiukasti suojeltuja luontotyyppiejä koskevaa säännöstä. Toisin kuin 67 §:n kohdalla, näiden luontotyyppien osalta viranomaisen ei tekisi erillistä rajuuspäätöstä, vaan tiukasti suojellun luontotyypin tilan vaarantaminen olisi kielletty suoraan

lain nojalla. Tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluisi vain kolme eri luontotyyppiä, joiden säilymisen on arvioitu edellyttävän niiden harvinaisuuden ja haavoittuvuuden vuoksi esiintymien suojaa suoraan lain nojalla. Kyse on myös sellaisista uhanalaisista luontotyypeistä, jotka ovat helposti tunnistettavissa tai joiden kohteet voidaan osoittaa avoimissa tietojärjestelmissä ja -rekistereissä. Tällaisia luontotyyppiä ovat säännöksessä mainitut kalkki- ja serpentiinikalliot sekä rannikon avoimet dyynit. Lähtökohtaisesti tiukasti suojellut luontotyypit ovat pienialaisia. Jotta maanomistaja ja muut luonnon käyttäjät voisivat ottaa vaarantamiskiellon huomioon, se säädettäisiin tulevaisuuteen voimaan vasta, kun viranomaisen on tallentanut suojellun luontotyypin esiintymän sijaintia koskevan tiedon 13 luvussa tarkoitettuun luonnonsuojelun tietojärjestelmään ja se on nähtävissä kiinteistötietojärjestelmässä.

Maanomistajan näkökulmasta jossain määrin ongelmallisena voidaan pitää sitä, ettei 68 §:n tiukasti suojellun luontotyypin suojelusta sellaisenaan ole valitusmahdollisuutta. Tämä johtuu siitä, ettei asiassa tehdä hallintopäätöstä, vaan rajoitus olisi voimassa suoraan lain nojalla, vastaavalla tavalla kuin ehdotuksen 78 §:n 2 momentin mukainen Euroopan unionin tärkeinä pitämien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiello. Tästä suojelusta johtuvasta luontotyypin vaarantamiskiellosta voidaan kuitenkin hakea poikkeamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siihen on kytketty myös 112 §:n mukainen korvausmahdollisuus.

Ehdotus olisi luontotyyppien heikentämiskiellon osalta rinnasteinen suhteessa voimassa olevissa metsälaissa ja vesilaisissa säädettyyn luontotyyppisuojaan. Metsälaissa ja vesilaisissa eräiden luontotyyppien suojeleminen perustuu ehdotusta vastaavalla tavalla suoraan lain perusteella asetettuun heikentämis- tai muuttamiskieltoon. Esimerkiksi metsälain osalta perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt rajoituksia perustuslain 15 §:n kannalta ongelmallisina. Perustuslakivaliokunta on tuossa yhteydessä katsonut, että metsälain 10 §:ssä tarkoitettujen elinympäristöt eivät ole keskeisiä metsätalouden harjoittamisessa (PeVL 22/1996 vp, PeVL 36/2013 vp). Valiokunta on pitänyt metsälain rajoituksia omistajan kannalta suhteellisen vähäisinä. Valiokunnan mukaan ne eivät ole luonteeltaan ehdottomia kieltoja, minkä lisäksi säännöksissä tarkoitettujen velvoitteiden täyttämistä tai rajoitteiden noudattamisesta voidaan metsälain 11 §:n perusteella myöntää tietyin edellytyksin poikkeuslupa. Valiokunnan mukaan omaisuuden käyttörajoitukset eivät selvästikään ole omaisuuden suojan kannalta ongelmallisia etenkin, kun niitä punnitaan suhteessa metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin painaviin perusteisiin.

Luonnonsuojelulain luontotyyppien tiukkaa suojelua koskevassa ehdotuksessa on kyse vastaavanlaisesta sääntelystä. Luontotyypit ovat luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaita kohteita, ehdotettu säännös on soveltamisalaltaan tarkoin rajattu, eikä kiello ole ehdoton, vaan edellyttää luontotyypin tilan vaarantumista. Säännös kuitenkin edistäisi merkittävällä tavalla perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua ympäristövastuusehdotusta. Perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaamista koskevan säännöksen kannalta rajoituksen merkitys arvioidaan melko suppeaksi, koska näitä luontotyyppiä on vain kolme ja säännökseen liittyy sekä poikkeamis- että korvausmahdollisuus. Mikäli poikkeusta ei myönnettäisi ja suojelusta aiheutuisi maanomistajalle merkityksellistä haittaa, hänellä olisi oikeus saada valtiolta täysi korvaus.

Luonnonsuojelutarkoitus muodostaa ehdotetuille luontotyyppien ja lajien suojelua koskeville säännöksille hyväksyttävän perusteen, säännökset ovat riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia, täyttäen myös suhteellisuusvaatimuksen sekä oikeusturvan vaatimukset. Säännösten arvioidaan olevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta hyväksyttäviä.

Ekologinen kompensatio

Ekologisen kompensaation osalta kysymys on lainsäädännön näkökulmasta kokonaan uudesta asiasta, ja ehdotuksen mukaan velvoittavat säännökset ehdotetaan tulemaan voimaan vasta muuta luonnonsuojelulakia myöhemmin. Kysymys on lakitasolla uudesta velvoitteesta, joka osaltaan voi nostaa esimerkiksi luontotyyppejä ja lajien suojelusta myönnettävien poikkeusten kynnystä. Siten ekologinen kompensaatio saattaa omaisuudensuojan näkökulmasta lisätä toimijan tai maanomistajan kustannusvastuuta hyvittävästä toimista. Toisaalta mahdollisuus hyvittää heikennystä aiheuttava toimenpide saattaa myös joissakin tilanteissa mahdollistaa omaisuuden käytön ja hankkeiden ja suunnitelmien toteuttamisen, mikäli hyvittävien toimenpiteiden myötä muutoin kielteinen poikkeuslupa voidaan myöntää.

Ekologisen kompensaation tilanteessa maanomistajan omaisuudensuoja voi esimerkiksi heiketä silloin, kun poikkeuspäätöksessä on velvoitettava heikennyksen aiheuttaja hyvittäviin toimenpiteisiin. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki lähtee siitä, että ellei poikkeusta myönnetä, maanomistaja voi saada korvauksia. Ehdotettavan lain osalta tilanne olisi kuitenkin se, että jos poikkeus myönnetään, maanomistaja voi joutua toteuttamaan hyvittäviä toimenpiteitä, ja näistä aiheutuu kustannuksia. Tätä voi pitää heikennyksenä voimassa olevaan tilanteeseen.

Ehdotukset sisältävät kuitenkin myös sääntelyä kompensaation käytettävien luonnonarvojen tuottamisesta, mikä osaltaan voi parantaa maanomistajan mahdollisuuksia käyttää omaisuuttaan kohtuullisella tavalla. Ehdotettu säännös myös tukee ympäristöperusoikeuden mukaista vastuuta ja on linjassa yleisen aiheuttamisperiaatteen kanssa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Muun ohella myös henkilön tiedolliset ja taidolliset sekä tosiasialliset toimintaedellytykset lain soveltamisen alaisessa toiminnassa tulee ottaa huomioon.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti luonnollisia henkilöitä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Ehdotettavan lain osalta yhdenvertaisuuden toteutuminen tulee pohdittavaksi etenkin osallistumista ja muutoksenhakua koskevan sääntelyn sekä ehdotettuun 4 lukuun sisältyvän luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista koskevan sääntelyn näkökulmasta. Yleisellä tasolla luonnonsuojelulain rajoitukset koskevat kaikkia samalla tavalla. Osallistumisen ja muutoksenhaun osalta lain tavoitteena on mahdollistaa laaja osallistuminen ja myös kattava muutoksenhakuoikeus lain nojalla tehtyihin päätöksiin ja tältä osin lakia voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta perustuslain mukaisena. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään järjestämään yhdenvertainen ja läpinäkyvä menettely luonnon monimuotoisuutta koskevien toimenpiteiden toteuttamiseen ja päätösten tekemiseen. Yhdenvertaisuuden toteutumista tukevat myös lain 8 §:ssä tarkoitetun selvilläolon ja lain 66 §:ssä ja 76 §:ssä tarkoitetun viranomaisen huomioonottamisvelvollisuuden toisiaan täydentävät säännökset. Luontoa muuttavaa toimintaa aikovan tahon on itse oltava riittävällä tavalla selvillä toimintansa vaikutuksista ja toisaalta viranomaisen tulee ottaa uhanalaiset luontotyypit ja lajit huomioon päätöksenteossa.

Tukijärjestelmää koskeva sääntely vastaa jo voimassaolevaan luonnonsuojelulakiin sisältyvää 1 a lukua, lukuun ottamatta 31 §:ssä säädettyä rahallista avustusta, joka sisältyy uusiin sääntöehdotuksiin. Kyseinen 1 a luku tuli voimaan vuoden 2020 alussa, joten sen suhdetta perustuslakiin, myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta, on tarkasteltu tuossa yhteydessä tarkemmin. Tukijärjestelmässä tukikelpoisia olisivat luonnolliset henkilöt, yritykset ja muut yhteisöt ja julkisyhteisöt, lukuun ottamatta valtion kirjanpitoyksiköitä. Myöskään 31 §:n 1 momentissa säädetyn mukaiset avustuksen myöntämisen perusteet yhdessä 3 momentin kanssa eivät sisällä sellaisia erottelevia perusteita, jotka estäisivät ketä tahansa momentissa tarkoitettua hankkeesta tai toimenpiteistä vastaavaa, tai sellaista tahoa, joka tekee niihin liittyvää tutkimus tai kehitystyötä, hakemasta avustusta. Sen sijaan suuryritykset jäisivät EU:n valtioneuvoston päätösten perusteella tukikelpoisuuden ulkopuolelle. Ehdotusten mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi asettaa tuen hakemiselle hakuajan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviin kuuluisi myös tuen hakumahdollisuudesta sekä menettelystä ja tuen myöntämiseen liittyvistä seikoista tiedottaminen.

Ehdotuksen mukaan tuen myöntämisen edellytykset ovat kaikille hakijoille samat. Tätä harkinnanvaraista tukea voitaisiin myöntää määrärahojen puitteissa. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään järjestämään kaikille yhdenvertainen ja läpinäkyvä menettely luonnon monimuotoisuutta edistävien toimenpiteiden tukemiseen. Voimavarojen ja käytettävissä olevien taloudellisten resurssien rajallisuuden vuoksi tukeminen olisi kuitenkin aina harkinnanvaraista. Näistä lähtökohdista arvioiden ehdotettu sääntely täyttää myös yhdenvertaisuuden vaatimukset, kun erottelu perustuu kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin ja priorisointiin luonnon monimuotoisuuden suojelun näkökulmasta. Myös viranomaisten jakama tieto mahdollisuudesta hakea tukea edistää osaltaan yhdenvertaisuuden toteutumista.

Lisäksi ehdotus sisältää myös eräitä kansalaisten osallistumista vahvistavia säännöksiä, joiden voi arvioida edistävän perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta. Luonnonsuojelusuunnittelua koskevan sääntelyn osalta on varmistettava riittävä julkinen viestintä sekä pyrittävä luomaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle. Yhdessä esimerkiksi lain 1 luvussa asetettujen tavoitteiden ja ympäristötietoisuuden edistämisen sekä muutoksenhakua koskevien oikeuksien osittaisen laajentamisen kanssa ehdotusten voi arvioida parantavan kansalaisten tietopohjaa ja vahvistavan osallistumisen edellytyksiä.

Osaltaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöstä voidaan tarkastella myös saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan koskevan perustuslain 17 §:n 3 momentin näkökulmasta. Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, joilla saamelaisten oikeutta oman kulttuurinsa ja kielensä ylläpitämiseen ja kehittämiseen pyritään edistämään. Samalla sääntely turvaa myös perustuslain edellyttämää yhdenvertaisuutta esimerkiksi laajentamalla saamelaisten mahdollisuuksia osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon ja asettamalla viranomaisille velvollisuuden huolehtia siitä, että lain toimeenpanosta tai sen nojalla annetuista päätöksistä ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perusoikeussäännösten tulkin- takriteeristön mukaan tätä oikeutta voidaan lähtökohtaisesti rajoittaa vain yleisten rajoitusperiaatteiden mukaan perusoikeuden ydinalueeseen koskematta. Toisaalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (esim. PeVL 55/2018 vp).

Ehdotetun luonnonsuojelusuunnittelun osalta on kiinnitettävä huomiota elinkeinovapauteen, mikäli luonnonsuojelusuunnitteluun liittyisi esimerkiksi sellaisia elinkeinoihin vaikuttavia elementtejä, jotka vaikuttaisivat aiemmasta poiketen luvantarpeeseen tai rekisteröintiin (ks. esim. PeVL 15/2008). Huomiota on tältä osin kiinnitettävä myös siihen, vaikuttaako luonnonsuojelusuunnittelu esimerkiksi maatalouselinkeinon harjoittamisen kannalta merkittäviin tukiin tai elinkeinonharjoittamisen lupien peruuntumiseen. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. (Ks. esim. PeVL 16/2007 vp, PeVL 46/2006 vp, PeVI 41/2006 vp ja PeVL 32/2010 vp).

Luonnonsuojelusuunnittelua koskevat ehdotukset kansallisesta monimuotoisuusstrategiasta ja sitä tukevista toimintaohjelmista ovat siinä määrin yleisiä reunaehtoja ja toimintamalleja luovia, ettei niillä arvioida olevan vaikutusta elinkeinovapauteen. Ehdotus sisältää myös säännöksen vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmista, jolla vahvistetaan eräiden jo käynnissä olevien ohjelmien (muun muassa METSO- ja Helmi-ohjelmat) oikeudellista asemaa. Nämä ohjelmat perustuvat vapaaehtoisuuteen ja voivat osaltaan vahvistaa elinkeinovapauden toteutumista luomalla mahdollisuuksia uudenlaisen elinkeinotoiminnan kehittämiseksi, esimerkiksi luontokohteiden ennallistamisen ja niiden hoidon toteuttamiseksi. Jo voimassa olevassa laissa olevat säännökset luonnonsuojeluohjelmista ja niiden oikeusvaikutuksista ovat luonteeltaan toisenlaisia, ja niihin liittyy myös lunastus- ja korvausvelvollisuus. Tältä osin säännökset pysyisivät ennallaan.

Ehdotukset varovaisuusperiaatteen ja selvillälolon lisäämisestä luonnonsuojelulain yleisiin säännöksiin eivät näyttäisi muodostavan sellaisia omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden ydinalueelle meneviä rajoituksia, tai muutoinkaan sellaisia perusoikeuksia heikentäviä vaikutuksia, ettei niistä voisi ehdotetulla tavalla säätää. Ne myös toisaalta vahvistavat perustuslain 20.1 §:n tarkoittamaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta ja tuovat siten positiivisia perusoikeusvaikutuksia verrattuna voimassa olevaan lakiin.

Ekologista kompensatiota koskevat ehdotukset lisäävät elinkeinovapauden osalta toimijan tai maanomistajan kustannusvastuuta hyvittävästä toimista, mutta toisaalta ne mahdollistavat joissakin tilanteissa laajemmin omaisuuden käytön ja hankkeiden ja suunnitelmien toteuttamisen. Vapaaehtoiset kompensatiotoimet edistävät myös elinkeinovapautta. Ekologisen kompensatiion velvoittavuutta koskevat ehdotukset saattavat olla elinkeinovapauden kannalta negatiivisia, koska ne voivat heikentää erilaisten hankkeiden toteuttamisen edellytyksiä silloin, kun poikkeuspäätöksessä on veloitettava heikennyksen aiheuttaja hyvittäviin toimenpiteisiin. Toisaalta mahdollisuus ekologiseen kompensatioon saattaa joissain tilanteissa myös edistää erilaisten hankkeiden toteuttamisen mahdollisuuksia.

Oma erityiskysymyksensä elinkeinovapauden osalta liittyy saamelaiden oikeuksien turvaamisen vahvistamiseen ja sen vaikutuksiin. Tätä perustuslain ulottuvuutta tarkastellaan erikseen, mutta elinkeinovapauden osalta on syytä ottaa huomioon ehdotettu 6 § saamelaiden oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan (heikentämiskielto) ja sen muita elinkeinoja mahdollisesti rajaava vaikutus. Ehdotettu 6 § asettaa viranomaiselle veloitteen huolehtia siitä, ettei lain toimeenpanolla tai sen mukaisilla päätöksillä yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa aiheuteta vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin, ja että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytykset voidaan turvata ja niiden kehittymistä mahdollisuuksien mukaan edistää. On mahdollista, että joissakin tilanteissa mainittu heikentämiskielto vaikuttaa muiden elinkeinojen harjoittamisen edellytyksiin, kuten kaivostoimintaan, metsänkäyttöön tai muihin toimintoihin. Toisaalta 6 §:n soveltaminen on pitkälti tapauskohtaista, ja tältä osin on kyse luonnonsuojelulain asettamista reunaehdoista, ja niiden kokonaisarviointista.

Elinkeinovapauden ja saamelaisten oikeuksien osalta on kyse perusoikeuksien välisen suhteen arvioinnista, eikä ehdotettua 6 §:ää voida pitää perustuslain näkökulmasta ongelmallisena.

Elinkeinovapauden osalta on lisäksi syytä nostaa esiin ehdotettu muutos malmisetsinnän edellytyksiin luonnonsuojelualueilla. Voimassa olevassa laissa alueen hallinnasta vastaava viranomaisomainen (Metsähallitus) voi myöntää luvan malmisetsintään luonnonsuojelualueilla, mutta tämä mahdollisuus ehdotetaan poistettavaksi. Sen seurauksena malmisetsintään ei voisi jatkossa enää myöntää luonnonsuojelualueilla lupaa. Tämä rajaisi malminetsintään liittyvää toimintaa luonnonsuojelualueilla. Rajoituksen tosiasiallinen merkitys elinkeinotoiminnalle olisi kuitenkin todennäköisesti varsin pieni, koska kyse olisi ainoastaan luonnonsuojelualueista, ja muilla alueilla toiminnan edellytyksiin ei puututtaisi.

Osallistuminen

Ympäristövastuuta koskevassa osiossa on jo käsitelty osin myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaista julkisen vallan vastuuta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämän perustuslain 20 §:n 2 momentin velvoitteen on edellä todeten katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Koska osallistumisen turvaaminen on ympäristöä ja luonnonsuojelua koskevan lainsäädännön keskeinen osatekijä, sitä koskevaa perustuslain säännöstä tarkastellaan tässä erikseen. Tältä osin voidaan mainita myös edellä mainittua säännöstä täydentävät perustuslain kansanvaltaa (2 §) sekä vaali- ja osallistumisoikeuksia (14 §) koskevat säännökset. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen ja 14 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa osallistumista koskevaa sääntelyä on melko vähän, mutta hallituksen esitykseen sisältyy useita osallistumista eri tavoin edistäviä ehdotuksia. Näitä ovat esimerkiksi 6 §:n saamelaisten oikeuksia ja 9 §:n ympäristötietoisuutta koskevat säännökset, luonnonsuojelusuunnittelua koskeva 18 §:n säännös osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta, 58 §:n luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia koskeva säännös, 13 luvun säännökset luonnonsuojelun tiedonhallinnasta ja päätöksistä tiedottamisesta, 92 §:n maisemanhoitoalueen perustamista ja sitä koskevaa aloiteoikeutta koskeva säännös, vireillepanoa koskevan sääntelyn siirtäminen omaksi pykäläksi (127 §) sekä 132 §:n valitusoikeuden laajentaminen.

Luonnonsuojelusuunnittelua koskevan sääntelyn osalta laissa asetetaan yleinen velvoite ottaa huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Sen lisäksi suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa on varmistettava riittävä julkinen viestintä sekä yhteistyö ja vuorovaikutus eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa, sekä pyrittävä luomaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle. Yhdessä lain 1 luvussa asetettujen tavoitteiden ja ympäristötietoisuuden edistämisen, luonnonsuojelun tietojärjestelmän luomisen sekä muutoksenhakua koskevien oikeuksien osittaisen laajentamisen kanssa sääntelykokonaisuuden voi arvioida parantavan kansalaisten tietopohjaa ja vahvistavan mahdollisuuksia osallistua omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lisäksi uudistuksessa ehdotetaan eräiden yhteisöjen valitusoikeuden laajentamista perustuslain asettaman velvoitteen toteuttamiseksi. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännössä on valitusoikeuden ulottuvuuden arvioinnissa otettu huomioon Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta ja osallistumisoikeuksista (ks. esim. KHO 2004:76 sekä 31.1.2020/433). Kuten todettua, perustuslain 20 §:n

2 momentin mukaisesti julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Valitusoikeuksia on laajennettu voimassa olevan luonnonsuojelulain voimaantulon jälkeen myös muussa ympäristölainsäädännössä. Ympäristölainsäädännön yhtenäisyyden näkökulmasta on perusteltua pyrkiä valitusoikeutta koskevan sääntelyn samankaltaisuuteen, ellei välttämättömiä syitä toisenlaiselle ratkaisulle ole. Tähän on kiinnitetty huomiota ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 2/2019 vp), jossa valiokunta viitaten aikaisempaan mietintöönsä valituslupajärjestelmän laajentamisesta (YmVM 14/2017 vp – HE 43/2017 vp) pitää tärkeänä, että jatkossa arvioidaan ympäristölainsäädännön osallistumismenettelyihin tehtyjen muutosten yhteisvaikutukset sen varmistamiseksi, ettei yksittäisillä lainmuutoksilla, oikeudenkäyntimaksujen korotukset mukaan lukien, ole kokonaisuutena arvioiden merkittävää haitallista vaikutusta asianosaisten oikeusturvaan, osallistumisoikeuteen tai ympäristöön. Valiokunta toteaa myös, että hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti luonnonsuojelulainsäädäntöä uudistetaan arvioinnin pohjalta, jonka yhteydessä on syytä tarkastella myös valitusoikeuksien kattavuutta

Muutoksenhaun osalta ehdotetaan valitusoikeuden laajentamista paikallisten ja alueellisten luonto- ja ympäristöyhteisöjen ohella myös vastaaville valtakunnallisille yhteisöille. Ehdotuksessa täsmennetään, että valituksenalaisen päätöksen vaikutusten tulee ulottua näiden yhteisöjen toimialueelle. Yhteisöjen valitusoikeutta on voimassa olevassa laissa rajattu myös sisällöllisesti siten, että ne eivät voi valittaa korvausta eivätkä luontotyypin suojelusta poikkeamista 31 §:n tai eliölajien suojelusta poikkeamista 48 §:n 2 momentin mukaan koskevista päätöksistä. Tätä ratkaisua on pidettävä ongelmallisena, koska yhteisöllä on kuitenkin valitusoikeus esimerkiksi luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa säädetyn EU:n lajisuojelua koskevan poikkeusluvan osalta. Tällainen valitusoikeuden rajaaminen ei ole perusteltua, joten yhteisön valitusoikeus ulottuisi jatkossa myös luontotyypin ja eliölajien suojelusta myönnettäviin poikkeuksiin, sekä muihin vastaaviin päätöksiin. Korvausten osalta valitusoikeuden laajennus ei kuitenkaan ole perusteltua, vaan sääntely vastaisi tältä osin voimassa olevaa lakia.

Ehdotuksen säännökset parantavat osaltaan kansalaisten tiedollisia valmiuksia sekä edistävät ajantasaisen tiedon saatavuutta ja mahdollisuuksia osallistua omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 20 §:n säännösten toteuttamiseksi.

Saamelaisten oikeudet

Esitys turvaa osaltaan perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöstä saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Esityksessä on huomioitu myös perustuslain 20 §:n 1 momentissa ilmaistu periaate siitä, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille. Voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kulttuuria turvataan lain 16 §:n 1 momentissa, 17 a §:n 1 momentin viittaussäännöksen sekä 18 §:n 3 momentin nojalla. Ehdotuksessa vahvistettaisiin voimassa olevan lain säännöksiä saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan.

Nykyisen luonnonsuojelulain 16 §:n 1 momentissa on säädetty, että Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaisella saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Näin ollen kyseinen säännös koskee vain kansallis- ja luonnonpuistoja, mutta 17 §:n 1 momentin viittauksen kautta tämä on ulotettu myös muille luonnonsuojelualueille. Lain 18 §:n 3 momentin mukaan 1 momentin mukaiset luonnonsuojelualueiden liikkumisrajoitukset eivät koske liikkumista tehtävissä, jotka ovat tarpeen poronhoitoa varten.

Luonnonsuojelualueilla on saamelaisten perustuslaissa turvattujen oikeuksien näkökulmasta keskeinen merkitys. Perustuslain säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon laske-taan kuuluvaksi saamelaisten perinteiset elinkeinot, poronhoito, kalastus ja metsästys. Perustet-taessa luonnonsuojelualueita saamelaisten kotiseutualueelle on käytännössä pyritty siihen, että erityisesti perinteisen saamelaisporonhoidon harjoittamisen edellytykset tulisivat turvatuksi. Ylä-Lappiin perustetut laajat kansallis- ja luonnonpuistot, muut luonnonsuojelualueet sekä erä-maa-alueet kattavat valtaosan, yli 80 % saamelaisten kotiseutualueen pinta-alasta. Nämä alueet ovat jo pitkälti muutoinkin sellaisen sääntelyn piirissä, joka turvaa porolaitumien säilymistä kil-pailevalta maankäytöltä, kuten metsänhakuilta, kaivostoiminnalta ja energiatuotannolta. Alu-eilla on laajuutensa ja tietömyytensä vuoksi huomattavaa merkitystä porolaidunten yhtenäisyy-den, määrän sekä myös niiden häiriöttömyyden kannalta. Poronhoidon kanssa kilpaileva maan-käyttömuoto näillä alueilla on matkailu. Tähän liittyen varsinkin tietyt maastossa liikkumisen muodot, kuten moottorikelkkailu ja koiravaljakoilla ajaminen, ovat suurin ongelma suhteessa poronhoitoon.

Saamelaisia koskevalla perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelais-ten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja met-sästysten harjoittamista. Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean mukaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artikla mer-kitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteutta-miseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säi-lyy.

Saamelaisten perustuslaissa turvattujen oikeuksien kannalta on huomattava, että perustuslaki-valiokunta on suhtautunut saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien rajoituksiin tiukasti:

”Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen ilmai-suun, jonka mukaan aluetta perustettaessa on kuitenkin otettava asianmukaisella tavalla huomi-oon sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut. Sana "kuitenkin" antaa kuvan siitä, että kysymys olisi poikkeussäännöstä ensimmäiseen virkkeeseen. Näin ymmärrettynä momentin toinen virke näyttäisi rajoittavan saamelaisten oikeutta ylläpitää omaa kulttuuriaan. Tämän vuoksi säännöksestä on syytä poistaa sana "kuitenkin.” (PeVL 17/2010 vp).

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan saamelaisten oikeuksien turvaamisen kannalta voimassa ole-vaan lakia laajempaa sääntelyä. Ehdotetussa 6 §:ssä säädettäisiin saamelaiskulttuurin heikentä-miskiellosta. Uuden 6 §:n 1 momentin mukaan lain toimeenpanosta vastaavien viranomaisten tulee huolehtia siitä, että lain toimeenpanosta ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toiminto-ten kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin. Pykälän 2 momentin mukaan lain nojalla annettavasta päätöksestä ei saa aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin har-joittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin yllä-pitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhte-iisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Voimassa olevan lain 16 §:n 1 momentin mukainen säännös ehdotetaan myös säilytettäväksi 56 §:ssä, joten edellä mainittu 6 §:n velvoite täydentäisi jo olemassa olevaa sääntelyä. Säännökset ovat osin päällekkäiset, mutta 6 §:ssä säädetty yleinen saamelaiskulttuurin suoja ja sen käytän-nössä sisältämä saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ovat tarpeen saamelaisten oikeuksien

vahvistamiseksi. Luonnonsuojelulain täytäntöönpanoon voi saamelaisten kotiseutualueella liittyä saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia koskevia vaikutuksia. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden on katsottu kytkeytyvän niin vahvasti saamelaisten kulttuuriperusoikeuteen, että saamelaiskulttuurin heikentämiskielto on perusteltua ottaa huomioon kattavasti nimenomaan ympäristölainsäädännössä.

Ehdotettava säännös turvaisi osaltaan perustuslaista ja KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumista. Säännöstä on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaa huomioon Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö. Säännös suojaisi osaltaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia, kollektiivisiksi luonnehdittavia oikeuksia. Perustuslain tapaan säännös antaisi suojaa saamelaiselle kulttuurimuodolle. Säännös ohjaisi luonnonsuojelulain täytäntöönpanossa tehtävien viranomaisten päätösten ja toimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamistavan valintaa siten, että siitä ei aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettuja kiellettyjä seurauksia. Huomioon tulisi tällöin ottaa alueen olosuhteet sekä muut alueella toteutettavat hankkeet.

Luonnonsuojelualueelle sekä maisemanhoitoalueelle laadittavien hoito- ja käyttösuunnitelmien osalta lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden mukaan hoito- ja käyttösuunnitelma laaditaan saamelaisten kotiseutualueella vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa siten, että saamelaisten perinteinen tieto on osa suunnittelun tietoaineistoa. Lisäksi pykälässä ehdotetaan, että perinteisen tiedon hankkimisessa ja tallentamisessa noudatetaan vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta (niin sanottu FPIC-periaate).

Suomi on vuonna 1994 ratifioinut biodiversiteettisopimuksen, jonka tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuuden säilyminen, luonnonvarojen kestävä käyttö sekä geenivarojen käytöstä saadun oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako. Sopimus tunnustaa myös alkuperäiskansojen läheisen ja perinteisen riippuvuuden biologisista luonnonvaroista sekä alkuperäiskansojen perinteisen tiedon merkityksen luonnon monimuotoisuuden suojelulle. Sopimus velvoittaa Suomea turvaamaan saamelaisten luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon, käytänteet ja innovaatiot sekä perinteisten luonnonkäyttötapojen säilymisen. Ehdotetussa pykälässä asetettaisiin ehdoksi vapaan ennakkotietoon perustuvan suostumuksen periaate, jossa saamelaisella paikallisyhteisöllä on oikeus harkita vapaasti, ilman velvoitteita, antaako se perinnetietoa hoito- ja käyttösuunnitelman laadintaan. Paikallisyhteisölle tulee tarkoin kertoa, mihin sen luovuttamaa tietoa käytettäisiin ja kuinka julkista se olisi. Paikallisyhteisö voisi päättää olla antamatta tietoa, jos se niin harkitsee.

Ekologista kompensatiota koskevien ehdotusten osalta hyvittämisen kriteereissä on erityisesti huomioitu saamelaisten kotiseutualueella se, että hyvitys on toteutettava sen saamelaisyhteisön alueella, jossa heikennys aiheutuu. Lisäksi Saamelaiskäräjiltä olisi hankittava arvio ehdotetun hyvityksen riittävydestä saamelaiskulttuurin suojan kannalta ennen hyvittämisvelvollisuuteen liittyvän poikkeuslupahakemuksen ratkaisemista.

Lakiehdotusten voi katsoa turvaavan ja voimassa olevaan lakiin nähden vahvistavan saamelaisten oikeuksia koskevan perustuslain 17 §:n 3 momentin toteutumista.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin

mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännöksellä on myös suora yhteys hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen, joka edellyttää kaikessa julkisessa toiminnassa noudatettavan tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumista yhdessä luonnonsuojelulain kanssa on käsitelty esimerkiksi valituslupajärjestelmän laajentamisen ja siitä säätämisen yhteydessä. Tällöin perustuslainmukaisuuskysymykset eivät liittyneet yksinomaan luonnonsuojelulain tulkinnaan, vaan yleisemmin ympäristösääntelyn menettelyiden oikeusturvan säilymiseen. Ympäristö- ja luonnonsuojeluasioissa perustuslain 21 §:n oikeusturvan toteutuminen on perinteisesti edellyttänyt laajaa asianosaisuuden käsitettä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut useita ratkaisuja, jotka ovat käsitelleet valitusoikeuden laajuutta ympäristöasioissa. Korkein hallinto-oikeus totesi esimerkiksi päätöksessään KHO 31.1.2020 t. 433, että luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentin mukaan valitusoikeuden edellytyksenä ei ollut, että luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen olisi yhdistyksen ainoa tai pääasiallinen tarkoitus. Päätöksen mukaan valitusoikeutta koskevaa säännöstä ei myöskään ollut syytä tulkita supistavasti, kun otettiin huomioon mainitun säännöksen esitöistä ilmenevä ja perustuslakiin kytkeytyvä tavoite vaikutusmahdollisuuksien laajentamiseen. Tämä ei ole kuitenkaan ollut voimassa olevan luonnonsuojelulain osalta erityisen merkittävä ongelma, koska lain 61 §:n 3 momentissa on kirjattu valitusoikeus myös sellaiselle rekisteröidylle paikalliselle tai alueelliselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.

Ympäristön- ja luonnonsuojelun edistämistä ajavien yhteisöjen valitusoikeutta ehdotetaan nyt jossain määrin laajennettavaksi, sekä alueellisesti että sisällöllisesti. Nykyisen lain mukaisia valitusoikeuden rajoituksia poistetaan, ja ehdotusten mukaan valitusoikeus olisi jatkossa toiminta-alueellaan alueellisten ja paikallisten yhteisöjen ohella myös valtakunnallisilla yhteisöillä. Myös eräät nykyisen lain perusteella yhteisöjen valitusoikeuden ulkopuolelle rajatut päätökset olisivat jatkossa valitusoikeuden alaisia. Näitä ovat etenkin luontotyyppejen ja eliölajien suojelusta myönnettävät poikkeamispäätökset.

Ehdotuksia voi pitää perustuslain 20 §:n ja 21 §:n osallistumisesta ja oikeusturvaa koskevan sääntelyn mukaisena, ja niitä osin myös vahvistavana.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukea koskevan sääntelyn kannalta on myös otettava huomioon oikeusturvaan ja hyvään hallintoon liittyvät perustuslain 21 §:n vaatimukset. Jos etuuden, palvelun tai avustuksen saaminen riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta ja käytettävissä olevista määrärahoista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeus-suojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan (PeVL 39/2013 vp, s. 3/II, PeVL 32/2012 vp, s. 4, PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1). Tästä syystä lakiehdotuksilla ei katsota olevan erityistä merkitystä perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta.

Sen sijaan merkitystä on perustuslain 21 §:n 2 momentilla, jossa todetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet. Näitä ovat muun muassa vaatimus päätöksen perustelemisesta (PeVL 27/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 5-6, PeVL 10/2011 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 5, PeVL 10/2006 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 8-9, PeVL 46/2002 vp, s. 8, PeVL 12/2002 vp, s. 6) sekä oikeus hakea muutosta (PeVL 27/2013 vp, s. 4/II).

Nämä vaatimukset on otettu ehdotuksissa huomioon säätämällä menettelyn edellytyksistä ja siinä noudatettavista toimintatavoista kattavasti ja yksityiskohtaisesti. Esityksen on siten katsottava olevan sopusoinnussa perustuslain oikeusturvanäkökohtien sekä hyvän hallinnon perusteiden kanssa.

Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Ehdotusten osalta esimerkiksi luonnonsuojelun tietojärjestelmää sekä viranomaisen valvonnan järjestämistä ja tiedonsaantia koskevia säännöksiä voi olla tarpeen arvioida yksityiselämän suojan kannalta. Luonnonsuojelun tietojärjestelmän osalta säännöksissä on otettu huomioon henkilötietoja koskevat vaatimukset ja sääntely on sovitettu yhteen tiedonhallintalain kanssa. Viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta koskevat säännösehdotukset ovat luonnonsuojelulaissa uusia, mutta vastaavat pitkälti ympäristönsuojelulain säännöksiä. Luonnonsuojelulain osalta tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden ei lähtökohtaisesti oleteta kohdistuvan kotirauhan piiriin tai pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, mutta pykälään ehdotetaan tarkastusoikeuden ulottamista näihin tiloihin vain, mikäli se on välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden tai luonnon suojelemiseksi. Ehdotetun luonnonsuojelulain 122 §:n on katsottava täyttävän perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentin vaatimukset.

Muut perusoikeudet

Muita ehdotusten kannalta huomioonotettavia perustuslain vaatimuksia ovat muun muassa liikkumisvapautta (9 §), kunnallista itsehallintoa (121 §) sekä yliopistojen tehtäviä (123 §) koskevat säännökset.

Kunnallisen itsehallinnon osalta on huomioitava perustuslain 121 §:n 1 momentti, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Ehdotuksen 12 §:ssä kunnille asetetaan voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla yleinen luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävä, jonka mukaan kunta edistäisi luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä maisemansuojelua alueellaan. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on perustuslain 121 §:n mukainen laaja itsehallinto. Kunnan toimialan laajuus mahdollistaa luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävään käytön valtavirtaistamisen kunnan päätösvallassa olevissa tehtävissä. Säännöksestä ei seuraisi kunnille välittömiä velvoitteita, vaan kyse olisi yleisluontoisesta edistämistehtävästä, jota kunnat toteuttavat omien resurssiensa mukaisesti, itsehallintonsa puitteissa.

Liikkumisvapauden osalta ehdotuksiin sisältyy pieniä tarkennuksia voimassa olevan lain säännöksiin luonnonsuojelualueiden liikkumisrajoituksista, mutta näitä voi pitää perustuslain tarkoittaman liikkumisvapauden kannalta vähäisinä, ja lain tavoitteiden kannalta perusteltuina.

Ehdotuksiin sisältyy myös perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaiseen yliopiston itsehallinnon turvaamiseen kytkeytyvä säännös Helsingin yliopiston alaisena erillislaitoksena toimivan Luonnontieteellisen keskusmuseon tehtävistä. Luonnontieteellinen keskusmuseo säilyttää ja ylläpitää luonnontieteellisiä kansalliskokoelmia sekä harjoittaa niihin liittyvää tutkimusta. Sillä on kuitenkin jo pidempään ollut eräitä kiinteästi luonnonsuojeluun liittyviä tehtäviä. Ehdotetulla 11 §:n 2 momentilla säädettäisiin Luonnontieteellisen keskusmuseon asemasta luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisena. Keskusmuseon tehtävät liittyisivät eliölajien suojeluun ja seurantaan sekä luonnonsuojelun tiedonhallintaan.

Luonnontieteelliselle keskusmuseolle ehdotettua tehtävää ei voi pitää perustuslain 123 §:n 1 momentin näkökulmasta merkityksellisenä, tai sitä kielletyllä tavalla rajoittavana.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: /
Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdot

[Luonnos lakiehdotukseksi erillisessä liitteessä.]

Click or tap here to enter text. Click or tap here to enter text.