

Asia: VN/12128/2019

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

### Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

#### **1 luku Yleiset säännökset**

-

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

Kunnan tehtävissä (12 §) tulisi olla suojelun edistämisen sijaan luonnon monimuotoisuuden edistäminen. Suojelu on yksi kokonaisuuden edistämisen keinoista. Lisäresurssien tarve tulee kattavammin arvioida ja turvata resurssit kunnille rahoitusperiaatetta noudattaen. Osalla Uudenmaan kunnista ei ole ollut mahdollisuutta nykyisillä resursseilla ottaa uusia, kunnan toimialoihin soveltuvia luonnon monimuotoisuuden edistämisen keinoja käyttöön. Siirtymää uusiin toimintatapoihin tulee tukea, vaikka niistä pitkällä aikavälillä koituisi myös hyötyjä kuntatalouteen.

Kestävän käytön edistäminen sekä maisemansuojelu tässä yhteydessä ovat vaikeaselkoisia merkitykseltään, eivätkä avaudu perustelutekstistä riittävästi esimerkiksi suhteessa luonnonvarojen käyttöön sekä muuhun maisemia koskevaan ohjaukseen mm. maankäyttö- ja rakennuslaissa. On tärkeää vahvistaa tuilla ja avustuksilla kuntien edellytyksiä toteuttaa sekä pysyvää työtä että hankkeita luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi ja hyvinvointihyötyjen vahvistamiseksi, paikallistasolla ja myös kuntien yhteistyöllä. Uudellamaalla pääkaupungin laajalla kaupunkiseudulla tarve kuntien yhteistyölle on suuri. Säätelyn on mahdollistettava myös kuntien yhteinen toiminta. Perustelutekstissä viitataan, että uusi säännös yhdessä uusien taloudellisten tukien kanssa voisi lisätä luonnon monimuotoisuuden painoarvoa alueiden käytön suunnittelussa. On syytä täsmentää, miten uusi säännös ulottuisi vaikuttamaan maankäyttö- ja rakennuslailla säädeltyyn alueiden käytön suunnitteluun enemmän kuin aiemmin.

#### **3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu**

Lakiesityksen § 14 mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi laatia alueelleen kansallista biodiversiteettistrategiaa ja toimintaohjelmaa koskevan luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelman varmistaen riittävän vuorovaikutuksen alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Tässä tulisi harkita alueellisen toimeenpanosuunnitelman laatimissäännöksen vahvempaa velvoittavuutta ELY-keskusten osalta.

Ehdotetut säännökset alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelusta ja seurannasta parantaisivat edellytyksiä ottaa huomioon eri maakuntien olosuhteet ja erityispiirteet, reagoida niissä tapahtuviin muutoksiin ja tarkistaa luonnon monimuotoisuuden edistämisen painopisteitä joustavammin, alueelliset lähtökohdat huomioon ottaen. Tärkeitä perusteluja suunnitelmalle ovat lisäksi esityksessä mainitut kustannustehokkuus sekä erityisesti Uudellemaalle luonnon hyvinvointivaikutusten lisääminen samassa yhteydessä (viihtyisyys, virkistyskäyttö, matkailu) ja kuntataloutta tukevat vaikutukset. Uudellamaalla korostuu tarve saada kokonaiskuva luonnon monimuotoisuuden edistämisen toimenpiteistä, erityyppisistä luonnon toimintaa tukevista alueista ja niiden rooleista osana kokonaisuutta sekä niistä alueista, joihin rajoitteet kohdistuvat. Nykyistä kattavamman kokonaiskuvan kanssa alueen kehittäminen mm. ilmastonmuutoksen hillintään, asuntotuotannon turvaamiseen ja kestävästä liikennejärjestelmän edistämiseen liittyen on sujuvampaa ja ennakoitavampaa.

Olisi myös harkittava, mille alueille toimeenpanosuunnitelma on perusteltua tehdä eri osissa maata. Jossain tapauksissa ELY-keskuksen toimialue voi olla hyvä raja, mutta myös laajempi luonnontieteellinen raja voi olla toimiva, tai useamman maakunnan yhteistyöalue. Toimeenpanosuunnitelmien laadinnassa kannattaisi priorisoida niitä suunnitelma-alueita (kuten Uusimaa), joilla on saatavissa aikaan eniten vaikuttavuutta luonnon monimuotoisuudelle ja toisaalta hyötyä maankäytön kokonaisuuden hallinnan kannalta.

Perustelutekstissä on hyvä nostaa esiin maakuntien liitot ja kunnat keskeisinä toimijoina, etenkin kaavoituksen ja ympäristönsuojelun kannalta. Maakuntien ja kuntien osallistuminen on tuotu esiin mm. vaikutuksissa kuntatalouteen, mutta ei kuitenkaan sitä, saataisiinko lisäresurssit maakuntiin ja kuntiin tätä varten valtiolta. Tätä on syytä täsmentää ja resurssit turvata. Maakuntien liitot ja kunnat yhteensovittavat luonnonsuojelua muihin toimintoihin sekä mm. alueellisiin ilmastotoimiin ja ympäristönsuojeluun. Tästä vastaavat tahot on syytä pitää mukana alueellisen toimintasuunnitelman laadinnassa.

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

-

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

-

#### **6 luku Luonnonsuojelualueet**

-

## **7 luku Luontotyyppien suojelu**

-

## **8 luku Eliölajien suojelu**

-

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

-

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

Valtakunnallisten maisemanhoitoalueiden ja valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden käsitteet, statusten eroavaisuudet ja niiden perusteet jäävät esityksessä epäselviksi. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnin yhteydessä pyrittiin välttämään ns. vat-maisema-alueiden ja valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen statusten päällekkäisyyksiä. Maisemanhoitoalueiden perustamisen kriteeristön on tärkeää olla selkeä. Luonnonsuojelulain mukaisen maisemanhoitoalueen säädösten ja määräysten tulee perustua alueen luonnon monimuotoisuuteen ja kulttuurin luomaan biodiversiteettiin. Alueen perustamispäätöksessä annettavien määräysten tulee olla jatkossakin olla alisteisia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin kaavamääräyksiin ja kunnan lupamenettelyihin. Maisemanhoito-alueen käytön ja hoidon suositusten käyttö on kannatettavaa.

Se, että valtakunnallisesti merkittävän maisemanhoitoalueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättäisi ympäristöministeriö maakunnan liiton tai ELY-keskuksen esityksestä on kannatettavaa. Maakunnan liitolla on alueensa arvokkaista kulttuuriympäristöistä ja luontoarvoista hyvä kokonaiskuva.

## **11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen**

-

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

-

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

Kattavampi luontotieto ja seurannan kehittäminen valtakunnan tasolla on tarpeen mm. maankäytön suunnitteluun sekä luonnon monimuotoisuuden kannalta vaikuttavien toimien suunnitteluun ja toteuttamiseen kunnissa ja maakunnissa. Tiedonhallintaan esitetyt muutokset eivät kovin paljoa tai nopeasti paranna nykytilannetta, kun ainakin aluksi kunnat ja maakunnat ilmeisesti selvittäisivät yhtä paljon kuin aiemmin, koska tietojärjestelmiin viedyn tiedon laatua ei ole ylläpitäjä tarkistanut. Tietojärjestelmästä vastaavan viranomaisen tekemän laadun varmistuksen laajentaminen olisi tärkeää, jotta samoja asioita (esim. luontotyyppien esiintyminen) ei tarvitsisi varmuuden vuoksi

maastossa uudelleen selvittää. Säännösten muotoilujen tulee olla selkeitä niin, että tietojen toimittamisen suhteen laki on nimenomaan kunnille ja maakuntien liitoille mahdollistava, ei velvoittava. Lisäksi on korjattava kohtaa: ”Kunnan ja maakunnan liiton on mahdollisuuksien mukaan toimitettava kunnan toiminnassa syntyviä...” Maakunnan liiton on mahdollisuuksien mukaan toimitettava omassa toiminnassaan syntyviä tietoja, ei kunnan toiminnassa syntyviä. Pääsääntöisesti on varmempaa, että tiedon tuottaja itse toimittaa tiedon valtakunnalliseen järjestelmään.

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

-

#### **15 luku Muutoksenhaku**

-

#### **16 luku Voimaantulosäännökset**

-

### **Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin**

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

Hallituksen esitystekstissä (s. 96) todetaan seuraavaa: ”Vesilain osalta haasteena luontotyyppien turvaamisen kannalta on se, ettei vesilakiin sisälly rajaustenmenettelyä, ja luontotyyppien suoja saattaa tästä johtuen olla heikompi. Toisaalta näitä luontotyyppisiä uhkaavat pääasiassa vesilain soveltamisalaan liittyvät toiminnot, kuten ruoppaus. Valmistelussa on, yhteistyössä vesilaista vastaavan oikeusministeriön kanssa, päädytty ehdottamaan näiden luontotyyppien sisällyttämistä vesilakiin, jota pidettiin luonnonsuojelulakia luontevampana vaihtoehtona.” Perustelua on syytä täydentää vesilakia koskevien muutosten osalta, esimerkiksi luontotyyppien ulottuvuuden määrittelyn osalta, sekä mitä luontevuudella yllä mainitussa kohdassa tarkoitetaan.

### **Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen**

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

Hallituksen esityksessä esitetyt tavoitteet ovat kannatettavia. Eteläisillä kasvillisuusvyöhykkeillä on eniten ihmistoiminnan vaikutusta ja etenkin pääkaupungin ympäristössä Uudellamaalla rakentaminen ja muu ihmistoiminta (mm. päästöt vesiin ja ilmaan) on vaikuttanut luonnonympäristöihin suuren väestömääränkin vuoksi muuta maata enemmän. Uudenmaan kannalta tavoitteista korostuvat etenkin ajatus luonnon monimuotoisuuden edistämisestä, alueella jo tapahtuneiden heikennysten tasapainottamiseksi, sekä perustellut ja selkeät yhteydet muuhun keskeiseen maankäyttöön liittyvään sääntelyyn, tavoitteet ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi (luontoympäristöjen määrään, laatuun ja pirstoutuneisuuteen ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvien haasteiden samanaikaisuus), ja lisäksi myös tavoite luonnonsuojelun hyväksyttävyydestä.

Uudistus vastaa tavoitteisiin osittain. Alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta on luonnonsuojelulain jatkovalmistelussa kiinnitettävä erityistä huomiota luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäiseen suhteeseen, soveltamisaloihin ja viranomaisrooleihin.

Rakentaminen aiheuttaa edelleen paikoin haittoja luonnonympäristölle. Rakentaminen pitäisi ohjata pääsääntöisesti sellaisille alueille, joissa haitat ovat kokonaisuutena katsottuna mahdollisimman pienet ja hyödyt isot, eli yleensä jo olemassa olevan yhdyskuntarakenteen yhteyteen sitä tehostaen ja täydentäen. Myös käsitteistön ja määritelmien yhteneväisyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Uudistuksen tavoitteiden sisällä voi olla myös ristiriitoja esimerkiksi ilmastotoimien luontovaikutuksissa ja jotkin toimenpiteet voivat myös vaikuttaa eri luontotyyppien ja lajien kannalta eri suuntiin. Luonnoksessa esitetään (s. 11), että paitsi toimenpiteitä luonnon suojelussa, hoidossa ja ennallistamisessa, myös aiheutettavien luontohaittojen kompensoimista ja järjestelmätason muutoksia tuotannon ja kulutuksen kestävyuden lisäämiseksi tarvitaan kokonaisheikentymättömyyden saavuttamiseksi edes pitkällä aikavälillä. Muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain, ilmastolain ja kaivoslain valmistelu on edelleen kesken. Yhteyksiä näihin muihin valmisteilla oleviin lakikokonaisuuksiin ja metsänhoidon valtakunnallisiin tukiin ja suosituksiin tulee vahvistaa, jotta yhteisvaikutukset saadaan arvioitua ja mahdolliset ristiriidat luonnon monimuotoisuuden edistämisen tavoitteiden suhteen esiin.

## Ilmastonmuutoksen hillintä

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

Uudenmaan liiton kannalta tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi ovat tärkeitä ja alueella on isoja haasteita liittyen luontoympäristöjen määrään, laatuun ja pirstoutuneisuuteen ottaen huomioon ilmastonmuutokseen sopeutumisen tarpeen. Alueella on ainakin hiilinielujen osalta tarpeen tarkastella mahdollisuuksia yhdistää luonnon monimuotoisuudelle ja hiilen sidonnalle syntyviä hyötyjä ja rahoittaa alueiden käyttöä näihin tarkoituksiin. Suurten hiilivarastojen alueet ovat usein myös luontoarvoiltaan merkittäviä. Hillinnän toimenpiteissä voi toisaalta syntyä ristiriitaa luonnon monimuotoisuuden edistämisen tavoitteen kanssa, mikä on tärkeä tunnistaa.

## Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

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

On hyvä, että ekologiselle kompensaatiolle luodaan säännökset, joissa valtakunnallisella viranomaisella on kattava rooli mm. laadunvarmennuksessa.

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

Maankäytön suunnittelun kannalta on tarpeen saada tieto hyvitykseen ehdotetuista alueista maakunnille ja kunnille mahdollisimman aikaisin, esimerkiksi lausunnotomennettelyn kautta, koska ne rajoittaisivat muuta alueen käyttöä. Hyvitysalueiden suunnitelmallinen tuottaminen parantaisi ennakoitavuutta.

## Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

## **Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla**

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

-

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

-

## **Muut huomiot**

### **Muita huomioita esityksestä**

Luontotyyppien ja lajien huomioonottamisvelvoite tulisi vaikuttamaan myös maakuntakaavoitukseen ja mahdollisesti lisäämään maakuntien tehtäviä. Tämä on vielä epäselvää esityksessä ja kuuluu todeta samassa yhteydessä, jossa kuvataan kunnan viranomaistehtävien muutosta (HE s. 83-84). Jos säännökset tuovat uusia tehtäviä, tulee kuntia koskevaa rahoitusperiaatetta noudattaa.

Luonnoksessa on esitetty aiempaa selkeämmin velvollisuus selvittää ja ottaa huomioon uhanalaiset luontotyypit ja lajit myös maakuntakaavoituksessa. Miten käytännössä tämä tulisi toimimaan, kun 1) kaava-alue voi olla hyvin laaja, kattaen mahdollisesti koko maakunnan, 2) kaavamerkintöjen vaikutusalueet tarkentuvat vasta yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja 3) ko. kohteet voivat olla hyvin pienialaisia? Edelleen on tarpeen mahdollistaa selvitysten kohdistaminen niille maakuntakaavan osa-alueille, joiden olosuhteita kaavaratkaisuilla ollaan erityisesti muuttamassa. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita (maankäyttö- ja rakennuslaki 25§). Maakuntakaava ei siis ole toteuttamista suoraan ohjaava päätös, vaan tulevat maankäyttöratkaisut tarkentuvat yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, jolloin vasta voidaan ratkaista myös se, miten pienialaiset luontokohteet käytännössä otetaan huomioon eri toimintoja yhteensovitettaessa. Tämä maakuntakaavan erilaisuus kuntakaavoitukseen verrattuna tulisi tuoda esiin myös lain perustelutekstiin ja ottaa huomioon eri kaavojen tehtävät ja tarkkuustasot.

Luontotyyppien huomioon ottamisen kannalta olisi tärkeä saada valtakunnallista tiedontuotantoa vahvistettua luontotyyppien osalta.

Suppean vaihtoehdon (kuvattu HE s. 95-96) valitseminen uhanalaisten luontotyyppien ja lajien suojaksi todennäköisesti johtaa siihen, että heikennyksiä osuu jonkin verran edelleen jo tällä hetkellä uhanalaisiin kohteisiin mm. rakentamislupien ja ilmoitusmenettelyjen kautta. Tämä voi aiheuttaa monimuotoisuuden heikkenemistä ja muidenkin lajien uhanalaistumista sekä hidastaa uhanalaisten populaatioiden toipumista, ja siten lisätä huomioon otettavia alueita säännöksiin sisällytetyissä lupamenettelyissä ja kaavoituksessa. Koska luonto on kokonaisuus, niin se mikä jätetään luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi tekemättä esimerkiksi metsien käytössä ja hajarakentamisen ohjauksessa, tulee lisäämään tiukan suojelun tarvetta muualla, kuten kuntien keskeisillä rakentamisen vyöhykkeillä tai erilaisten elinkeinotoimintojen alueilla. Esitykseen tulisi siksi sisällyttää lisää vaikutusten arviointia: Miten vaikutukset esimerkiksi tästä suppean vaihtoehdon valinnasta

kohdistuvat alueellisesti? Keille toiminnanharjoittajille tämä lisää ennakoitavuutta (kuten esityksessä todetaan) ja heikentääkö ennakoitavuutta joillekin?

Luonnon monimuotoisuus ei toimi etenkään ilmastonmuutoksen edetessä ilman kytkeytyneisyyttä, joten yksittäisten, esimerkiksi luontotyyppikohteiden lisäksi tulisi käydä läpi ohjausmahdollisuudet myös ekologisen verkoston näkökulmasta. Tämä liittyy suoraan maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen, eikä sitä voi ratkoa ilman yhteistarkastelua lakien kesken ja ottamatta huomioon kunkin kaavatason tehtävää ja tarkkuustasoa. Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta rakennetun ympäristön ydinalueiden yhdyskuntarakenteen tehostaminen on yhä tärkeämpää, joten tarve tarkastella viherrakenteen kytkeytyneisyyttä ja ekologista verkostoa laajempänä kokonaisuutena korostuu. Eri maankäyttömuotoja yhteensovittaessa voidaan tällöin tehdä riittävään tietopohjaan perustuen valintoja siitä, missä priorisoidaan rakentamattoman alueen säilymistä ja missä taas rakennetta voidaan tiivistää ilman, että luonnonympäristön kokonaisuudelle aiheutuu merkittäviä haittoja. Myös metsien käytön ohjaus vaikuttaa asiaan. Lisäksi tulisi varmistaa, että rahoitusmuodot koskevat myös kytkeytyvyyttä parantavia toimia.

Lausuntopyyntöön jakeluun olisi tullut lisätä kunnat ja maakunnan liitot, vaikka lausuntopalvelun kautta lausunnon antaminen on kaikille mahdollista.

Salmi Petra  
Uudenmaan liitto - maakuntajohtaja Ossi Savolainen