

Asia: VN/12128/2019

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

### Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

#### **1 luku Yleiset säännökset**

Suomen Latu on valtakunnallinen, 93 000 jäsenen ulkoilujärjestö. Edistämme luonnon virkistyskäyttöä ja ulkoilua kaikkina vuodenaikoina. Visiomme on, että jokainen löytää itselleen mielekkään tavan ulkoilla ja nauttia luonnosta. Luonnonsuojelulaki mahdollistaa, ohjaa ja rajoittaa monin tavoin luonnon virkistyskäyttöä. Suojelualueet tarjoavat ulkoiluun pysyviä ja maisemaltaan säilyviä ympäristöjä.

Suomen Latu on perehtynyt ja lausuu lakiluonnoksesta vain luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun näkökulmasta. Kiitämme laajaa valmistelua ja asiantuntijakuulemista.

#### Yleistä

Nykyinen luonnonsuojelulaki (1096/1996) on ollut voimassa yli 20 vuotta. Luonnonsuojelulain päätavoitteena on turvata luonnon monimuotoisuutta. Lisäksi lain tavoitteena on lisätä luonnontuntemusta ja yleistä luonnonharrastusta, vaalia luonnonkauneutta ja maisema-arvoja, tukea luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja edistää luonnontutkimusta.

Pandemian myötä jo aiemmin nousussa ollut retkeily- ja ulkoiluharrastus lisääntyivät entisestään. Monet nimekkäät luontokohteet ruuhkautuivat. Kansallispuistojen ja lähivirkistysalueiden merkitys on noussut ja niihin kohdistuu kova ulkoilukysyntä. Kaupunkien virkistyskäytössä olevia viheralueita perustetaan luonnonsuojelualueiksi, joka on lähtökohtaisesti hyvä asia, mutta viittaamme siihen liittyviin näkökulmiin lausunnossa useammassa kohdassa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Luonnonsuojelu linkittyy myös elinympäristön viihtyisyyteen, virkistyskäyttöön ja luontomatkailuun, joita voitaisiin alueellisesti edistää osana luonnonsuojelun

toimeenpanosuunnitelmia, mikä voisi tuoda alue- ja kuntatalouteen välillisiä positiivisia vaikutuksia.” Tämä on tärkeä ajatus, jonka toivomme leviävän.

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

Kansallispuistojen järjestyssäännön antaa hallintopäätöksellä Metsähallitus. Järjestyssäännöissä on isojakin puistokohtaisia eroja, jotka sallivat virkistyskäyttöä eri tavoin. Kun kansallispuistossa halutaan järjestää esimerkiksi pieni tapahtuma, puiston johtaja päättää järjestyssäännön nojalla mahdollisesta luvasta. Käytännössä siis puiston johtaja on laatimassa ja hyväksyy järjestyssäännön ja myöhemmin päättää järjestyssäännön nojalla, voidaanko tapahtumaa järjestää. Mietimme, toteutuuko tässä hyvä hallinto?

Kansallispuistot perustetaan lailla ja asetuksella. Perustamislaki nojaa kulloinkin voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin. Kun luonnonsuojelulakia uudistetaan, kansallispuistolakeja ei päivitetä nojaamaan kulloinkin voimassa olevaan LS-lakiin, vaan ne pysyvät kiinni perustamisajankohtanaan sovellettavassa LS-laissa.

Tästä seuraa eroja kansallispuistojen järjestyssääntöihin ja siihen, missä valossa virkistyskäyttö puistossa nähdään. Esim. UKK-puiston perustamisajankohtana luonnonsuojelulaki lähti alueellisesta ”varmuuden vuoksi” -suojelusta. Tällä hetkellä suojellaan enemmän sitä, mikä tiedetään suojelua tarvitseväksi. Esitämme, että luonnonsuojelulakia uudistettaessa yhtenäistetään tämä asia.

## **3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu**

-

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

-

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

-

## **6 luku Luonnonsuojelualueet**

Yksityisen luonnonsuojelun alueen perustaminen, rauhoitusmääräykset

Perustettavan yksityisen luonnonsuojelun alueen käytöstä määrätään rauhoitusmääräyksissä. Jos suojelun alue on esimerkiksi kunnan, kunta antaa rauhoitusmääräykset, jotka ELY-keskus hyväksyy. Yksityisen metsänomistajan kanssa ELY-keskus sopii rauhoitusmääräyksistä.

§ 54 ja § 57 kirjaus rauhoitusmääräyksistä ja liikkumista koskevista rajoituksista, joita voidaan antaa edellyttäen, että alueen eliölajien tai luontotyyppien säilyminen sitä vaatii, on selkeä ja tarpeen.

On selvää, että säännöt tarvitaan suojelemaan luonnon arvoja, joiden vuoksi alue on perustettu. Erityisesti yksityisille suojelualueille on kuitenkin annettu arvaamattomia jokamiehenoikeuteen ja liikkumiseen liittyviä rauhoitusmääräyksiä. Rauhoitusmääräyksissä on kielletty esim. "harjoitukset" tai "järjestetty toiminta" tai tietyllä tavalla liikkuminen ilman perusteita. Tämän tyyppiset kiellot estävät esimerkiksi opastettujen luontoretkien järjestämisen alueelle. Järjestetty toiminta on kuitenkin useimmiten koordinoitua ja valvottua, jolloin myös luontoarvot tulevat toiminnassa huomioituiksi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että jatkossa ELY-keskus voisi hyväksyä rauhoitusmääräykset antamalla asiasta vain lausunnon. Esitämme, että erityisesti ELY-keskusten tulisi olla tarkkoina ja tietoisia vahvistamiensa rauhoitusmääräysten käytännön vaikutuksista ja tulkinnasta. Jokamiehenoikeutta tulisi rajoittaa vain, jos eliöiden tai luontotyyppin suojeleminen sitä tosiasiallisesti edellyttää.

#### Yksityisten suojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmat

Hallituksen esityksessä todetaan, että "Yksityisten luonnonsuojelualueiden merkitys muun muassa yleisen luonnon virkistyskäytön ja luontoharrastuksen kohteena ei yleensä ole yhtä suuri kuin kansallispuistoissa, joten yksityisen luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelmaan liittyen ei säädettäisi erikseen esimerkiksi vuorovaikutuksesta suunnittelussa tai lausunnotmenettelystä. Myös yksityisen luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelma tulisi kuitenkin laatia noudattaen tarvittavissa määrin avointa ja vuorovaikutteista menettelyä."

On totta, että yksityisten suojelualueiden merkitys virkistyskäytölle on kovin toisenlainen kuin kansallispuistojen merkitys. Korostamme kuitenkin sitä, että kaupunkien viheralueet muodostavat verkoston, joka on tärkeä ihmisten arkiulkoilulle. Maankäytön suunnittelun tavoitteena on viheralueverkosto, jolla on ekologinen merkitys, mutta jota pitkin myös asukkaat pääsevät harrastuksensa mukaisesti liikkumaan pitkiäkin matkoja ja kohti kaupunkien laidoilla olevia laajempia viheralueita. Suojelupinta-alaa pitää lisätä ja on selvää, että kaupunkien virkistyskäytölle kaavoitettuja alueita muutetaan suojelualueiksi yhä enemmän.

Siksi on erittäin tärkeää, että suojelualueiden hoidon- ja käytön suunnittelussa osallistetaan alueen virkistyskäyttäjiä ja kuullaan myös heidän tarpeitaan. On keskeistä, ettei esimerkiksi arjen tärkeitä kävely- ja pyöräily-yhteyksiä katkaista, ellei se ole suojelullisesti välttämätöntä.

Tilanne, jossa kunta voi hakea rauhoituspäätöstä virkistyskäytölle tärkeälle alueelle, tehdä hoito- ja käyttösuunnitelman, määrittää rauhoitusmääräykset, jotka ELY lausunnonlaan hyväksyy ja sen

jälkeen virkistyskäyttäjillä ei ole asiaan edes valitusoikeutta, sulkee koko prosessista kokonaan ulos alueen aikaisemman, suurimman osallisten ryhmän. Mielestämme hyvään ja kestävään lopputulokseen päätyäkseen prosessissa tarvitaan myös ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön motiivien, ohjaamisen ja käytön osaamista. Hyvällä suunnittelulla pystytään esimerkiksi luomaan ja opastamaan reittiverkosto, joka palvelee ulkoilijoiden tarpeita ja motiiveja ja ohjaa samalla kulun ekologisesti kestäville alueille. Hyvä ja yhteinen suunnittelu vähentää ulkoilun alueelle aiheuttamaa hajakuormitusta ja ulkoilijoiden kesken koettuja ristiriitoja.

Se, että suojelualueilla on suojeluarvot huomioiva mahdollisuus virkistyskäyttöön, on erittäin tärkeää, jotta ihmisillä on mahdollisuus kokea ja muodostaa suhde suojeltuun luontoon. Tiedetään, että luonnon arvostaminen lisääntyy kokemalla se itse.

”Luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksillä leirytyymistä voidaan kuitenkin rajoittaa. Jos kieltoa tai rajoitusta ei olisi merkitty maastoon, rankaisemista luonnonsuojelurikkomuksesta ei voitaisi pitää perusteltuna.” Tämä on retkeilijöiden oikeusturvan kannalta tärkeä asia ja kannatamme sitä.

§ 48 ”Pykälän 3 momentissa olisi viittaus luonnonsuojelualueen rajojen määrittämistä 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.”

Kannatamme sitä, että luonnonsuojelualueiden rajat ja rauhoitusmääräykset sisältyisivät § 13 kuvattuun luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Erityisesti aikaisemmin perustettujen yksityisten luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräysten saaminen arkistoista käyttöön on erittäin haastavaa.

## **7 luku Luontotyyppien suojelu**

-

## **8 luku Eliölaajien suojelu**

-

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

-

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

Jokamiehen oikeudet ja kieltoaulut

On tärkeää, että luonnonsuojelualueilla ja muualla luontoalueilla voidaan lähtökohtaisesti oleskella ja liikkua jokamiehenoikeuden reunaehtojen mukaisesti, ellei oikeuden rajoittamiseen ole erityisiä, lakiin nojautuvia perusteita.

Epäselvyyttä on käytännössä esiintynyt siitä, mikä on liikkumisen kieltämisen mahdollistava, ”lakiin nojautuva peruste”. Asiaa avataan nyt hallituksen esityksessä esimerkkien avulla.

On selvää, että liikkumista pitää voida rajoittaa esim. lintuluodoilla ja muilla paikoilla, joissa liikkuminen todellisuudessa vaarantaa suojeluarvoja. Ristiriitojen välttämiseksi hallituksen esityksessä voitaisiin esimerkinomaisesti luetella myös muita lakiin nojautuvia perusteita, joiden perusteella liikkuminen voidaan kieltää. Sellaisia lienevät ainakin esim. puolustusvoimien alueella, rajavyöhykkeellä, työmaa-alueilla yms. olevat, lakeihin nojautuvat liikkumiskiellot.

Käytännössä vanhan lain tulkinnat ovat aiheuttaneet myös epäselvyyksiä. Lakiin nojautuvana perusteena on pidetty/esitetty myös esim. vaaran aiheuttamista muille tilanteessa, jossa pyöräily on haluttu kieltää tavallisella polulla tai metsässä. Perustelutekstin monipuolistamisella välttyttäisiin pykälän käytöltä mielipiteisiin perustuviin kieltoihin.

Jokamiehenoikeudet mainitaan uuden luonnonsuojelualin hallituksen esityksessä hyvin ja niitä koskevat viittaukset ovat selkeitä.

## **11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen**

-

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

-

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

§ 48 ”Pykälän 3 momentissa olisi viittaus luonnonsuojelun alueen rajojen määrittämistä ja merkitsemistä koskevaan pykälään. Tiedot tämän lain mukaisista päätöksistä talletettaisiin ehdotettavan 13 luvun mukaisesti luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Selvyyden vuoksi tässä säädettäisiin lisäksi, että tieto luonnonsuojelun alueen perustamisesta on tallennettava myös kiinteistötietojärjestelmään.”

Kannatamme sitä, että luonnonsuojelun alueiden rajat ja rauhoitusmääräykset sisältyisivät luvun 13 kuvattuun luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Erityisesti aikaisemmin perustettujen yksityisten luonnonsuojelun alueiden rauhoitusmääräysten saaminen arkistoista käyttöön on erittäin haastavaa.

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

-

## 15 luku Muutoksenhaku

### § 132 Valitusoikeus

”Valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Muissa kuin korvausta koskevissa asioissa valitusoikeus on myös asianomaisella kunnalla ja toiminta-alueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös maanomistajien etua valvovalla valtakunnallisella yhteisöllä.”

Hallituksen esityksen perustelutekstit pureutuvat vain siihen, millaiset luonnonsuojelua edistävät yhdistykset omaavat valitusoikeuden.

Esitämme, että valitusoikeuden tulisi koskea myös alueen tosiasiallisia käyttäjiä ja jokamiehiä edustavia ulkoiluun ja luontoliikuntaan liittyviä järjestöjä. Myös näiden kuuleminen rauhoituspäätöstä valmistellessa on tärkeää, jotta päädytään sekä luonnon suojelun että virkistyskäytön ohjaamisen kannalta parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen.

Eryteisesti virkistyskäytölle on ominaista, että alueella saattaa olla jollekin virkistyskäytön harrastajaryhmälle suurempi merkitys, kuin alueen asukkaille keskimäärin. Virkistyskäytön tarkoituksena ei myöskään ole heikentää ympäristön tilaa, päinvastoin. Hyvä suunnittelu mahdollistaa virkistyskäytön ja luonnon suojeluarvojen kehittymisen.

Kuluminen on uhka monilla luonnonsuojelualueilla, mutta sitä voidaan hallita hyvällä, ulkoilun motiivit tuntevalla reittisuunnittelulla, opastuksella, ohjauksella ja tarkoituksenmukaisella kestäväinnillä.

Luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräykset liikkumista rajoittaessaan koskevat erityisesti paikallisten ulkoilu- ja liikuntajärjestöjen välitöntä etua ja oikeutta. Ulkoilu- ja liikuntajärjestöillä on kiinteä riippuvuussuhde alueisiin ja niiden käyttöön.

Perustettavat yksityiset suojelualueet (erityisesti kuntien ja kaupunkien alueet) ovat usein olleet pitkään virkistyskäytössä joko jokamiehenoikeudella, tai jos kyseessä on kaupungin virkistysalue, siellä kulkee usein myös ulkoilureittejä ja -polkuja. Virkistyskäytöstä ja siihen liittyvästä infrasta huolimatta alueen suojeluarvot ovat kehittyneet niin korkeiksi, että suojelualueen kriteerit täyttyvät. Kun alueen käyttötarkoitus muuttuu suojelualueeksi, rauhoitusmääräyksissä tarkastellaan alueella jatkossa sallittavaa käyttöä. Alueen virkistyskäyttöpaine ei useinkaan erityisesti nouse pelkästään alueen statuksen muuttumisen vuoksi (kansallispuistoja lukuun ottamatta). Siksi entisenkaltainen virkistyskäyttö jatkuessaankaan harvoin uhkaa suojeluarvoja.

Yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisen hakija voi ilman (uuden) luonnonsuojelulain 57§:n mukaisia perusteluja hakea erilaisia jokamiehenoikeutta koskevia kieltoja alueelle ja ELY nämä useimmiten hyväksyy. Sen jälkeen ulkoilu- ja virkistyskäytön yhdistykset eivät voi valittaa asiasta, koska heitä ei lasketa asianosaisiksi, vaikka rauhoitusmääräykset olisivat jokamiehenoikeuden käyttämisen poissulkevia, eikä päätöksissä esitettäisi luonnontieteellisiä perusteluja liikkumiskielloille.

Valitusoikeus on keskeinen myös siksi, että paikallisesti kuntatasollakaan toimivia ulkoilu- tai luontoliikuntajärjestöjä ei kuulla rauhoitusmääräyksiä laadittaessa tai niitä koskevassa päätöksenteossa. Rauhoituspäätös vaikuttaa kuitenkin suoraan alueen virkistyskäyttöön ja sen mahdollisuuksiin.

Koska luonnonsuojelulain ja suojelualueiden perustamisen tavoite on myös luontoharrastuksen lisääminen, on ristiriitaista, että valitusoikeus on rajattu yhdistyksiin, joiden tehtäväksi on määritetty vain luonnonsuojelun edistäminen.

## **16 luku Voimaantulosäännökset**

-

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

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

-

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

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

-

Ilmastonmuutoksen hillintä

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

Tavoite on hyvä ja kannatettava.

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

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

-

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

-

## Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

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

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

Monet luonnonsuojelualueet ovat erittäin tärkeitä luonnon virkistyskäyttökohteita. Suojelualueiden luonto on virkistyskäyttäjän näkökulmasta maisemaltaan pysyvä ja virkistyskäytön laatu on hyvä. Toteutuessaan kaivokset estävät alueen virkistyskäytön ja aiheuttavat erilaisia, virkistyskäytölle negatiivisia ympäristövaikutuksia laajallekin alueelle erityisesti veden ja ilman kautta. Suhtaudumme hyvin kriittisesti malminetsintään suojelualueilla.

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

-

## Muut huomiot

### **Muita huomioita esityksestä**

-

Rautiainen Anne-Maria  
Suomen Latu