

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**

-

#### **3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu**

-

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

-

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

Lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentin mukaan Natura-arvioinnista tulee pyytää ELY-keskuksen lausunnon lisäksi lausunto siltä, jonka hallinnassa Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue on. Natura-alueita on hyvin erikokoisia ja laajimmissa on satoja maa- ja vesialueiden omistajia. Arviointiin saattaa lisäksi sisältyä useita Natura-alueita, etenkin silloin kun kyse on maakuntakaavasta tai kunnan yleiskaavasta. Natura-alueiden omistajien kuuleminen erikseen on valtava urakka ottaen huomioon, että heillä on jo osallisina mahdollisuus olla mukana kaavaprosessissa. Natura-alueiden omistajien on lisäksi vaikea hahmottaa kaavaprosessiin osallistumisen ja Natura-arvioinnista annettavan lausunnon eroa. Natura-lausunnossa on ensisijaisesti kyse asiantuntijalausunnosta, jossa otetaan kantaa arvioinnin sisällön riittävyteen (asianmukaisuus) ja vaikutusten merkittävyyteen. Käytännössä näin laajassa kuulemisessa jouduttaneen usein käyttämään lausuntopyynnön yleistiedoksiantoa. Se tarkoittaa, että lausuntoajaksi muodostuu lähes poikkeuksetta 6 kk, mikä todennäköisesti aiheuttaa paljon harmia hankkeiden ja suunnitelmien toteuttamisaikataulujen näkökulmasta. Todennäköisesti prosessin hankaloituminen esitetyllä tavalla luo paineita vältellä Natura-arviointi- ja lausuntomenettelyä.

Uudenmaan ELY-keskus pitää kannatettavana lakiehdotuksen 48 §:n 2 momentin mukaista mahdollisuutta perustaa yksityinen luonnonsuojelualue Natura-verkoston sisältyvälle luonnonsuojelulla toteutettavalle alueelle ELY-keskuksen päätöksellä ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta. Menettely kevenee huomattavasti nykyisestä, koska näiden alueiden suojelun toteuttaminen ilman maanomistajan suostumusta on nykyisen lain perusteella mahdollista vain lunastusmenettelyllä.

## 6 luku Luonnonsuojelualueet

Lakiehdotuksen 51 ja 53 §:ssä vaikuttaa olevan epä johdonmukaisuutta 44 §:n 1 momentissa lueteltuja luonnonsuojelualueita koskevien käsitteiden käytössä. 51 § koskee pykälän otsikon mukaan poikkeuksia kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä. 2 ja 3 momentissa käytetään kuitenkin sanamuotoa ”luonnonsuojelualueilla saadaan...”, mikä jättää tulkinnanvaraiseksi sen, tarkoitetaanko sillä pelkästään otsikossa mainittuja kansallis- ja luonnonpuistoja vai myös muita valtion luonnonsuojelualueita ja yksityisiä luonnonsuojelualueita. 53 §:n 1 momentin viittaussäännöksen mukaan 51 §:ää sovelletaan myös muuhun luonnonsuojelualueeseen, millä 53 §:n otsikon perusteella lienee ollut tarkoitus viitata muuhun valtion luonnonsuojelualueeseen, jolloin yksityinen luonnonsuojelualue ilmeisesti jäisi 51 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Lakiehdotuksen 53 §:n 1 momentin viittaussäännöksen ja 51 §:n 2 momentin perusteella muilla valtion luonnonsuojelualueilla siis saadaan suoraan luonnonsuojelulain nojalla torjua tai poistaa sellaisia kasvilajeja, jotka ovat vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetussa laissa (1709/2015) tarkoitettuja tai haitallisia vieraslajeja (esim. jättiputki, jättipalsami, kurturuusu ja komealupiini) sekä poistaa (pyydystää ja tappaa) minkkejä ja supikoiria ilman erillistä lupamenettelyä. Uudenmaan ELY-keskus ehdottaa, että ilman lupaa poistettaviin haitallisiin vieraslajeihin lisättäisiin espanjansiruetana. Haitallisten vieraslajien torjuntaa helpottava säännös tulisi lisätä koskemaan myös yksityisiä luonnonsuojelualueita. Lupamenettelystä voitaisiin tällöin luopua, mutta ilmoitusmenettely lienee kuitenkin tarpeen seurannan takia ja tarvittaessa myös lajinmäärityksen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Lakiehdotuksen 54 §:n 1 momentin mukaan päätökseen 48 §:ssä tarkoitetun yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisesta on otettava tarpeelliset rauhoitusmääräykset alueen luonnon suojelemisesta ja tarvittaessa sen hoidosta. Säännöksessä voitaisiin viitata myös sopimukseen 49 §:ssä tarkoitetun yksityisen omistaman alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta.

Lakiehdotuksen 54 §:n 2 momentin mukaan ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta luonnonsuojeluohjelmaan sisältyvälle tai Natura 2000 -verkoston luonnonsuojelulla toteutettavalle alueelle perustettavan yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräykset eivät saa rajoittaa maankäyttöä enemmän kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, minkälaiset rauhoitusmääräykset Natura-alueelle perustettavalle luonnonsuojelualueelle saa antaa, joten sitä tulisi täsmentää. Natura-alue ei välttämättä kuulu luonnonsuojeluohjelmaan, ja toisaalta luonnonsuojeluohjelmasta aiheutuvat rajoitukset eivät

välttämättä riittävästi toteuta Natura-alueen suojelutavoitteita (esim. KHO 2010:63, joka koski rauhoitusmääräysten riittävyyttä Otajärven Natura-alueella ja lintuvesien suojeluohjelman kohteella).

Lakiehdotuksen 54 §:n 3 momentissa säädetään, että ELY-keskus ja Metsähallitus voisivat maanomistajan suostumuksella toteuttaa yksityisen suojelualueen luonnonhoidon tehtäviä. ELY-keskuksen tai Metsähallituksen toteuttamat luonnonhoitotehtävät eivät edellyttäisi alueen rauhoitusmääräyksistä poikkeamista koskevaa päätöstä, vaan ne olisivat sallittuja suoraan lain nojalla, mikäli tehtäviin on maanomistajan suostumus. Uudenmaan ELY-keskus kannattaa ehdotettua muutosta, joka nopeuttaisi luonnonhoitotoimia, kun lupamenettelyä ei enää tarvittaisi.

Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä on hyvä, että lakiehdotuksen 55 §:ssä yksityisten luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksiä koskeviin poikkeamislupaperusteisiin on lisätty olemassa olevien yhdyskuntateknisten rakenteiden ja niihin liittyvien laitteiden kunnostaminen. Luonnonsuojelulakiin tarvittaisiin myös säännös, jonka perusteella lupa poiketa rauhoitusmääräyksistä yksityisillä luonnonsuojelualueilla voitaisiin myöntää myös sähkölinjojen maakaapelointia varten, sillä tällaisia poikkeamislupia haetaan nykyisin paljon.

Lakiehdotuksen 58 §:n 3 momentin mukaan ELY-keskus voi maanomistajan suostumuksella hyväksyä hoito- ja käyttösuunnitelman yksityiselle luonnonsuojelualueelle. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan hyväksyminen tapahtuisi antamalla asiasta lausunto. Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä on hyvä uudistus, että hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyminen ei enää edellyttäisi hallintopäätöstä. Lausunnon antaminen hyväksymismenettelynä olisi kuitenkin selvyuden vuoksi syytä mainita lakitekstissä.

## **7 luku Luontotyyppien suojelu**

Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä eräiden lakiehdotuksen 67 §:n 1 momentin mukaisten suojeltujen luontotyyppien määritelmien väljentäminen (katajaketo --> keto, tervaleppäkorpi --> tervaleppämetsä) auttaneen hieman laajempien ja väljempien rajausten tekemisessä. Tämä on omiaan lisäämään luontotyyppisuojelelun merkittävyyttä.

Lakiehdotuksen 67 §:n 1 momenttiin on lisätty uusina suojeltuina luontotyyppinä sisämaan rannikon metsäiset dyynit, tulvametsät ja harjumetsien valorinteet. Harjumetsien valorinteiden edustavat kohteet ovat paahdeympäristöjä. Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin mukaan harjumetsien valorinteiden luontotyyppin potentiaalisia esiintymiä on Suomessa noin 87 000 ha, josta Etelä-Suomessa, pääasiassa Salpausselillä, sijaitsee 67 000 ha. Uudenmaan ELY-keskuksen L-vastualueen näkemyksen mukaan varsinkin harjumetsien valorinteet -luontotyyppi saattaa osoittautua väylänpitäjille ongelmalliseksi: Salpausselillä on runsaasti nykyistä väyläverkkoa ja myöskin uusissa maastokäytävissä sijaitsevien väylien eritasoisia suunnitelmia. Uudet suojellut luontotyypit ja niiden suojelusäännöksistä poikkeaminen saattavat aiheuttaa infrahankkeille lisää selvitystyötä, reunaehtoja ja kustannuksia. Sama koskee vesilain muutoksen yhteydessä esitettyjä uusia suojeltuja vesiluontotyyppiejä.

Nykyisen lain mukainen luontotyyppien ominaispiirteiden säilymisen vaarantamiskielto on lakiehdotuksen 67 §:n 2 momentissa korvattu ilmaisulla ”suojellun luontotyyppin säilymiselle tärkeän esiintymän hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.” Lakiehdotuksesta ja hallituksen esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miksi sanamuotoa on muutettu ja onko vakiintunutta oikeustilaa ollut tarkoitus muuttaa siten, että heikentämisen tulee kohdistua tietyn ominaispiirteen sijasta luontotyyppiesiintymään kokonaisuudessaan. Jos sanamuotoa muutetaan, tulee varmistaa, ettei se muuta säännöksen tulkintaa luontotyyppien suojelutasoa heikentävästi.

Lakiehdotuksen 68 §:ssä on säädetty tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskiellosta. Säännöksessä tarkoitetut luontotyyppit ovat melko pienialaisia ja suhteellisen kattavasti tiedossa. Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä suojelukeino on kokeilun arvoinen. Maanomistajaa tulisi kuitenkin erikseen tiedottaa kiellon voimaantulosta, sillä jos kiello perustuu pelkästään maanomistajan selvilläolovelvollisuuteen, se ei Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä riitä turvaamaan näiden luontotyyppien suojelua. Hallituksen esitysluonnoksessa on verrattu suojelukeinoa mm. vesilain 2 luvun 11 §:n vesiluontotyyppisuojaan, joka ei käytännössä kuitenkaan toimi kunnolla, koska suoraan lain nojalla suojellut kohteet eivät yleensä ole maanomistajilla (eivätkä usein valvontaviranomaisillakaan) tiedossa eikä niitä välttämättä edes osata tunnistaa.

Lakiehdotuksen 69 §:n 3 momentin mukaan luontotyyppisuojausta myönnettävä poikkeamispäätös on voimassa enintään kymmenen vuotta kerrallaan. Tämä on infrahankkeiden kannalta erittäin ongelmallista, koska niiden aiheuttama maankäyttömuutos on pysyvä.

## **8 luku Eliölajien suojelu**

Lakiehdotuksen 81 §:n mukaan ELY-keskuksen päätöksellä voidaan siirtää erityisesti suojeltavan eliölajin yksilöitä tai niiden osia kyseisen lajin luontaisen levinneisyysalueen ulkopuolelle (ns. avustettu leviäminen). Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä uusi säännös on tarpeellinen.

Lajirauhoituksesta myönnettäviin poikkeamislupiin on lakiehdotuksen 85 §:n 8 momentissa lisätty eliölajin esiintymispaikan heikentymisen kompensatio. Tämä edellyttää poikkeamislupien käsittelijöiltä erityisasiantuntemusta ja pidentää lupakäsittelyyn menevää aikaa, mikä tarkoittaa sitä, että lupakäsittelyyn tarvitaan ELY-keskuksissa lisäresursseja. Lupakäsittelyyn tarvittavat lisäresurssit tulee turvata, jotta erilaiset hankkeet ja kaavoitus eivät hidastu. Tämä on tärkeää erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa on paljon erilaisia hankkeita ja kaavoitusta, joihin liittyen tarvitaan lajisuojelun poikkeamislupia.

Lakiehdotuksen 85 §:n 8 momentissa kompensatioon velvoittamisen edellytykseksi on eliölajin esiintymispaikan heikentymisen ohella säädetty, että poikkeus on myönnetty ”muuhun tarkoitukseen kuin erityisen merkittävien vahinkojen tai terveyshaittojen estämiseksi.” Sanamuodon perusteella jää epäselväksi, viitataanko erityisen merkittäville vahingoille nimenomaisesti 3 momentin b kohdassa tarkoitettuihin muiden eliölajien kuin lintujen viljelmille, karjankasvatukselle, metsille, kalataloudelle sekä vesistöille ja muulle omaisuudelle aiheuttamiin vahinkoihin, vai

viitataan sillä myös 2 momentin c kohdassa tarkoitettuun lintujen aiheuttamaan vakavaan vahinkoon. Epäselväksi jää myös, voiko 8 momentti tulla sovellettavaksi muita kuin 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja eliölajeja koskeviin päätöksiin.

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

-

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

-

## **11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen**

Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä mahdollisuus luontotyypeille tai lajien elinympäristöille aiheutuvan heikennyksen hyvittämiseen on hyvä ja kannatettava uudistus. Ekologisen kompensaation toteuttaminen tuo moniin jo nykyisen lain mukaan käsiteltäviin asioihin uuden näkökulman mutta myös lisätyötä, ja edellyttää siten riittävien henkilöresurssien turvaamista ELY-keskuksissa.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 197, 2. kappale) kompensaatiovelvoite koskisi yksityisen omistaman suojelualueen suojelun lakkauttamista tai sen rauhoitusmääräysten lieventämistä, kun perusteena olisi se, että alueen rauhoitus estäisi yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Sama koskisi tilannetta, jossa valtion (muun) luonnonsuojelualueen suojelu lakkautettaisiin kokonaan tai osittain tai sen rauhoitusmääräyksiä lievennettäisiin sillä perusteella, että alueen rauhoitus estäisi jonkin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Lakiehdotuksen 63 §:ssä valtion muuta luonnonsuojelualueita ja yksityistä luonnonsuojelualueita ei kuitenkaan ole tällä tavalla eritelty, vaan luonnonarvojen heikennys on molemmissa tapauksissa hyvitablevä, jos suojelualueen lakkauttamisen tai rauhoitusmääräysten lievennyksen perusteena on yleisen edun kannalta tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen. Hallituksen esitysluonnosta tai lakiehdotusta on tältä osin syytä korjata, jotta ne vastaavat toisiaan.

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

-

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

Luonnonsuojelun tietojärjestelmän määrittely lakiehdotuksen 116 §:ssä on jäänyt varsin yleiselle tasolle ja koostuminen käytännössä useista erillisistä järjestelmistä tekee ylläpidosta sekavan kokonaisuuden. Järjestelmät eivät nykytilassaan myöskään liity saumattomasti toisiinsa, eikä tieto niiden välillä siirry automattisesti.

Lakiehdotuksen 117 §:n 2 momentin 2 kohdassa on virheellinen pykäläviittaus 117 §:ään (pitäisi olla 92 §). 117 §:n 6 momentin mukaan kunnan ja maakunnan liiton on mahdollisuuksien mukaan toimitettava kunnan toiminnassa syntyviä luonnon monimuotoisuutta ja siihen vaikuttavia toimintoja koskevia tietoja ELY-keskukselle talletettavaksi luonnonsuojelun tietojärjestelmään, mikäli tietojen suora tallettaminen tietojärjestelmään ei ole mahdollista. ELY-keskuksilla ei ole

resursseja tallentaa muiden keräämää tietoa järjestelmiin. Kunnat ja maakuntien liitot tulisi velvoittaa huolehtimaan itse kyseisten tietojen tallentamisesta ympäristöhallinnon tietojärjestelmiin. Tällöin tietojen tallentamisen tulisi olla mahdollista rajapintojen kautta.

Uudenmaan ELY-keskus ehdottaa, että päätöksistä tiedottamista koskevassa lakiehdotuksen 120 §:ssä säädettäisiin myös siitä, miten yksityisten suojelualueiden perustamispäätöksistä tiedotetaan. Näiden päätösten tiedoksiantomenettelyissä on esiintynyt epäselvyyttä, ja käytännöt ilmeisesti jonkin verran vaihtelevat ELY-keskuksittain.

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

-

#### **15 luku Muutoksenhaku**

-

#### **16 luku Voimaantulosäännökset**

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ekologista kompensatiota koskevat säännökset olisi tarkoitus saattaa voimaan asteittain (esim. s. 233, alin kappale). Uudenmaan ELY-keskus kannattaa tällaista toimintatapaa. Kompensaation asteittaisesta voimaantulosta ei kuitenkaan säädetä lakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä (136 §).

### **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?**

Ilmastonmuutoksen hillintä tulee lakiehdotuksen mukaisesti lisätä luonnonsuojelulain tavoitteisiin. Joiltain osin luonnonsuojelutoimenpiteet saattavat olla ristiriidassa ilmastonmuutoksen hillinnän kanssa (esim. soiden ennallistamisesta aiheutuvat hiilipäästöt). Ilmastonmuutoksen hillintä ei kuitenkaan voi olla jokaisen luonnonsuojelutoimenpiteen ensisijainen tavoite, vaan toimenpiteen haitat ja hyödyt on pystyttävä punnitsemaan ja arvioitava hankkeen merkityksellisyys sen perusteella.

### **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 suunnitelmiin hankkeisiin?

Kompensaatiota on sovellettu suurissa investointihankkeissa jo jonkin aikaa, mutta tähän saakka ne ovat perustuneet vapaaehtoisuuteen. Kompensaatiokohteiden esittäminen saattaa lisätä merkittävästikin luvan hakijan työmäärää ja kustannuksia, jos hyvittämiseen veloitetaan eikä sopivia hyvitysalueita ole tarjolla. Ainakaan eteläisimmässä Suomessa sopivien kohteiden löytäminen ei ole itsestäänselvyys; myös luonnonarvojen tuottaminen vaatii pitkäjänteistä työtä ja erityisosaamista.

Poikkeamislupaharkintaa tehtäessä käytävä keskustelu luvassa mahdollisesti edellytettävästä hyvittämissuunnitelmasta lisää hallinnollista työtä myös paitsi ELY-keskuksen Y-vastuualueella, myös L-vastuualueella luvan hakijan ominaisuudessa. Lakiehdotuksen tausta-aineistossa on tunnistettu vain luvan myöntäjään kohdistuva lisätyömäärä.

Uudenmaan ELY-keskuksen L-vastuualueen näkemyksen mukaan sopivien hyvitysalueiden etsiminen, hyvityssuunnitelman laatiminen ja hyväksyttäminen myös pidentää lupaprosessia, mikä tulee huomioida väylähankkeiden valmistelussa. Koska väylähankkeiden aikajänne rahoituspäätöksistä rakentamisen käynnistämiseen on varsin lyhyt, on lupaprosessit käytännössä pakko hoitaa etukäteen. Kovin aikaisessa vaiheessa hankittuun lupaan liittyy omat ongelmansa, jos hyvitysalue sidotaan tiettyyn hankkeeseen, jonka toteutusajankohdasta ei ole varmuutta.

Ainakin yhteiskunnallista hyötyä tuottavissa hankkeissa tulisi lakiuudistuksen yhteydessä harkita myös väyläviranomaisten maanhankintaan liittyviä työkaluja (esim. laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 23 §), ellei hyvitysalueiden hankintaa ja esittämistä tällaisissa tapauksissa voida siirtää luvan myöntäjälle. Keskitetty hankinta olisi varmasti myös tehokkaampaa.

## 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

ELY-keskuksille säädetään lakiehdotuksessa runsaasti uusia tehtäviä, jotka koskevat mm. luontotyyppisuojelelun laajentamista, kompensatiomenettelyä, asianomistaja-asemaa ja luonnonsuojelusuunnittelua. Nämä tehtävät tuovat myös uusia inventointitarpeita. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että ehdotetun lain toimeenpano ei ole mahdollista nykyisillä resursseilla. Lainvalmistelussa tulee arvioida uuden lain toimeenpanoon tarvittavat lisäresurssit.

Laukka Tomi

Uudenmaan ELY - Asian on esitellyt lakimies Tomi Laukka ja ratkaissut ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtajan sijainen Eeva-Riitta Puomio.