

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**

##### 36 §

Esitetyssä 36 §:ssä on varattu Natura-arvioinnista annettavan lausunnon toimittamiselle 6 kuukauden määräaika kuten nykyisen lain 65 §:ssä. Määräaikaa voisi harkita lyhennettäväksi.

Esitetyssä 36 §:ssä, kuten voimassa olevassa 65 §:ssä, viranomaisen on pyydettävä lausunnot elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa Natura 2000 –verkostoon kuuluva alue on. Erityisesti jokialueilla ja merellä on Natura-alueita, joissa on satoja omistajia. Lainkohdan mukaan kaikilta haltijoilta on pyydettävä lausunto. Lainkohtaa tulisi harkita muutettavaksi siten, että ELY-keskuksen lisäksi lausuntoa pitää pyytää niiltä Natura 2000 –verkostoon kuuluvan alueen haltijoilta, joiden alueelle hankkeen vaikutukset ulottuvat.

Kuten jo voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa on säädetty, lupaa ei saa myöntää vastoin Natura-arviointia.

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.

(s. 140) Auehallintovirasto pitää esitettyä muutosta tarkoituksenmukaisena. Tällöin vältettäisiin hakijan kannalta tarpeettoman valtioneuvoston luvan hakeminen.

## **6 luku Luonnonsuojelualueet**

-

## **7 luku Luontotyyppien suojelu**

### **65 §**

Uudessa pykälässä säädettäisiin asetuksessa erikseen luetteloitavien uhanalaisten luontotyyppien määrittelyn perusteista. 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. Valtioneuvoston asetukseen sisällytettäisiin suojelun kannalta tarkoituksenmukaiset ja suojelua tarvitsevat uhanalaiset luontotyypit. (s.168)

### **66 §**

Uudessa pykälässä säädettäisiin 65 §:ssä uhanalaisiksi määriteltyjen luontotyyppien huomioon ottamisesta lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä. Ehdotus selkeyttäisi uhanalaisten luontotyyppien oikeustilaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. (s. 168)

Uhanalaisten 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 perusteluvelvoitetta siitä, miten lupapäätöksessä tai kaavassa on otettu huomioon uhanalaiset luontotyypit. (s. 169)

Ympäristönsuojelulain lupaharkinnan perusteissa (YSL 48 §) mainitaan, että lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Luvan myöntämisen edellytyksenä mainitaan (YSL 49 §) muun muassa, että toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, ei saa aiheutua muun muassa erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista.

Vesilain 1 luvun 2 §:ssä säädetään, että vesilakia sovellettaessa ja muutoin vesilain mukaan toimittaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa sekä sen nojalla säädetään tai määrätään. Luonnonsuojelua on mahdollista ottaa lupaharkinnassa huomioon muun muassa vesilain 3 luvun 4 §:n ja 6 §:n nojalla (yleinen etu).

Aluehallintovirasto toteaa, että esitetty luonnonsuojelulain 66 § antanee osaltaan lakiperusteista sisältöä ympäristö- ja vesitalouslupaharkintaan. Aluehallintovirasto toteaa, että mikäli uhanalaisiksi määriteltyjen luontotyyppien status määriteltäisiin paremmin jo lainsäädännössä, ei huomioonottamisvelvoitteen sisältö jäisi yksinomaan oikeuskäytännössä myöhemmin ratkaistavaksi. Tällöin edellytykset näiden luontotyyppien suojeluun lupakäsittelyn yhteydessä olisivat alusta asti paremmat.

Säännösten lisäksi tarvitaan kuitenkin tietoa uhanalaisten luontotyyppien sijainnista, joihin hankkeilla voi olla vaikutusta. Tämä tieto tulee lupaharkintaan hakijan laatiman lupahakemuksen tai asiantuntijaviranomaisten antaman lausunnon kautta. Hallituksen esityksessä (s. 169) todetaan, että velvoitteen toteuttamiseksi viranomaisen hyödyntäisi tarvittavien tietojen saamiseksi myös 13 luvussa tarkoitettua luonnonsuojelun tietojärjestelmää.

Luonnonsuojelun tietojärjestelmän sisältö ja toimivuus ovat olennainen osa sitä, että uhanalaiset luontotyypit voitaisiin paremmin ottaa huomioon lupahakemuksissa ja lupaharkinnassa. Jos esitetyn 66 §:n huomioonottamisvelvoitteeseen sisältyviä tietoja ei toimiteta hakijan toimesta jo lupahakemuksen yhteydessä, tämä tietoaineisto ei olisi nähtävillä hakemusta tiedoksi annettaessa ja tällä seikalla voi olla merkitystä asianosaisten ja yleistä etua valvovien tahojen tiedonsaantiin. Varminta olisi lainsäädännössä edellyttää, että hakija toimittaa tarvittavat tiedot lupahakemuksen yhteydessä lupaviranomaiselle.

Aluehallintovirasto toteaa, että lainsäädännön lisäksi on tarpeen laatia ohjeita hakijoille uhanalaisten luontotyyppien inventoinnista ja viranomaisille tietojen tulkinnasta.

Hallituksen esityksen perusteluissa pykälien 67 (Suojellun luontotyyppin rajauspäätös) ja 68 (Tiukasti suojellut luontotyypit) kohdalla s. 170 ja s. 172 todetaan, että ko. luontotyypit ovat kaikki myös lain 65 §:ssä tarkoitettuja luontotyyppejä. Tarkoittaako tämä, että näistä tullaan säätämään myös 65

§:ssä tarkoitettussa asetuksessa? Eitetty 66 §:n huomioonottamisvelvoite koskee vain 65 §:ssä tarkoitettuja uhanalaisia luontotyypppejä. Mikäli huomioonottamisvelvoitteen on tarkoitus koskea myös 67 ja 68 §:ssä säädettyjä luontotyypppejä ennen varsinaista rajauspäättöstä tai tietojärjestelmään merkitsemistä, tämän tulisi käydä selkeästi esiin lainsäädännöstä.

## **8 luku Eliölajien suojelu**

### 76 §

Uudessa pykälässä säädettäisiin uhanalaisten lajien suojelusta. Uhanalaiseksi arvioidun 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. (s. 179)

Aluehallintovirasto viittaa aiemmin 66 §:n osalta esittämiinsä kommentteihin, koska huomioonottamismenettely 76 §:ssä on samanlainen kuin 66 §:ssä.

### 84 §

Säädetyt rauhoitussääntöjä koskevan poikkeuksen soveltaminen on jäänyt täysin vallitsevan lainkäytännön varaan. Lakipykälä ei vastaa sisällöltään nykyisen oikeuskäytännön tulkintaa, eikä toisaalta hallituksen esityksen sisältöä. Koska kyseessä on merkittävä poikkeaminen rauhoitussäännöistä, olisi sen soveltamisala kirjoitettava yksiselitteisemmin lakipykälään.

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

-

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

-

## **11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen**

-

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

-

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

Hallituksen esityksessä s. 214 on todettu luonnonsuojelun tietojärjestelmästä, että ” Tosiasiassa kyseessä ei olisi yksi tietojärjestelmä, vaan usean tietovarannon ja -järjestelmän muodostama

kokonaisuus.” Tiedon laadusta s. 217 todetaan muun muassa, että ” 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.”

Tietojärjestelmän tulisi olla helppokäyttöinen ja lupaviranomaisen saavutettavissa ja järjestelmään tallennettujen tietojen olla luotettavia. Muuten on riskinä, että tietojärjestelmän tietoja ei voida hyödyntää lupamenettelyissä.

#### **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**

Vesilaki

#### 2 luvun 11 §

Liitelakeja koskevan esityksen mukaan suojelun piiriin ehdotetaan sisällytettäväksi nykyisten luontotyyppien lisäksi eräitä uusia luontotyyppiejä. Uusina luontotyyppienä lakiin lisättäisiin luonnontilaiset enintään kymmenen hehtaarin suuruiset kalkkilammet ja enintään x hehtaarin suuruiset lähteiköt, luonnontilaiset ja luonnontilaisen kaltaiset meriajokaspohjat ja edustavat suojaisat näkinpartaispohjat sekä muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevat luonnontilaiset ja luonnontilaisen kaltaiset purot.

Lisätyt luontotyypit ovat poikkeamista koskevassa harkinnassa ongelmallisia luontotyyppien rajauksen ja merkittävyyden arvioinnin kannalta. Ainakin lähteikköjen, näkinpartaispohjien ja meriajokaspohjien rajaamisesta voi tulla ongelmia.

Lähteiköt

Vesilaissa vesiluontotyyppien suojelusta on säädetty aikoinaan pienvesien suojelemiseksi. Lähtökohtaisesti tällöin on tarkoitettu vesipintaisia alueita. Lähteiden osalta lain tulkinnassa on ollut erimielisyyksiä siitä, ovatko esimerkiksi tihkupinnat sellaisia vesilaissa tarkoitettuja pienvesiä, joita mainittu suojele koskee. Tältä osin lakimuutos selkeyttää tilannetta.

Suomessa sadanta on vuositasolla aina suurempi kuin haihdunta. Tämä johtaa pintavalunnan ohella veden imeytymiseen maaperään ja edelleen kulkeutumiseen maanpinnan muotojen ja maaperän vedenläpäisevyyden perusteella kohti korkeustasoltaan alhaisempia kohtia. Tämän vuoksi käytännössä kaikkien pinnanmuodoltaan korkeampien alueiden reunoilla tapahtuu jonkinasteista maa- ja pohjaveden purkautumista ympäristöön. Maaperän ominaisuuksien vuoksi tämä veden purkautuminen voi olla kuitenkin niin vähäistä, että selkeää lähteikköaluetta ei muodostu. Tulisikin harkita, voiko perustelutekstiä muuttaa seuraavasti:

Lähteiköllä tarkoitetaan yhtenäistä, ympäristöstään selvästi eroavaa pohjavesivaikutteista aluetta, johon voi sisältyä avovetisiä lähteensilmäkkeitä, lähdepuroja ja -noroja sekä tihkupintoja, joilla ei ole avovesipintaa.

#### Näkinpartaispohjat ja meriajokaspohjat

Vesilakia sovellettaessa luonnontilan vaarantaminen viittaa fyysiseen muuttamiseen, ei päästöistä aiheutuvaan muuttamiseen, mutta kuitenkin muun muassa liettymisen aiheuttamaan fyysiseen muutokseen (vesirakentamistyöt kuten ruoppaukset, perkaukset, kiintoainepäästöt). Näissä tapauksissa muutoksia aiheuttava toiminta saattaa sijoittua suojeltavan luontotyypin ulkopuolelle. Näkinpartaispohjat ja meriajokaspohjat ovat herkkiä rehevöitymiselle. Näin ollen voidaan tulla tilanteeseen, jossa luontotyyppisuojaus ja mahdollinen poikkeamisen tarve tulee ajankohtaiseksi, vaikka itse hanke sijoittuu kauas, mutta se aiheuttaa kiintoaine- tai ravinnepäästöjä taikka muuttaa virtausolosuhteita. Useat vesirakentamishankkeet voivat tulla tätä kautta vesilain luontotyyppisuojelelun poikkeamisharkinnan piiriin.

Näiden kahden luontotyypin tunnettavuus on heikkoa ja rajaaminen haastavaa. Hallituksen esityksessä todetaan, että näkinpartaispohjia on noin 45 000 ha, joten suojele tulisi kohdistua edustavimpiin esiintymiin. Lupaharkintaan sisältyy siten myös esiintymän edustavuuden ja suojaisuuden harkinta. Näkinpartaispohjaesiintymän ja sen edustavuuden selvittäminen on hankalaa. Esimerkiksi jos hakijan palkkaama sukeltaja havaitsee suunnitellulla toiminta-alueella näkinpartaispohjan, selvittämättä on vielä kohteen edustavuus ja suojaisuus. Miten edustavuus ja suojaisuus selvitetään ja millä kriteereillä arvioidaan? Näkinpartaispohjien osalta tulisi lainsäädäntöä vielä harkita tai täsmentää. On mahdollista, että osa näkinpartaispohjista sijaitsee fladoilla, jotka ovat jo entuudestaan suojeltuja luontotyyppiä.

## Purot

Nykyisen lainsäädännön mukaan puron luonnontilan vaarantaminen edellyttää vesilain mukaista lupaa (VL 3:2 § 8 k), joten niitä suojataan lupaharkinnassa. Esityksen mukaan muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevien luonnontilaisten ja luonnontilaisten kaltaisten purojen suojelussa edellytetään myös poikkeaminen luontotyyppisuojelusta. Luonnontilaisten purojen lisääminen suojelluksi luontotyyppiä korostaa niiden suojeluarvoa verrattuna nykyiseen tilanteeseen, jossa suojelun vaarantaminen on luvanvaraista.

Uudistetun VL 2:11 §:n 2 momentin mukaan ”Lupa-asiasta erillisen poikkeamisasian käsittelyyn sovelletaan, mitä 3 luvussa säädetään lupapäätöksessä annettavista määräyksistä ja vaikutusten tarkkailusta”. Esitetty 2 momentti sopii huonosti poikkeamisen harkintakriteereihin. Yksittäistapauksessa hakemuksesta myönnetään poikkeus kiellosta, jos momentissa mainitun vesiluontotyyppin suojelutavoitteet eivät kokonaisuutena huomattavasti vaarannu. Edellytysten täytyessä poikkeamisessa annetaan siis oikeus vaarantaa tietty suojeltu vesiluontotyyppikohte. Yleensä poikkeamisessa ei anneta määräyksiä. Toimintaa koskevat määräykset annetaan mahdollisesti rinnakkain vireillä olevassa vesitalousluvassa tai muussa luvassa. Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, mitä määräyksiä nimenomaan poikkeamista koskevassa päätöksessä tulisi antaa ja mitä vaikutuksia pitäisi tarkkailla.

VL 2:11 §:n 3 momentissa on purojen, meriajokaspojien ja näkinpartaispojien osalta laajennettu luontotyyppisuojelua luonnontilaisista luonnontilaisen kaltaisiin. Käytännössä näin on ollut myös aiemmin muiden luontotyyppien osalta (vesilain HE 277/2009 s. 53). Tämä lisäys kolmen luontotyyppin luonnontilaisen kaltaisuudesta näyttää siltä, että muiden luontotyyppien osalta luonnontilaisen kaltaisia ei enää otettaisi huomioon – vaikka se ei varmaankaan ole ollut tarkoituksena. Olisi harkittava, onko tuo lisäys luonnontilaisen kaltaisuudesta lakitekstissä tarpeeton ja riittäisikö asian esiin tuominen lain perusteluissa.

LSL:n esitysluonnoksen mukaan luontotyyppien suojelua koskevan säännöksen (66§) soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu muun muassa ilmoituksenvaraiset toiminnot, kuten metsänkäyttöilmoitukset ja ruoppausilmoitukset (s. 96). VL:n muuttamisen esitysluonnoksessa on todettu, että vesilain luvanvaraisuuskynnykseen ei esitetä tehtäväksi muutoksia, mutta ehdotettu luontotyyppisuoja saattaa osaltaan vaikuttaa vesilain 3 luvun 2 §:ään perustuvan luvantarpeen tulkintaan luvanvaraisuutta laajentavasti esimerkiksi ruoppaushankkeiden osalta (s. 7). On syytä harkita, olisiko VL:n muuttamisen esitöissä tarpeen selvyyden vuoksi täsmentää, mikä on ruoppausilmoitusten asema vesilain mukaisten luontotyyppien suojelussa.

## Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

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

-

**Ilmastonmuutoksen hillintä**

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

-

**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**

**Pidätkö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla**

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

-

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

-

**Muut huomiot**

**Muita huomioita esityksestä**

-

Lyytikäinen Satu  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen  
ympäristövastuualueiden yhteinen lausunto