

Asia: VN/12128/2019

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

### Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

#### **1 luku Yleiset säännökset**

Keskisen Suomen liito-oravayhdistys ry esittää lausuntonaan luonnonsuojelulain uudistusehdotuksesta seuraavat kommentit:

##### 8 § Selvilläolo

Pykälä on erittäin tarpeellinen. Sen soveltamista tulisi kuitenkin ohjata täsmällisemmin. Asia on äärimmäisen akuutti metsänkäsittelyn osalta, eikä ole lainkaan selvää, olisiko pykälällä mitään vaikutusta ehdotetulla yleisellä tasolla.

Esimerkkinä konkreettisesta toimesta, joka parantaisi liito-oravan suojelua, on luoda velvoite tarkastaa etukäteen kaikki liito-oravalle sopivissa elinympäristöissä tehtävien hakkuiden alueet (etenkin avohakkuualueet) ja tehdä tämä kevään aikana (huhtikuu voisi olla sopiva, täsmällinen aikamääre). Liito-oravan esiintymistä maastossa selvittäneet tietävät, miten merkittävästi eläimen papanoiden esiintyminen vaihtelee vuodenajan mukaan. Kevätselvittäminen ei voi olla vain suositus, jos lajin esiintymisestä halutaan oikeasti tietoa. Papanakartoitus täydentää olennaisella tavalla erittäin tärkeää metsän piirteiden (kuten ravinto- ja suojapuuston sekä kolopuiden ja risupesien) havainnointia. Käytäntö on osoittanut, että metsäyhtiöt hoitavat jopa ELYn vaatiman liito-oravaselvittämisen esimerkiksi pelkällä leimikon merkinnän yhteydessä tehdyllä ”puunjuurille katselulla” jopa keskitalvella.

#### **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

-

## 6 luku Luonnonsuojelualueet

-

## 7 luku Luontotyyppien suojelu

-

## 8 luku Eliölaajien suojelu

78 § Euroopan unionin tärkeinä pitämät eliölaajat.

Pykälän perusteluissa väitetään: ”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.” Tämä antaa väärän kuvan luontodirektiivin vaatimuksista. Ao. velvoite ei kuitenkaan sinänsä riitä direktiivin mainitun kohdan toimeenpanoon. Kuten direktiivin soveltamisohjeen (Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, 2007) kohdasta II.2.3, pelkän lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämisen- ja hävittämiskiellon kopiointi kansalliseen lainsäädäntöön ei takaa artiklan keskeisen vaatimuksen, tiukan suojelujärjestelmän, olemassaoloa tai toimivuutta.

Erittäin suurta asiantuntemattomuutta heijastaa perusteluiden virke: ”Esimerkkinä säännöksen tarkoittamista lisääntymis- ja levähdyspaikoista voidaan mainita liito-oravan pesäpuut ja kulkuyhteydet niille sekä saimaannorppan pesät ja oleskeluluodot.” Saimaannorppaa koskeva muotoilu oli jo voimassaolevan luonnonsuojelulain perusteluissa, mutta liito-oravan osalta on kyse lisäyksestä, joka iskee vasten kasvoja sitä uudistuksessa monessa kohdassa mainittua tavoitetta, että siinä hyödynnetään tutkimustiedon lisääntymistä. Esimerkiksi lausuntopyyntönsä johdannossa sanotaan: ”Luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta ja Suomen luonnon monimuotoisuuden tilasta on saatu runsaasti uutta tietoa”. 47 §:n perusteluissa todetaan: ”Arvioinnin tulisi perustua ajankohtaiseen tieteelliseen tietoon, lain 7 §:ssä tarkoitettu varovaisuusperiaate huomioiden”, ja vastaava maininta tulee lisätä 48 §:n perusteluihin kohtaan, jossa puhutaan direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikan (alla LLP) koon määrittämisestä. Tutkimustiedon valossa pelkän pesäpuun ja sen kulkuyhteyksien nimittäminen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikaksi (alla LLP) on käsittämätöntä.

Korkein hallinto-oikeus on lausunut ratkaisussaan 26.10.2010 T 2840, että ”Euroopan yhteisöjen komissio on perustellussa lausunnossaan 2.4.2003 todennut muun ohella, että lisääntymis- ja levähdyspaikka on käsite, joka on määriteltävä yksinomaan biologisin perustein.” Direktiivin suojeleman LLP:n laajuus määräytyy siten sen mukaan, minkä suuruisella alueella voidaan tehdä esimerkiksi metsänkäsittelyä ilman, että liito-oravan esiintymistodennäköisyys alenee. Tällä kohdalla on luonnonsuojelulain uudistusta valmistelevien asiantuntemuksen taso pettänyt pahasti, joten yhdistyksemme viittaa lyhyesti kolmen suomalaistutkimuksen tuloksiin.

Reunasen tutkimusryhmän laajan, maisematasoon keskittyneen tutkimuksen tulosten mukaan kuusivaltaisen metsän pinta-ala on paras liito-oravan esiintymisen ennustaja siten, että sen osuuden

laskiessa alle 12,2 ha:n neliökilometriä kohden lajin esiintymistodennäköisyys laskee alle 50 %:n. (P. Reunanen, M. Mönkkönen, A. Nikula, E. Hurme & V. Nivala: "Assessing Landscape Thresholds for the Siberian Flying Squirrel". Ecological Bulletins, 2004, 277–286. Tutkimus käsitti kaikkiaan 40 000 km<sup>2</sup>:n suuruisen alueen, jolla tutkittiin liito-oravan esiintyminen n. 200 metsäalueella 230 000 hehtaarin alalla.)

Santangelin tutkimusryhmä tutki yhteensä 148 liito-oravan elinpiiriä. Näistä 53:n lähistöllä suoritettiin hakkuita siten, että sopivan elinympäristön määrä 200 metrin säteellä väheni keskimäärin 6,1 hehtaarista 3,0 hehtaariin ja 100 metrin säteellä 2,1 hehtaarista 0,7 hehtaariin. Tutkimuksessa havaittiin elinpiirin asuttuna säilymisen todennäköisyyden romahtaneen hakkuiden tuloksena tasolta n. 86–90 % tasolle 21–26 %. (Andrea Santangeli, Ralf Wistbacka, Ilpo K. Hanski & Toni Laaksonen: "Ineffective enforced legislation for nature conservation: A case study with Siberian flying squirrel and forestry in a boreal landscape", Biological Conservation 157 (2013) 237–244.)

Jokisen et al. tutkimuksessa tarkastelun kohteena olivat liito-oravalle sopivan, puolisolivan ja sopimattoman elinympäristön osuudet 150 metrin säteellä kaikkiaan sadassa kohteessa, joissa ELY-keskus oli määrittänyt sallitut hakkuut, ja näiden osuuksien vaikutus liito-oravan säilymiseen ko. alueilla. Tuloksista muodostettiin regressiomalli, jota voidaan karkeasti kuvata sanomalla, että liito-oravan LLP:n asuttuna säilymisen todennäköisyys prosentteina on samaa luokkaa kuin 150 metrin säteelle jäävän sopivan elinympäristön osuus. (M. Jokinen, S. Mäkeläinen & O. Ovaskainen: "'Strict', yet ineffective: legal protection of breeding sites and resting places fails with the Siberian flying squirrel". Animal Conservation 18 (2015) 167–175.)

LLP:n määrittely pesäpuuksi ja sen kulkuyhteyksiksi on tämän tutkimustiedon valossa avoin valtakirja lajin hävittämiselle Suomesta. Tieteellisen tiedon hyväksikäyttö merkitsee aivan toista suuntaa. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksessä 24.8.2009 nro 09/0455/2 todetaan: "Yli-intendentti Hanskin asiantuntijalausunnon perusteella, joka tältä osin vastaa jo ennen ympäristökeskuksen päätöstä käytettävissä olleita kirjallisuustietoja, liito-oravanaaras ei ilmeisestikään pysty lisääntymään eristyneissä [siis avoalueiden tai taimikoiden ympäröimissä] alle neljän hehtaarin suuruisissa metsälaikuissa. Tämän tutkimustiedon oikeellisuutta ei ole asiassa kiistetty." Vaikka KHO kumosi HaO:n päätöksen, se ei sinänsä kiistänyt em. käsitystä, vaan kyse oli siitä, ettei KHO hyväksynyt yksin Hanskin asiantuntijalausuntoa ratkaisun pohjaksi. Ratkaisussaan 26.10.2010 T 2840 oikeus viittasi "tämänhetkisen" tutkimustiedon riittämättömyyteen. Tämä tilanne on sittemmin täysin muuttunut, sillä Hanskin ilmaisema havaintojen puute on täydentynyt hakkuiden haittojen osoittamisella kahdessa laajassa, yllä mainitussa LLP-mittakaavan tutkimuksessa (Santangeli et al., Jokinen et al.).

Erikseen on syytä mainita Luonnontieteellisen keskusmuseon lausunto ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön metsänkäsittelyohjeluonnoksesta (Ilpo K. Hanski: Luonnontieteellisen keskusmuseon lausunto ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön ohjeluonnoksesta [3.2.2015]: "Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määrittäminen ja turvaaminen metsien käytössä" [2015]). Siinä esitetty LLP:n määrittely edustaa juuri niitä biologisia perusteita, joihin yksinomaan perustuen LLP tulisi määritellä. Liito-oravanaaraan lisääntymissyklin perusteella LLP:n ja liito-oravan elinpiirin välille ei voida tehdä eroa: Itsenäistyttyään nuoret liito-oravanaaraat siirtyvät pois syntymäalueeltaan ja valtaavat oman elinpiirin, jos ne löytävät sopivan metsäalueen, jota toinen naaras ei ole vallannut. Ne pysyvät samalla paikalla koko elämänsä. Naaraiden elinpiirit ovat kooltaan käytännössä aina yli kolme hehtaaria. (Naaraan elinpiirin koko on tyypillisesti 4–6 ha; ks. Ilpo K. Hanski: Liito-orava: Biologia ja käyttäytyminen [2016], s. 55.). Elinpiirillä on oltava pesäpaikkoja, ravintoa ja suojaa, jotta naaras on kevään tullen lisääntymiskykyinen. Naaras, joka ei

löydä sopivaa elinpiiriä, jolle asettua, ei lisääny. Täten liito-oravan lisääntymispaikka on naaraan elinpiiri, joka täyttää lisääntymiseen vaadittavat kriteerit ja jonka naaras hyväksyy. Lisääntymispaikkaa ei voida biologisin perustein erottaa elinkelpoisesta elinpiiristä, koska sellainen on välttämätön lisääntymiselle.

Jokinen on raportoinut omasta tutkimuksestaan myös julkaisussa Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkarajausten vaikuttavuus lajin suojelukeinona, Suomen ympäristö 33/2012. Suomen ympäristökeskus. Siinä aiempi ELY-keskusten suorittama LL-paikkojen rajaaminen todettiin tehottomaksi suojelukeinoksi, mutta luonnonsuojelulain uudistuksessa eivät näytä mitenkään heijastuneen ne kaksi pääsyttä, jotka tehottomuuden aiheuttivat: suurimmasta osasta LL-paikkoja ei viranomaisilla ole tietoja, ja viranomaisohjeiden mukaisesti toteutetut hakkuut johtavat yleensä eläimen häviämiseen. Luonnonsuojelulain 72a §:n ja ELYjen rajausveloitteen poistaminen – ts. pukin laittaminen kaalimaan vartijaksi – ei luonnollisestikaan ole parantanut tilannetta, eivätkä tuoreimmat metsänkäsittelyohjeet ole sopusoinnussa luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain kanssa (Liito-oravan huomioon ottaminen metsänkäytön yhteydessä. Neuvontamateriaali. Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö 2016). On ilmeistä, että Suomella ei liito-oravan osalta yksinkertaisesti ole luontodirektiivin 12 artiklan edellyttämää tiukkaa suojelujärjestelmää. Tämä on ko. lajin osalta se epäkohta, joka luonnonsuojelulain uudistuksella tulisi korjata.

Yksi vakava epäkohta ehdotetuissa 78 §:n perusteluissa on tapa, jolla niissä toistellaan KHO:n kantoja LLP:n laajuuden osalta sen sijaan että selkeytettäisiin tilannetta ja ohjattaisiin tulevaa laintulkintaa. Esimerkiksi suurta haittaa liito-oravan suojelulle aiheuttanut käsitys LLP:n pienialaisuudesta perustuu KHO:n päättelyyn tapauksessa 2003:38, että koska laissa ei ollut aiemmin korvaussäädöstä liito-oravan suojelun aiheuttamien taloudellisten menetysten osalta, LL-paikkojen ”tulisi lähtökohtaisesti olla pinta-alaltaan niin suppeita, ettei maanomistajalle saisi aiheutua kiellosta merkityksellistä haittaa.” Kanta näyttää perustuvan ympäristöministeriön jälkikäteisselityksiin, joista ei luonnonsuojelulain esitöissä ole jälkeäkään, eikä se saa tukea mistään asiaa koskevista tutkimuksista. Tällaisessa korvauksiin perustuvassa päättelyssä ollaan erittäin kaukana em. komission kannasta, jonka mukaan LLP:n määrittelyn tulee pohjautua lajin biologiaan. Tälle yllä mainitut tutkimukset tarjoavat nyt vankan pohjan. Se, ettei lakiluonnoksen perusteluehdotuksissa tartuta tähän ongelmaan ja ohjata laintulkintaa, on erittäin valitettavaa, mutta korjattavissa jatkotyöskentelyssä.

Täysin epäasiallisena on pidettävä 78 §:n perusteluissa (s. 184) olevaa vetoamista yllä mainittuihin metsänkäsittelyohjeisiin. Ne ovat monilta osin erittäin arveluttava julkaisu, joka ei monien muiden ongelmiensa ohella millään tavalla esimerkiksi hyödynnä tutkimustietoa juuri siitä asiasta, jota se on tarkoitettu säätelemään: metsänkäsittelyn vaikutuksesta liito-oravan esiintymiseen. Oma vakava epäkohtansa on, että ELY-keskuksetkin käyttävät, vailla mitään juridista perustaa, ko. ohjeita omien luonnonsuojelulain valvontaan liittyvien päätöstensä pohjana.

Edellä olevan perusteella voidaan valitettavasti todeta, että luonnos ei liito-oravan kohdalla toteuta omia suuria sanojaan lajisuojelun parantamisesta, vaan hukkaa tilaisuuden vähentää liito-oravan suojelua vaivannutta tulkinnanvaraisuutta ja epämääräisyyttä tutkimustiedon avulla.

Tällainen tilaisuus olisi myös ”esiintymispaikan” ja ”lisääntymis- ja levähdyspaikan” suhteen osalta. Se on herättänyt oikeuskirjallisuudessa keskustelua ja arvailua, ja se tulisi määritellä lain esitöissä ainakin jollain tavalla.

## 9 luku Vaihdanta, 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**

-

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

Kun otetaan huomioon yllä mainitut, Jokisen kuvaamat syyt sille, miksi liito-oravan ”tiukka” suojelujärjestelmä on todellisuudessa tehoton, selvilläolovelvollisuuden lisäksi tärkeä keino lisätä merkittävästi niin liito-oravan kuin monien muidenkin uhanalaisten lajien suojelua metsätaloudessa on selventää tuntuvasti valvoitteita niiden esiintymis-, lisääntymis- ja levähdyspaikkojen sekä pesäpuiden etukäteisen selvittämiseen ja koventaa laiminlyönnistä säädettyjä rangaistuksia. Tässä yhteydessä tulee myös poistaa 129.3 §:n maininta 78 §:n rikkomisen rangaistavuudesta vain tahallisenä tai törkeänä huolimattomuutena. Sen, että vastuu luonnon monimuotoisuudesta kuuluu perustuslain 20.1 §:n mukaan kaikille, on merkittävä jotain. Yhdessä 8 §:ään ehdotetun selvilläolon kanssa tämä vastuu tarkoittaa toimintatapojen muuttamista metsätaloudessa. Kovemmat rangaistukset eivät ole ihanteellinen tapa, mutta jokin tapa on löydettävä.

## **15 luku Muutoksenhaku**

-

## **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?

-

## 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?**

-

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

-

## Muut huomiot

**Muita huomioita esityksestä**

-

Sami Yli-Karjanmaa  
pj, Keskisen Suomen liito-oravayhdistys ry