



HE 76/2022 vp
Ympäristöjuristi Matti Kattainen
Suomen luonnonsuojeluliitto
MmV 31.5.2022

HE 76/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää luonnonsuojelulain uudistusta erittäin tarpeellisena. Kannatamme lain hyväksymistä eduskunnassa.

Lakiesitys ei riitä luontokadon pysäyttämiseen, esitämme sen viimeistelyyn seuraavia tehostamistoimia.

Yhteenveto luonnonsuojeluliiton jostain ehdotuksista jatkovalmistelulle;

1. Luontotyyppisuojelelun suojelu on palautettava aikaisemman ehdotuksen mukaiseksi
2. Pakollinen ekologinen kompensatio vapaaehtoisen kompensaation sijaan
3. Valtakunnallisten rekisteröityjen yhdistyksen muutoksenhakuoikeus palautettava ehdotukseen

Yksityiskohtaiset perustelut

1 luku Yleiset säännökset

3 § Määritelmät

Biologisen monimuotoisuuden määritelmän lisäys on paikallaan, mutta siihen kannattaa lisätä geodiversiteettiä.

Selvilläolo

Vastustamme jyrkästi lausuntovaiheessa mukana olleen selvilläolovaatimuksen poisjättämistä. Se heikentää monien muiden pykälien toimeenpanoa.. Huomattakoon, että toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuus on osa ympäristöoikeuden yleisiä oppeja ja vahvistettu mm. ympäristönsuojelulain 6 §:ssä.

6 Luku Luonnonsuojelualueet

43 § Luonnonsuojelualueet ja niiden perustamisedellytykset

Esitämme ennallistamiskelpoisuuden lisäämistä perusteluihin.

Kaivoslain rajapinta

Kaikki suojelualueet tulee turvata malminetsinnältä – sekä uudet että vanhat, valtion ja yksityiset. Koska on ilmeistä, ettei TEM pysty kaivoslaissa tätä asiaa käsittelemään, siitä tulee säätää nyt LSL:ssä.

57 § Luonnonsuojelualan hoito- ja käyttösuunnitelma

Hoito- ja käyttösuunnitelmista olisi tärkeä tehdä päätös, jota ympäristöjärjestöt voisivat oikeudellisesti valvoa yleisen ympäristöön liittyvän edun kannalta. Se hillitsisi esimerkiksi luonnolle liian raskaan virkistyskäytön rakenteita.

61 § Yksityisen luonnonsuojelualan lakkauttaminen ja rauhoitusmääräysten lieventäminen sekä

62 § Valtion luonnonsuojelualan lakkauttaminen

Jos suojelualan lakkauttaminen ylipääntänsä mahdollistetaan, niin sen riman tulee olla esitetyllä tavalla korkealla. Siinä vielä erittäin *tärkeä yleinen etu* pitäisi korvata erittäin tärkeällä *yleisellä tarpeella*. Tämä kynnys on vielä korkeampi, ja käytössä mm. kaivoslaissa. Yleisenä etuna oikeuskirjallisuudessa ja voimassa olevan kaivoslain esitöiden mukaan voidaan pitää esimerkiksi paikallisia tai alueellisia lyhytaikaisia myönteisiä tai pitkäaikaisia työllisyysvaikutuksia. Yleisen edun mukaiselta hankkeelta ei myöskään edellytetä yleisen tarpeen mukaista yhteiskunnallista välttämättömyyttä, joten kynnys luonnonsuojelualan lakkauttamiseksi tai rauhoitusmääräysten lieventämiseksi voisi täytyä hankkeiden tai suunnitelmien kohdalla, joita ei voida paikallisesti tai alueellisesti korvata muilla vastaavilla hankkeilla tai suunnitelmilla ja ne hyödyttävät luovat positiivisia taloudellisia alueellisesti tai paikallisesti.

Lakkauttamis- ja lieventämiskynnys on liian alhainen sillä valtion luonnonsuojelualan pysyvyys ja valtakunnallinen merkitystä ja sisältämien luontoarvojen ainutkertaisuutta ei voi heikentää alue- tai paikallisaloudellisten hyötyjen takia. Kynnyksen mataluus on ongelmallinen myös ympäristöperusoikeuden tehokkaan toteutumisen näkökulmasta suhteessa elinkeinon vapauteen ja omaisuuden suojaan (esim. PeVL 55/2018 vp).

7 luku Luontotyyppien suojelu

Luontotyyppien suojelu on kaiken A ja O, koska luontotyypit ovat välttämättömiä niillä esiintyvillä lajeillekin. Luontotyyppisuojaus on ollut nykyisin suurin heikkous. Siksi uhanalaisten luontotyyppien parempi ”huomioon ottaminen” oli tämän lakiuudistuksen luonnosvaiheen suurin edistysaskel. Nyt pykälää on heikennetty vaarallisella tavalla.

65 § Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen

Uhanalaisten huomioon ottamisen kynnystä ei saa nostaa lausuntokierroksen jälkeen nyt esitetyllä tavalla, koska pykälästä on tulossa vesittynyt ja julistuksenomainen. Pääongelma on, että vastinkappaleita uhanalaisten luontotyyppien käytännön ”huomioon ottamiselle” useissa muissa laeissa ei todellisuudessa ole. Siksi luonnonsuojelulaista olisi tärkeää lähettää selvä viesti muihin lakeihin ja prosesseihin uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamisen vaatimuksella.

Näistä syistä pykälään tulee palauttaa lausuntokierroksen muotoilu:

Myönnettäessä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa (621/2011) tarkoitettua kullanhuuhtonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa, luvan myöntävän viranomaisen on otettava huomioon 65 §:ssä tarkoitettut uhanalaiset luontotyypit. Lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten lupaharkinnassa on otettu uhanalaiset luontotyypit huomioon. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon 65 §:ssä tarkoitettut uhanalaiset luontotyypit.

Lisäksi soveltamisalaan tulee lisätä myös ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset ja metsänkäyttöilmoitukset sekä MRL:n katu- ja puistosuunnitelmat, rakennus-, toimenpide- ja maisematyöluvat.

66 § Suojellun luontotyypit

Luonnonsuojelulain rajauspäätöspykälä on ollut pitkälti kuollut kirjain ja ongelmallinen yleisen selvillävelvoitteen näkökulmasta, koska ELY-keskukset eivät ole saaneet tehtyä luontotyyppien rajauspäätöksiä voimavarojen vähäisyyden takia. Tähän pitäisi asettaa niille jyrkempiä velvoitteita ja parantaa niiden voimavaroja.

Joissakin tapauksessa kaikki kohteet ovat tärkeitä vaikka ne olisivat heikentyneitäkin. Luontotyyppisuojelelun edellytyksenä tulee olla luonnontilaisuuden lisäksi luonnontilan kaltaisuus sekä ennallistamispotentiaali. Monissa luontotyypeissä luonnontilaisuus on mahdollista palauttaa ennallistamisella, mistä saadaan koko ajan lisää kokemusta.

Meriajokaspohjien ja näkinpartaispohjien suojelu on Luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan parempi tehdä vesilain puolella. ELY-keskusten rajauspäätökset ovat liian epävarma ja hidas menettely. Suojelu suoraan lain nojalla on perusteltua ympäristöoikeuden yleisen selvilläolovelvollisuuden tehokkaan toteutumisen ja luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta. Luonnonsuojelulain uudistuksen yhtenä tärkeimpänä tavoitteena on ollut päätöksenteon

tietopohjan vahvistamiseen. Mahdollisuus poiketa vesiluontotyyppien suojelusta tulisi tapahtua lupaviranomaisen päätöksellä. Menettely turvaisi myös maanomistajien omaisuuden suojan perustuslain edellyttämällä tavalla.

Suojeltujen luontotyyppien luetteloa pitää täydentää myös metsälain puolella ainakin varpukorvilla ja korpirämeillä.

On erittäin tärkeää turvata luontotyytit myös niiden reunoilta ja valuma-alueelta tulevilta vaaroilta.

8 luku Eliölajien suojelu

70 § Soveltamisala

”Eliöitä” olisi taksonomisesti oikeampi ja kattavampi sana kuin ”eläin- ja kasvilajeihin”.

Kalojen siirto kalastuslakiin veisi mahdollisuudet ”ottaa huomioon” niiden elinympäristöjä. Huomattakoon, että MMM ei ole saanut aikaan edes ankeriaan (maailmanlaajuinen CR-laji) rauhoitusta koko vuodeksi.

72 § Eläinlajien rauhoitus

Pesien suojaa pitää parantaa. Esimerkiksi koloon tai risupesään voi pesiä eri lajeja eri vuosina, ja että paraskin pesä voi olla välivuosina tyhjä (esimerkiksi sään, ravintotilanteen, häirinnän tai onnettomuuksien takia). Soveltamisalaan tulee kuulua myös esimerkiksi sääksen tekopesät – linnulle ei ole merkitystä sillä kuka pesän on tehnyt.

75 § Pesäpuiden suojelu

Suurten petolintujen lajiluettelo ei ole ajan tasalla. Niiden pesäpuun tulee olla rauhoitettu jo ensimmäisenä käyttövuotenaan – muuten ei tule muitakaan vuosia.

77 § Uhanalaiset lajit

Uhanalaisten lajien ”huomioon ottamisen” pykälästä on tullut nyt julistuksenomainen. Se tulee palauttaa lausuntovaiheen muotoon:

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. Ympäristöministeriö laatii ehdotuksen asetuksen tarkistamisesta viimeisimmän Suomessa esiintyvien lajien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella viimeistään kahden vuoden kuluessa sen valmistumisesta. Myönnettäessä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa tarkoitettua kullanhuuhdonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa, luvan

myöntävän viranomaisen on otettava huomioon 1 momentissa tarkoitetut uhanalaiset lajit. Lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten lupaharkinnassa on otettu uhanalaiset lajit huomioon. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon 1 momentissa tarkoitetut uhanalaiset lajit.

Lisäksi soveltamisalaan tulee lisätä myös ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset ja metsänkäyttöilmoitukset sekä MRL:n katu- ja puistosuunnitelmat, rakennus-, toimenpide- ja maisematyöluvat.

Lajeissa tulee ottaa huomioon myös kansainvälisesti uhanalaiset läpimuuttajat, kuten allihaahka.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Työryhmästä lähteneessä pohjassa kompensaatiovelvoite poikkeusluville on vaihtunut vapaaehtoiseen kompensaatioon. Hallituksen esityksessä aikataulu on myöhentynyt siten, että kompensoinnin pilotointi on ensin suoritettava loppuun. Meidän näkemyksemme on, että myös pakollinen kompensaatio poikkeuslupiin tulisi lisätä lakiin.

Hyvittämisen kriteereissä olisi vaatimuksena oltava, että uhanalaiseen luontotyyppiin tai lajin elinympäristöön kohdistuva heikennys on hyvittävä saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin kohdistuvien toimenpitein siten, että heikennyksestä huolimatta suojelutaso paranee. Tavoitteena tulisi siis olla nettoposiitivisuus hyvityksen jälkeen.

Hyvittävän toimenpiteen korvaussuhde heikennykseen olisi pääsääntöisesti oltava >10. Tästä tulee säätää asetuksella. Vain niissä tapauksissa, kun kompensoitava luontoarvo ei ole uhanalainen ja hyvitykset on tuotettu täysimääräisesti etukäteen voisi korvaussuhde olla 1:10.

103 § Hyvittämisen kriteerit

Ekologisen kompensaation tarkoituksena ja ydinajatus on turvata luonnon monimuotoisuuden kokonais heikentämättömyys. 103 § 2 momentin mahdollisuus hyvittää heikennys like to like-periaatteen vastaisesti **vastaavan**, yhtä uhanalaisen tai uhanalaisempaan luontoarvoon kohdistuvien toimenpitein vaarantaa ekologisen kompensaation tarkoituksen toteutumisen ja johtaa usean hyvitystoimenpiteiden seurauksena luonnon monimuotoisuuden heikentymiseen.

Luontoarvon menetystä, jota ei voida luonnontieteellisestä syystä hyvittää hyvittämistoiminpitein pitäisi rajata vapaaehtoisen kompensaation ja tulevaisuudessa mahdollisen pakollisenkin kompensaation ulkopuolelle. Yhden luontoarvon hyvittäminen toisella luontoarvolla johtaa useiden hyvittämistoiminpiteiden seurauksena luonnon monimuotoisuuden heikentymiseen.

Luonnonsuojelulain 1 §:n tavoitteen ja 3 §:n luonnon monimuotoisuuden määritelmän näkökulmasta luontoarvo, jota ei voida luonnontieteellisestä syystä hyvittää tulisi hyvittämistoiminpiteiden sijaan saattaa suojelutoimenpiteiden piiriin, eikä ehdotuksen mukaisen heikennyksen kohteeksi. Ehdotuksessa ei ole myöskään arvioitu millä tavalla viranomainen voisi arvioida vastaavan luontoarvon olemassaolon kriteerejä. Hyvittämisen soveltamisalan ulottamiselle vastaaviin luontoarvoihin ei ole osoitettu myöskään luonnontieteellistä perusteita lakiluonnoksessa.

Heikentämistoiminpiteet voisivat kohdistua myös alueellisesti epätasa-arvoisesti eri alueiden välillä, koska hyvittämistoiminpiteiden kohdistumista ei hallinnoida mitenkään viranomaismenettelyissä.

Vapaaehtoisen ekologisen kompensaation hyvittämistoiminpiteiden kohdistuminen eri luontoarvoon kuin heikentämistoiminpiteet on ongelmallinen myös perusoikeuksien yhteensovittamisen näkökulmasta. Ehdotuksen soveltamisala johtaisi korvaamattomien luontoarvojen laillistettuun heikentämiseen luontoarvojen kohdalla, jotka vaatisivat tiukempaa suojelua ympäristöperusoikeuden tehokkaan toteutumisen näkökulmasta.

15 luku Muutoksenhaku

136 § Muutoksenhaku

Aikaisemmista luonnosversioista poiketen luonnoksessa on rajattu pois valtakunnallisten rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeus. Valtakunnallisten rekisteröityjen yhdistysten valitusoikeus olisikin kuitenkin tarpeellista palauttaa lakiin, jotta voidaan turvata kansalaisten perustuslaillinen oikeus vaikuttaa ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon tehokkaasti. Alueellisilla ja paikallisilla järjestöillä ei ole resursseja valvoa luonnon etua kattavasti eri muutoksenhakua vaativissa tilanteissa. Paikalliset ja alueelliset toimijoihin kohdistuva laillinen tai laitton vaikuttaminen voi jossain tapauksissa aiheuttaa pelkoa käyttää muutoksenhakuoikeutta lain tarkoittamalla tavalla. Edellä mainituissa tapauksissa vain valtakunnallisten yhdistysten valitusoikeus voi tehokkaasti turvata muutoksenhaun luonnonsuojelulain, perustuslain ja Århusin ympäristösopimuksen tarkoittamalla tavalla.

Biodiversiteettistrategian tulisi olla valituskelpoinen ainakin ympäristöjärjestöille kuten ilmastolain luonnoksen 22 §:ssa.

Hoito- ja käyttösuunnitelmista olisi tärkeä tehdä päätös, jota ympäristöjärjestöt voisivat oikeudellisesti valvoa yleisen ympäristöön liittyvän edun kannalta. Se hillitsisi esimerkiksi luonnolle liian raskaan virkistyskäytön rakenteita. Hoito- ja käyttösuunnitelmien perusteella toteuttavilla toimenpiteillä, joista ei ole kaikissa tapauksissa valintamahdollisuutta, on merkittävä vaikutus luonnon monimuotoisuuden suojeluun toteutumiseen. Lisäksi ellei tällaista varaventiiliä ole, ympäristöjärjestöt joutuisivat käyttämään hankalampia oikeuskeinoja, kuten vireillepanoja, oikeuskansleria tai kanteluja komissiolle.

Ympäristöoikeutta koskevat valitukset tulisi keskittää Vaasan hallinto-oikeuteen osaamisen ja asiantuntemuksen kerryttämiseksi.

137 § Valitus muun lain nojalla tehdystä päätöksestä

ELY-keskuksen lisäksi valitusoikeus olisi syytä olla ympäristön yleistä etua valvovilla ympäristöjärjestöillä.

LIITÄNNÄISLAIT

Metsälaki

Metsälain avaaminen on välttämätöntä, koska metsätalous on nyt luontokadon suurin syy.

Metsälain 10 §:ään tulee lisätä ainakin:

f) varpukorvet, joiden ominaispiirteitä ovat erirakenteinen kuusivaltainen puusto sekä vaihtelevan varpukasvillisuuden vallitsevuus; sekä

g) korpirämeet, joiden ominaispiirteenä on erirakenteinen yleensä mäntyvaltainen puusto sekä metsä- ja suovarpujen vallitsevuus;

Metsälain 10 §:n kohteiden pienialaisuuden ja selvärajaisuuden vaatimukset on poistettava. Lisäksi Metsäkeskuksen tulkintasuosituksukset ovat vuodesta 2004 lähtien vaikuttaneet metsälakikohteiden tulkintaan ja rajauksiin asettaen niille tiukempia vaatimuksia kuin mitä laista suoraan seuraa. Nämä supistukset, jotka ovat kolmannes Metso-ohjelman laajuudesta, tulee peruuttaa.

Katsomme, että kesähakkuista koskevan tuomion 4.3.2021 yhdistetyssä asiassa C-473/19 ja C-474/19 toimeenpano vaatii toimeenpanotoimia metsälain puolella (rajoitusalueet ja -ajat sekä menettelyt).

Metsästyslaki

Metsästyslaki on pahasti vanhentunut, jo lähes 30 vuotta vanha. Sen uudistaminen on kiireellistä. Esimerkiksi uhanlaiset lajit on aika rauhoittaa.

Kalastuslaki

Ks. kommenttimme lajisuojelulukuun.

Vesilaki

Fladojen, kluuvijärvien ja kalkkilampien 10 hehtaarin rajausta on keinotekoinen ja pitää poistaa. Yleensä mitä suurempi luontotyyppi on, sitä arvokkaampi se on ja siellä on myös enemmän lajeja ja niiden yksilöitä.

Ei ole mitään perusteita jättää purojen, norojen, lampien ja pienten järvien suojaa Lapissa muuta maata heikommaksi. Tämä Lappia koskeva poikkeus on aika poistaa.

Meriajokaspohjien ja näkinpartaispohjien suojelu tulee tehdä vesilain puolella. Niitä ei pidä jättää ELY-keskusten luonnonsuojelulain mukaisten rajauspäästösten varaan, koska niiden voimavarat ovat riittämättömät niitä tekemään.

Kaivoslaki

Malminetsintäkielto tulee ulottaa myös lakiehdotuksen 34 ja 44 §:n mukaisille jo voimassa olevan luonnonsuojelulainsäädännön mukaan perustetuille ja tuleville alueille (Euroopan unionin Natura

2000-verkosto, kansallispuistot, luonnonpuistot, muut valtion luonnonsuojelualueet ja yksityiset luonnonsuojelualueet). Malminetsintäkieltoa tulee laajentaa edellä esitetyn mukaisesti ehdotuksesta koskemaan kaikkia luonnuonsuojelualueita laajasti lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi, koska malminetsinnällä ja kaivostoiminnalla on samanlaiset haitalliset vaikutukset ja riskit luonnonsuojelualueiden tarkoituksen toteutumiseen niiden säädösperustasta huolimatta.

Malminetsintäkielto luonnonsuojelualueilla tulee lisätä myös kaivoslain (621/2021) 7 § 2 momentin mukaisiin etsintätyön kieltoihin lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selvyyden vuoksi.

Eläinten hyvinvointilaki

On tärkeää, että luonnonvaraisten eläinten hoitoketjut ja neuvonta saadaan kuntoon. Lakiluonnoksessa oleva *eläinten itseisarvo* tulee ottaa myös luonnonsuojelulakiin tai ainakin sen perusteluihin.

Lisätietoja

- Liittohallituksen puheenjohtaja Harri Hölttä
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, puh. 044 7785013, matti.kattainen@sll.fi
- toiminnanjohtaja Tapani Veistola, p. 0400 615 530, tapani.veistola@sll.fi
- ekologinen kompensatio ympäristöpäällikkö Paloma Hannonen, p. 050 532 3219, paloma.hannonen@sll.fi