

Ympäristövaliokunnalle

ASIA: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp), kuulemistilaisuus 2.6.2022

Tässä lausunnossa tarkastelen luonnonsuojelulakiluonnoksen sisältöä uhanalaisten luontotyyppien suojelun näkökulmasta. Määrittelen hallinnollisen luontotyyppikäsitteen ekologian näkökulmasta, minkä jälkeen käyn läpi Suomen luontotyyppien nykytilaa ja luontotyypeihin kohdistuvia uhkia. Esittelen luontotyyppien suojelun erityisiä vaateita, teen katsauksen lakiluonnoksen suojelukeinovalikoimaan luontotyyppien osalta ja nostan esiin lakiluonnoksen vahvuuksia ja heikkouksia.

Lakiluonnoksessa määritellään **luontotyyppiä** rajattavissa oleva maa- tai vesialue, jolla vallitsevat samankaltaiset ympäristöolot sekä luonteenomainen kasvi- ja eläinlajisto (3§). Ekologian tieteenalalla vastaava termi on **ekosysteemi** eli yhtenäisellä alueella elävien, toisiinsa vuorovaikutussuhteessa olevien eliöiden ja elottoman ympäristön muodostama kokonaisuus. Suomen luontotyyppien uhanalaisuuden arvioinnin pohjana oleva IUCN-menetelmä perustuu ekosysteemikäsitteelle (Keith ym. 2013). Luontotyyppille luonteenomaisella lajistolla tarkoitetaan **lajiyhteisöä** eli usean lajin eliöryhmää, joka esiintyy yhdessä muodostaen toiminnallisen kokonaisuuden. Tämä yhteinen esiintymispaikka on **elinympäristö**; paikka, jossa eliö elää ja jonka se vaatii elinpiiriikseen. Eri lajit voivat jakaa saman elinympäristön, muodostaa lajiyhteisön ja olla osa samaa ekosysteemiä.

Luonnon monimuotoisuus ilmenee paikallisesti ja siihen vaikuttavat sekä elolliset (eliöihin liittyvät) että elottomat eli ympäristötekijät. Erilaisia ekosysteemejä, joita ympäristöhallinnossa kutsutaan luontotyypeiksi, on valtavasti; yksistään Suomessa on luetteloitu 388 luontotyyppiä (Kontula & Raunio 2018). **Koska luontotyyppien suojelu kohdentuu luonnon elollisiin ja elottomiin tekijöihin kokonaisuutena, se on erittäin tehokas keino turvata luonnon monimuotoisuutta.** Luontotyytit tarjoavat elinympäristöjä useille lajeille ja luontotyyppien suojelu säilyttää lajienvälisten vuorovaikutusten kirjoa sekä näille rakentuvia ekologisia prosesseja ja ekosysteemipalveluja (esim. pölytys, ravinteiden kierto, hiilen sidonta).

Viimeisimmän luontotyyppien uhanalaisuusarvion (Kontula & Raunio 2018) mukaan **lähes puolet (48 %) Suomen luontotyypeistä on uhanalaisia. Lisäksi tilan arvioitiin heikkenevän entisestään yli puolella (56 %) kaikista luontotyypeistä.** Uhanalaistumisen taustalla on maankäytön tehostuminen ja sen seurannaisilmiöt. Tärkeimmät uhanalaistumisen syyt ovat metsien uudistamis- ja hoitotoimet, ojitus, pellonraivaus, rakentaminen ja vesien rehevöityminen. Ilmastonmuutos on nouseva tulevaisuuden uhkatekijä. Uhanalaisuuden syyt vaihtelevat luontotyypeittäin, ja luontotyytit ovat uhanalaisempia Etelä-Suomessa verrattuna Pohjois-Suomeen. Heikoin tilanne on perinnebiotoopeissa eli niittyjen ja luonnonlaidunten joukossa: kaikki perinnebiotoopit ovat uhanalaisia. Metsät ovat toiseksi uhatuimpia: 76 % metsäluontotyypeistä on uhanalaisia. Myös Itämeren rannikon ja soiden luonto on uhattua (rannikoluontotyypeistä 58 % ja suoluontotyypeistä 54 % uhanalaisia). (Kontula & Raunio 2018.)

Suomen luonto köyhtyy ihmistoiminnan vuoksi, ja nykyinen lainsäädäntö ja käytännön toimet eivät ole kyenneet estämään tätä. **Luontotyyppien suojelua on tarpeen tehostaa.** Suunnitelmallisesti toteutettu luontotyyppien suojelu edistää merkittävästi myös lajisuojelua (Raatikainen ym. 2017). Suojelutoimien tehokkaassa kohdentamisessa ajantasainen seurantatieto, toimivat tietojärjestelmät ja tietoon pohjaava suojelusuunnittelu ovat avainasemassa. Toimiva luontotyyppisuojaus tukee kansainvälisten suojelutavoitteiden saavuttamista, sillä globaalia monimuotoisuuskatkoa ajaa maankäytöstä johtuva ekosysteemien heikkeneminen (IPBES 2019). Voimassa olevan luonnonsuojelulain (20.12.1996/1096) osa-alueista luontotyyppien suojelu tarvitsee kaikkein selkeimmin kehittämistä ja uusia keinoja.

Luontotyyppien suojelu edellyttää järjestelmäajatteluun perustuvaa, ekologisia kokonaisuuksia painottavaa näkökulmaa. YK on peräänkuuluttanut ekosysteemilähestymistapaa osana biologista monimuotoisuutta koskevaa yleissopimusta vuodesta 1995 alkaen. Ekosysteemilähestymistavalla tarkoitetaan maa-alueiden, vesistöjen ja elollisten luonnonvarojen integroitua hoitoa, joka edistää niiden suojelua ja kestäväää käyttöä tasavertaisesti (CBD 2010). Luontotyyppien suojelussa tämä tarkoittaa laajan keinovalikoiman suunnitelmallista hyödyntämistä ja luontotyypeihin kohdistuvien nykyisten ja tulevien uhkien huomiointia. **Yksi tapa suojella ei sovi kaikille luontotyypeille, koska ne eroavat ekologiaaltaan ja uhkiltaan.**

Maankäytön osalta eri sektorien luontotyypeille asettamia paineita olisi tarkasteltava yhdessä, ottaen huomioon ilmastomuutoksen mahdolliset vaikutukset.

Ekosysteemilähestymistavan tarve konkretisoituu pienten virtavesien suojelun esimerkin avulla. Suomen virtavesityypeistä 44 % on uhanalaisia (Etelä-Suomessa 69 %; Kontula & Raunio 2018). Kuten muutkin vesistöt, virtavedet ovat kokonaisuuksia, joissa uoma ja valuma-alue ovat sidoksissa toisiinsa. Valuma-alueen ojitamisen aiheuttama rehevöityminen ja humusaineiden päästöt uhkaavat pienten virtavesien laatua ja lajiyhteisöjä. Virtavesien monimuotoisuuden suojelu vaatii kuitenkin myös muita toimia. Pienten virtavesien lajiyhteisöt ovat riippuvaisia rantametsistä esimerkiksi veteen putoavien lehtien mukanaan tuoman energialisän kautta. Kytkös on kaksisuuntainen, sillä rantametsien ravintoverkot hyötyvät pienvesistä. Esimerkiksi aikuistuvat vesihyönteiset ovat ravintoa rannan padoille. Suorat ja epäsuorat ihmisvaikutukset, mm. metsänkäsittely ja vieraslajien leviäminen, heikentävät virtavesien ja ympäröivien metsäekosysteemien yhteyttä. Koska monet pienvedet ovat olleet puutteellisesti suojeltuja, lakiluonnoksen sisältämä vesilain mukaisen eräiden vesiluontotyyppien suojelun (2. luku 11§, 27.5.2011/587) laajentaminen yhdessä luonnonsuojelulain kanssa on merkittävä edistysaskel. Pykälän soveltamisessa tulisi huomioida, että luonnontilan vaarantaminen koskee ekologista kokonaisuutta eikä pelkkää puroumaa.

Sosioekologinen eli ihmisten ja luonnon välistä yhteyttä korostava lähestymistapa korostuu eräiden luontotyyppien suojelussa. Suomen uhanalaisimmat luontotyypit ovat perinnebiotooppeja, joista 95 % on äärimmäisen uhanalaisia. Perinnebiotoopit ovat lajistollisesti erittäin monimuotoisia, ja joka neljäs Suomen uhanalainen laji elää perinnebiotoopeilla (Hyvärinen ym. 2019). Perinnebiotooppien luontoarvoja ylläpidetään luonnonhoidon keinoin, eli ne vaativat ihmistoimia säilyäkseen. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki ei juuri tarjoa keinoja perinnebiotooppien suojeluun, koska se painottaa ihmistoiminnan poissulkevaa suojelua. Lakiluonnos mahdollistaa perinnebiotooppien suojelu- ja hoitotoimet urauurtavalla tavalla. Luvussa 4 kuvattu luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja hoitoon tarkoitettu avustus (20§) ja tuki (21§) ovat merkittäviä edistysaskelia, jotka parantavat perinnebiotooppien luonnonsuojelullista asemaa, avartavat suomalaisia suojelukäytänteitä ja auttavat parantamaan heikentyneiden luontotyyppien tilaa. Termistön yhteneväisyyden vuoksi olisi hyvä puhua perinnebiotoopeista perinneluontotyyppien sijaan (50§).

Maankäyttösektoreittain jakautunut lainsäädäntö haastaa luontotyyppien suojelua. Metsät ovat tärkein uhanalaisten lajien elinympäristö Suomessa (Hyvärinen ym. 2019), ja metsien käyttö on uhanalaisten luontotyyppien ja lajien tilaan merkittävimmin vaikuttava yksittäinen tekijä (Kontula & Raunio 2018). Pinta-alassa mitattuna metsät ovat laajin luontotyyppiryhmämme, joten niiden asema Suomen luonnon suojelussa on keskeinen. Metsiin sitoutuu merkittäviä luontoarvoja ja arvokkaita luonnonvaroja, ja ne ovat ristiriitaisten maankäyttöpaineiden kohteena. Metsien käyttöä säädellään metsälain, luonnonsuojelulain ja vesilain kautta. Lait eroavat toisistaan tavoitteiltaan ja muodostavat tässä suhteessa toisiaan täydentävän mutta osin ristiriitaisen kokonaisuuden. Metsäisten luontotyyppien suojelutason parantamista olisi perusteltua edistää johdonmukaisesti ja kokonaisuutena kaikissa kolmessa laissa. Kuitenkin metsälain sisältö, ml. erityisen tärkeät elinympäristöt (10§, 20.12.2013/1085), säilytetään luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä ennallaan, mikä on ongelmallista uhanalaisten metsäluontotyyppien suojelun kannalta.

Kokonaisuutena luonnonsuojelulain uudistus tuo monia parannuksia luontotyyppisuojeleluun. Monet uhanalaiset luontotyypit ovat tähän asti olleet kokonaan lainsuojattomia tai puutteellisesti suojeltuja, mikäli niitä ei ole sisällytetty lakeihin EU-direktiivien nojalla. Lakiluonnoksessa kuvattu kolmijako uhanalaisiin luontotyypeihin (64§), suojeltuihin luontotyypeihin (66§) ja tiukasti suojeltuihin luontotyypeihin (67§) esittelee kaksi täysin uutta luontotyyppisuojeleluun työkalua (64§ ja 67§) ja laajentaa jo aiemmin käytössä ollutta suojeltujen luontotyyppien esiintymien rajausten menettelyä (66§). Erinomaisia keinoja uhanalaisten luontotyyppien aseman parantamisessa ovat myös jo aiemmin mainittu luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja hoitoon tarkoitettu avustus (20§) ja tuki (21§) sekä vapaaehtoisen ekologisen kompensaation käyttö tilanteissa, joissa toimija hyvittää aiheuttamansa luontoarvojen heikennyksen ennallistamisen, luonnonhoidon tai pysyvän suojelun keinoin (101§, 102§). Samoin on hyvä, että uhanalaisen luontotyyppien esiintyminen ja suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen mainitaan luonnonsuojelulain perustamisen edellytyksenä (43§).

Valittujen luontotyyppien säätäminen uhanalaisiksi valtioneuvoston asetuksella on tarpeellinen uudistus (64§). Tämä selkeyttää uhanalaisten luontotyyppien oikeudellista asemaa ja painoarvoa. Uhanalaisten luontotyyppien huomiointi maankäytön suunnittelussa on ensisijaisen tärkeää niiden suojelutason parantamiseksi, mutta tätä on ollut vaikeaa tehdä esimerkiksi kaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa, koska

uhanalaisilta luontotyypeiltä on puuttunut lainsäädännöllinen asema. Lakiluonnoksen 65§ uhanalaisen luontotyyppin huomioon ottamisesta lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä korjaa tätä puutetta, mutta jää nykymuodossaan heikoksi suojelukeinoksi. **Huomioonottovelvoitetta (65§) sovelletaan muun lainsäädännön kautta, ja näissä uhanalaisten luontotyyppien asemaa ei huomioida vastaavalla tavalla.** Epäselvää on myös, missä määrin valtioneuvoston asetuksella määriteltävä uhanalaisten luontotyyppien listaus voi erota Suomen luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin tuloksista (64§). Yhdessä uudet pykälät (64§ ja 65§) ovat kuitenkin askeleita kohti uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamista.

Luontotyyppiesiintymien rajausta suojeluun on vahva ja yksiselitteinen suojelukeino (66§). Tämä jo aiemmin käytössä ollut viranomaispäätökseen perustuva kohdekohtainen menettely kohdistuu kolmeentoista erikseen määriteltyyn uhanalaiseen luontotyyppiin. Voimassa olevassa laissa mainittujen suojeltujen luontotyyppien listaa on lakiluonnoksessa (66§) täydennetty, samalla kun on korjattu suojeltujen luontotyyppien määrittelyssä ja rajauskäytännöissä havaittuja epäkohtia. Rajauspäätöksellä suojeltujen luontotyyppien lisäksi lakiluonnokseen on uutena suojelukeinona otettu tiettyjen uhanalaisten luontotyyppien tiukka suojelu (67§), jonka nojalla kaksi erittäin harvinaista luontotyyppiä asetetaan heikentämiskieltoon. Tämä suojelukeino on tehokas mutta sen soveltaminen on erittäin rajallista. Sekä suojeltujen luontotyyppien (66§) että tiukasti suojeltujen luontotyyppien (67§) kohdalla poikkeusluvan hakeminen on mahdollista perustelluista syistä (68§). **Toivottavaa on, että pykälien 66§ ja 67§ nojalla suojeltujen kohteiden osalta pyritään ekologisten kokonaisuuksien huomioonottoon ekosysteeminäkökulman avulla.**

Luonnonsuojelulain uudistamiseksi tehdyt ehdotukset ovat oikeansuuntaisia ja auttavat parantamaan luonnonsuojelun vaikuttavuutta muuttuvassa ilmastossa ja muuttuvissa ympäristöolosuhteissa. Kyseessä ei kuitenkaan ole kokonaisuudistus, vaan laki säilyy yleisluonteisuudestaan huolimatta soveltamisalaltaan suppeana erityislakina. **Ongelmaksi uhanalaisten luontotyyppien suojelun näkökulmasta jää se, että niihin liittyvä maankäytön sääntely jatkossakin pirstoutuu useaan eri lakiin, joissa luontotyyppien painoarvo on vähäinen (erityisesti metsälaki, vesilaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, ympäristönsuojelulaki, kaivoslaki ja maa-aineslaki).** Lainsäädännöllistä johdonmukaisuutta ja luonnonsuojelulain tavoitteiden täytäntöönpanoa tukisi uhanalaisten luontotyyppien parempi huomiointi erityisesti kaavoituksessa ja ympäristöluvituksessa. Luontoarvojen heikentämisen ehkäisemisessä ja korjaamisessa oleellinen on lakiluonnoksen määritelmä luontovahingosta (3§, uusi pykälä). Luontovahingon määritelmä on sisällöllisesti yhtenevä voimassa olevan luonnonsuojelulain 5a§:n kanssa ja se turvaa Natura-verkoston kohteita, luonto- ja lintudirektiivin lajeja sekä rauhoitettuja lajeja myös muiden lakien soveltamisaloilla. Luontotyyppisuojelelun vahvistamiseksi luontovahingon määritelmään voisi lisätä maininnan suojeltujen luontotyyppien hävittämisen- ja heikentämiskieltoon liittyvästä poikkeuksesta (68§), jolloin suojellut (66§) ja tiukasti suojellut luontotypit (67§) tulisivat otetuiksi huomioon luontovahinkoa määriteltäessä.



Kaisa J. Raatikainen, tutkijatohtori
Jyväskylän yliopisto

Tämän lausunnon valmistelussa ovat olleet avuksi ekologian professori Timo Muotka Oulun yliopistosta sekä ryhmäpäällikkö Anne Raunio Suomen ympäristökeskuksesta.

Viitatu lähteet:

- CBD 2010. *The Ecosystem Approach: Description*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/ecosystem/description.shtml>
- Hyvärinen, E., A. Juslén, E. Kemppainen, A. Uddström & U.-M. Liukko. 2019. *Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019*. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. <http://hdl.handle.net/10138/299501>
- IPBES 2019. *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz & H. T. Ngo (toim.). <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>

- Keith, D. A., J. P. Rodríguez, K. M. Rodríguez-Clark, E. Nicholson, K. Aapala, A. Alonso, M. Asmussen, S. Bachman, ym. 2013. *Scientific foundations for an IUCN Red List of ecosystems*. PloS one 8: e62111. doi:10.1371/journal.pone.0062111.
- Kontula T. & A. Raunio (toim.). 2018. *Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet*. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 5/2018.
- Raatikainen, K. J., M. Mussaari, K. M. Raatikainen & P. Halme 2017. *Systematic targeting of management actions as a tool to enhance conservation of traditional rural biotopes*. Biological Conservation 207: 90–99. doi:10.1016/j.biocon.2017.01.019.