



Ympäristövaliokunta
Eduskunta

YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 14.9.2022

Lausunto luonnonsuojelulain uudistamisesta

ELY-keskukset kiittävät mahdollisuudesta lausunnon antamiseen ja toteavat lausuntonaan seuraavaa.

Yleiset tavoitteet

Suomen lajien ja luontotyyppien tilan heikkenemistä ei ole saatu pysäytettyä. Uudistettava luonnonsuojelulaki pyrkii osaltaan kääntämään suuntaa. Laissa on uusia elementtejä, jotka tarjoavat tähän mahdollisuuksia ja keinoja, joiden toimeenpanosta vastuu on keskeisesti ELY-keskuksilla.

Luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen kehityssuuntaa ei voida pysäyttää pelkästään luonnonsuojelulain keinoin, vaan monimuotoisuuden turvaamisen vaatimuksen tulisi läpäistä myös muun ympäristölainsäädännön suunnittelu- ja lupajärjestelmät. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti maankäyttö- ja rakennus-, metsä-, maa-aines-, ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädäntöä koskevassa säädösvalmistelussa.

Nykyisessä laissa on lukuisia viittauksia direktiiveihin. Lakiehdotuksessa ne on kirjoitettu auki, mikä on erinomainen asia ja lisää lain yleistä hyväksyttävyyttä ja ymmärrettävyyttä.

Luonnonsuojeluviranomaiset

Aiempaan lakiin verrattuna viranomaiset ja niiden tehtävät on kuvattu laajemmin ja tarkemmin, mikä on hyvä asia, mutta joitakin täsmennyksiä olisi kaivannut.

Monilla Natura-alueilla valtion ja yksityiset suojelualueet ovat vierekkäin. Metsähallituksen erävalvojilla on valvontaoikeus vain valtionmaalla. Tässä yhteydessä olisi ollut luontevaa laajentaa heidän valvontaoikeuttaan myös yksityisille luonnonsuojelualueille. Rajavartiolaitos valvoo yleisesti kaikkia luonnonsuojelualueita.

Tässä luvussa on ELY-keskuksilla yleinen luonnonsuojelun valvontatehtävä. Myöhemmin lakiehdotuksen 124 §:ssä sama toistetaan

26.9.2022

muodossa ELY-keskuksen ”on valvottava”; tarkemmat ohjeet voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Luonnonsuojelusuunnittelu

ELY-keskuksille esitetään uudeksi tehtäväksi laatia kansallisen monimuotoisuusstrategian alueellinen toimeenpanosuunnitelma. Tämä on todennäköisesti hyvä keino valtakunnallisten tavoitteiden jalkauttamiseen käytännön tasolle. Suunnitelman laatiminen vaatii laatimisajankohtana kunnan resurssoinnin, mutta tapahtunee noin kerran kymmenessä vuodessa. Alueellisesti on sovittava toimeenpanosuunnitelman seurannasta osana suunnitelmaa.

Luonnon monimuotoisuuden hoidon ja suojelun tukeminen

Tehtävä tuli ELY-keskuksille uutena vuonna 2020 eikä tässä yhteydessä ole tulossa käytännön muutoksia. Tukien myöntäminen on osoittautunut ennakoitua työllistävämmäksi, kun mm. valtion aloitteesta yksityismaalle tehtävät luonnonhoitotyöt tulkitaan palveluksi ja siitä on tehtävä tukipäätös.

Euroopan unionin Natura 2000 -verkosto

Säädökset säilyvät käytännössä ennallaan.

ELY-keskukset kiinnittävät kuitenkin huomiota lain 38 §:ään, jossa ELY-keskukselle säädetään 30 vrk:n aika ilmoituksen vastaanottamisesta tehdä kieltopäätös, jos se katsoo ilmoitetun toimenpiteen heikentävän merkittävästi Natura 2000 -alueen luonnonarvoja. Päätös pitäisi tehdä ilmoituksen ja sen liitteenä olevan selvityksen perusteella. Aina ei ilmoituksen liitteenä ole selvitystä ja niitä joudutaan pyytämään. Lisäksi 30 vuorokauden aikana ELY-keskuksen on neuvoteltava maanomistajan kanssa mahdollisesta toimenpiteen muuttamisesta ja myös kuultava maanomistajaa hallintolain mukaisesti ennen päätöksen tekemistä. Pykälässä oleva määräaika on tarpeettoman tiukka. ELY-keskukset esittävät sen nostamista 60 vrk:een harkittaisiin hallituksen esityksestä poiketen. Esimerkiksi vesilain mukaisissa ojitusilmoituksissa (vesilaki 5 luku 6 §) noudatetaan 60 vrk:n aikarajaa, jota ennen ojitusta ilmoitus on ELYlle tehtävä. Ojitusilmoituksissa ei ELYllä kuitenkaan ole neuvotteluvelvoitetta, joten Natura-ilmoitusten käsittelyaika 60 vrk:een nostettuna olisi edelleen huomattavan tiukka ojitusilmoituksiin verrattuna, mutta kuitenkin ELYjen kannalta realistinen.

Lakiehdotuksen 35 §:ssä kirjoitettu Natura-lausunnon pyytäminen ELY-keskuksen lisäksi siltä, jonka hallinnassa Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue on selkeyttää kyllä nykyistä 65 §:ää. Onko kuitenkaan tarpeen näin laajalti velvoittaa lausunnon pyytämistä yksityisiltä maa- ja vesialueen omistajilta, joita esimerkiksi laajoilla vesialueilla toteutettavilla Naturan merensuojelualueilla voi olla hyvinkin runsaasti, vähintään satoja. Kyse kuitenkin luontovaikutusten arvioinnista, jonka ymmärrys vaatii syvällistä

26.9.2022

luonnontieteellistä asiantuntemusta. Tällä on merkitystä arviointi- ja lausuntomenettelyn keston, jota usein kritisoidaan.

Luonnonsuojelualueet

ELY-keskusten kannalta merkittävin muutos on, että yksityinen luonnonsuojelualue voitaisiin jatkossa perustaa ilman maanomistajan suostumusta myös Natura 2000 -verkoston alueille, joissa toteuttamistapa on luonnonsuojelulaki, mutta alueet eivät kuulu kansallisiin suojeluohjelmiin. Menettely kevenee huomattavasti nykyisestä, koska näiden alueiden suojelun toteuttaminen ilman maanomistajan suostumusta on nykyisen lain perusteella

mahdollista vain lunastusmenettelyllä. ELY-keskuksella ja maanomistajalla voi olla yhteinen näkemys rauhoitusmääräyksistä ja suojelutavoitteista; näkemyseroa ainoastaan alueen taloudellisesta arvosta, mutta ratkaisumahdollisuus on nykyisin vain alueen hankkiminen valtion omistukseen lunastusmenettelyllä. Ehdotettu muutos edistäisi merkittävästi Natura 2000 -verkoston toteutusta jäljellä olevien kohteiden osalta.

ELY-keskukset esittävät, että haitalliseksi säädettyjen vieraslajien poisto yksityisiltä luonnonsuojelualueilta säädettäisiin mahdolliseksi ilman poikkeuslupaa, kuten valtion suojelualueilla on mahdollista. Varsinkaan vanhemmissa yksityisten suojelualueiden perustamispäätöksissä ei ole tätä osattu rauhoitusmääräyksissä aikanaan huomioida. Tällainen yleissäännös helpottaisi ELY-keskusten tehtäviä.

Luontotyyppien suojelu

ELY-keskukset pitävät positiivisena asiana sitä, että esitykseen sisältyy velvoite uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioonottamisesta muiden lakien mukaisessa lupaharkinnassa ja kaavoituksessa, vaikka tiukkaa suojelovelvoitetta ei esitykseen sisälly. Vaikka tulkintaongelmia saattaa aiheuta siitä, mitä huomioon ottamisella tarkoitetaan, antanee sääntely kuitenkin ELY-keskukselle paremmat valmiudet edellyttää asianmukaisia luontoselvityksiä sekä luvan hakijoille signaalin selvitysten tarpeesta.

Ehdotettu menettely uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisesta lupamenettelyissä ja kaavoituksessa lisää luontotyyppisuojelelta, vaikkakaan ei suoraan siis turvaa niitä. Luontotyypeistä 48 % on uhattuna, mm. voimassa olevan luonnonsuojelulain 29 §:n mukaiset suojellut luontotyypit ovat edelleen uhanalaisia. Uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisvelvoite on edistysaskel, mutta ei ole riittävä uhanalaisten luontotyyppien suojelussa. Velvoite ei muuta luvan myöntämisedellytyksiä, mutta aiheuttaa tulkintaongelman siitä, mitä huomioon ottamisella tarkoitetaan.

Vaikka ELY-keskus ei ole lupaviranomainen erilaisissa hankkeissa, on ELYn rooli keskeinen uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisessa. Aluehallintovirastoilla ja kunnilla ei ole juurikaan luonnonsuojelun

26.9.2022

asiantuntemusta, joten ELY-keskuksen antama lausunto on keskeinen uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisessa lupaharkinnassa. Tämä tietenkin työllistää ELY-keskuksia luonnonsuojeluviranomaisena.

ELY-keskuksen rajaamispäätöstä edellyttäviä luontotyypejä on tullut useita lisää. Rajaamismenettelyt edellyttävät inventointeja ja hallintolain mukaisia kuulemisia ennen rajauspäätöksen tekemistä. ELY-keskuksille on näistä merkittävä työmaa. Toivottavaa olisi ollut, että letot olisivat mukana suojeltavien luontotyyppien joukossa. Letot ovat luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaimpia luontotyypejä.

Tiukasti suojellut luontotyypit ehdotetaan lakiin uutena suojelukeinona. Jotta pykälässä tarkoitettu tiukka suojelu vastaisi sille asetettuja tavoitteita, näiden luontotyyppien sijainnin osalta olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota riittävään inventointiin, tiedonkulkuun ja neuvontaan.

Eliölajien suojelu

Eliölajien suojeluun on tulossa vastaava säädös kuin luontotyyppisuojelelussa uhanalaisten huomioimisesta lupaharkinnassa.

ELY-keskuksille tulee lakiehdotuksen mukaan kaksi täysin uudentyyppistä tehtävää: uusina tavattujen eliölajien suojelu ja erityisesti suojeltavan eliölajin avustettu leviäminen. Lajisuojelelusaädökset säilyvät ELY-keskusten työn kannalta muutoin pääosin ennallaan.

ELY-keskukset kiinnittävät kuitenkin huomiota kahteen kohtaan:

72 §:n 3 momentti toistuvasti käytössä olevien pesien suojasta on tärkeä tuoda lakitasolle, sillä viranomainen toimii näin oikeuspäätösten velvoittamana. 75 § (suurten petolintujen pesäpuiden suoja) sisältynee em. 72 §: 3 momenttiin, mikäli suuret petolinnut listataan myös 72 §: mukaisella asetuksella. Mutta muistuttaa enemmän nykyistä lakia, jos suuret petolinnut sisältyy lakiin erillisenä aukikirjattuna pykälänään. Kuitenkin 113 §:ssä korvattavaksi ehdotetaan 75 § kiellon aiheuttaman merkityksellisen haitan, mutta ei muiden toistuvasti samaa pesää käyttävien lajien pesien aiheuttamaa haittaa, vaikka haitta voi olla hyvin vastaava. Epäselväksi jää, voiko suuren petolinnun pesän suojelun aiheuttama haitta olla merkityksellinen, sillä vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan esim. metsähakkuun rajoitukset kohdistuvat varsin pienelle alueelle. Toisaalta esim. tonttitapauksissa haitta voi olla merkityksellinen, mutta onko perusteltua rajata korvausta vain 75 § mukaisiin lajeihin vrt. 72 §:n 3 momentin mukaiseen valtioneuvoston asetuksen lajilistaan.

Pykälä 86 § on ongelmallinen. Ei ole olemassa, eikä ehdotetussa luonnonsuojelulaissa sellaisesta säädety, että joku taho tuottaisi viranomaiselle kattavaa tietoa ko. pykälän soveltamisen taustalle. Valkoposkikhanhien viljelyvahingoista on taustatietoa kattavimmin alueilta, joissa vahingot ovat olleet laajimpia, eli Pohjois-Karjalasta ja Etelä-Karjalasta. Muilta alueilta tietoa on vähemmän tai ei juurikaan. Hallituksen

26.9.2022

esityksen mukaan ELY-keskus voisi tehdä päätöksen omasta aloitteestaan. Käytännössä omasta aloitteesta soveltamisen esteeksi tulisi se, ettei taustietoa ole olemassa. (Vrt. AVI:n oma-aloitteisesti tekemät koronapäätökset, joiden taustalle THL ja sairaanhoitopiirit tuottivat huomattavan määrän taustatietoa. Valkoposkikihanhien viljelyvahinkojen osalta, joihin ko. pykälä on kohdistettu, taustatiedon tuottaminen puuttuu kokonaan). Toiseksi pykälässä todetaan, että päätöksen edellytyksenä on, että lajin muutonaikaiseen ruokailuun, levähtämiseen tms. on osoitettavissa riittävästi alueita eli alueita, joilla häirintää ei saisi tehdä. Lupiin sisältyisi siis peltoja, joille lupaa ei myönnettäisi, koska luontaisista elinympäristöistä tällaisia levähtämis- ja ruokailualueita ei Suomesta riittävästi löydy. Ko. rajoite on varsin suuri niille, kenen pelloille levähtämiseen osoitetut alueet päätöksessä osoitettaisiin, etenkin, kun rajoite asetettaisiin ELY-keskuksen aloitteesta ilman, että maanomistaja/viljelijä on lupaa hakenut eli hakemuksella antanut suostumuksen ko. asian käsittelylle ja mahdollisille rajoitteille käsittelyn yhteydessä. Ennen lain voimaantuloa on hyvä selvittää, onko tällaisten rajoitteiden asettaminen perustuslain elinkeinovapauden mukainen.

Eliölajien yksilöiden hallussapito, vaihdanta, maahantuonti ja maastavienti

Säädöksiin ei tule ELY-keskusten kannalta merkittäviä muutoksia.

Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Säädöksiin ei tule ELY-keskusten kannalta merkittäviä muutoksia.

Vapaaehtoinen ekologinen kompensatio

Lain valmistelun yhteydessä käytiin kompensatioasiasta runsaasti keskustelua, jossa näkemykset olivat hyvinkin erisuuntaisia. Lopputuloksena lakiehdotukseen päätyi vapaaehtoinen kompensatio, jonka avulla saadaan toivottavasti kokemuksia menettelystä. Tarvittaessa myöhemmin tulisi säädettäväksi velvoittava kompensatiomenettely.

Vapaaehtoista ekologista kompensatiota on sinänsä pidettävä parannuksena nykyiseen oikeustilaan. Kompensaation toteuttamisen malli on kuitenkin niin uudenlainen ja monimutkainen, että on erittäin vaikeaa etukäteen arvioida sen sovellettavuutta käytännössä. Vapaaehtoisen hyvittämisen varmentaminen tulee lisäämään ELY-keskusten työmäärää ja mallin soveltaminen on aikaa vievää. Osaamisen kehittämisen lisäksi on välttämätöntä huolehtia myös riittävästä taloudellisesta resurssoinnista. Riittävän koulutuksen järjestäminen ELY-keskuksille sekä yhteisten linjausten tekeminen on ensiarvoisen tärkeää mallin tehokkaan soveltamisen ja hallintokäytännön yhtenäisyyden saavuttamiseksi.

26.9.2022

Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Säädöksiin ei tule ELY-keskusten kannalta merkittäviä muutoksia.

26.9.2022

Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

ELY-keskukset pitävät luonnonsuojelun tietojärjestelmän, siihen tallennettavien tietojen sekä luontotietojen saatavuuden parantamista koskevia kirjauksia lakitasoisena sääntelynä erittäin hyvänä. Sääntely parantaa tiedon tasoa ja saatavuutta, sekä tukee lain tavoitteita luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja kansalaisten ja eri toimijoiden tietoisuutta.

Lakiehdotuksen 123 § 1 momentissa on lueteltu päätökset, jotka on talletettava mm. kiinteistötietojärjestelmään. Luettelo ei ole kuitenkaan kattava, sillä 47§:n mukaiset yksityiset luonnonsuojelualueet ja 48 §:n mukaiset rauhoitusalueet puuttuvat listasta. ELY-keskukset esittävät, että myös 97 §:n mukaiset luonnonmuistomerkit ja 126 §:n mukainen väliaikainen toimenpidekielto merkittäisiin kiinteistötietojärjestelmään.

Momentissa mainituissa pykälissä on eroavuuksia kiinteistötietojärjestelmään merkitsemisestä; osassa se on mainittu ja osan osalta merkitseminen on 123 §:ssä. Lisäksi 66 ja 83 §:ssä on kirjoitettu kiinteistörekisteri, vaikka pitäisi olla kiinteistötietojärjestelmä.

Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Luonnonsuojelulain vastaiset teot ovat tähän saakka olleet muihin ympäristöön kohdistuviin rikoksiin nähden siinä mielessä poikkeuksellisessa asemassa, että mikään taho ei ole ollut niissä asianomistajana ja yleisen edun puhevallan käyttäjänä. Muusta ympäristölainsäädännöstä poiketen ELY-keskuksella ei ole ollut asianomistajan asemaa luonnonsuojelurikoksissa. Nyt ELY-keskusten asianomistajuus luonnonsuojelurikoksissa on tulossa lainsäädäntöön.

ELY-keskukset pitävät tätä tarpeellisenä ja tärkeänä uudistuksena, joka selkeyttää tilannetta ja saattaa luonnonsuojelulain valvonnan yhtenäisemmäksi muiden ympäristölakien valvonnan kanssa.

Tähän kokonaisuuteen liittyy lakiehdotuksessa valvontaviranomaiselle säädetty velvollisuus tutkintapyyntöjen tekemiseen, ellei kyseessä ole (erittäin) vähäinen teko (131 §). Käytännössä tällä tavalla on toimittu jo nykyisenkin lain aikana, joten tutkintapyyntöjen määrä tuskin lisääntyy merkittävästi.

Muutoksenhaku

Valitusoikeuteen esitetään jonkin verran laajennuksia, mutta niillä ei ole ELY-keskusten toimintaan merkittäviä muutoksia.

Lakiehdotuksen 123 §:n velvoite julkaista kaikki päätökset internetsivuilla lisää työtä aika paljon. Onko esim. kaikkia poikkeuslupia ja hallintopakkoja

26.9.2022

tarkoituksenmukaista laittaa nettiin. Kaikkia muitakaan päätöksiä ei viedä, tai viedään vaihtelevasti eri ELY-keskuksissa.

Voimaantulosäännökset

Ennen lain voimaantuloa on varattava aikaa lainsäädäntömuutosten riittävälle koulutukselle.

Asian on esitellyt Pohjois-Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen luonto- ja alueidenkäyttö -yksikön päällikkö Eero Melantie ja ratkaissut ELYjen ympäristövastuualueiden johtajien puheenjohtaja Jonas Liimatta.

Tämä asiakirja KEHA/11365/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/11365/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Liimatta Jonas 25.09.2022 19:06

Esittelijä Melantie Eero 25.09.2022 15:51