

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Esko Hyvärinen, ympäristöministeriö
- ympäristöneuvos Hanna-Leena Keskinen, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola, ympäristöministeriö
- metsäneuvos Erno Järvinen, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Antti Leinonen, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Vilppu Talvitie, maa- ja metsätalousministeriö
- tutkimuspäällikkö Riikka Venesjärvi, Luonnonvarakeskus
- maankäyttöpäällikkö Antti Maukonen, Metsähallitus
- strategiapäällikkö Jussi Päivinen, Metsähallitus
- varapuheenjohtaja, dosentti Liisa Kulmala, Luontopaneeli
- ylitarkastaja Stella From, Suomen ympäristökeskus
- lakimies Anna-Rosa Asikainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- metsäjohtaja Karoliina Niemi, Metsäteollisuus ry
- puheenjohtaja Harri Hölttä, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- järjestöpäällikkö Teemu Simenius, Suomen Metsästäjäliitto
- asiantuntija Jussi Lähde, Latitude 66 Cobalt Oy
- tietokirjailija Seppo Vuokko

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ruokavirasto
- Suomen metsäkeskus

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp

- Suomen riistakeskus
- Kainuun liitto
- Suomen ilmastopaneeli
- Suomen ympäristökeskus
- Pohjanmaan liitto
- Varsinais-Suomen liitto
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Kaivosteollisuus ry
- Kalatalouden Keskusliitto
- Maanomistajain Liitto ry
- Natur och Miljö ry
- Paliskuntain yhdistys
- Sahateollisuus ry
- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
- Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry
- Maanmittauslaitos
- esittelijäneuvos Susanna Wähä, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- Senior Advisor for International Affairs Johan Svalby, Nordic Hunter's Alliance

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä luonnonsuojelulaista ja sen taustasta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki ja samalla nykyinen, vuodelta 1997 oleva luonnonsuojelulaki kumotaan. Vuoden 1997 luonnonsuojelulailla korvattiin lähes sata vuotta sitten eli vuonna 1923 voimaan tullut Suomen ensimmäinen luonnonsuojelulaki, jonka säätämisestä käynnistyi ensi vaiheessa erilaisten valtion luonnonsuojelualueiden ja luonnonmuistomerkkien perustaminen. Nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Tähän tavoitteeseen pyritään muun ohella vahvistamalla luonnonsuojelusuunnittelun vaikuttavuutta ja sen säädöspohjaa sekä lisäämällä valmistelun vuorovaikutteisuutta, laajentamalla suojelun tarpeessa olevien luontotyyppien ja eliölaajien oikeudellista suojaa, edistämällä luontotarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämistä sekä vahvistamalla suojelutoimenpiteiden arvioinnissa tarvittavan luontotiedon hallintaa. Lakiehdotuksella luonnonsuojelulainsäädäntöön sisällytetään uutena asiana myös ekologisen kompensaation periaate ja tunnistetaan ilmastonmuutoksen merkitys ja yhteys luonnonsuojeluun.

Luonnonsuojelulain luontotyyppisuoja

Esitetyn luonnonsuojelulain 64 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään uhanalaiset luontotyypit. Menettely on uusi, ja sillä on maa- ja metsätalousvaliokunnan näkemyksen mukaan erittäin merkittäviä välillisiä vaikutuksia maanomistajan oikeusasemaan ja perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, ympäristöministeriön tarkoituksena on säätää noin 80 luontotyyppiä uhanalaisiksi. Maa- ja metsätalousministe-

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp

riön arvion mukaan näiden uhanalaiseksi säädettyjen luontotyyppien pinta-ala on yli 2 miljoonaa hehtaaria ja pääosa niistä on metsätalouskäytössä. Valiokunta toteaa, että esitykseen liittyy merkittävä riski siitä, että uhanalaisiksi luontotyypeiksi määritettävät alueet siirtyvät tosiasiasa talouskäytön ulkopuolelle, koska kaupalliset puunostajat eivät oletettavasti ostaisi tällaisilta alueilta puuta. Kun luontotyyppien uhanalaisuuteen ei esityksen mukaan liittyisi välittömiä oikeusvaikutuksia, uhanalaisten luontotyyppien määrittämiseen ei liittyisi myöskään valtion korvausvelvoitetta.

Esitetty luonnonsuojelulain 67 § sisältää säännökset eräänlaisesta automaattisuojelusta (67 §, Tiukasti suojellun luontotyyppien heikentämiskiello). Kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvat luontotyypit (serpentiinikalliot, -kivikot ja -soraikot sekä rannikon avoimet dyynit) ovat suojeltuja suoraan lain nojalla ilman viranomaispäätöstä. Kun nimenomaista luontotyyppien suojelua ja rajauspäätöstä ei tehdä, maanomistajalla ei ole myöskään valitusmahdollisuutta. Ehdotus heikentää maanomistajan oikeusturvaa.

Esitetty luonnonsuojelulain 66 § sisältää voimassa olevaa luonnonsuojelulakia vastaavat säännökset rajauspäätösmenettelyllä toteutettavasta luontotyyppisuojelusta. Oikeusvaikutteinen luontotyyppisuojaus edellyttää lähtökohtaisesti maanomistajan kuulemista ja viranomaisen tekemää rajauspäätöstä. Valiokunta toteaa, että voimassa olevaa lakia vastaava rajauspäätös menettely on selkeä, oikeusvaikutteinen ja se turvaa maanomistajan oikeudet riittävällä tavalla. Kun rajauspäätökseen liittyy myös maanomistajan kuuleminen, päätöksen tekemisen jälkeen maanomistajalla on myös lähtökohtaisesti riittävät tiedot korvausmenettelyn käynnistämiseen. Kun rajauspäätös menettelyyn liittyy valtion korvausvelvollisuus, menettely johtaa väistämättä myös potentiaalisten suojeltavien luontotyyppien keskinäiseen vertailuun ja kohteiden luontoarvojen selvittämiseen ja siten valtion varojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Ilman rajauspäätöstä tehtyjä suojelupäätöksiä ei myöskään pysty sisällyttämään suojelupinta-alatilastoihin.

Myös rajauspäätös menettelyyn liittyy maanomistajan oikeusturvan kannalta haastavia tilanteita. Esimerkiksi harjumetsien valorinteitä on noin 100 000 hehtaaria, mutta esityksen perustelujen mukaan edustavia ja siis lähtökohtaisesti todennäköisen välittömän suojelu-uhan alla näistä olisi enintään 2 000 hehtaaria. Lisäksi on todettava, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan rajauspäätös ei kohdistuisi vain 66 §:ssä tarkoitettuun luontotyyppiin. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”Luontotyyppien esiintymien määrittelyä olisi asetuksella tarpeen tarkistaa kattamaan riittävän laaja-alainen ekologinen kokonaisuus, jotta luontotyyppien ominaispiirteet voidaan turvata pitkällä aikavälillä, myös muuttuva ilmasto huomioon ottaen. Yleisperiaatteena tulisi olla toiminnallisen ekologisen kokonaisuuden aikaansaaminen, jotta maaston muodot ja vesitalous sekä mahdollisesti luontaisesti kehittyvät tai ennallistamiskelpoiset osat luontotyyppien välittömästä lähiympäristöstä otettaisiin huomioon.”

Vesilain luontotyyppisuojaus

Ehdotetulla vesilain 2 luvun 11 §:n muutoksella luontotyyppisuojeleeseen lisätään mm. kalkkilammet, lähteiköt ja muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevat purot. Tällaisia puroja on yli 5 000 km. Vesilaki ei mahdollista korvausten maksamista. Vesilain heikentämiskiellon tyyppinen suojelu on metsätalouden harjoittamisen kannalta haasteellinen myös sen vuoksi, että suojelu perustuu välittömästi lain säännökseen, eli suojelun voimaantulo ei edellytä viranomaisen tekemää

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp

erillistä rajauspäätöstä. Hankkeeseen ryhtyvän tulee etukäteen selvittää, sijoittuuko hanke tai ulottuvatko sen vaikutukset suojelun piiriin kuuluvalle alueelle. Kalkkilampien osalta maanomistaja ei kykene ilman tutkimuksia tunnistamaan luontotyyppiä, ja jopa useiden hehtaareiden laajuuksien lähteikköjen tunnistaminen erityisesti kuivana aikana on haastavaa.

Vesilain mukainen puroja ja noroja koskeva luontotyyppisuojaus kohdentuu vesiympäristöön. Perustelujen mukaan vesilain luontotyyppisuojaus ei lähtökohtaisesti vaikuta uoman ulkopuoliseen maankäyttöön tai esimerkiksi siellä toteutettaviin metsänkäsittelytoimenpiteisiin. Esityksen perustelujen mukaan luonnontilaisten ja luonnontilaisten kaltaisten purojen välittömät lähiympäristöt ovat lisäksi metsälain mukaisia erityisen tärkeitä elinympäristöjä. ELY-keskusten valvontakäytännössä on kuitenkin muodostettu suojavyöhykkeitä puron ympärille. Toisin kuin esityksen perusteluissa on todettu, ehdotetulla purojen suojelulla on vaikutuksia metsätalouteen. Vesilain luontotyyppisuojaus laajennuksen myötä valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja lain perusteluissa esitetyn periaatteen toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Metsälain 10 §:ssä on säädetty erityisen tärkeäksi elinympäristöksi mm. lähteiden, purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen sekä enintään 0,5 hehtaarin suuruisten lampien välittömät lähiympäristöt, joiden ominaispiirteitä ovat veden läheisyydestä ja puu- ja pensaskerroksesta johtuvat erityiset kasvuolosuhteet ja pienilmasto. Edellytyksenä sille, että luontokohde on metsälain tarkoittama erityisen tärkeä elinympäristö, on kuitenkin se, että kohde on pienialainen tai metsätaloudellisesti vähämerkityksellinen (neljä prosenttia metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta tai alle 3 000 euroa). Vesilaissa tällaista rajausta ei ole, joten ehdotettu sääntely laajentaa suojelua pienialaisten tai vain vähäisiä taloudellisia menetyksiä aiheuttavien kohteiden ulkopuolelle ja joissain tapauksissa myös purojen sellaisiin osiin, jotka eivät ole luonnontilaisia. Lisäksi vesilain luontotyypit otetaan jo nyt huomioon vesilain lupamenettelyn intressivertailussa.

Lajisuojaus yhdistettynä kesähakkuukysymykseen ja pesäsuojeluun

Metsätalouden osalta keskeistä ehdotetussa luonnonsuojelulain 72 §:n sääntelyssä on se, katsoataanko täysin laillinen metsätaloustoimi eläinlajien, lähinnä lintujen, tahalliseksi häirinnäksi tai jopa tappamiseksi. Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön välisissä neuvotteluissa pykälän perusteluihin kirjattiin seuraavaa: Esimerkiksi maa- ja metsätalouden harjoittamisen ja muun luonnonvarojen hyödyntämisen sekä rakentamisen tarkoituksena ei ole rauhoitettujen lajien häirintä tai tappaminen taikka lintujen pesien ja munien vahingoittaminen. Häirintäkiellon arvioinnissa otetaan huomioon toiminnan luonne. Tapauskohtaiseen luontoarvojen huomioon ottamiseen muun muassa metsätalouden tueksi on laadittu alan toimijoille ohjeistusta, jolla talousmetsien linnusto voidaan ottaa huomioon metsänkäsittelyn yhteydessä.

Perustelujen mukaan 72 §:n 1 momentissa ja lintudirektiivin 5 artiklassa kielletään lintujen pesien tahallinen vahingoittaminen tai siirtäminen. Näiden säännösten sanamuodoissa ei sinänsä ole suoraa kirjausta, että kyseinen kielto koskisi vain pesimäkautta, mutta voimassa olevan luonnonsuojelulain soveltamis- ja oikeuskäytännön perusteella kiellon on pääsääntöisesti tulkittu koskevan pesimäaikaa. Sen taustalla on lintujen pesimärauhan turvaaminen ja sen myötä pesinnän onnistumisen keskeinen merkitys lintujen elinkierrossa. Lintujen tahallinen häirintä puolestaan on kielletty säädösten mukaan muun muassa erityisesti lisääntymisaikana. Euroopan unionin tuo-

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp

mioistuin on kuitenkin todennut ratkaisussaan (C–252/85), että lintudirektiivin 5 artiklan b ja c kohtien kieltoja on sovellettava ilman ajallisia rajoituksia. Keskeytymätön lintujen elinympäristön suojeleminen on tuomioistuimen mukaan välttämätöntä, koska monet lajit käyttävät uudelleen aiempina vuosina rakentamiaan pesiä, eikä suojelun rajoittaminen koskemaan vain tiettyä ajanjaksoa ole siten yhdenmukainen direktiivin kiellon kanssa. Pykälän 3 momentissa tarkoitettujen ympärivuotisen kiellon tarkoittamat lajit määriteltäisiin asetuksella. Käytännössä kiellon soveltamisalaa kuuluvia lajeja olisi 75 §:n 1 momentissa määriteltyjen suurten petolintujen lisäksi arviolta noin 20 lajia, kuten kaakkuri, kuningaskalastaja, mustavaris, merimetso, piekana, tunturihaukka ja muutamat muut petolinnut.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu luonnonsuojelulain 72 § vastaa varsin pitkälle voimassa olevaa sääntelyä pesintäaikaisten hakkuiden sallittavuudesta, mutta josain määrin vahventaa pesintäaikaista lintujen suojaa. Viime kädessä metsätaloustoimenpiteiden hyväksyttävyyttä jää riippumaan yksittäistapauksessa tehtävästä arvioinnista, jossa otetaan huomioon mm. toimenpiteiden ajankohta, metsäalueen ominaispiirteet ja tieto alueen linnustosta.

Vapaaehtoinen ekologinen kompensatio

Luonnonsuojelulakiesityksen valmistelun aikana on esitetty vaatimuksia, joiden mukaan ekologinen kompensatio tulisi ottaa käyttöön luonnonsuojelulain mukaisissa poikkeamisluvuissa ja laajemminkin hankkeissa, joissa luontoarvojen heikentämistä ei voida välttää. Metsätalouden kohdalla tämä tarkoittaisi oletettavasti päätehakkuita. Tämä taas merkitsisi nykyvuotoisesta metsänkäyttöä koskevasta ilmoitusmenettelystä luopumista ja siirtymistä hakkuulupaan, koska ilmoitusmenettelyyn ei tällaista velvoitetta voi kytkeä. Valiokunta katsoo, että metsätaloudessa ei tule siirtyä hakkuiden luvanvaraisuuteen.

Poikkeaminen eliölajin suojelua koskevista säännöksistä (85 ja 86 §) ja valitusoikeus

Luonnonsuojelulakiesitykseen ei ole sisällytetty kaikkia luonto- ja lintudirektiivin mahdollistamia poikkeamismahdollisuuksia (esim. lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen poikkeamisperuste ”salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön”). Esitetty muotoilu ei mahdollista esimerkiksi poikkeusluvalla tapettujen lintujen hyödyntämistä, ja lintuja koskeva alueellinen poikkeuslupa mahdollistaa vain lintujen häiritsemisen. Hyödyntämismahdollisuuden jättämistä pois luonnonsuojelulain poikkeuslupasääntelystä on esityksessä perusteltu sillä, ettei lintujen pyydystämistä ja hyötykäyttöä koskevan perusteen katsota olevan tarpeen luonnonsuojelulain soveltamisalan osalta. Eduskunta on edellyttänyt, että valkoposkikihnen asianmukainen käyttö sallitaan ja tämä tulee sisällyttää lakiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ne yhdistykset, jotka ovat valittaneet 31 §:n ja 48 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskevissa asioissa, eivät ole välttämättä sellaisia yhdistyksiä, joita valitusmahdollisuuden tulee koskea. Näin ollen asiaa on syytä tarkentaa laissa.

Ehdotetussa laissa on useassa pykälässä (esim. 68 §, poikkeus luontotyyppin hävittämisen- ja heikentämiskiellosta) poikkeuslupan myöntämisedellytykseksi asetettu teknistaloudellinen mahdottomuus, mikä maa- ja metsätalousvaliokunnan näkemyksen mukaan kiristää poikkeuslupan myöntämisen edellytyksiä verrattuna voimassa olevaan lakiin. Epäselväksi jää esimerkiksi, milloin

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp

vaihtoehtoisen tavan kustannukset olisivat niin korkeita, että vaihtoehtoa ei voida pitää taloudellisesti toteuttavissa olevana.

Vaikutusarviointi

Esitykseen sisältyvät vaikutusarvioinnit on toteutettu lähinnä monimuotoisuuskysymyksiä silmällä pitäen. Säädösvalmistelussa tulee selvittää ja ottaa huomioon kaikki luonnonvarojen käytön ja hoidon kokonaiskestävyyteen liittyvät seikat. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu lähinnä maanomistajille kohdistuvien suorien vaikutusten ja luonnonsuojeluhallinnon lisääntyvien resurssitarpeiden osalta.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa on todettu, että esityksellä ei ole arvioitu olevan erityisen merkittäviä vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Maanomistajille aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista keskeisimmät liittyvät käytännössä luontotyyppien ja lajien suojelusta aiheutuviin rajoituksiin sekä lunastustarvetta koskeviin tilanteisiin. Vaikutukset maanomistajien taloudelliseen asemaan jäisivät arvion mukaan pääsääntöisesti melko vähäisiksi, sillä valtio olisi velvollinen korvaamaan ehdotettavan lain mukaisista toimista aiheutuvan merkityksellisen haitan. Luontotyyppisuojelelun vahvistamisen osalta esityksessä on erikseen todettu, että uudistuksesta voi aiheutua lisäkustannuksia ympäristöhallinnolle, maanomistajille ja toiminnanharjoittajille. Ehdotuksen mukaan uhanalaiset luontotyypit määriteltäisiin jatkossa asetuksella. Asetuksen luettelolla ja sitä täydentävällä, uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamista koskevalla informatiivisella säännöksellä ei kuitenkaan ole suoraan luonnonsuojelulakiin perustuvia oikeusvaikutuksia eikä siten myöskään välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Koska ehdotettu luonnonsuojelulaki ei sisällä luontotyyppien uhanalaisuuteen välittömästi liittyvää oikeusvaikutusta vaan vaikutus syntyy markkinakysynnän kautta, ehdotuksesta aiheutuva metsävarallisuuden arvon merkittävä alentuminen jää maanomistajan sietovelvollisuuden piiriin. Kyse on mittakaavaltaan huomattavan suuresta arvonalennuksesta. Ehdotettu vesilain luontotyyppisuojelelun ei mahdollista korvausten maksamista, joten kyseessä olisi mittava suojeluvastuun siirto korvaukselta maanomistajalle.

Taloudellisista vaikutusarvioinneista puuttuvat vaikutukset toimialoihin, kuten maa- ja metsätalouteen sekä niiden kautta alue- ja kansantalouteen. Valmistelussa olisi tullut laajemmin arvioida ehdotusten välittömiä ja välillisiä vaikutuksia muun muassa luonnonsuojelun hyväksyttävyyteen, omaisuudensuojaan, elinkeinotoiminnan harjoittamisedellytyksiin sekä julkisyhteisöjen verokertymään. Tässä yhteydessä olisi tullut erityisesti arvioida laajemman luontotyyppisuojelelun seurauksena supistuvasta metsätalouskäytöstä metsäsektorin arvoketjulle aiheutuvat kumuloituvat vaikutukset ja vaikutukset kansantalouteen sekä vienti- ja verotuloihin. Lisäksi olisi tullut vastaavalla tavalla arvioida erityisesti supistuvasta rantarakentamismahdollisuudesta aiheutuvat taloudelliset menetykset.

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa seuraavaa

—Ehdotettuja pykälä 64 ja 65 ei pidä sisällyttää luonnonsuojelulakiin, vaan ne on poistettava kokonaan.

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp

—Rajauspäättösmenttelyn (66 §) pitää jatkossakin olla ainoa luontotyyppien suojelun tapa luonnonsuojelulaissa. Luonnonsuojelulain uudistamista valmisteltaessa tunnistetut luontotyyppisuo-
jelman laajennustarpeet pitää toteuttaa tätä pykälää käyttäen.

—Samoilla perusteilla myös uhanalaisten lajien huomioon ottamista koskeva 78 § on poistettava kokonaan.

—Luonnonsuojelulain 67 §:ään ehdotetut luontotyypit (serpentiinikalliot, -kivikot ja -soraikot sekä rannikoiden avoimet dyynit) voidaan suojella rajauspäättösmenttelyllä.

—Informatiivisen ohjeistuksen paikka ei ole laki. Jos uhanalaisia luontotyyppijä koskevia asioita halutaan lainsäädännössä kehittää, siitä pitää säätää kyseisissä laeissa täsmällisesti. Tällä ei tarkoiteta asian täsmenämistä luonnonsuojelulaissa, vaan nimenomaan suoraan esim. vesilaissa, ympäristönsuojelulaissa tai kaavoitusta koskevassa lainsäädännössä. Siellä ovat kyseisiä lupaprosesseja ja muita vastaavia menettelyjä koskevat säännökset, joiden yhteyteen tämä huomioonottamisen pyrkimys halutaan nyt luonnonsuojelulain kautta liittää. Luonnonsuojelulaki on sellaiselle sääntelylle ylipäättään väärä paikka.

—Purojen lisäämiselle vesilain 2 luvun 11 §:ään ei ole tarvetta.

—Kalkkilammet ja lähteiköt sopivat kohteiden tunnistamiseen liittyvän käytännön hankaluuden vuoksi vesilain luontotyyppisuo-
jelman sijaan paremmin ehdotetun luonnonsuojelulain 66 §:n mukaisella rajauspäättösmenttelyllä suojeltaviksi. Purojen osalta muutosehdotus on tarpeeton, koska vesilaki turvaa jo lupasääntelyn kautta samaa asiaa. Kalkkilampien ja lähteikköjen osalta vesilain luontotyyppisuo-
jelu, joka on automaattisuo-
jelu, on kohteiden tunnistamiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi sopimaton.

—Kansallisen luonnonsuojelulain, mukaan lukien 86 §:n mukaisen alueellisen poikkeuksen, pitää sisältää kaikki lintudirektiivin mukaiset poikkeuslupaperusteet – myös asiallinen hyötykäyttö.

—Luonnonsuojelulakiehdotuksen 136 §:n mukaan 31 §:n ja 48 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskevissa asioissa on valitusoikeus myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelman edistäminen. Valittaessa on ennen valituksen hyväksymistä toteennäytettävä, että yhdistyksellä on alueella todellista vakiintunutta toimintaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp

Helsingissä 25.11.2022

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Arto Satonen kok (osittain)
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Tiina Elo vihr
varajäsen Mikko Savola kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Yleistä luonnonsuojelulaista ja sen taustasta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki ja samalla nykyinen, vuodelta 1997 oleva luonnonsuojelulaki kumotaan. Vuoden 1997 luonnonsuojelulailla korvattiin lähes sata vuotta sitten eli vuonna 1923 voimaan tullut Suomen ensimmäinen luonnonsuojelulaki, jonka säätämisestä käynnistyi ensi vaiheessa erilaisten valtion luonnonsuojelualueiden ja luonnonmuistomerkkien perustaminen. Nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Tähän tavoitteeseen pyritään muun ohella vahvistamalla luonnonsuojelusuunnittelun vaikuttavuutta ja sen säädöspohjaa sekä lisäämällä valmistelun vuorovaikutteisuutta, laajentamalla suojelun tarpeessa olevien luontotyyppien ja eliöläjien oikeudellista suojaa, edistämällä luontotarvoille aiheutuvien heikkennysten hyvittämistä sekä vahvistamalla suojelutoimenpiteiden arvioinnissa tarvittavan luontotiedon hallintaa. Lakiehdotuksella luonnonsuojelulainsäädäntöön sisällytetään uutena asiana myös ekologisen kompensaation periaate ja tunnistetaan ilmastonmuutoksen merkitys ja yhteys luonnonsuojeluun.

EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ja kääntää sen kehitys myönteiseksi vuoteen 2030 mennessä. Myös hallitusohjelmassa tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen. Kansainvälisesti ja kansallisesti asetetuista tavoitteista ja erilaisista toimintaohjelmista huolimatta luonnon monimuotoisuuden heikkenevää kehitystä ei ole kyetty estämään. Suomen luonnon monimuotoisuus hupenee edelleen. Uhanalaisia lajeja kaikista Suomessa arvioituista lajeista on nyt 11,9 prosenttia. Vastaava luku vuonna 2000 oli 8,0 prosenttia ja vuonna 2010 10,5 prosenttia. Nostamme esiin, että metsien uhanalaisista lajeista noin 80 prosenttia on vanhojen kangasmetsien ja lehtometsien lajeja, ja 55 prosenttia esiintyy sellaisissa lehdossa ja paahderinteillä, joita on vain noin 1,5 prosenttia metsäpinta-alasta. Ekosysteemien vuorovaikutussuhteet ovat monimutkaisia, joten uhanalaisuutta ei voida arvioida vain lajien määrän perusteella. Suomen luontotyypeistä lähes puolet, 48 prosenttia, on nyt uhanalaisia. Etelä-Suomessa uhanalaisten metsäluontotyyppien osuus on selvästi suurempi kuin Pohjois-Suomessa. Esimerkiksi lehtojen pinta-alasta 96 prosenttia sijaitsee Etelä-Suomessa, ja näistä lehtoluontotyypeistä 77 prosenttia on uhanalaisia. Tilanteen parantaminen edellyttää merkittäviä lisätoimia. Kansallisesti luonnonsuojelulain uudistaminen on tärkeä toimi luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, mutta kuten jo hallituksen esityksessä todetaan, se ei yksin riitä tavoitteen saavuttamiseen. Korostamme, että luonnonsuojelulailla on myös merkittäviä vaikutuksia luonnonvarojen käyttöön perustuvien elinkeinojen toimintaedellytyksiin ja maanomistajien oikeusturvaan. Jotta luonnonsuojelulain luonnon monimuotoisuuteen liittyvät tavoitteet voidaan saavuttaa, tulee sääntelyn olla myös elinkeinoihin ja maanomistajien oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten osalta yhteiskunnallisesti ja paikallisesti hyväksyttävää. Maanomistajien oikeusturvasta, omaisuudensuojasta ja investointisuojasta tulee kaikissa tilanteissa huolehtia. Pidämme tärkeänä, että lain toimeenpanon yhteiskunnallisia vaikutuksia myös mitataan ja seurataan.

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Luonnon monimuotoisuuden merkitys maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialaan kuuluvien luonnonvaroihin nojautuvien toimintojen harjoittamiselle on merkittävä. Luonnon monimuotoisuus mahdollistaa luonnon toiminnallisuudet, jotka puolestaan mahdollistavat muun muassa luonnonvarojen ja ekosysteemipalvelujen varaan rakentuvan hyvinvoinnin. Esityksessä esiin nostetut ekosysteemipalvelut eivät synny vain siinä luonnossa, jota rajataan luonnonsuojelualueille tai suojellaan muutoin erillisinä alueina, vaan ekosysteemipalveluita tuottavat luonnon prosessit kaikkialla, eli myös maatalousalueilla, talousmetsissä ja kalastuksen kohteena olevissa vesistöissä. Katsomme, että vastuu luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta kuuluu kaikille, eivätkä siitä aiheutuvat kustannukset saa jäädä esimerkiksi vain maanomistajien tai maa- ja metsätaloutta harjoittavien maksettaviksi. Korostamme, että perinteisen maatalouden harjoittaminen hyödyttää myös osaltaan monimuotoisuuden turvaamista. Esimerkiksi kaikki perinneluontotyypit ovat uhanalaisia ja edellyttävät hoitotoimenpiteitä, kuten puuston poistoa, niittoa tai laidunnusta. Tähän liittyy myös mahdollisuus hakea esimerkiksi taloudellista tukea alueiden hoitamiseen ja ennallistamiseen.

Pidämme tärkeänä, että luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tehtävien päätösten tukena on kattava tietopohja ja jatkuvaa luonnon tilan seurantaa. Luonnonsuojelun tietojärjestelmää, sen ylläpitoa ja tiedon laatua koskevat kirjaukset ehdotetussa luonnonsuojelulaissa ovat kannatettavia. Toteamme, että erityisesti luontotyyppejä koskevan tiedon kattavuudessa ja saatavuudessa on vielä puutteita. Jäljellä olevat valtion luonnonmetsät on tärkeää saada kartoitettua mahdollisimman pian. Tutkimustiedon perusteella ilmastonmuutos ja luontokato liittyvät toisiinsa ja voimistavat toisiaan. Sanottu koskee sekä ilmastonmuutoksen hillintää että sopeutumista ilmastonmuutokseen. Esimerkiksi hiiliviljely edistää maanalaista monimuotoisuutta ja metsänielun vahvistaminen puuston järeytymiskehitystä tukemalla voimistaa osaltaan metsäluonnon monimuotoisuutta. Toisaalta soiden ennallistaminen ja metsien monimuotoisuuden kannalta tärkeät kulotukset voivat erityisesti lyhyellä tähtäimellä lisätä kasvihuonekaasupäästöjä. Luonnonsuojelulakiesityksen kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa ja toimintaohjelmaa koskevaan 13 §:ään sisältyy viittaus ilmastolain 7—9 §:ssä tarkoitettuihin suunnitelmiin ja niiden huomioon ottamiseen. Toteamme, että tämä edistää osaltaan luonnonsuojelulain sekä ilmastolain tavoitteiden yhteensovittamista. On myös tärkeää tunnistaa, että luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja luonnon ennallistamiseksi tehtävillä toimilla voi olla joissain tilanteissa ilmastotavoitteiden tai vesiensuojelun näkökulmasta haitallisia vaikutuksia. Luonnonsuojelua ja ilmastoa koskevan sääntelyn johdonmukaisuus ja ennakoitavuus on edellä esiin nostetun yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta myös keskeistä.

Uudessa luonnonsuojelulaissa perinteisen, staattisen suojelun rinnalle on nostettu vahvemmin luonnon monimuotoisuuden turvaaminen aktiivisin toimenpitein, mistä luonnon monimuotoisuuden hoitoon tarkoitettu avustus on hyvä esimerkki. Luonnonsuojelulakiin sisällytettiin jo vuonna 2020 tehdyllä muutoksella tavaroiden ja palveluiden muodossa ennallistamiseen ja hoitoon liittyviin edistämistoimiin myönnettävää tukea koskevat säännökset. Näihin ehdotetaan uuden luonnonsuojelulain 4 luvussa vähäisiä tarkennuksia, minkä lisäksi lukuun lisätään säännökset rahallisesta avustuksesta. Lakiehdotuksen luontotyyppien suojelua koskevaan 7 lukuun sisältyvän 69 §:n mukaan uhanalaisten luontotyyppien kunnostukseen ja hoitoon voidaan myöntää tukea ja avustusta lain 4 luvussa säädetyin mukaisesti. Ehdotettu uusi säännös lajien elinympäristöjen vapaaehtoisten hoito- ja kunnostustoimien taloudelliseksi tukemiseksi valtion varoin tarjoaa maanomistajille ja muille paikallisille tahoille uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Pidämme tärkeänä,

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp Eriävä mielipide 1

että luonnon monimuotoisuuden edistämistä koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Lakiehdotuksen vapaaehtoisia luonnonsuojelun toimenpideohjelmaa koskeva 14 § vahvistaa jo vuosia toiminnassa olleiden toimenpideohjelmien asemaa osana luonnonsuojelua. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu Metso-ohjelma on kansainvälistikin arvostettu esimerkki kansallisesta järjestelmästä, jolla kannustetaan yksityisiä metsänomistajia suojelemaan metsäluontoa ja katetaan heille suojelusta aiheutuvia kustannuksia ja tulonmenetyksiä. Myös Helmi-ennallistamisohjelmassa ja Sotka-lintuvesiohjelmassa on tehty tärkeää työtä uhanalaisten luontotyyppeiden ja lajien suojelemiseksi yhteistyössä maanomistajien ja metsästysjärjestöjen kanssa.

Luonnonsuojelualueet

Luonnonsuojelualueita koskevaan sääntelyyn lakiehdotuksen 6 luvussa ehdotetaan tehtäväksi useita tarkennuksia ja teknisluonteisia ajantasaistuksia. Ehdotuksen mukaan Metsähallitus ei enää jatkossa voi myöntää lupaa malminetsintään kansallis- ja luonnonpuistoissa. Valtion muilla luonnonsuojelualueilla tämä lupa on yhä mahdollista myöntää tietyin tarkennetuilla edellytyksin. Muut ehdotetut muutokset luonnonsuojelualueiden käyttöä koskevaan sääntelyyn merkitsevät käytännössä alueiden suojelutavoitteita vaarantamattoman käytön joustavoittamista ja helpottamista, mitä pidämme myönteisenä. Vastaavasti on tärkeää, että yleiskalastusoikeuksin tapahtuva kalastus turvataan jatkossakin myös kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa. Toteamme, että lakiehdotuksen 47 §:ssä tarkoitetuilla yksityisillä luonnonsuojelualueilla on voimassa kirjava joukko erilaisia kalastusta rajoittavia, usein varsin epäselviä määräyksiä. Tältä osin rauhoitusmääräysten ajantasaistaminen ja yhdenmukaistaminen kalastuslain sääntelyn mukaiseksi on monilla alueilla tarpeen.

Kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa esitetään sallittavaksi suoraan lain nojalla ilman poikkeuslupaa haitallisten vieraskasvilajien torjuminen ja poistaminen. Myös metsästystä koskevaa sääntelyä kansallispuistoissa ja muilla valtion luonnonsuojelualueilla esitetään muutettavaksi siten, että haitallisten vieraslajien, minkien ja supikoiran, pyydystäminen ja tappaminen sallitaan suoraan lain nojalla ilman poikkeuslupaa, samoin kuin hirvenajo ja valkohäntäkauriin ajo. Huomautamme, että luonnonsuojelulaissa tulee selkeyden vuoksi käyttää riistaeläimistä samoja termejä kuin metsästyslaissa. Nyt hallituksen esityksessä ja ehdotetussa luonnonsuojelulain 50 §:ssä viitataan valkohäntäkauriiseen, jota metsästyslaissa vakiintuneesti kutsutaan valkohäntäpeuraksi (*odocoileus virginianus*). Edellä mainituilla luonnonsuojelualueilla sallitaan lakiehdotuksen mukaan eläimen lopettaminen ja saaliin haltuunotto ilman lupaa pelkän ilmoituksen nojalla. Korostamme, että esitetty muutos vähentää tältä osin lupamenettelyyn liittynyttä hallinnollista taakkaa ja nopeuttaa samalla eläimen eettiseen lopettamiseen vaadittavia toimenpiteitä, ja muutos on siksi erittäin kannatettava. Lisäksi metsästyksen sallimisesta valtion luonnonsuojelualueiden perustamisen yhteydessä voidaan jatkossa päättää myös alle 100 hehtaarin suuruisen luonnonsuojelualueen perustamisasetuksella. Metsästys on tärkeä osa suomalaista kulttuuria. Yhdymme hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon, että metsästyksen salliminen voi välillisesti tuoda positiivisia monimuotoisuusvaikutuksia parantamalla luonnonsuojelualueiden perustamisen hyväksytävyyttä ja helpottamalla näin suojelualueiden perustamista.

Kiinnitämme huomiota luonnonsuojelualueen lakkauttamista koskevaan sääntelyyn ehdotetussa 6 luvussa. Kansallispuiston ja vähintään 1 000 hehtaarin suuruisen luonnonpuiston perustamises-

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp Eriävä mielipide 1

ta säädetään jatkossakin lailla, ja alueisiin kohdistuvat merkittävät muutokset edellyttävät näin ollen lain muuttamista. Yksityisen luonnonsuojelun lakkauttamisesta ja rauhoitusmääräysten lieventämisestä esitetään säädettäväksi luonnonsuojelulain 61 §:ssä pääasiassa voimassa olevaa lakia ja oikeuskäytäntöä vastaavasti. Ehdotettu 62 § valtion luonnonsuojelun lakkauttamisesta ja rauhoitussäännösten lieventämisestä on sen sijaan kokonaan uusi. Asetuksella perustettu valtion luonnonsuojelun alue voidaan ehdotetun 62 §:n mukaan kokonaan tai osittain lakkauttaa, jos alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen eikä tälle hankkeelle tai suunnitelmalle ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa. Lakkauttamisen kynnyks on tältä osin muotoiltu vastaavasti kuin yksityisen luonnonsuojelun lakkauttamista koskevassa 61 §:ssä. Korostamme, että valtion luonnonsuojelun alueilla on valtakunnallista merkitystä eikä niihin toisaalta kohdistu vastaavia omaisuudensuojaa ja elinkeinonvapauteen liittyviä kysymyksiä kuin yksityisiin luonnonsuojelun alueisiin. Lakkauttamisen kynnyksen ja siihen liittyvän yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen kriteerin arvioinnin tulee valtion luonnonsuojelun alueiden osalta olla korkeammalla kuin yksityisillä luonnonsuojelun alueilla.

Luontotyyppien suojelu

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 7 luvun mukaan uhanalaiset luontotyypit määritellään jatkossa luonnonsuojelulain nojalla annettavalla asetuksella. Hallituksen esityksessä todetaan, että toisin kuin lajisuojelun kohdalla, uhanalaisia luontotyyppiä ei ole yksilöity nykyisessä laissa. Kun tietämys luontotyypeistä ja niiden uhanalaisuudesta on parantunut, on uhanalaisten luontotyyppien yksilöiminen tullut mahdolliseksi. Uhanalaiseksi luontotyyppiä voidaan asetuksella säätää ehdotetun 64 §:n mukaan sellainen luontotyyppi, jonka riski hävitä luonnosta on Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin mukaan vähintään korkea. Näitä luontotyyppiä koskeva asetusvalmistelu on kesken, mutta alustavasti uhanalaisia luontotyyppiä tai luontotyyppiryhmiä arvioidaan olevan noin 80 kappaletta. Toteamme, että Suomi on metsäinen maa, jonka maapinta-alasta noin kolme neljänestä on metsää. Suuri osa Suomen lajeista onkin sopeutunut elämään metsissä. Kaikista elinympäristöistä ensisijaisesti juuri metsissä elää myös suurin osa Suomen uhanalaisista lajeista. Maa- ja metsätalousministeriön esittämän arvion mukaan uhanalaiseksi säädettävien luontotyyppien pinta-ala on yli 2 miljoonaa hehtaaria ja pääosa niistä on metsätalouksikäytössä. Olemme erittäin huolestuneita uhanalaisia luontotyyppiä koskevan sääntelyn välillisistä vaikutuksista metsätalouteen. Esitettyyn sääntelyyn liittyy merkittävä riski siitä, että uhanalaisiksi luontotyypeiksi määritettävät alueet siirtyvät tosiasiallisesti talouskäytön ulkopuolelle, jos kaupalliset puunostajat eivät osta tällaisilta alueilta puuta. Kun luontotyyppien uhanalaisuuteen ei esityksen mukaan liity välittömiä oikeusvaikutuksia, uhanalaisten luontotyyppien määrittämisestä ei esitetä myöskään seuraavan valtion korvausvelvoitetta. Katsomme, että uhanalaisten luontotyyppien yksilöiminen lain nojalla annettavalla asetuksella on ongelmallista, jos vaikutukset maankäyttöön ovat merkittäviä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan katsonut, että sääntelyllä pyritään turvaamaan erityisen harvinaisia ja haavoittuvaisia luontotyyppiä.

Lakiehdotuksen 65 §:ssä esitetään säädettäväksi 64 §:n mukaisesti uhanalaiseksi määriteltyjen luontotyyppien huomioon ottamisesta viranomaisten päätöksenteossa. Tämä uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamista koskeva uusi säännös kohdistuu hallituksen esityksen mukaan muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon ja kohdentaa mahdolliset lisäkustannukset pää-

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp Eriävä mielipide 1

osin jo nykyisellään laajoja luontoselvityksiä vaativiin hankkeisiin. Lain perusteluissa todetaan, että uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisvelvoite ei muuta muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä yksin voi olla luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä, mutta edellyttää viranomaiselta aiempaa selvemmin harkintaa päätöksenteon yhteydessä. Käytännössä uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen koskee hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan todennäköisesti useimmiten muun muassa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-ainelaisissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa, kaivoslaissa tarkoitettuja lupia sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavoja. Katsomme, että uhanalaisen luontotyypin huomioon ottamista koskeva velvoite jää lain perusteluissa esitetyistä täsmennyksistä huolimatta liian avoimeksi ja epämääräiseksi. Uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamisesta tulee säätää selkeämmin. Katsomme, että jatkossakin päätökset, jotka merkitsevät rajoituksia taloudelliseen toimintaan, tulee tehdä valituskelpoisin rajauspäätöksin. Perustuslakivaliokunnan tavoin kiinnitämme huomiota tiukasti suojeltujen luontotyyppien tehokkaaseen inventointiin ja tietojen tallentamiseen luonnonsuojelun tietojärjestelmään sekä tietojärjestelmään tallennetuista tiedoista tiedottamiseen maanomistajille. Katsomme, että tämä on välttämätöntä maanomistajien oikeusturvan kannalta.

Nykyiseen tapaan laissa säädetään myös tiettyjen, laissa erikseen lueteltujen luontotyyppien säilymiselle tärkeiden esiintymien hävittämisen- ja heikentämiskiellosta, joka tulee voimaan viranomaisen erillisellä päätöksellä. Viranomaisen rajauspäätöstä edellyttäviä suojeltuja luontotyyppisiä on ehdotuksen mukaan yhteensä 13, kun niitä voimassa olevassa laissa on yhdeksän. Oikeusvaikutteinen luontotyyppisuojaus edellyttää lähtökohtaisesti maanomistajan kuulemistä ja viranomaisen tekemää rajauspäätöstä. Katsomme, että voimassa olevaa lakia vastaava rajauspäätös menettely on selkeä ja turvaa maanomistajan oikeudet riittävällä tavalla. Rajauspäätös menettelyn käytännön ongelmat ovat liittyneet päätöksiä valmistelevien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten voimavarojen puutteisiin. Hallituksen esityksessä todetaankin, että lain tavoitteiden saavuttaminen edellyttää merkittävästi nykyistä suurempia voimavaroja luontotyyppien suojelun viranomaistehtävien hoitamiseen. Pidämme maanomistajien oikeusturvan kannalta tärkeänä, että viranomaisten voimavarat tältä osin turvataan.

Uutena luontotyyppien suojelukeinona laissa esitetään säädettäväksi tiettyjen uhanalaisten tiukasti suojeltavien luontotyyppien esiintymien hävittämisen ja heikentämisen kiellosta, joka olisi voimassa suoraan lain nojalla. Näitä luontotyyppisiä on hallituksen esityksen mukaan kuitenkin vain kaksi: serpentiinikalliot ja rannikon avoimet dyynit. Tiukasti suojeltaviksi ehdotettavien luontotyyppiesiintymien yhteenlaskettu pinta-ala on noin 1 150 hehtaaria, josta osa on jo suojeltu muun muassa luonnonsuojelualueiden kautta. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että edellä mainittujen tiukasti suojeltaviksi esitettävien luontotyyppien esiintymät ovat luontaisesti harvinaisia ja pienialaisia, pääasiassa puuttomia tai vähäpuustoisia. Serpentiinikallioiden, -kivikoiden ja -louhikoiden metsätaloudellista merkittävyyttä vähentää se, että osalla kohteista metsänhakkuut ja -uudistaminen ovat maastonmuotojen johdosta usein vaikeasti toteutettavissa. Serpentiinikalliot on uhanalaisuutensa osalta luokiteltu vaarantuneiksi ja rannikon avoimet dyynit erittäin uhanalaisiksi. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan luontotyypin heikentämisellä tarkoitetaan kyseisen esiintymän ominaispiirteiden tai luontotyypin toiminnan kannalta keskeisen eliölajiston vähentämistä ja hävittämisellä esiintymän tuhoamista tai sen ominaispiirteiden ja keskeisen eliölajiston poistamista kokonaan. Korostamme, että heikentämiskiel-

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp
Eriävä mielipide 1

to ei saa estää alueiden perinteistä ja tavanomaista käyttöä esimerkiksi virkistymiseen. Pidämme periaatteellisesti ongelmallisena, että maanomistajalla ei ole tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskiellosta suoraan valitusmahdollisuutta, kun luontotyyppin rajauksesta ei tehdä ehdotetun 67 §:n mukaan erillistä päätöstä. Ehdotus heikentää tältä osin maanomistajan oikeusturvaa. Saadakseen asiassa valituskelpoisen päätöksen maanomistajan tulee hakea lakiehdotuksen 68 §:n mukaista poikkeusta luontotyyppin hävittämisen- ja heikentämiskiellosta.

Luonnonsuojelulain luontotyyppisiä koskevan sääntelyn lisäksi vesilain 2 luvun 11 §:n nojalla suojeltuihin luontotyyppisiin esitetään lisättäväksi kalkkilammet ja purot. Puron uoman luonnontilaisuuden vaarantavat toimet kuuluvat jo voimassa olevan vesilain luvanvaraisuuden piiriin eikä luonnontilan vaarantaminen ilman lupaa näin ollen ole mahdollista. Hallituksen esityksessä vesilain luontotyyppisuojaus laajenee kattamaan lähteiden lisäksi myös lähteiköt. Vesilakiin tehtävien muutosten tarkoituksena on parantaa vesiympäristön monimuotoisuuden turvaamista. Hallituksen esityksen mukaan vesilain mukaisen luontotyyppisuojelelun ei lähtökohtaisesti voida katsoa ohjaavan esimerkiksi metsätalouden harjoittamista ja rajoittavan metsänkäsitteilytoimia. Tällöin on kuitenkin noudatettava metsälain elinympäristöjen suojelua koskevaa lainsäädäntöä. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että purojen tunnistettuja uhkatekijöitä ovat ojitukset, purojen perkaukset ja metsien uudistamistoimet, hajakuormitus, vesirakentaminen sekä muu rakentaminen. Vesilaissa suojeluun ei liity viranomaisen rajauspäätöstä eikä korvausmenettelyä. Tämän vuoksi vesilain suojeltavien kohteiden on perusteltua olla pienialaisia sekä helposti tunnistettavia ja rajattavia. Vesilain luontotyyppisääntelyn vaikutuksista metsätalouteen vallitseva epäselvyys, mistä syystä katsomme, että vesilain luontotyyppisääntelyä ei tule laajentaa siten, että siitä aiheutuu metsänomistajalle taloudellisia menetyksiä hakkuiden estymisen vuoksi. Vesilain muutokset eivät saa myöskään johtaa siihen, että metsänhakkuisiin kohdistuu vaatimuksia uusista hallinnollisista menettelyistä esimerkiksi siten, että metsälain mukaisen ilmoitusmenettelyn sijaan edellytettäisiin lupaa.

Lajien suojelu

Eliölajien suojelun tehostamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että nykyistä luonnonsuojelulain eliölajien suojelua koskevaa lukua selkiytetään, uhanalaisten lajien suojaa vahvistetaan sekä kauppaa ja vaihdantaa koskevat säännökset erotetaan omaksi luvukseksi. Eliölajien suojelua koskevan 8 luvun soveltamisalaa esitetään lisäksi muutettavaksi siten, että luvun säännöksiä ei jatkossa sovelleta kaloihin tai rapuihin, vaan niistä säädetään yksinomaan kalastuslaissa. Katsomme hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti, että kalastuslain säännöksillä voidaan turvata kala- ja rapulajien säilyminen riittävällä tavalla, eikä kalalajien monimuotoisuuden turvaaminen luonnonsuojelulaissa ole tarpeen.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on käsitellyt mahdollisuutta poikkeusluvalla ammutun valkoposkivan hyötykäyttöön valkoposkivan metsästystä koskevan kansalaisaloitteen yhteydessä (MmVM 8/2022 vp — KAA 3/2020 vp). Sen johdosta eduskunta hyväksyi lausuman, jossa edellytetään, että poikkeusluvalla ammuttujen valkoposkivan hyödyntäminen sallitaan ja että hallitus valmistelee esityksen luonnonsuojelulain muuttamisesta siten, että lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen poikkeuksen perusteella mahdollistetaan poikkeusluvalla tapetun valkoposkivan haltuunotto ja asiallinen hyötykäyttö. Uudistamme valiokunnassa tuolloin esittämämme näkemykset. Valkoposkivan aiheuttamien vahinkojen torjuntaan käy-

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp Eriävä mielipide 1

tettyjen keinojen hyväksyttävyyttä ja ymmärrettävyyttä kansalaisten keskuudessa parantaisi, jos luonnonsuojelulaisissa hyväksytään myös poikkeusluvan turvin tapetun yksilön lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen haltuunotto.

Poikkeusluvalla pyydetyn valkoposkihanhen hyödyntämiseen liittyen eduskunnan ympäristövaliokunnan käsittelyssä on yhteensä 112 kansanedustajan allekirjoittama lakialoite LA 19/2021 vp, jossa ehdotetaan, että lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisella poikkeusluvalla ammutun valkoposkihanhen ja merimetson haltuunotto ja hyödyntäminen sallitaan. Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin sisältyy mahdollisuus tällaisen poikkeusluvan myöntämiseen siltä osin kuin sen 49 §:n 4 momentissa viitataan kaikkiin EU:n lintudirektiivin 9 artiklassa mainittuihin poikkeusperusteisiin. Toteamme, ettei luonnonsuojelulakiehdotuksen 85 §:ssä ehdoteta lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamista. Pidämme tärkeänä, että 85 §:n 2 momentissa viitataan myös lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan sääntelyyn, jonka mukaan mainittu poikkeus on tarpeen "tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön" sallimiseen. Vaihtoehtoisesti nykytilan säilyttämiseen riittää 2 momentin täydentäminen säännöksellä "; tai muulla lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla perusteella". Katsomme, että haltuunottoa ja hyödyntämistä koskevan poikkeusperusteen tulee kattaa sekä valkoposkihanhen että merimetson haltuunotto ja hyödyntäminen.

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota merimetsojen kaupalliselle kalastukselle aiheuttamiin vahinkoihin. Merimetsot vahingoittavat saaliita ja pyydyksiä, vähentävät saaliita kolonioiden lähialueilla predaation kautta ja muuttavat kalojen käyttäytymistä. Näin ollen vahingot eivät rajoitu saalisvahinkoihin. Hallituksen esitykseen laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta antamassaan vastauksessa (EV 193/2021 vp — HE 154/2021 vp) eduskunta edellytti, että valtioneuvosto selvittää viipymättä merimetson aiheuttamia vahinkoja kaupalliselle kalastukselle ja valmisteleo erillisen tukijärjestelmästä annettavan hallituksen esityksen, mikäli selvitys osoittaa, että merkittäviä vahinkoja aiheutuu. Valmistelun etenemisestä on esitettävä selvitys vuoden 2022 loppuun mennessä, mikäli hallituksen esitystä ei ole annettu eduskunnalle. Valiokunnalle on todettu, että merimetsojen kalastukselle aiheuttamien vahinkojen korvaaminen on edelleen ratkaisematta. Aihetta koskevaa tutkimushanketta ollaan vasta aloittamassa, ja tuloksia saataneen aikaisintaan vuonna 2023. Tilanne on elinkeinon kannalta kestävä. Niin ikään hallituksen esitykseen HE 154/2022 vp antamassaan vastauksessa eduskunta edellytti, että lintudirektiivin mahdollistamia poikkeusmenettelyjä sovelletaan joustavasti merimetsokannan aiheuttamien vahinkojen ehkäisemiseksi. Valiokunnan saamassa lausunnossa todetaan, että nykyinen merimetsoa koskeva poikkeusmenettely on osoittautunut hakijan kannalta hyvin vaikeaksi, sillä usein poikkeuslupiin sisältyy ehtoja, jotka vaikeuttavat tai tekevät mahdottomaksi käytännön toimeenpanon. Edellyttämme, että ympäristövaliokunta arvioi luonnonsuojelulakiehdotuksen 85 ja 86 §:n ehdotuksia merimetsojen aiheuttamien vahinkojen hillitsemisen kannalta ottaen huomioon edellä mainitut eduskunnan lausumat. Katsomme, että luonnonsuojelulakiehdotuksen 72 §:ssä tarkoitettulla valtioneuvoston asetuksella ei tule myöskään estää merimetson pesän hävittämistä lisääntymiskauden ulkopuolella.

Luonnonsuojelulakiin esitetään uutta 9 lukua koskien lajien yksilöiden hallussapitoa, vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä. Eliölajien maahantuontia ja maastavientiä koskevalla luonnonsuojelulakiehdotuksen 90 §:llä laajennetaan merkittävästi eläinten ja niiden osien maahantuonti-

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp Eriävä mielipide 1

rajoituksia. Toteamme, että luonnonvaraisten eläinlajien suojelemiseksi lajien kaupankäyntiin, maahantuontiin ja maastavientiin on olemassa hyvin toimiva kansainvälinen ja EU-tason säätelyjärjestelmä, joka perustuu uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälistä kauppaa koskevaan yleissopimukseen eli niin sanottuun CITES-sopimukseen ja sen täytäntöönpanemiseksi annettuun EU:n säätelyyn. Kansainvälisen CITES-sopimuksen sekä sitäkin tiukemman EU:n CITES-lainsäädännön sisältämä lupsäätely, vienti- ja tuontikiellot sekä muut CITES-mekanismit estävät jo nykyisin kansainvälisen viennin ja tuonnin, jos toiminta ei ole kyseisen lajin kohdalla kestävä. Tietyissä maissa laillinen metsästys tukee eläinkantojen olemassaoloa, rahoittaa laittoman tappamisen estämistä paikallisesti ja luo tarpeen luontoympäristön säilyttämiseksi. Luonnonsuojelulain 90 §:ään ehdotetun totaalisen tuontikiellon sijaan pidämme perusteltuna, että säännöksen soveltamisala rajataan koskemaan vain maahantuontia EU:n ulkopuolelta.

Vapaaehtoinen ekologinen kompensatio

Luonnonsuojelulakiin esitetään lisättäväksi säännökset ekologisesta kompensatiosta eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisestä vapaaehtoisena toimintana. Yksityinen maanomistaja, yritys, kunta tai valtion liikelaitos voi taloudellisena toimintana tuottaa luonnonarvoja, joilla taloudellisesta toiminnasta johtuva heikennys suojelluille luonnonarvoille voitaisiin hyvittää toisessa paikassa kuin missä heikennys tapahtuu. Lakiin perustuva vapaaehtoinen kompensatio ja siihen liittyvä viranomaisvarmennus voivat osaltaan kannustaa toimijoita ekologisen kompensatiion käyttöön ja vahvistaa myös yritysten toimintaedellytyksiä kansainvälisillä markkinoilla. Toteamme, että vapaaehtoinen ekologinen kompensatio voidaan kuitenkin toteuttaa myös sopimalla eli se ei välttämättä vaadi tuekseen säätelyä. Valiokunnalle annetuissa lausunnoissa on yhtäältä kritisoitu ekologisen kompensatiion velvoittavuuden poistamista laista ja toisaalta katsottu myös vapaaehtoista kompensatiota koskevan säätelyn olevan kompensatiota koskeviin vähäisiin käytännön kokemuksiin nähden ennaikaista. Ekologista kompensatiota koskevan säätelyn riskinä nähdään, että se voi kaventaa liikaa vapaaehtoisin toimintamalleihin liittyvää joustavuutta sekä supistaa taloudellisten toimijoiden mahdollisuuksia tehdä kannattavaa liiketoimintaa. Lisäksi ekologisen kompensatiion yleistyessä Suomessa laajoja metsäalueita voi päätyä kompensatiion piiriin, millä voi olla ennakoimattomia vaikutuksia metsätalouteen. Pidämme tärkeänä, että luonnonsuojelulain ekologista kompensatiota koskevan säätelyn käytännön toimivuutta ja vaikutuksia arvioidaan lain toimeenpanossa tarkkaan ja säätelyyn tehdään tarvittaessa arvioinnin perusteella muutoksia.

Maanomistajien oikeusturva ja muutoksenhakua koskeva säätely

Luonnonsuojelulain korvaussäätelyä esitetään tarkennettavaksi ja täydennettäväksi tietyiltä osin. Valtion korvausvelvollisuutta koskevassa 113 §:ssä esitetään säädettäväksi kumulatiivisten haittojen huomioon ottamisesta määriteltäessä laissa tarkoitettua merkityksellistä haittaa, joka päätöksistä mahdollisesti koituu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle. Luonnonsuojelulain säätelystä maanomistajille aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista keskeisimmät liittyvät käytännössä luontotyyppien ja lajien suojelusta aiheutuviin rajoituksiin sekä lunastustarvetta koskeviin tilanteisiin. Hallituksen esityksen mukaan vaikutukset maanomistajien taloudelliseen asemaan ovat pääsääntöisesti kuitenkin melko vähäiset valtion korvausvelvollisuuden vuoksi. Pidämme tärkeänä, että maanomistajilla on oikeus korvaukseen kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa luonnonsuojelulain säännöksistä aiheutuu käyttörajoitusten kautta korvattavaa hait-

Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp

taa. Toimivilla ja oikeudenmukaisiksi koetuilla korvaussäännöksillä on ratkaisevan tärkeä merkitys omaisuuden suojan ja luonnonsuojelun yleisen hyväksyttävyyden kannalta.

Luonnonsuojelulain muutoksenhakua koskeva sääntely vastaa ehdotuksen mukaan pääosin voimassa olevaa sääntelyä. Lakiehdotuksen 136 §:n mukaan valitusoikeus lain nojalla tehdyistä päätöksistä on muissa kuin korvausta, tukea, avustusta sekä vapaaehtoisen hyvittämisen korvaavuutta koskevasta päätöksestä myös toiminta-alueellaan sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Näiden rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeutta esitetään hieman laajennettavaksi asiallisesti vähentämällä muutoksenhaun ulkopuolelle jäävien, suojelun kannalta olennaisten päätösten määrää. Hallituksen esityksen mukaan maanomistajien ja esimerkiksi elinkeinonharjoittajien osalta vastaavaa tarvetta ei ole, koska valitusoikeus toteutuu jo asianosaisuuden kautta. Lain valmistelussa oli esillä myös vaihtoehto, jossa olisi poistettu yhteisöjen valitusoikeuden alueellinen raja. Valitusoikeuden määräytymisen perusteet päätettiin tältä osin säilyttää ennallaan, koska luonnonsuojelua koskeva päätöksenteko on korostuneesti sidottua tiettyyn paikkaan ja sen alueellisiin vaikutuksiin. Katsomme, että yhteisöjen valitusoikeuden rajaaminen paikallisille tai alueellisille yhteisöille on edellä mainituista syistä perusteltua, ja korostamme, että yhteisön kytkennän alueelle tulee myös perustua aitoon ja tosiasialliseen toimintaan alueella.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.11.2022

Jari Myllykoski vas
Raimo Piirainen sd
Seppo Eskelinen sd
Anders Norrback r

**Valiokunnan lausunto MmVL 30/2022 vp
Eriävä mielipide 2**

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Katsomme, että maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnoksi olisi tullut hyväksyä teksti, joka on sama kuin edustajien Piirainen, Eskelinen, Myllykoski ja Norrback allekirjoittama eriävä mielipide lukuun ottamatta valkuposkiahania ja merimetsoja käsitteleviä kappaleita 16 ja 17, jotka mielestämme olisi tullut poistaa tekstistä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.11.2022

Satu Hassi vihr
Tiina Elo vihr