hallitusneuvos Vilppu Talvitie
metsäneuvos Erno Järvinen
erityisasiantuntija Antti Leinonen

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Viite: HE 76/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lamuuttamisesta

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousministeriö on osallistunut ympäristöministeriön johdolla läpi vietyyn luonnonsuojelulakivalmisteluun ja työryhmätyön aikana nostanut esiin lukuisia haasteellisia ehdotuksia, joilla on merkittäviä vaikutuksia maa- ja metsätalousministeriön toimialaan, elinkeinojen toimintaedellytyksiin sekä maanomistajien oikeusturvaan. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö edellyttää, että luonnonsuojelulain vaikutusten arvioinnissa pitää huomioida Venäjän hyökkäyssodan seurauksena muuttunut turvallisuustilanne sekä huoltovarmuuden merkityksen kasvu.

Luonnonsuojelulakiesityksen merkittävimmät vaikutukset maa- ja metsätalousministeriön toimialalla liittyvät seuraaviin ehdotuksiin.

Luonnonsuojelulain luontotyyppisuojelu

Esitetyn luonnonsuojelulain 64 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin uhanalaiset luontotyypit. Menettely olisi uusi ja sillä olisi maa- ja metsätalousministeriön 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 metsätalousministeriön arvion mukaan näiden uhanalaiseksi säädettävien luontotyyppien pinta-ala on yli 2 miljoonaa hehtaaria ja pääosa niistä on metsätalouskäytössä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esitykseen liittyy merkittävä riski siitä, että uhanalaisiksi luontotyypeiksi määritettävät alueet siirtyvät tosiasiassa talouskäytön ulkopuolelle, koska kaupalliset puunostajat eivät oletettavasti ostaisi tällaisilta alueilta puuta. Kun luontotyypin 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 luontotyypin heikentämiskielto). Kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvat luontotyypit (serpentiinikalliot, -kivikot ja soraikot sekä rannikon avoimet dyynit) olisivat suojeltuja suoraan lain nojalla ilman viranomaispäätöstä. Kun nimenomaista luontotyypin suojelu- ja rajauspäätöstä ei tehtäisi, maanomistajalla ei olisi myöskään valitusmahdollisuutta. Ehdotus heikentää maanomistajan oikeusturvaa.

Esitetty luonnonsuojelulain 66 § sisältää voimassa olevaa luonnonsuojelulakia vastaavat säännökset rajauspäätösmenettelyllä toteutettavasta luontotyyppisuojelusta. Oikeusvaikutteinen luontotyyppisuojelu edellyttää lähtökohtaisesti maanomistajan kuulemista ja viranomaisen tekemää rajauspäätöstä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että voimassa olevaan lakia vastaava rajauspäätösmenettely 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 rajauspäätösmenettelyyn 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 rajauspäätösmenettelyyn 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 luontotyypin 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 luontotyypin välittömästä lähiympäristöstä otettaisiin huomioon”.

Vesilain luontotyyppisuojelu

Ehdotetulla vesilain 2 luvun 11 §:n muutoksella luontotyyppisuojeluun lisättäisiin mm. kalkkilammet, lähteiköt ja muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevat purot. Tällaisia puroja on yli 5000 km. Vesilaki ei mahdollista korvausten maksamista. Vesilain heikentämiskiellon tyyppinen suojelu on metsätalouden har-

joittamisen kannalta haasteellinen myös sen vuoksi, että suojelu perustuisi välittömästi lain säännökseen, eli suojelun voimaantulo ei edellyttäisi viranomaisen tekemää erillistä rajauspäätöstä. Hankkeeseen ryhtyvän tulisi 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 laajuisten lähteikköjen tunnistaminen erityisesti kuivana aikana on haastavaa.

Vesilain mukainen puroja ja noroja koskeva luontotyyppisuojelu kohdentuisi vesiympäristöön. Perustelujen mukaan vesilain luontotyyppisuojelu 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 luontotyyppisuojelun laajennuksen myötä valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja lain perusteluissa esitetyn periaatteen toteutumiseen tulisi kiinnittää erityistä huomioita.

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 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.

Lajisuojelu yhdistettynä kesähakkuukysymykseen ja pesäsuojeluun

Metsätalouden osalta keskeistä ehdotetussa luonnonsuojelulain 72 §:n säänte-lyssä on se, katsotaanko siis 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 tuomioistuin on kuitenkin todennut ratkaisussaan (C–252/85), että lintudirektiivin 5 artiklan b ja c kohtien kieltoja on sovellettava ilman ajallisia rajoituksia. Keskeytymätön lintujen elinympäristön suojelu 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 tarkoitetun ympärivuotisen kiellon tarkoittamat lajit määriteltäisiin asetuksella. Käytännössä kiellon soveltamisalaan 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 metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu luonnonsuojelulain 72 § vastaa varsin pitkälle voimassa olevaa sääntelyä pesintäaikaisten hakkuiden sallittavuudesta, mutta jossain määrin vahventaa pesintäaikaista lintujen suojaa. Viime kädessä metsätaloustoimenpiteiden hyväksyttävyys jää riippumaan yksittäistapauksessa tehtävästä arvioinnista, jossa otetaan huomioon mm. toimenpiteiden ajankohta, metsäalueen ominaispiirteet ja tieto alueen linnustosta.

Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio

Hallituspuolueiden poliittisten neuvottelujen seurauksena luonnonsuojelulakiin esitetään otettavaksi vapaaehtoista ekologista kompensaatiota koskeva 11 luku. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio voidaan toteuttaa myös sopimalla eli se ei vaadi tuekseen sääntelyä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa edelleen, että vapaaehtoista ekologista kompensaatiota koskeva sääntely on varsin yksinkertaisesti laajennettavissa velvoittavaksi ekologiseksi kompensaatioksi. Luonnonsuojelulakiesityksen valmistelun aikana on esitetty vaatimuksia, joiden mukaan ekologinen kompensaatio tulisi ottaa käyttöön luonnonsuojelulain mukaisissa poikkeamisluvissa ja laajemminkin hankkeissa, joissa luontoarvojen heikentämistä ei voida välttää. Metsätalouden kohdalla tämä tarkoittaisi oletettavasti päätehakkuita. Tämä taas merkitsisi nykymuotoisesta metsänkäyttöä koskevasta ilmoitusmenettelystä luopumista ja siirtymistä hakkuulupaan, koska ilmoitusmenettelyyn ei tällaista velvoitetta voi kytkeä.

Kaloja ja rapuja koskeva sääntely (LSL 70 §)

Maa- ja metsätalousministeriö pitää kannatettavana esitykseen sisällytettyä uudistusta, jolla kala- ja rapulajien suojelu toteutettaisiin kalastuslaissa.

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

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että 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 mahdollistaisi esimerkiksi poikkeusluvalla tapettujen lintujen hyödyntämistä ja lintuja koskeva alueellinen poikkeuslupa mahdollistaisi 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.

Yksityisen luonnonsuojelualueen perustaminen ilman maanomistajan suostumusta, kun kyseessä on Natura 2000 -verkostoon kuuluva alue ja toteutustapa on luonnonsuojelulaki (LSL 47 §)

Esitetty säännös ei ole tällä hetkellä erityisen ajankohtainen, koska Natura 2000 –verkosto on toteutettu, mutta mahdollinen tuleva EU-lainsäädäntöön perustuva lisäsuojelu voidaan toteuttaa Natura 2000 –verkoston täydennyksenä ja silloin alueiden toteutustavaksi oletettavasti valittaisiin useissa tapauksissa luonnonsuojelulaki.

Poikkeuslupasääntelyyn ehdotettavat muutokset

Ehdotetussa laissa on useassa pykälässä (esim. 68 §, poikkeus luontotyypin hävittämis- ja heikentämiskiellosta) poikkeusluvan myöntämisedellytykseksi asetettu teknistaloudellinen mahdottomuus, mikä maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan kiristää poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiä verrattuna voimassa olevaan lakiin. Epäselväksi jää esimerkiksi se, milloin vaihtoehtoisen tavan kustannukset olisivat niin korkeita, että vaihtoehtoa ei voida pitää taloudellisesti toteuttavissa olevana.

Saamelaisten oikeuksia turvaavat säännökset

Ehdotukseen on sisällytetty myös velvoite kumulatiivisten kulttuurivaikutusten arviointiin (LSL 6 §) ja lakiehdotusten perusteluissa on mainintoja FPIC-menettelystä (vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumuksen periaate), jossa on kyse veto –oikeutta lähenevästä oikeudesta saamelaisille.

Luonnonsuojelun tietojärjestelmään merkittävien tietojen laatu (121 §)

Ehdotetun luonnonsuojelulain 121 §:n mukaan ylläpitäjät päivittävät luonnonsuojelun tietojärjestelmän tietoja laissa säädettyjen velvoitteidensa hoitamisen yhteydessä. Lisäksi tietoja voidaan päivittää ylläpitäjille toimitettujen tietojen perusteella. Tiedon tuottaja vastaa tiedon oikeellisuudesta. Ylläpitäjä vastaa siitä, että tietojärjestelmään merkitään tiedon laatua kuvaavat tiedot tiedon lähteestä ja tiedon hankkimisen ja tallentamisen ajankohdasta. Luonnonsuojelun tietojärjestelmään voidaan siis merkitä viranomaisvarmentamattomia kansalaistietoja ja tietojärjestelmään tallennettavat tiedot tulevat olemaan pohjatietoja mm. kuntien kaavavalmistelussa.

Luonnonsuojelun tietojärjestelmään tehtyjen merkintöjen ajantasaisuutta tulisi arvioida säännöllisesti ja jo tehtyihin merkintöihin tulisi lisätä tieto, mikäli merkintä on menettänyt merkityksensä, eikä sillä olisi enää ohjausvaikutusta esimerkiksi ehdotetun LSL 65 §:n tarkoittamien lupien ja suunnitelmien hyväksymismenettelyssä. Lain toimeenpanon yhteydessä tulisi luoda selkeä menettely ja määritellä vastuu sen kaltaisen tiedon päivittämiseksi, jonka avulla merkintöjen käyttökelpoisuus ja ajantasaisuus voidaan edelleen todeta. Tällä varmistettaisiin, että kaikessa päätöksenteossa, jossa luonnonsuojelulain velvoitteet tulee huomioida, päätökset perustuvat ajantasaiseen ja paikkansapitävään tietoon, olettaen että tietojärjestelmään tallennetun tiedon määrä kasvaa koko ajan merkittävästi.

Vaikutusarviointi

Maa- ja metsätalousministeriö ja useat muut tahot ovat koko luonnonsuojelulakiesityksen valmistelun ajan kiinnittäneet huomiota riittävien vaikutusarviointien tekemiseen. 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 liittyisivät 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. Luontotyyppisuojelun vahvistamisen osalta esityksessä on erikseen todettu, että uudistuksesta voisi 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 olisi suoraan luonnonsuojelulakiin perustuvia oikeusvaikutuksia, eikä siten

myöskään välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Koska ehdotettu luonnonsuojelulaki ei sisällä luontotyypin 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 luontotyyppisuojelu ei mahdollista korvausten maksamista, joten kyseessä olisi mittava suojeluvastuun siirto korvauksetta 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 luontotyyppisuojelun 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.