Suomen Luontopaneeli kiittää lausuntopyynnöstä koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Luonnonsuojelulain uudistus on erittäin tarpeellinen ja Luontopaneeli kiittää lain valmistelijoita ja hallitusta esityksen eteen tehdystä työstä. Esitetty uusi luonnonsuojelulaki turvaa oleellisesti Suomen luonnon monimuotoisuutta ja auttaa Suomea toteuttamaan sitoumuksensa luontokadon pysäyttämiseksi.

Suomen luonnon monimuotoisuus hupenee edelleen. Uhanalaisia lajeja kaikista Suomessa arvioiduista lajeista on nyt 11,9 prosenttia. Vastaava luku vuonna 2000 oli 8,0 prosenttia ja vuonna 2010 10,5 prosenttia (Hyvärinen ym. 2019). Vastaavasti Suomen luontotyypeistä lähes puolet, 48 prosenttia, on nyt uhanalaisia (Kontula ja Raunio 2018).

Luonto tarvitsee tilaa elääkseen ja voidakseen hyvin. Luonnonsuojelu on luontokadon torjumisen ytimessä. Suojelun lisäksi luontokadon pysäyttäminen vaatii toimia läpi yhteiskunnan, kaikilla sektoreilla, ja luontovaikutusten huomioimista kaikessa päätöksenteossa. Luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen turvaaminen suojelun kautta on kuitenkin suorin tie uhanalaisten lajien auttamiseen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen.

Suomi on metsäinen maa, jonka maapinta-alasta noin kolme neljännestä luokitellaan metsäksi. Suuri osa Suomen lajeista onkin sopeutunut elämään metsissä. Kaikista elinympäristöistä ensisijaisesti juuri metsissä elää suurin osa Suomen myös uhanalaisista lajeista. Uhanalaisia metsälajeja on 833, joka on yli 30 prosenttia kaikista uhanalaisista lajeista (Hyvärinen ym. 2019). Tavallisimmat metsälajien uhanalaisuuden syyt ovat vanhojen metsien häviäminen ja pirstoutuminen, kookkaiden puiden ja lahopuun määrän väheneminen, metsien uudistamis- ja hoitotoimet sekä puulajisuhteiden yksipuolistuminen. Vaikka luontoa vähemmän haittaavilla metsätalouden menetelmillä, kuten jatkuvapeitteisellä metsänkäsittelyllä, voidaan oleellisesti tukea metsäluonnon monimuotoisuutta, tarvitsevat uhanalaisimmat metsiemme lajit juuri vanhaa metsää elääkseen. Turvaamme niiden elämän ja autamme lajien kantoja vahvistumaan ainoastaan suojelemalla nykyistä suuremman osan metsistämme ja sallimalla niiden ikääntyä.

Esitys luonnonsuojelulaiksi sisältää useita hyvin valmisteltuja ja tarpeellisia uudistuksia. Luontopaneeli kiittää erityisesti luontotyyppien ja lajien suojelun vahvistamista, ekologisen kompensaation tuomista lainsäädäntöön, seurannan vahvistamista, kansalaisyhteiskunnan ja kasvatuksen huomioimista sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja luonnonsuojelun kytkösten tunnistamista.

Luontotyyppien suojelua vahvistavat erityisesti tiukasti suojellun luontotyypin heikentämiskielto, uusien luontotyyppien sisällyttäminen suojeltujen luontotyyppien luetteloon, mahdollisuus säätää luontotyyppejä uhanalaisiksi sekä viranomaisten velvoittaminen ottamaan uhanalaiset luontotyypit huomioon päätöksenteossa.

Uhanalaisille lajeille erityisen tärkeitä uusia lainkohtia ovat uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä, uusina tavattujen eliölajien suojelu sekä ja erityisesti suojeltavan eliölajin avustettu leviäminen. Lintulajien suojelua silmällä pitäen on hyvä, että ehdotetun 84 §:n kohdalla on todettu selvästi, ettei kyseinen ns. maa- ja

metsätalouspoikkeus koske lintuja. Luontopaneeli toivoo, että tämä johtaa kesähakkuukäytäntöjen muuttamiseen.

Tarvitsemme kattavaa, laajaa ja jatkuvaa seurantaa, jotta tunnistamme ja voimme ymmärtää luonnossa tapahtuvia muutoksia. Luontopaneeli kannattaa luonnonsuojelun tietojärjestelmää, sen ylläpitoa ja tiedon laatua koskevia kirjauksia – vastaavasti järjestelmän ylläpitoon on varmistettava myös resurssit. Toimiva ja avoin tietojärjestelmä tukee oleellisesti myös kansalaisten luonnontuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisäämistä, joka on yksi lain tavoitteista.

Verrattuna lain edelliseen luonnokseen hallituksen esitys sisältää joitain oleellisia heikennyksiä, joita Luontopaneeli toivoisi tarkasteltavan vielä ennen lain hyväksymistä. Merkittävimpinä heikennyksinä Luontopaneeli pitää ekologisen kompensaation velvoittavuuden, selvilläolovelvollisuuden sekä ilmastonmuutoksen hillintänäkökulman poistamista.

Aiemmassa lain luonnoksessa ehdotettu ekologisen kompensaation velvoite olisi koskenut vain poikkeuslupatilanteita ja velvoite olisi ollut tärkeä keino edistää aiheuttaja maksaa -periaatteen käyttöönottoa. Jos luonnonsuojelualueelle myönnetään poikkeuslupa, pitää Luontopaneeli kohtuullisena luontoarvojen hyvittämiseen velvoittamista ja kehottaa harkitsemaan velvoittavuuden lisäämistä lakiin.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lain edellisessä versiossa esillä ollut selvilläolovelvollisuus tukisi Luontopaneelin näkemyksen mukaan hyvin perustuslakia ja olisi eri toimijoiden näkökulmasta kohtuullinen: ”Jokaisen on riittävällä tavalla oltava selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle sekä toimintatavoista, joilla haitallisia vaikutuksia voidaan välttää ja vähentää, siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää”. Kun luontotietojärjestelmää vahvistetaan lain avulla entisestään, on jokaisen myös entistä helpompaa olla selvillä eri alueiden luontoarvoista ja oman toimintansa vaikutuksista luonnolle.

Vaikka lakiesityksessä tunnistetaan luonnonsuojeluverkoston merkitys ilmastonmuutokseen sopeutumiselle, Luontopaneeli katsoo, että ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulman poistaminen laista ei ole perusteltua. Luonnonvarakeskuksen maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteiden arviossa todetaan, että jos suojelualueita lisättäisiin 3 000 hehtaaria, 6 000 hehtaaria tai 10 000 hehtaaria vuodessa (2021–2035), johtaisi tämä puuston osalta 0,08, 0,17 tai 0,28 Mt CO_2 lisänieluun (Lehtonen ym. 2021). Samassa yhteydessä arvioinnissa todetaan: “Lisäksi voidaan olettaa, että maaperän ja kuolleen puun hiilivarasto kasvaa suojelualueilla enemmän kuin samankaltaisissa talousmetsissä”. Asia on erityisen ajankohtainen nyt kun ennakkotietojen perusteella maankäyttösektorin päästöt vuonna 2021 ovat ylittäneet hiilivarastoihin sitoutuvan hiilen määrän ja maankäyttösektori on todettu ensimmäistä kertaa päästölähteeksi. Kasvattamalla suojelupinta-alaa varmistamme hiilivarastojen säilymisen tulevaisuuteen ja siksi luonnonsuojelualueiden merkitys hiilensidonnalle ja ilmastonmuutoksen hillinnälle tulisi ehdottomasti tunnistaa laissa.

Luonnonsuojelun valvontaa, hallintopakkoa ja rangaistuksia koskeva luku 14 sisältää hyviä lisäyksiä, jotka parantavat luonnonsuojelurikosten ennaltaehkäisyä ja tehostavat seuraamusjärjestelmää. Luontopaneeli kannattaa ehdotettua lukua. Luontopaneeli ehdottaa

pakkokeinosäännökseen (128 §) lisättäväksi velvoitetta lainvastaisesta toiminnasta aiheutuneen luontovahingon hyvitykseen ekologisen kompensaation keinoin.

Luontopaneeli katsoo, että sitä koskeva tekstiluonnos luvussa 2 on hyvä. Erityisenä arvona pidetään säätämistä riippumattomaksi ja perusteluissa mainittua objektiivisuuden pyrkimystä. Luontopaneeli pitää lisäksi tärkeänä lain perusteluiden kohtaa, jossa pyritään varmistamaan, että myös tieteenalat, joiden substanssiosaaminen ei suoraan välttämättä liity luontoon, kuten ympäristötaloustiede, ympäristöoikeus ja ympäristöpolitiikka, ovat vahvasti edustettuina paneelin jäseniä valittaessa myös tulevaisuudessa.

Luontopaneeli ehdottaa seuraavia yksityiskohtaisia pykälämuutoksia:

1.3 §. Luontopaneeli suosittaa palauttamaan muotoilun, joka sisältää ilmastonmuutoksen hillinnän: ”3) ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen;”

1.4 §. Luontopaneeli muistuttaa, että useiden kansainvälisten luonto- ja ilmastoraporttien pääviesti on, että tarvitsemme järjestelmätason muutoksia. Yhteiskunnan kollektiivinen tieto, normit, arvot ja uskomukset vaikuttavat siihen, kuinka havainnot maailmasta muotoutuvat käsitteiksi ja käytännöiksi. Järjestelmätason muutoksia ei saada aikaan, jos käyttämämme käsitteet ja kieli eivät tue tarvittavaa muutosta. Tästä syystä Luontopaneeli ehdottaa kohtaan sanajärjestyksen muutosta, joka olisi omiaan tukemaan ymmärrystä tarvittavan muutoksen suunnasta: ”4) luonnonvarojen ja luonnonympäristön käytön kestävyyden tukeminen;”. Kyse on pieneltä vaikuttavasta sanajärjestyksen muutoksesta, joka on kuitenkin selvästi luonnonsuojelulain tarkoitusta paremmin toteuttava. Peruslauseen merkitys muuttuu käytön tukemisesta kestävyyden tukemiseksi. Asia koskee myös 3.6 §.

Aikaisemman luonnonsuojelulain luonnoksen pykälä 8 ”selvilläolo” on poistettu hallituksen esityksestä. Luontopaneeli katsoo, että kirjaus oli varsin hyvä ja kohtuullinen ja suosittaa sen ottamista lakiin. Selvilläolo on edellytys sille, että luontohaittoja voidaan välttää.

34 §:ssä käytännössä säädetään, että Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja saa heikentää, kunhan heikennys ei ole merkittävää. Luontopaneeli pitää tätä luontokadon pysäyttämisen ja kokonaisheikentymättömyyspyrkimyksen vastaisena ja suosittaa jättämään pykälästä pois sanan ”merkittävästi”. Tämä koskee myös pykäliä 35, 37, 38 ja 39.

39.4 §:n aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti Luontopaneeli ehdottaa lisättäväksi sanat ”erittäin tärkeä” eli ”Toimenpiteiden kustannuksista vastaa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Valtioneuvosto voi kohtuullistaa kustannusvastuuta ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena oleva *erittäin tärkeä* yleisen edun kannalta pakottava syy”.

43 §. EU:n biodiversiteettistrategiassa todetaan nykyisen suojelualueverkoston olevan riittämätön luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja asetetaan tavoitteeksi suojelualueiden lisääminen niin, että vuoteen 2030 mennessä oikeudellisen suojelun piirissä on vähintään 30 prosenttia sekä EU:n maa- että merialueista. Strategian mukaan suojelualueita valittaessa erityistä huomiota on kiinnitettävä alueisiin, joilla on suuri monimuotoisuusarvo tai -potentiaali. Luontopaneeli pitää erittäin tärkeänä, että luonnonsuojelulain pykälän 43 kohtaa, jossa luetellaan luonnonsuojelualueen perustamisen

yleisiä edellytyksiä, päivitetään vastaamaan Suomen jo kannattaman strategian linjauksia lisäämällä pykälään seuraava kohta: ”alueella on erityistä potentiaalia kehittyä luontotyyppien tai eliölajien kannalta arvokkaaksi kohteeksi”.

51 §. Luontopaneeli katsoo, että geologisen tutkimuksen mahdollistamisessa kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa tulisi käyttää varovaisuusperiaatetta, koska hankitulla tiedolla voidaan välillisesti mahdollistaa kaivostoimintaa näillä alueilla. Kaivostoiminnan estävä malminetsintäkielto suojelualueilla tulisi olla yksiselitteinen ja kiellon tulisi koskea valtion luonnonsuojelualueiden lisäksi myös kaikkia yksityisiä luonnonsuojelualueita.

65 ja 78 §:n osalta Luontopaneeli suosittaa palauttamaan uhanalaisten luontotyyppien ja eliölajien huomioonottamisvelvoitteeseen luonnosvaiheessa mukana olleen velvoitteen ”Lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten lupaharkinnassa on otettu uhanalaiset luontotyypit/lajit huomioon” ja lisäämään siihen, että lupapäätöksestä on myös käytävä ilmi mitä keinoja on käytetty haittojen välttämiseksi ja lieventämiseksi.

73 §:n osalta ihmiselle tai kotieläimelle vaaraa aiheuttavan rauhoitetun kyyn kiinni ottaminen ja siirtäminen tarvittaessa on Luontopaneelin näkemyksestä riittävää ja ehdottaa poistamaan kyyn tappamisen salliman lauseen lopun ”ja jos se ei ole mahdollista, tappaa”.

11 Luku. Ekologiset kompensaatiot: Luonnonsuojelulain aiemmassa luonnoksessa esitettiin velvoittavaa ekologista kompensaatiota, kun luonnonsuojelualueelle myönnetään poikkeamislupa. Velvoittavuuden ominaisuus on, että se poistaa luvan tarvitsijalta mahdollisuuden neuvotella luvasta viranomaisen kanssa tarjoamalla vapaaehtoisia kompensaatioita. Ilmiö on tunnistettu, ja tieteellisessä kirjallisuudessa sitä kutsutaan nimellä ”licence to trash”. Velvoittavuus olisi omiaan estämään ilmiön ja samalla loisi kannusteen kaikille toimijoille pyrkiä välttämään suojelualueiden heikentämistä. Luontopaneeli ehdottaa vielä harkitsemaan velvoittavuuden palauttamista lakiin.

100 §. Luontopaneeli ehdottaa pykälän viimeisen lauseen selkiyttämistä niin, että sen sijaan että se kuuluu ”Korvaavuus voi olla joko heikennystä vastaavaa tai sen ylittävää ” Lause kuuluisi ”Hyvitys voi olla joko heikennystä vastaava tai sen ylittävä”. Laissa kutsutaan haittojen hyvitystä hyvitykseksi tai korvaavuudeksi ja otsikossa lisäksi kompensaatioksi. Voisi olla linjakasta käyttää vain yhtä sanaa ja tässä yhteydessä paras, ja myös yleisimmin tekstissä esiintyvä, lienee hyvitys. Asia koskee myös pykälää 101 sekä pykälää 106, jossa sanamuodoksi tulisi hyvityksen hyvittävyys.

102 §. Pykälässä viitataan uhanalaiseen luontotyyppiin, joka on luonnontilaltaan edustava. Ei ole tieteellisesti perusteltua syytä rajata suojeluhyvitystä koskemaan vain uhanalaisten luontotyyppien suojelua. Ongelma on ilmeinen, jos ajatellaan tilannetta, että elinvoimaiselle (ei uhanalaiselle) luontotyypille haittaa aiheuttava toimija haluaa hyvittää haittansa suojelemalla vastaavaa luontotyyppiä. Lisäksi ei ole selvää miksi toimenpidekohteen on oltava luonnontilaltaan edustava. Myös heikennettyjen alueiden suojelu voi tuottaa merkittäviä hyvitykseksi kelpaavia hyötyjä, tilanteissa, joissa nykyiset käyttöpaineet ylläpitävät heikennystä. Luontopaneeli katsoo, että pykälän kohta olisi selkeä ja toimiva, jos siitä riisuttaisiin ihmisen päättämät luonnon arvostukset ja se kuuluisi: ”Suojeluhyvityksellä tarkoitetaan luontotyypin esiintymän pysyvää suojelua, …”

Luontopaneeli ehdottaa myös harkitsemaan kohdan 2 poistoa: ”…, joka tuottaa paremman ekologisen lopputuloksen kuin 101 §:ssä tarkoitetut hyvittävät toimenpiteet”. Kaikki haitat ja hyvitykset ovat tapauskohtaisia ja voi olla, että käytännössä kohdan 2 toteamiseksi tarvittavia vertailuita on lukemattomia eikä niitä ole mahdollista tehdä. Luontopaneeli ei myöskään näe välttämättä tarkoituksenmukaisena asettaa toimenpiteitä pykälän mukaiseen hierarkiseen suhteeseen, kunhan on huolehdittu (kuten luonnonsuojelulain asetuksessa lienee tarkoitus tehdä), että millä tahansa toimenpiteellä tuotetut hyvitykset hyvittävän aiheutetut haitat vähintään täysimääräisesti.

106 §:n mukaiseen kompensaatiohakemukseen olisi tärkeää lisätä velvoite mainita miten haittoja on pyritty lieventämään ja uhanalaisten lajien ja luontotyyppien osalta myös velvoite kertoa, miksei heikennykselle ole vaihtoehtoja. Lieventämishierarkia on sisällytetty 3 § ekologisen kompensaation määritelmään ja on keskeinen osa luonnon kokonaisheikentymättömyyteen pyrkimistä. Lisäys on oleellinen lievennyshierarkian noudattamisen varmistamiseksi.

Viitattu kirjallisuus:

Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. 704 s.

Kontula T. & Raunio A. (toim.). (2018). Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 5/2018. 388 s

Lehtonen, A., Aro, L., Haakana, M., Haikarainen, S., Heikkinen, J., Huuskonen, S., Härkönen, K., Hökkä, H., Kekkonen, H., Koskela, T., Lehtonen, H., Luoranen, J., Mutanen, A., Nieminen, M., Ollila, P., Palosuo, T., Pohjanmies, T., Repo, A., Rikkonen, P., Räty, M., Saarnio, S., Smolander, A., Soinne, H., Tolvanen, A., Tuomainen, T., Uotila, K., Viitala, E.-J., Virkajärvi, P., Wall, A. & Mäkipää, R. 2021. Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet : Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 7/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 121 s.