6.10.2022

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio
ympäristöneuvos Hanna-Leena Keskinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle,

Viite: täydennys ympäristöministeriön vastaukseen 4.10.2022 / HE 76/2022 (sähköpostitse)

Eduskunnan talousvaliokunta pyysi ympäristöministeriöltä vastauksia eräisiin kirjallisiin kysymyksiin, liittyen luonnonsuojelulakia koskevaan hallituksen esitykseen. Kysymykset liittyivät luontotyyppien tiukkaan suojeluun serpentiinikallioiden osalta, varovaisuusperiaatteeseen sekä esityksen kunnianhimoon luonnonsuojelun osalta. Toimitimme vastaukset 4.10.2022.

Yksi kysymyksistä liittyi luontotyyppien tunnistamiseen ja määrittelyyn, johon vastasimme epähuomiossa vain serpentiinikallioiden osalta.

> *2) jotkut tahoista esittivät huolen siitä, ettei luontotyyppejä ole helppo tunnistaa tai määritellä. Miten vastaatte tähän?*

Täydennämme vastaustamme kaikkien luontotyyppien osalta seuraavalla tavalla:

1. Luontotyyppien määrittely ja tunnistaminen

Tausta luontotyyppien suojelun vahvistamistarpeelle

Luonnonsuojelulain toimivuutta on lain voimaantulon jälkeen arvioitu Suomen ympäristö-keskuksen toimesta kahdesti. Ensimmäinen lain laaja toimivuusarviointi valmistui vuonna 2010 (SY 27/2010) ja sen päivitys vuonna 2020 (SYKEra 19/2020). Toimivuusarvioinneissa on todettu, että luontotyyppien suojelujärjestelmä on toimivuudeltaan ja tehokkuudeltaan jossain määrin puutteellinen. Luontotyyppien suojelun vahvistamista on siten pidetty toimivuusarvioinneissa yhtenä keskeisimmistä keinoista luonnonsuojelulain kehittämiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvioinneissa on todettu myös tarve luontotyyppien painoarvon lisäämiselle maankäytön suunnittelussa sekä vaikutusarviointimenettelyiden ja lupajärjestelmien kehittämiselle siten, että niissä otetaan paremmin huomioon uhanalaiset luontotyypit.

Arvioinneissa on esitetty mm. voimassa olevan luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmien ja rajausperusteiden tarkistamista ja laajentamista (ks. myös *Luontotyyppisuojelun nykytilanne ja kehittämistarpeet, SY 33 5/2013*) sekä myös eri lakien perusteella turvattavien luontotyyppien joukon laajentamista (luonnonsuojelulaki, metsälaki ja vesilaki). Toimivuusarvioinneissa on pidetty tarpeellisena myös uhanalaisten luontotyyppien lisäämistä luonnonsuojeluasetukseen ja kiinnitetty huomiota luontotyyppisuojelun hallinnon keventämiseen ja kustannustehokkuuden parantamiseen, johon yhtenä keinona arvioinneissa on esitetty siirtymistä rajausmenettelyn ohella tai sen

sijaan suoraan lain nojalla tapahtuvaan suojeluun, vastaavalla tavalla kuin metsälain 10 §:n erityisen tärkeitä elinympäristöjä turvataan.

Toimivuusarvioinnit ovat muodostaneet uuden luonnonsuojelulain valmistelulle keskeisen pohjan. Toimivuusarviointien esitykset ja kehittämiskohteet on mahdollisuuksien mukaan huomioitu luonnonsuojelulain uudistamisessa, ja ne näkyvät osin myös ehdotuksissa.

Ehdotettu sääntely

Luontotyyppien suojelu jakautuu luonnonsuojelualain uudistuksessa kolmeen kokonaisuuteen. Ehdotuksen mukaan lain 7 lukuun sisältyisivät säännökset uhanalaisista luontotyypeistä ja niiden huomioon ottamisesta muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa, suojelluista luontotyypeistä (nykyiseen tapaan) sekä tiukasti suojelluista luontotyypeistä. Lisäksi ehdotetaan, että myös vesilain 2 luvun 11 §:n säännöksiä eräiden vesiluontotyyppien suojelusta vahvistettaisiin samassa yhteydessä luonnonsuojelulain uudistuksen kanssa. Tunnistamiseen ja määrittelyyn liittyviä haasteita on tunnistettu lähinnä tiukasti suojeltujen luontotyyppien ja vesilakiin ehdotettujen uusien luontotyyppien osalta. Tämä johtuu siitä, että näiden kahden suojelukeinon kohdalla on kyse suoraan lakiin perustuvasta heikentämiskiellosta, ilman erillistä viranomaispäätöstä.

LSL 64 §:n uhanalaiset luontotyypit määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksella, mutta tällä ei olisi välittömiä oikeusvaikutuksia. Asetuksen luontotyyppiluettelo tulisi saattaa ajan tasalle kahden vuoden kuluessa koko maata koskevan luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin valmistuttua. Arviointeja on tarkoitus tehdä kymmenen vuoden välein noudattaen Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton IUCN:n ohjeistusta.

Uhanalaisiin luontotyyppeihin liittyisi ehdotetun 65 §:n mukainen informaatioluonteinen säännös niiden huomioon ottamisesta siten kuin muussa lainsäädännössä luontoarvojen huomioimisesta erikseen säädetään. Ehdotus edistäisi uhanalaisten luontotyyppien huomioimista muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä, mutta ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä. Ehdotuksen merkitys näkyisi esimerkiksi siinä, että muun lainsäädännön mukaisten lupien ja suunnitelmien hyväksymismenettelyihin usein kuuluvan lausuntomenettelyn yhteydessä alueellinen ELY-keskus ja valtion maiden kyseessä ollen myös Metsähallitus toisivat osaltaan esiin tietoja niistä uhanalaisista luontotyypeistä, joihin hankkeella tai suunnitelmalla voisi olla vaikutusta. Viranomainen hyödyntäisi tarvittavien tietojen saamiseksi myös 13 luvussa tarkoitettua luonnonsuojelun tietojärjestelmää. Ehdotetun 65 §:n osalta uhanalaisten luontotyyppien määrittely ja tunnistaminen kytkeytyvät siten viranomaisen tiedossa oleviin luontotietoihin ja toisaalta niiden huomioimiseen suunnittelu- tai lupaprosesseissa selvitettävinä luontoarvoina kohteelle tehtävissä luontoselvityksissä.

Ehdotuksen 66 §:ssä nykyistä suojeltujen luontotyyppien rajauspäätösmenettelyä tarkennettaisiin ja eräiltä osin laajennettaisiin uusimman luontotyyppitiedon perusteella. Kuten voimassa olevassa laissa, näiden laissa mainittujen ja asetuksella tarkemmin määriteltyjen luontotyyppien suojelu tulisi voimaan, kun viranomainen on luontotyypin maastossa asetuksen määritelmän mukaiseksi tunnistanut ja tehnyt sitä koskevan rajauspäätöksen. Näiden luontotyyppien osalta määrittely ja tunnistaminen kytkeytyy siten viranomaisten päätöksentekoon.

Kolmanneksi luonnonsuojelulain 67 §:ssä säädettäisiin uhanalaisiin kuuluvien, tiettyjen tiukasti suojeltavien luontotyyppien heikentämiskiellosta, joka olisi voimassa suoraan lain nojalla. Nämä

harvalukuiset luontotyypit ovat helposti tunnistettavissa (rannikon avoimet dyynit) tai kohteet voidaan osoittaa avoimissa tietojärjestelmissä ja –rekistereissä (serpentiinikalliot, -kivikot ja –soraikot). Serpentiinikallioiden, -kivikoiden ja –sorakoiden ns. serpentiinitietokannasta on kerrottu tarkemmin 4.10.2022 talousvaliokunnalle lähetetyssä vastineessa ja muistiossa. Nykyisellään serpentiinitietokannan aineisto on pistemäinen, mutta tieto tarkentuu siihen meneillään olevien kartoitushankkeiden edetessä. Serpentiinitietokannan avulla voidaan kohdistaa tarkemmat kartoitukset sellaisille alueille, joille kohdistuvat hankkeet saattaisivat heikentää alueella esiintyviä pienialaisia luontotyyppikohteita.

Lisäksi vesilain luontotyyppien suojaa ehdotetaan vahvistettavaksi lisäämällä vesilain 2 luvun 11 §:n nojalla suojeltuihin luontotyyppeihin (siellä jo nykyisin olevien fladojen, kluuvijärvien, lähteiden, sekä muualla kuin Lapin maakunnassa olevien norojen ja enintään yhden hehtaarin suuruinen lampien tai järvien lisäksi) kalkkilammet ja purot. Lisäksi lähteiden sijaan suojelu laajenisi kattamaan lähteiköt. Vesilakiin tehtävät muutokset parantaisivat vesiympäristön monimuotoisuuden turvaamista.

Luontotyyppien määrittelyn ja tunnistamisen lähtökohdat

Kuten kysymyksessä todetaan, jotkut tahot ovat kuulemisessa nostaneet esiin huolen siitä, että eräiden luontotyyppien tunnistaminen ja määrittely on haasteellista. Tähän osin liittyen on pidetty myös ongelmallisena, ettei tiukasti suojellun luontotyypin (ja myös vesilain) suojelusta tehdä hallintopäätöstä, eikä niistä ole siten myöskään valitusmahdollisuutta.

Luonnonsuojelusääntelyn peruslähtökohtiin kuuluu sen kohdentuminen luonnontieteellisesti määrittyviin kohteisiin tai alueisiin, ja etenkin niihin kohdistuviin vaikutuksiin. Kuten edellä on todettu, luontotyyppien suojelun vahvistaminen on yksi luonnonsuojelulain ehdotusten keskeisistä painopisteistä. Tästä syystä luontotyyppisuojeluun on ehdotettu sekä nykyisten suojelukeinojen tarkentamista, että kokonaan uusia keinoja. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja sen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu sääntelyä perusteellisesti sekä luonnon monimuotoisuuden että omaisuudensuojan näkökulmasta.

Luontotyyppien määrittely perustuu kansainvälisesti ja kansallisesti vakiintuneisiin luonnontieteellisiin kriteereihin, ja niiden pohjalta tehtyihin lain ja asetuksen määritelmiin. Luontotyyppien tunnistaminen tapahtuu näiden kriteerien mukaisesti erilaisissa luontoselvityksissä ja viranomaisten tapauskohtaisissa päätöksissä. Tästä poiketen eräät suojelukeinot eivät edellytä viranomaisen päätöstä, vaan ovat voimassa suoraan lain nojalla. Luonnonsuojelulain osalta esimerkiksi tiettyjen Euroopan unionin tiukasti suojeltavien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu on tälläkin hetkellä voimassa suoraan lain nojalla. Lisäksi metsälaissa ja vesilaissa eräiden luontotyyppien suojelu perustuu suoraan lain nojalla asetettuun heikentämis- tai muuttamiskieltoon ilman erillistä viranomaisen tekemää päätöstä. Nyt tehty ehdotus tiettyjen luontotyyppien tiukasta suojelusta – kuten myös ehdotus vesilakiin – olisi samankaltainen suhteessa metsälaissa ja vesilaissa jo säädettyyn luontotyyppisuojeluun.

Luonnonsuojelulain luontotyyppien tiukkaa suojelua koskevassa ehdotuksessa on kyse varsin rajallisesta sääntelystä, koska tiukka suojelu koskee vain kahta harvinaista luontotyyppiä. Lisäksi säännökseen liittyy edellytysten täyttyessä sekä poikkeamis- että korvausmahdollisuus. Kielteisestä poikkeuspäätöksestä olisi myös muutoksenhakumahdollisuus ja kieltojen rikkominen olisi rangaistavaa vain tahallisena törkeästä huolimattomuudesta. Näin ollen säännöksen soveltamisalaa on oikeusturvasyistä rajattu monin tavoin.

Tunnistamisen osalta serpentiinikallioita on käsitelty kattavasti 4.10.2022 lähetetyssä vastineessa ja sen liitteessä. Näissä on kyse maan pinnalla olevista luontotyypeistä, joita koskeva tieto tarkentuu meneillään olevien kartoitushankkeiden edetessä. Rannikon avoimet dyynit ovat Itämeren rannikolla tai saaristossa sijaitsevia, tuulen kulutus- ja kasaustyön tuloksena hiekasta muodostuneita dyynejä ja niiden painanteisiin syntyneitä kosteikkoja tai kausikosteikkoja, joilla esiintyy hiekkadyyneille ominaista eliölajistoa. Tämän luontotyypin harvalukuisten esiintymien tunnistamista ei pidetä haasteellisena, ja sen määrittelyperusteita tullaan edelleen selkeyttämään valtioneuvoston asetuksella.

Vesilakiin ehdotettujen uusien luontotyyppien tunnistamiseen liittyy tapauskohtaisia haasteita, joita on kuvattu ehdotuksen perusteluissa. Voimassa olevaan vesilakiin, kuten myös metsälakiin, sisältyy myös ennestään suoraan lain nojalla suojeltuja luontotyyppejä, joiden tunnistaminen ei välttämättä ole aina yksiselitteistä, vaan edellyttää tarkempaa arviointia. On otettava huomioon, että vesilain mukaiset kiellot eivät myöskään ole luonteeltaan ehdottomia, koska suojelun edellytyksenä on luontotyypin luonnontilaisuus ja sen vaarantaminen, minkä ohella kiellosta voidaan hakea poikkeusta. Erona luonnonsuojelulakiin on, ettei vesilakiin sisälly tältä osin korvausmenettelyä. Vesilaista aiheutuvaa mahdollista käyttörajoitusta arvioitaessa on myös otettava huomioon vesiluonnon ja sen monimuotoisuuden suojelutarve.

Kalkkilammet ovat maastossa selkeästi erottuvia, niiden esiintymät ovat harvinaisia ja uhanalaisille lajeille varsin merkittäviä. Luontotyypin tunnistaminen saattaa kuitenkin edellyttää veden laadun selvittämistä. Lukumääräisesti kalkkialueilla esiintyviä, enintään 10 hehtaarin kokoisia lampia on enintään muutamia satoja.

Suoraan lain nojalla suojeltaviksi tulisivat nykyisen 11 §:n laajennuksena lähteiden lisäksi lähteiköt. Lähde on kohteena pääsääntöisesti maastossa selkeästi havaittava ja tarkkarajainen, kun taas lähteikön havaittavuus ja ulottuvuus varsinaisen veden peittämän uoman puuttuessa varsinkin kuivana aikana saattaa olla tulkinnanvaraisempi. Tämä tunnistamiseen liittyvä vaikeus saattaa joissakin tilanteissa lisätä epävarmuutta esimerkiksi metsätaloustoimenpiteiden suorittamisen osalta. Toisaalta muutos selkeyttäisi oikeustilaa siinä suhteessa, että jatkossa ei olisi enää tarvetta arvioida lähdettä koskevan sääntelyn soveltamista lähteikköjen yksittäisiin silmäkkeisiin.

Vesilain 11 §:ään lisättäväksi ehdotettujen purojen osalta haasteena ovat tunnistamiseen liittyvät tulkinnanvaraisuudet. Koska vesilain suojelu kohdentuisi vesiympäristöön, ei vesilain mukainen luontotyyppisuojelu lähtökohtaisesti vaikuttaisi uoman ulkopuoliseen maankäyttöön tai esimerkiksi siellä toteutettaviin metsänkäsittelytoimenpiteisiin. Purojen osalta kyse olisi oikeudellisesti ennen muuta luontotyyppisuojelun tuomasta lisäulottuvuudesta lupaharkintaan, sillä purot ovat vesistöinä vesilain yleisen luvanvaraisia ja ilmoituksenvaraisia hankkeita koskevan sääntelyn piirissä.

Vesilain osalta kyse on pinta-alaltaan pääsääntöisesti varsin pienistä, mutta luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaista kohteista, joihin kohdistuvia vaikutuksia voidaan ainakin osin välttää hankkeen toteuttamistapaa muuttamalla. Yksittäistä kohdetta koskeva luontotyyppisääntely tulee yleensä arvioitavaksi mainittua kohdetta koskevan hakemuksen yhteydessä, jota koskevan päätöksen lainmukaisuuden asianosainen voi saattaa muutoksenhakutuomioistuimen arvioitavaksi. Luontoympäristöä koskevat kartoitukset ja niitä koskeva tieto on myös varsin kattavaa sekä saavutettavaa, mikä vähentää tulkinnanvaraisia tilanteita.