Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

17.11.2022

Lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio
Ympäristöneuvos Hanna-Leena Keskinen

LISÄSELVITYS

HE 76/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Kooste lakiehdotuksen vaikutuksista metsätalouteen

Tähän on koostettu hallituksen esitykseen sisältyvää aineistoa luonnonsuojelulain ehdotusten ulottuvuuksista metsätalouteen. Kooste ei ole tyhjentävä, mutta siinä on pyritty nostamaan esiin pääkohtia ehdotusten merkityksestä metsätalouden näkökulmasta sekä niiden taloudellisista vaikutuksista. Arviointiin liittyy luontaista epävarmuutta, koska kyse on moniulotteisesta vuorovaikutuskokonaisuudesta, jossa sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen että sitä edistävät säännösehdotukset ovat riippuvaisia käytännön toimenpiteiden toteuttamisesta, niiden alueellisesta kohdentumisesta sekä usein pitkäkestoisesta ajallisesta vaikuttavuudesta.

Ehdotuksen yleisiä vaikutuksia metsätalouteen

Lähtökohtana on tarpeen todeta, että luonnonsuojelulaki on soveltamisalaltaan yleinen, kaikkiin toimijoihin yhdenmukaisesti kohdentuva. Sen sijaan esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain tai kaivoslain soveltamisalaa on eri tavoin rajattu esimerkiksi pilaantumiseen, vesitalouteen tai kaivostoimintaan.

Luonnonsuojelulakia koskevien ehdotusten vaikutusten arvioinnissa on huomioitava, että lain nojalla toteutettavien toimenpiteiden vaikutukset riippuvat niiden mittakaavasta sekä yhteydestä muuhun lainsäädäntöön ja myös muihin monimuotoisuutta koskeviin toimenpiteisiin. Muutokset voivat olla välillisiä ja ilmetä vasta pitkän aikavälin kuluessa. Ehdotettujen muutosten vaikutusten ennakolliseen arviointiin, vaikutusten toteutumiseen ja vaikuttavuuteen liittyy myös monia epävarmuustekijöitä, kuten toimeenpanon tehokkuus, toimeenpanoon käytettävät resurssit sekä yleisemmin yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutokset.

Luonnonsuojelulla ja sitä koskevalla lainsäädännöllä voi lähtökohtaisesti olla vaikutusta sekä kotitalouksiin (kuten maanomistajiin tai muihin oikeudenhaltijoihin), että esimerkiksi yritystoimintaan ja maa- ja metsätalouteen. Luonnonsuojelulaissa asetetaan usein erilaisia maankäyttöön liittyviä rajoituksia, joilla saattaa olla vaikutusta esimerkiksi maankäyttöön ja rakentamisen ja muiden hankkeiden toteuttamisen edellytyksiin tai metsätalouden harjoittamiseen. Näiden vaikutuksen arviointi on kuitenkin yleisellä tasolla haastavaa, koska lain rajoitukset ja kiellot kohdentuvat käytännössä alueellisesti tai paikallisesti tiettyihin kohteisiin (laji- ja luontotyyppisuojelu sekä suojelualueet) ja niiden sisältö vaihtelee olosuhteiden ja alueen ominaispiirteiden mukaan. Myös rajoitusten aste vaihtelee, sillä alueen käyttö välttämättä esty lainkaan, tai ainakaan kokonaan, toiminnan luonteesta ja alueellisesta sijoittumisesta riippuen. Lisäksi luonnonarvojen huomioiminen on muutoinkin olennainen osa toimintaympäristöä, ja rajoittavaa sääntelyä esiintyy kaikilla yhteiskunnan aloilla.

Ehdotusten osalta on arvioitu, että laista johtuvat rajoitukset eivät aiheuttaisi erityisen merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi metsätalouteen. Tämä johtuu siitä, että laissa suojeltavaksi tarkoitetut kohteet (kuten lajit ja

luontotyypit) ovat usein alueelliselta ulottuvuudeltaan varsin rajallisia, ja ne voidaan ottaa eri tavoin huomioon niitä mahdollisesti uhkaavien toimenpiteiden toteutustavoissa ja sijoittumisessa. Lisäksi sääntelyyn sisältyy pääsääntöisesti korvausmahdollisuus, mikäli taloudellisista haittaa kuitenkin aiheutuisi. On myös huomioitava, että esimerkiksi kaikki perinneluontotyypit ovat uhanalaisia, ja edellyttävät hoitotoimenpiteitä, kuten puuston poistoa, niittoa tai laidunnusta. Näin perinteisen maatalouden harjoittaminen voi myös hyödyttää monimuotoisuuden turvaamista, mihin liittyy myös mahdollisuus hakea esimerkiksi taloudellista tukea alueiden hoitamiseen ja ennallistamiseen. Lisäksi esimerkiksi vapaaehtoiseen ekologiseen kompensaatioon lukeutuva luonnonarvojen tuottaminen saattaa lisätä maanomistajien taloudellisen toimeliaisuuden mahdollisuuksia.

Luontotyyppien suojelu

Luontotyyppien suojelu jakautuu luonnonsuojelulain uudistuksessa kolmeen kokonaisuuteen. Ehdotuksen mukaan lain 7 lukuun sisältyisivät säännökset uhanalaisista luontotyypeistä (64 §) ja niiden huomioon ottamisesta muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa (65 §), suojelluista luontotyypeistä (66 §, vastaa nykyistä 29 §:ää) sekä tiukasti suojelluista luontotyypeistä (67 §). Nykyisen lain (29-30 §) tapaan tietyt laissa erikseen mainitut luontotyypit kuuluvat suojeltuihin luontotyyppeihin, joiden suojelu perustuu näiden luontotyyppien luonnontilaisiin tai niihin verrattaviin, suojelun kannalta tärkeisiin esiintymiin. Voimaantulo edellyttää viranomaisen tekemää rajauspäätöstä. Siten päätökset perustuvat selkeää kokonaisvaltaiseen harkintaan ja alueiden edustavuuteen. Metsäisten luontotyyppien osalta suojelun edellytykset täyttävät kohteet jäävät siten pääsääntöisesti varsin pienialaisiksi.

Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen

Valiokunnan kuulemisessa keskustelua ja myös epätietoisuutta on herättänyt erityisesti uhanalaisista luontotyypeistä säätäminen asetuksessa (64 §) sekä tähän liittyvä säännös huomioon ottamisesta (65 §). Pykälässä säädettäisiin 64 §:ssä uhanalaisiksi määriteltyjen luontotyyppien huomioon ottamisesta päätöksenteossa noudattaen mitä muussa lainsäädännössä luontoarvojen huomioimisesta erikseen säädetään. On tarpeen korostaa, että huomioon ottamista koskeva ehdotus olisi luonteeltaan informatiivinen. Se ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä sellaisenaan myöskään olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä. Näistä säädettäisiin edelleen kussakin laissa erikseen.

Uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että muun lain mukaista päätöstä tehtäessä olisi tarpeen kiinnittää huomiota tarkastelualueen tärkeisiin ja luontotyypin säilymisen kannalta merkittäviin esiintymiin, mikäli se kuuluu kyseisen lain soveltamisalaan. Vastaavasti vähemmälle huomiolle voisi jättää esimerkiksi ihmistoimien vuoksi voimakkaasti muuttuneet tai muuten ei-merkittävät uhanalaisten luontotyyppien esiintymät. Uhanalaisten luontotyyppien esiintymien täsmällinen määrä ja niiden sijainti selviävät alueellisissa selvityksissä. Näin ollen uhanalaisen luontotyypin huomioon ottamisen tarve vaihtelee soveltuvasta lainsäädännöstä, luontotyypistä, päätöksenteon kohteena olevan hankkeen tai suunnitelman luonteesta, sijainnista ja sen vaikutuksista riippuen. On tarpeen myös painottaa, että luontotyyppien uhanalaisuus ei ole sinänsä riippuvainen lainsäädännöstä, vaan luontotyypit ovat uhanalaisia siitä riippumatta, säädetäänkö niistä erikseen laissa tai asetuksessa. Nyt ehdotetun säännöksen tarkoituksena on käytännössä edistää uhanalaisista luontotyypeistä jo olemassa olevan tiedon käytettävyyttä.

Luontotyyppien uhanalaisuusarviointien yhteydessä laadittujen arvioiden ja tutkimusten mukaan avainasemassa luontotyyppien suojelun vahvistamisessa on niiden parempi huomioiminen alueidenkäytön

suunnittelussa ja luonnonvarojen hyödyntämisessä. Merkittäviä luonnonympäristöön vaikuttavia päätöksiä tehdään erityisesti ympäristönsuojelulain, vesilain, kaivoslain ja maa-aineslain mukaisessa lupapäätöksenteossa sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Näissä ympäristöön vaikuttavaa toimintaa ohjaavissa laeissa on jo itsessään sääntelyä luontoarvojen huomioon ottamisesta lakien mukaisessa päätöksenteossa. Ehdotettu uhanalaisten luontotyyppien huomioonottaminen olisi siten luonteeltaan informatiivinen, mikä kuitenkin edistäisi toiminnan vaikutusalueella olevien uhanalaisten luontotyyppien asemaa päätöksenteossa. Pykälällä ei siten olisi välittömiä vaikutuksia esimerkiksi talousmetsien metsätalouskäyttöön.

Ehdotuksen merkitys näkyisi esimerkiksi siinä, että erilaisten lupien ja suunnitelmien hyväksymismenettelyihin usein kuuluvan lausuntomenettelyn yhteydessä alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja valtion maiden kyseessä ollen myös Metsähallitus toisivat osaltaan esiin tietoja niistä uhanalaisista luontotyypeistä, joihin hankkeella tai suunnitelmalla voisi olla vaikutusta. Velvoitteen toteuttamiseksi viranomainen hyödyntäisi tarvittavien tietojen saamiseksi myös 13 luvussa tarkoitettua luonnonsuojelun tietojärjestelmää.

Joissakin lausunnoissa on esitetty, että informaatioluonteestaan huolimatta huomioon ottoa koskevalla säännöksellä voisi olla laajoja välillisiä vaikutuksia esimerkiksi metsätalouteen. Esimerkiksi MMM toteaa lausunnossaan, että arvion mukaan näiden uhanalaiseksi säädettävien luontotyyppien pinta-ala on yli 2 miljoonaa hehtaaria ja pääosa niistä on metsätalouskäytössä, jolloin esitykseen liittyy merkittävä riski siitä, että uhanalaisiksi luontotyypeiksi määritettävät alueet siirtyvät tosiasiassa talouskäytön ulkopuolelle, koska kaupalliset puunostajat eivät oletettavasti ostaisi tällaisilta alueilta puuta.

Tältä osin on kuitenkin edelleen syytä korostaa, että luonnonsuojelulain säännöksellä ei luoda uusia velvoitteita uhanalaisten luontotyyppien suojeluun. Mahdolliset välilliset vaikutukset voivat perustua esimerkiksi tapauskohtaiseen luontotyyppien alueelliseen sijoittumiseen, toiminnan luonteeseen ja ylipäätään lukuisiin yhteiskunnallisiin tekijöihin tai markkinamekanismeihin, joihin tämän lain vaikutus on hyvin pieni.

Kooste HE:n vaikutusten arvioinnista metsätalouden osalta

Ohessa vielä poimintoja HE:n vaikutusten arvioinnista siltä osin kuin ne kytkeytyvät muun ohella metsätalouteen.

HE s. 68:

4.2.2.2 Vaikutukset kotitalouksiin

Esimerkiksi metsänomistajiin laista johtuvat rajoitukset kohdistuisivat varsin harvoin, koska suojeltavat kohteet (kuten lajit ja luontotyypit) ovat usein alueelliselta ulottuvuudeltaan varsin rajallisia, ja ne voidaan ottaa eri tavoin huomioon niitä mahdollisesti uhkaavien toimenpiteiden toteutustavoissa ja sijoittumisessa. Lisäksi sääntelyyn sisältyy em. korvausmahdollisuus, mikäli taloudellisista haittaa kuitenkin aiheutuisi.

Ehdotettavaan lakiin sisältyisi uusi säännös varovaisuusperiaatteesta, joka on sekä kansainvälisesti että Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeuden periaate. Varovaisuusperiaate edellyttää, että tiedollinen epävarmuus ei saa olla syy pidättäytyä ennakoivista suojelutoimista. Käytännössä varovaisuusperiaate on jo osa voimassa olevaa oikeutta ja vaikuttaa voimassa olevan lain nojalla tehtäviin viranomaispäätöksiin ja oikeuskäytäntöön. Varovaisuusperiaatetta koskevan ehdotuksen tarkoituksena on tehdä tämä vakiintunut oikeustila näkyväksi, eikä se sellaisenaan aiheuttaisi välittömiä vaikutuksia maanomistajille. Maanomistajalle saattaisi kuitenkin joissakin tilanteissa aiheutua välillisiä vaikutuksia

periaatteen soveltamisesta, kun viranomainen pyrkisi lupaharkinnan yhteydessä ennakoimaan suojelluille luontoarvoille aiheutuvia riskejä. Tältä osin on huomioitava, että varovaisuusperiaate koskee vain merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Koska varovaisuusperiaate on tähänkin asti otettu käytännössä viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksenteossa tarpeen mukaan huomioon, periaatteen kirjaamisella lakiin ei kuitenkaan olisi olennaista lisävaikutusta.

Ehdotettu uusi säännös lajien elinympäristöjen vapaaehtoisten hoito- ja kunnostustoimien taloudelliseksi tukemiseksi valtion varoin tarjoaisi maanomistajille ja muille paikallisille tahoille uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Tähän liittyen ehdotus loisi kotitalouksille, etenkin maanomistajille mahdollisuuksia esimerkiksi uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai nykyisen uudelleensuuntaamiseen

4.2.2.3 Vaikutukset yrityksiin

Yritystoimintaan ehdotukset vaikuttaisivat esimerkiksi luontotyyppeihin kohdistuvien uusien suojelukeinojen ja poikkeamislupien sekä näihin liittyvien selvitysvelvollisuuksien mahdollisen lisääntymisen kautta. Tämä saattaisi joissain tilanteissa osaltaan hidastaa esimerkiksi luontoselvitysten tekemistä, mikä voi etenkin voimaantulon alkuvaiheessa vaikutta aikatauluihin. Valtaosa ehdotuksista sisältyy kuitenkin jo voimassa olevaan lakiin, ja uudet suojelukeinot ovat varsin rajattuja. Vapaaehtoinen kompensaatio ja siihen liittyvä viranomaisvarmennus voi osaltaan puolestaan vahvistaa yritysten toimintaedellytyksiä kansainvälisillä markkinoilla. Ehdotettu varovaisuusperiaate saattaa joissakin tilanteissa aiheuttaa esimerkiksi hankkeiden toteuttajille lisääntyvään tiedonhankintaan ja riskienhallintaan liittyviä välillisiä kustannuksia, mutta toisaalta riskien ennakollinen tunnistaminen ja haitallisten luontovaikutusten välttäminen voivat tuoda myös kustannussäästöjä. Kuten edellä on todettu, varovaisuusperiaate ei ole itsenäinen, uusia velvoitteita asettava tai luvan myöntämiseen vaikuttava edellytys, joka sellaisenaan aiheuttaisi yrityksille välittömiä taloudellisia kustannuksia

HE s. 72:

4.2.2.6 Eräiden säännösehdotusten yksilöidyt vaikutukset talouteen

ss. 75-76 **Luontotyyppien suojelu**

Eräiden luontotyyppien lisääminen rajausmenettelyyn ja luontotyyppien määrittelyjen osittainen muuttaminen ja tarkentaminen lisäisi jo voimassa olevan luonnonsuojelulain 29 §:n nojalla suojeltujen luontotyyppien pinta-alaa noin 10 prosentilla verrattuna nykyisiin määritelmiin. Viranomaisen rajauspäätöstä edellyttäviä suojeltuja luontotyyppejä olisi uuden ehdotuksen mukaan yhteensä 13, kun nykyisessä laissa niitä on 9 kappaletta.

Tämä osuus muokattu metsätalouden kannalta merkittävistä osista HE:n ss 75-76 perusteella

Kaikkiaan rajauspäätösmenettely kohdistuisi ehdotettavan lain perusteella metsätalouskäyttönäkökulmasta enintään noin enintään noin 12 600 hehtaariin sellaisia suojeltuja luontotyyppejä, joiden suojelua ei ole vielä toteutettu, ja jotka voivat sijoittua metsätalousalueille (taulukko 4). Tällaisia puustoisia luontotyyppejä ovat jalopuumetsät, pähkinäpensaikot, tervaleppämetsät, rannikon metsäiset dyynit, sisämaan tulvametsät ja harjumetsien valorinteet. Ehdotettavan lain tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin merkittävästi nykyistä suurempia voimavaroja muun muassa luontotyyppien suojelun viranomaistehtävien toteuttamiseen. Lisäksi on huomionarvoista, että monia edellä mainituista luontotyypeistä suojaa myös metsälain 10 § (jalopuumetsien, pähkinäpensaikoiden, tervaleppämetsien ja sisämaan tulvametsien pienialaiset kohteet voivat täyttää myös metsälain 10 §:n rehevän lehtolaikun tai luhdan tunnusmerkistön) tai ne ovat muusta

syystä käytännössä jo metsätalouskäsittelyn ulkopuolella. METSO-ohjelmassa toteutetun metsien suojelun keskimääräinen kustannus vuonna 2020 oli 6 400 euroa hehtaaria kohti, ja koko METSO-kaudella kustannus on ollut noin 4 100 euroa hehtaaria kohti. Luontokohteiden metsätaloudellista arvoa ei voida suoraan yleistää yksittäisille kohteille, vaan korvaus määritetään aina kohdekohtaisesti. Tosiasiallisia vaikutuksia rajaa myös päätösten kohdentaminen vain luontotyypin säilymiselle tärkeisiin luontotyyppeihin.