10.2.2023

Ympäristöministeriö
Erityisasiantuntija Ilona Latsa

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle,

HE 270/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 1923 luonnonsuojelulain nojalla perustettuja luonnonpuistoja, kansallispuistoja ja eräitä luonnonsuojelualueita koskevien lakien muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Ympäristöministeriö täydentää tällä lisäselvityksellä ympäristövaliokunnalle 31.1.2023 pidettyyn kuulemiseen toimitetussa muistiossa, valiokunnalle 31.1.2023 toimitetussa kirjallisessa vastauksessa kuulemisessa esitettyihin kysymyksiin sekä valiokunnalle 7.2.2023 toimitetussa vastineessa lausuttua tarpeellisilta osin.

1. Yhdyskuntatekniset rakenteet kansallispuistoissa (kysymys Nuuksion viemärilinjasta)

Kysymys Nuuksion kansallispuiston läpi rakennettavasta viemärilinjasta liittyy Kirkkonummen kunnassa Siikajärvi Pohjoinen -asemakaavan laadintaan. Kaavan tavoitteena olisi mahdollistaa kansallispuiston ulkopuolella sijaitsevan hotelli- ja matkailualueen kehittäminen, laajentaminen ja lisärakentaminen. Kirkkonummen kunnan mukaan Nuuksion hotellialueen kehittäminen edellyttää alueen liittämistä Kirkkonummen kunnan vesi- ja viemärijärjestelmään. Kunta on selvittänyt viemärille eri linjavaihtoehtoja, joista kaksi kulkisi 1-2 kilometrin matkalta Nuuksion kansallispuiston ja Nuuksion Natura 2000 -alueen (FI0100040 SAC/SPA) läpi.

Ennen vuotta 1996 perustettujen kansallis- ja luonnonpuistojen voimassa olevat asetukset sisältävät säännöksen, jonka mukaan ympäristöministeriö voi sallia muitakin kuin kansallispuistossa suoraan sallittuja toimia tai Metsähallituksen luvalla sallittuja toimia, jos toimet eivät ole ristiriidassa kansallispuiston perustamistarkoituksen kanssa ja jos kansallispuiston asianmukainen hoito tai käyttö toimia edellyttää.

Nuuksion kansallispuistoon suunniteltu viemärilinjahanke ei täytä säännöksen mukaisen luvan myöntämisen edellytyksiä. Nuuksion kansallispuiston asianmukainen hoito tai käyttö ei edellytä viemärilinjan rakentamista, vaan viemärilinjan toteutus liittyy kansallispuiston ulkopuolisen kaavoitushankkeen tarpeisiin. Arviota ei muuta se, että kunta ja Hotelli Nuuksio ovat esittäneet esteettömän retkeilyreitin rakentamista viemärilinjan rakentamisen yhteyteen. Retkeilyreittien ja polkujen rakentaminen kansallispuistoissa on rauhoitussäännösten nojalla jo mahdollista, eikä niiden luominen edellytä viemärilinjan toteuttamista. Viemärilinjahankkeesta ei myöskään ole laadittu asianmukaista luonto- ja Natura-vaikutusten arviointia sen arvioimiseksi, olisiko hanke ristiriidassa kansallispuiston perustamistarkoituksen kanssa tai olisiko viemärilinjan rakentaminen Nuuksion Natura 2000 -alueen läpi ylipäätään voimassa olevan luonnonsuojelulain 64 a §:n mukaisen heikentämiskiellon puitteissa mahdollista. Viemärilinjan rakentaminen Nuuksion kansallispuiston läpi ei ole mahdollista Nuuksion kansallispuistosta annetun asetuksen voimassa olevien säännösten puitteissa, eikä Nuuksion kansallispuiston rauhoitussäännösten päivittäminen uuden luonnonsuojelulain mukaisiksi muuta tilannetta.

Ympäristöministeriön lupaa koskevan säännöksen nojalla on myönnetty lupia verrattain vähän ja pääosa niistä on koskenut Kolin kansallispuistoa. Kolilla on Kolin kansallispuistosta annetun asetuksen 5 §:n 2 momentin nojalla myönnetty lupa esimerkiksi Metsähallitukselle maalämpöjärjestelmän toteuttamiseen tarvittavien energiakaivojen ja niitä yhdistävien vaakakanaalien sekä kokoomakaivojen poraamiseen sekä sähköverkkoyhtiölle kansallispuiston alueella kulkeneen sähkön 20 kV ilmajohtolinjan sijoittamiseen kansallispuistossa uuteen paikkaan maakaapelina. Molempien hankkeiden katsottiin olevan kansallispuiston asianmukaisen hoidon ja käytön kannalta tarpeen. Öljylämmityksestä luopuminen poisti öljyvahingon ja sen luontoarvoille aiheuttaman uhan kansallispuistosta. Sähkön ilmajohdon poistaminen ja siirtäminen maakaapelina tienpohjiin vapautti noin 1 hehtaarin alueen palautumaan luonnontilaan sekä mahdollisti sähkölinjan huoltamisen jatkossa tieltä käsin ilman kansallispuiston luontoarvoille aiheutuvaa vahinkoa.

Nykyisen ja uuden luonnonsuojelulain mukaisesti kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä on mahdollista poiketa joko suoraan lain nojalla (voimassa oleva luonnonsuojelulaki 14 §, uusi 50 §) tai Metsähallituksen luvalla (voimassa oleva luonnonsuojelulaki 15 §, uusi 51 §). Voimassa olevassa tai uudessa luonnonsuojelulaissa ei ole säädetty ympäristöministeriölle toimivaltaa myöntää lupia kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä poikkeamiseen. Ennen vuotta 1996 perustettujen kansallis- ja luonnonpuistojen voimassa olevien asetusten sisältämä valtuutus ympäristöministeriölle lupien myöntämiseen on siten käytäntönä vanhentunut. Vuoden 1996 jälkeen perustettujen 13 kansallispuiston lait eivät sisällä vastaavaa säännöstä, vaan kaikki luvat rauhoitussäännöksistä poikkeamiseen on myöntänyt Metsähallitus voimassa olevan luonnonsuojelulain 15 §:n mukaisesti. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen myötä siirryttäisiin vastaavaan käytäntöön myös ennen vuotta 1996 perustettujen kansallis- ja luonnonpuistojen osalta ja näin yhtenäistettäisiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevaa sääntelyä. Ympäristöministeriö ei enää jatkossa myöntäisi lupia rauhoitussäännöksistä poikkeamiseen kansallis- ja luonnonpuistoissa.

Voimassa olevassa sekä uudessa luonnonsuojelulaissa kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännösten lähtökohtana on, että luontoa muuttava toiminta on alueilla kielletty. Uuden luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaisesti alueilla ei esimerkiksi saa rakentaa rakennuksia, rakennelmia eikä teitä, eikä ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä eikä vahingoittaa maa- tai kallioperää. Uuden luonnonsuojelulain 50 §:n mukaisesti kansallis- ja luonnonpuistoissa ovat 49 §:n estämättä sallittuja sellaiset toimenpiteet, joita luonnonsuojelualueen asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää ja jotka eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Alueilla saa esimerkiksi rakentaa, entistää ja kunnostaa alueen hoitoa, valvontaa, tutkimusta, yleisön opastamista ja kävijäturvallisuutta sekä retkeilyä ja alueeseen tutustumista varten tarpeellisia rakennuksia, rakennelmia ja polkuja; rakentaa sellaisen tien, joka on tarpeen alueen opastustoiminnan kannalta; sekä käyttää ja kunnostaa alueella olevia teitä, yhdyskuntateknisiä rakenteita sekä näihin liittyviä laitteita. Säännöksen tarkoittamia yhdyskuntateknisiä rakenteita ovat sähkö-, kaapeli- ja puhelinlinjat sekä esimerkiksi tietoliikenne-, energia-, vesi- tai jätevesihuoltoon liittyvät rakenteet.

Uuden luonnonsuojelulain 50 §:n nojalla kansallis- ja luonnonpuistoissa olemassa olevia yhdyskuntateknisiä rakenteita saisi siis käyttää ja kunnostaa, eikä toiminta edellyttäisi Metsähallituksen lupaa. Uusia rakenteita ei kansallis- ja luonnonpuistoihin voisi kuitenkaan rakentaa. Uuden luonnonsuojelulain 51 §:ssä on määritelty toimet, joihin Metsähallitus voi myöntää lupia. Säännöksessä ei ole annettu Metsähallitukselle toimivaltaa yhdyskuntateknisten rakenteiden rakentamista koskevan luvan myöntämiseen. Kansallis- ja luonnonpuistoja ei pidetä soveltuvina alueina rakentamiseen, vaan tarvittavat hankkeet tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa kansallis- ja luonnonpuistojen ulkopuolella.

Jatkossa kaikki luvat rauhoitussäännöksistä poikkeamiseen myöntäisi Metsähallitus uuden luonnonsuojelulain 51 §:n nojalla. Jos jatkossa ilmenisi sellaisia yhteiskunnallisesti merkittäviä tarpeita tai kansallis- tai luonnonpuistojen perustamistarkoituksen kannalta edullisia toimia, joita uuden luonnonsuojelulain 50 tai 51 §:n säännökset eivät salli, olisi toimia tarvittaessa mahdollista sallia lakimuutoksella alueita koskeviin lakeihin vietävin säännöksin. Kansallispuistojen perustamissäädöksissä on jo esimerkiksi sallittu elinkeinotoimintaa Pallas-Yllästunturin ja Kolin kansallispuistoissa. Samoin tässä esityksessä esitetään Kolin kansallispuiston rauhoitussäännöksiin sisällytettäväksi sähkölinjojen maakaapelointia koskeva säännös, koska Metsähallitus on ennakoinut maakaapelointihankkeiden olevan lähitulevaisuudessakin Kolin kansallispuiston alueella tarpeellisia. Uusien yhdyskuntateknisten rakenteiden tai muiden rakennushankkeiden osalta on kuitenkin tapauskohtaisesti arvioitava niiden tarve yleisen edun kannalta, mahdolliset toteuttamisvaihtoehdot sekä vaikutukset alueiden perustamistarkoitukseen. Pääosa kansallis- ja luonnonpuistojen alueista sisältyy myös Suomen Natura 2000-verkostoon, joten Natura-alueita koskeva sääntely on aluekohtaisia hankkeita harkittaessa otettava huomioon.

2. Hirven ajo Nuuksion kansallispuistossa

Kuten ympäristöministeriön vastineessa 7.2.2023 on todettu, tutkimustietoa kansallispuistojen hirvieläinpopulaatioiden vaikutuksista lähialueiden liikenneonnettomuuksien määrään on käytettävissä verrattain vähän, eikä uutta selvitystä ole vuoden 2006 selvityksen jälkeen laadittu. Se, että Nuuksion kansallispuiston ympäristössä sijaitsevilla runsasliikenteisillä teillä sattuu onnettomuuksia enemmän kuin Suomessa keskimäärin, ei ilman tarkempaa selvitystä kerro onnettomuuksien johtuvan kansallispuistosta. Luken tutkimuksessa hirvieläinten vaikutuksista yhteiskuntaan, elinkeinoihin ja ekosysteemiin (38/2021) todetaan valkohäntäpeuraonnettomuuksien määrän seuranneen selvästi kannan kasvua 2010-luvulla ja kauris- ja peuraonnettomuuksia tapahtuneen eniten Varsinais-Suomen ja Uudenmaan ELY-keskusten alueilla, joissa niiden osuus oli n. 22–26 % koko maan onnettomuuksista. Uudellamaalla on Suomessa keskimääräistä korkeammat liikennemäärät sekä keskimääräistä tiheämpi valkohäntäkauriskanta. Kuten vuoden 2006 selvityksessä on todettu, eniten hirvieläinonnettomuuksia tapahtuu Uudellamaalla siellä, missä hirvieläimiä ja liikennettä ylipäätään on runsaasti suojelualueista riippumattomissa paikoissa. Hirvieläinten erityistä kerääntymistä kansallispuistoihin ei tähän mennessä tutkimustiedon valossa ole osoitettu.

Hirvien ja valkohäntäkauriin ajo voi siitä huolimatta liikenneturvallisuuden vuoksi olla Nuuksion kansallispuiston alueella tarpeen, jos kannan hallinnan mahdollisuudet kansallispuiston ulkopuolella ovat liikenneturvallisuuden näkökulmasta riittämättömiä. Metsähallitus luonnonsuojelulain 51 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisessa lupaharkinnassaan arvioi, voidaanko hirvieläinten metsästystä tai ajoa nimenomaisesti kansallispuiston alueella pitää liikenneturvallisuuden kannalta tarpeellisena.

Edelleen ympäristöministeriö toteaa, että uuden luonnonsuojelulain edellä mainittu säännös mahdollistaa hirven ja valkohäntäkauriin ajon tai muun poistamisen Nuuksion kansallispuiston alueelta liikenneturvallisuuden vuoksi. Uusi luonnonsuojelulaki siten sisältää jo säännöksen liikenneturvallisuuden tarpeisiin reagoimiseen, eikä hirven ja valkohäntäkauriin ajon sallimiselle liikenneturvallisuuteen vedoten uuden luonnonsuojelulain 50 §:n 1 momentin 10 kohdan nojalla ole erikseen tarvetta. Esitetyn sääntelyn puitteissa hirven ja valkohäntäkauriin ajoa tai muuta poistamista harjoitettaisiin Nuuksion kansallispuistossa liikenneturvallisuuden (tai taloudellisen vahingon uhan) sitä edellyttäessä, mutta muussa tapauksessa ei. Kuten vastineessa 7.2.2023 on todettu, uuden luonnonsuojelulain 51 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksen tuleminen sovellettavaksi Nuuksion kansallispuistossa muuttaa tilannetta nykyisestä sallivampaan suuntaan.

Valiokunnasta pyydettiin lisäksi selvitystä siitä, tarkoittaako uuden luonnonsuojelulain 51 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen lupa aina lupaa eläimen ampumiseen sekä siitä, onko kyseisen lainkohdan nojalla mahdollista myöntää poikkeuslupia, jos hirven ja valkohäntäkauriin ajo olisi kansallispuistossa mahdollista uuden luonnonsuojelulain 50 §:n 1 momentin 10 kohdan nojalla. Uuden luonnonsuojelulain 51 §:n 1 mom. 3 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että eläimen poistamisessa myös muut menetelmät kuin sen tappaminen olisivat lupaharkinnassa mahdollisia. Kyseinen lupa ei siten välttämättä tarkoita lupaa eläimen tappamiseen, vaan lupa on mahdollista myöntää esimerkiksi vain ajometsästykseen. Luonnonsuojelulain 51 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen lupa on mahdollista myöntää, vaikka alueella olisi sallittu hirven ja valkohäntäkauriin ajo luonnonsuojelulain 50 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaisesti. Luonnonsuojelulain 51 §:n mukaisessa luvassa tulee täyttyä poikkeuksen myöntämisen edellytykset, eli riistaeläinlajin tulee aiheuttaa uhkaa ihmisen turvallisuudelle tai merkittävän taloudellisen vahingon uhkaa.