

Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020

**Jorma Jantunen, Paula Leskinen, Ulla-Maija Liukko,
Anne Raunio ja Topi Turunen**



**Suomen ympäristökeskuksen raportteja
19 | 2020**

Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020

**Jorma Jantunen, Paula Leskinen, Ulla-Maija Liukko,
Anne Raunio ja Topi Turunen**

Helsinki 2020

Suomen ympäristökeskus



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19 | 2020
Suomen ympäristökeskus SYKE
Biodiversiteettikeskus ja ympäristöpolitiikkakeskus

Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020

Kirjoittajat: Jorma Jantunen, Paula Leskinen, Ulla-Maija Liukko, Anne Raunio ja Topi Turunen

Vastaava erikoistoimittaja: Tapio Lindholm

Rahoittaja/toimeksiantaja: Ympäristöministeriö

Julkaisija ja kustantaja: Suomen ympäristökeskus SYKE
Latokartanonkaari 11, 00790 Helsinki, puh. 0295 251 000, syke.fi

Kansikuva: Anne Raunio (Puulavesi)
Sisäsivujen kuvat: kuvaajatieto kuvien yhteydessä
Taitto: Marianne Autio, SYKE

Julkaisu on saatavana internetistä: syke.fi/julkaisut | helda.helsinki.fi/syke
sekä ostettavissa painettuna SYKE:n verkkokaupasta: syke.omapumu.com

ISBN 978-952-11-5168-2 (PDF)
ISBN 978-952-11-5167-5 (nid.)
ISSN 1796-1726 (verkkoj.)
ISSN 1796-1718 (pain.)

Julkaisuvuosi: 2020

Esipuhe

Luonnon köyhtyminen on jatkunut niin maailmanlaajuisesti kuin Suomessakin. Tämä on vastoin kansainvälisiä ja kansallisia sitoumuksia ja strategioita. Tavoite luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä asetettiin Kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen Nagoyan osapuolikokouksessa vuonna 2010, minkä jälkeen tavoite sisällytettiin EU:n biodiversiteettistrategiaan sekä valtioneuvoston periaatepäätökseen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020. Luonnonsuojelu tähtää ensi sijassa luonnon prosessien jatkumisen turvaamiseen. Luonnonsuojelun on niin muodoin ulotuttava kaikkeen inhimilliseen toimintaan. Sitä ei voi rajata omalle lohkolleen pelkästään joidenkin luonnon osien suojelemiseksi ja lajien rauhoittamiseksi.

Luonnonsuojelulaki on erityislaki, jolla on suojeltu erityisen arvokkaita luontokohteita ja rauhoitettu eliölajeja. Erityisesti Etelä- ja Keski-Suomessa suojelualueiden pinta-alat ovat vaatimattomia ja luonnon monimuotoisuuden kannalta onkin keskeistä, mitä luonnonsuojelulain mukaisten suojelukohteiden ulkopuolella tapahtuu. Tällöin keskeisessä asemassa ovat luonnonvarojen käyttöä säätelevät lait ja käytännöt, niin metsien, vesistöjen kuin maaperän sekä maankäytön suunnittelun osalta. Myös monilla muilla lainsäädännöillä ja ohjauskeinoilla on vaikutusketjujen kautta merkittäviä välillisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen.

Tässä selvityksessä tarkastellaan luonnonsuojelulain toimivuutta aiemman, vuonna 2010 tehdyn luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin jälkeen. Selvitys keskittyy tarkastelemaan itse lain toimivuutta, mutta luonnonsuojelulaki ei toimi tyhjiössä, vaan sen toimeenpanoon liittyvät käytännöt ja resurssit ovat keskeisiä lain toimivuuden kannalta.

Tiivistelmä

Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020

Tässä selvityksessä tarkastellaan luonnonsuojelulain toimivuutta aiemman, vuonna 2010 tehdyn luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin jälkeen. Selvitys tarkastelee itse lain toimivuutta, mutta luonnonsuojelulaki ei toimi tyhjiössä, vaan sen toimeenpanoon liittyvät käytännöt ja resurssit ovat keskeisiä lain toimivuuden kannalta. Vuoden 2010 jälkeen toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Elinympäristöjen ja lajien uhanalaisuudesta on saatu uutta tietoa, ymmärrys ilmastonmuutoksen merkityksestä luonnon monimuotoisuudelle on lisääntynyt, ja muu lainsäädäntö, ohjauskeinot ja hallinto ovat muuttuneet.

Luonnonsuojelulain keinovalikoima on sidottu lain nykyiseen rakenteeseen. Luonnonsuojelulaki on erityislaki, jolla on suojeltu erityisen arvokkaita luontokohteita ja rauhoitettu eliölajeja. Vaikka suojelualueilla on olennainen asema luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, luonnon monimuotoisuutta ja merkittäviä luontoarvoja on olemassa myös suojelualueiden ulkopuolella. Lain edellisessä toimivuusarvioinnissa esitettiin perustellusti, että luonnonsuojelun keinovalikoimaa tulisi laajentaa. Erityisesti arvokkaiden luontokohteiden kytkeytyvyys, niiden ulkopuolisten alueiden maankäyttö ja metsien käsittely ja muu luonnonvarojen käytön ohjaus kaipaa uusia ja vahvempia keinoja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja ekologisten prosessien turvaamiseksi.

Selvitykseen sisältyy 65 johtopäätöstä tai toimenpide-ehdotusta luonnonsuojelulain tai muun lainsäädännön ja ohjauskeinojen kehittämiseksi tehostamaan luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Selvitys on tehty pääosin dokumenttianalyysinä.

Asiasanat:

Luonnonsuojelulaki, luonnon monimuotoisuus, lainsäädäntö, arviointi, luonnonsuojelualueet, luontodirektiivi, lintudirektiivi, luonnonsuojelu, ohjauskeinot

Sammandrag

Utvecklingsbehoven i naturvårdslagen 2020

I denna utredning granskas hur naturvårdslagen fungerar efter den tidigare bedömningen av hur naturvårdslagen fungerade år 2010. Utredningen granskar själva lagens funktion, men naturvårdslagen fungerar inte i ett vakuum, utan praxis och resurser i anslutning till verkställandet av den är centrala med tanke på lagens funktion. Betydande förändringar har skett i verksamhetsmiljön efter år 2010. Ny information om hotade livsmiljöer och arter har erhållits, förståelsen för klimatförändringens betydelse för den biologiska mångfalden har ökat och den övriga lagstiftningen, styrmedlen och förvaltningen har förändrats.

Naturvårdslagen har ett urval av metoder som är bundet till lagens nuvarande struktur. Naturvårdslagen är en speciallag som skyddar särskilt värdefulla naturobjekt och fridlyser arter. Även om skyddsområdena har en väsentlig ställning i tryggheten av den biologiska mångfalden finns det biologisk mångfald och betydande naturvärden även utanför skyddsområdena. I den föregående utvärderingen av lagens funktion framfördes med fog att urvalet av metoder för naturskydd borde utvidgas. I synnerhet hur värdefulla naturobjekt är sammankopplade, markanvändningen i områdena utanför dem, skogshanteringen och den övriga styrningen av användningen av naturresurser behöver nya och starkare metoder för att bevara naturens mångfald och trygga ekologiska processer.

I utredningen ingår 65 slutsatser eller åtgärdsförslag för att utveckla naturvårdslagen eller annan lagstiftning och styrmedel för att effektivisera tryggheten av den biologiska mångfalden. Utredningen har huvudsakligen gjorts som dokumentanalys.

Nyckelord:

Naturvårdslagen, naturens mångfald, lagstiftning, bedömning, naturskyddsområden, habitatdirektivet, fågeldirektivet, naturskydd, styrmedel

Abstract

Development needs of the Nature Conservation Act 2020

This report examines how the current Nature Conservation Act functions. This is a follow up to a previous evaluation of the functionality of the Nature Conservation Act in 2010. The report examines how well the law itself functions. However, the Nature Conservation Act does not operate in a vacuum, and the practices and resources related to its implementation are central to the functionality of the law. Since 2010, there have been significant changes in the operating environment. New information has become available on endangered habitats and species, understanding of the significance of climate change for biodiversity has increased, and other legislation, steering methods and governance have changed.

The range of remedial measures available in the Nature Conservation Act is tied to the current structure of the Act. The Nature Conservation Act is a special law that has protected especially valuable natural sites and protected species. Although protected areas play an essential role in safeguarding biodiversity, biodiversity and significantly valuable nature also exist outside protected areas. The previous evaluation of the functioning of the Act rightly suggested that the range of means of nature conservation should be expanded. New and stronger ways to preserve biodiversity and safeguard ecological processes are needed, in particular, for the connectivity between valuable natural sites and the land use in areas that borders these sites, as well as forest management and other control over the use of natural resources.

The report includes 65 conclusions or proposals for measures to develop the Nature Conservation Act or other legislation and steering methods to enhance the protection of biodiversity. The evaluation has been done mainly by document analysis.

Keywords:

Nature Conservation Act, biodiversity, legislation, evaluation, nature conservation areas, The Habitats Directive, The Birds Directive, nature conservation, steering methods

Sisällys

Esipuhe	3
Tiivistelmä.....	4
Sammandrag.....	5
Abstract	6
I Johtopäätökset.....	9
2 Arvioinnin tavoitteet ja menetelmät.....	16
2.1 Arvioinnin tavoite	16
2.2 Arvioinnin menetelmät.....	16
2.3 Arvioinnin toteutus ja tekijät	17
3 Toimintaympäristön muutokset edellisen toimivuusarvioinnin jälkeen	19
3.1 Luonnon monimuotoisuuden tila.....	19
3.1.1 Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018.....	19
3.1.2 Suomen lajien uhanalaisuus 2019	21
3.1.3 Luontodirektiivin 17 artiklan mukainen raportti 2019.....	22
3.1.4 Lintudirektiivin 12 artiklan mukainen raportti 2019.....	23
3.2 Ohjelmat ja suunnitelmat luonnon monimuotoisuuden parantamiseksi	24
3.2.1 Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelma 2012–2020.....	24
3.2.2 Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi 2011	25
3.2.3 Toimenpide-ehdotukset luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnissa 2018.....	25
3.2.4 Uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelma 2017	26
3.2.5 Toimenpide-ehdotukset lajien Punaisessa kirjassa 2019.....	26
3.2.6 Luontopaneelin perustaminen 2015.....	26
3.3 Luonnonsuojelulain suhde perustuslakiin.....	27
3.4 Luonnonsuojelulain suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön	30
3.4.1 Ympäristönsuojelulaki.....	30
3.4.2 Ympäristövaikutusten arviointi.....	31
3.4.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki	31
3.4.4 Kaivoslaki	32
3.4.5 Vesilaki	34
3.4.6 Metsälaki	34
3.4.7 Kalastuslaki.....	35
3.4.8 Metsästyslaki	37
3.4.9 Vieraslajilaki.....	37
3.4.10 Liikennelainsäädäntö	38
3.4.11 Kulttuuriympäristöt ja maisema-alueet	39
3.5 Luonnonsuojeluhallinto ja luonnonsuojelun resurssointi	41
3.5.1 Luonnonsuojelun alueiden hankinta- ja korvausmenot	41
3.5.2 Eräät luonnonsuojelun menot	42
3.5.3 ELY-keskukset.....	42
3.5.4 Metsähallitus	44
3.5.5 Kuntien rooli.....	44
3.6 Vapaaehtoiset toimet	45
3.6.1 METSO-ohjelma	45
3.6.2 Metsäsertifikaatit PEFC ja FSC	46

3.6.3 Maatalouden ympäristökorvaus.....	47
3.6.4 Kansalaistoiminta	48
3.7 Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus.....	48
4 Asetuksenanto luonnonsuojelulain nojalla	53
4.1 Luonnonsuojelulain nojalla annetut asetukset.....	53
4.2 Luonnonsuojeluasetuksen rakenne.....	56
5 Luonnonsuojelua koskevan EU-oikeuden ja luonnonsuojelulain muutokset vuoden 2010 jälkeen.....	59
5.1 EU-oikeuden kehitys.....	59
5.1.1 Luonnonsuojelua koskeva EU-sääntely	59
5.1.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut.....	60
5.2 Luonnonsuojelulain kehitys	65
5.2.1 Luonnonsuojelulain muutokset vuoden 2010 jälkeen	65
5.2.2 Luonnonsuojelulaki oikeuskäytännössä	66
5.3 Yhteenvedo EU-oikeuden ja luonnonsuojelulain muutoksista	73
5.3.1 Natura 2000 -sääntely	73
5.3.2 Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelelu	76
6 Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin (2010) johtopäätösten ajantasaisuus ja muutostarpeet	79
6.1 Lainsäädännön rakenteeseen liittyvät kehittämistarpeet	79
6.2 Ekologisten prosessien toimivuus	81
6.3 Luontotyyppien suojelun vahvistaminen	83
6.3.1 Luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmien ja rajausperusteiden tarkistus	83
6.3.2 Uusien luontotyyppien lisääminen luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltuihin luontotyyppisiin.....	84
6.3.3 Luontotyyppisuojelelu poikkeamislupien ekologinen kompensatio	85
6.3.4 Luontotyyppisuojelelu hallinnon keventäminen ja kustannustehokkuuden parantaminen	86
6.3.5 Uhanalaisten luontotyyppien lisääminen luonnonsuojeluasetukseen.....	87
6.3.6 Laajempien luontotyyppikokonaisuuksien turvaaminen	88
6.3.7 Luontotyyppien hoidon ja ennallistamisen lisääminen	89
6.4 Lajien suojelun vahvistaminen.....	90
6.4.1 Suotuisan suojelutason määritelmä	90
6.4.2 Uhanalaiset ja erityisesti suojeltavat lajit	91
6.4.3 Uudet lajisuojelelu keinot	93
6.4.4 Lajien rauhoitussäännökset.....	94
6.4.5 Uhanalaisten lajien kansainvälinen kauppa.....	96
6.4.6 Lajisuojelelusäännösten selkiyttäminen	97
6.4.7 Vieraslajien rajaaminen luonnonsuojelulain ulkopuolelle	97
6.4.8 Lajiston tutkimus luonnonsuojelelualueilla.....	98
6.5 Kansallinen Natura-sääntely	98
6.5.1 Natura-arviointi	98
6.5.2 Poikkeaminen Natura-suojelelusta	100
6.6 Luonnon monimuotoisuutta koskevan tietopohjan vahvistaminen ja tiedon hallinta	102
6.6.1 Tietojärjestelmät	102
6.6.2 Luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta.....	103
6.7 Kannustavuuden ja monimuotoisuuden edistämistehtävien kehittäminen.....	104
Kirjallisuus.....	106

1 Johtopäätökset

Tähän lukuun on koottu arvioinnin johtopäätökset. Niissä on otettu huomioon vuoden 2010 toimivuusarvioinnin tulokset ja sen jälkeen tapahtuneet toimintaympäristön muutokset, mistä johtopäätökset saavat pääosin perustelunsa. Laajempi esitys johtopäätöksistä lyhyine perusteluineen on luvussa 7.

Lainsäädännön rakenteeseen liittyvät kehittämistarpeet

- Luonnonsuojelun keinovalikoimaa on edelleen perusteltua laajentaa. LSL:n nyky rakenne ei kuitenkaan anna juurikaan tilaa uudenlaisten ohjauskeinojen säätämiseksi. Luonnonsuojelulakiin voitaisiin sisällyttää oma lukunsa, joka käsittelee luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tarvittavaa suunnittelujärjestelmää ja eri tahojen vastuita. Vaihtoehtoisesti voitaisiin selvittää erillisen biodiversiteettilain säätäminen ilmastolain tapaan.
- Luonnonsuojelulaissa tulisi luopua suorista viittauksista direktiiveihin ja direktiivien liitteiden suojeltujen lajien listat olisi tuotava myös osaksi kansallista sääntelyä.
- Luonnonsuojeluasetuksen lajilistat olisi pidettävä ajantasaisina päivittämällä niitä nopeasti uhanalaisuusarvioinnin valmistumisen jälkeen.
- Luonnonsuojelulain ja muun lainsäädännön yhteydet on tunnistettava. LSL:n muutoksia ei tulisi valmistella erillään muusta ympäristösääntelystä. Eri säädösten päällekkäisen soveltamisen ongelmia voidaan vähentää yhtenäistämällä eri lakien sanamuotoja ja käsitteiden käyttöä sekä lisäämällä säännösten tulkintaa koskevaa ohjeistusta ja eri viranomaisten välistä yhteistyötä. On vältettävä epäinformatiivisia viittaussäännöksiä.
- Ympäristönkäyttöä koskeva muun lain mukainen lupaprosessi on ratkaistava ennen LSL:n poikkeamislupaprosessin ratkaisemista. Jos hankkeelle ei myönnetä muun lain mukaista ympäristönkäyttölupaa, kysymys LSL:n vastaisuudesta tai poikkeamisluvasta ei tule ollenkaan arvioitavaksi.
- Lupien yhteiskäsittelystä annetun lain tultua voimaan on sen toimivuus selvitettävä.

Ekologisten prosessien toimivuus

- Luonnonsuojelulaissa on perusteltua ottaa tavoitteeksi ja myös muussa lainsäädännössä ottaa huomioon ekologisten prosessien toimivuuden turvaaminen, koska se on edellytyksenä luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen säilymiselle pitkällä aikavälillä. Ekologisten prosessien toimivuudella on vahva kytkentä luontotyyppeihin ja lajien suotuisaan suojelutasoon.
- Luonnon monimuotoisuutta voidaan turvata parhaiten siten, että suojelualueiden ja niiden ulkopuolisen ympäristön muodostama kokonaisuus suunnitellaan yhdessä esimerkiksi alueellisissa biodiversiteettiohjelmissa ja maakunnallisissa suunnittelussa.
- Luonnonalueiden kytkeytyvyydestä huolehtiminen on keino edistää ekologisten prosessien toimivuutta. Luonnonsuojelualan perustamisedellytyksissä alueen merkittävyys luonnon kytkeytyvyyden kannalta olisi perusteltu parannus. Kytkeytyvyyttä voidaan edistää myös muilla keinoilla kuin suoje-



Sinivuokkoja (*Hepatica nobilis*). Kuva: Terhi Ryttäri.

lualueiden perustamisella, esimerkiksi viher- ja sinirakenteen suunnittelulla kaavoituksessa.

- Haitallisten vaikutusten lieventämishierarkian edellyttäminen luontoa muuttavissa hankkeissa edistäisi ekologisten prosessien toimivuutta. Tämä periaate olisi perusteltua ottaa käyttöön luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamislupien ja luonnonsuojelualueen tai sen osan lakkauttamisen ehdoksi, mutta myös muussa lainsäädännössä.

Luontotyyppien suojelun vahvistaminen

Luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmien ja rajausperusteiden tarkistus

- Luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmiä ja rajausperusteita on tarpeen tarkistaa ekologisesti toimivampien aluerajausten aikaansaamiseksi, koska kaikki kyseiset luontotyypit ovat edelleen uhanalaisia eivätkä nykyiset rajaukset useinkaan ole riittävän laajoja.
- SYKEN selvityksessä vuonna 2013 tehdyt yksityiskohtaiset ehdotukset luontotyyppien määritelmien ja rajausperusteiden muutoksista ovat luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin ja muun ekologisen tiedon valossa perusteltuja, mutteivät todennäköisesti kaikilta osin riittäviä.
- Luontotyyppien rajausten yleisperiaatteena tulisi olla toiminnallisen ekologisen kokonaisuuden aikaansaaminen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi maaston muotojen ja vesitalouden parempaa huomioon ottamista sekä tarvittaessa ennallistamiskelpoisten tai luontaisesti palautuvien luontotyyppien osien sisällyttämistä rajaukseen.

Uusien luontotyyppien lisääminen luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltuihin luontotyyppeihin

- Luontotyyppien edelleen jatkuvan uhanalaistumisen vuoksi eri lakien perusteella turvattavien luontotyyppien joukkoa on tarpeen laajentaa. Luonnonsuojelulakia, metsälakia ja vesilakia on perusteltua tarkastella tältä osin yhdessä, jotta eri lait muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden.
- SYKE:n selvityksessä vuonna 2013 tehdyt ehdotukset lisäyksistä luonnonsuojelulain (29 §) suojeltuihin luontotyyppeihin, metsälain (10 §) erityisen tärkeisiin elinympäristöihin ja vesilain (2:11) suojeltuihin vesiluontotyyppeihin ovat uusimman luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin ja muun ekologisen tiedon valossa perusteltuja, mutteivät todennäköisesti kaikilta osin riittäviä.

Luontotyyppisuojelelun poikkeamislupien ekologinen kompensatio

- Luontotyyppisuojelelun poikkeamislupan myöntämisen edellytykseksi soveltuu ekologinen kompensatio etenkin silloin, kun poikkeamislupan perusteena on yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen.
- Luontotyyppisuojelelusta poikkeamisen kompensatiohyvitykseksi sopii ensisijaisesti kyseisen luontotyypin tilan parantaminen jollakin toisella kohteella.
- Jotta ekologisella kompensatiolla voitaisiin vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseen, se tulisi ottaa käyttöön luonnonsuojelulain mukaisissa poikkeamisluvissa ja laajemminkin hankkeissa, joissa luontoarvojen heikentämistä ei voida välttää.

Luontotyyppisuojelelun hallinnon keventäminen ja kustannustehokkuuden parantaminen

- Luontotyyppisuojelelun hallinnollisia kustannuksia olisi mahdollista vähentää esimerkiksi siirtymällä suoraan lain nojalla suojeleluun vastaavalla tavalla kuin metsälain 10 §:n erityisen tärkeitä elinympäristöjä turvataan. Tällöinkin olisi varmistettava, että maanomistajat ja muut alueilla toimivat ovat selvillä luontotyyppikohteiden sijainnista ja niihin liittyvistä velvoitteistaan ja oikeuksistaan.
- Mikäli LSL 29 §:n luontotyyppien rajausmenettely säilytetään ennallaan, voimavaroja luontotyyppien inventointiin ja turvaamiseen on tarpeen lisätä.
- Luontotyyppisuojelelun kustannustehokkuutta on mahdollista parantaa myös väljentämällä LSL 29 §:n luontotyyppien määritelmiä ja rajauksia, jolloin samalla hallinnollisella valmistelutyöllä saadaan turvattua laajempia ja ekologisesti laadukkaampia luontotyyppikohteita.
- On tarpeen selvittää tulkintaa, ettei LSL 29 §:n luontotyyppien ominaispiirteitä saa vaarantaa rajauksen ulkopuolisillakaan toimilla.

Uhanalaisten luontotyyppien lisääminen luonnonsuojeluasetukseen

- Uhanalaiset luontotyypit on perusteltua sisällyttää luonnonsuojelulakiin ja -asetukseen vastaavasti kuin uhanalaiset lajit. Tämä edistäisi niiden esiintymien selvittämistä maankäytön suunnittelussa ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa ja lisäisi niiden painoarvoa hankkeiden lupaharkinnassa ja toteutuksessa.

Laajempien luontotyyppikokonaisuuksien turvaaminen

- Yksittäisten luontotyyppiesiintymien suojelelun (kuten LSL 29 §) lisäksi on tarpeen turvata laajempia luontotyyppikokonaisuuksia, jotta luonnon prosessit voivat toimia ja ylläpitää luontotyypeille ja lajeille tärkeitä rakennepiirteitä.

Tähän tarvitaan luonnonsuojelulain ja muiden lakien toisiaan täydentävää keinovalikoimaa.

- On tarpeen lisätä uhanalaisten luontotyyppien painoarvoa maankäytön suunnittelussa, lupamenettelyissä ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa sekä edistää myös yleisempien luontotyyppien ekologista kompensatiota.
- Luontotyyppien vapaaehtoisen suojelun muotoja ja kannustimia on syytä kehittää.
- Luonnonsuojelun perustamisen yleisiin edellytyksiin (LSL 10 §) on syytä lisätä uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva luontotyyppi.

Luontotyyppien hoidon ja ennallistamisen lisääminen

- Luonnonsuojelulakia ja myös muuta lainsäädäntöä ja ohjauskeinoja on syytä päivittää vastaamaan paremmin ajankohtaisiin tarpeisiin luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi, ei ainoastaan säilyttämiseksi.
- Luonnonsuojelun perustamisen edellytykseksi sopii myös se, että alue on merkittävä luontoarvojen palauttamisen kannalta. Luontotyyppin tai lajin suotuisan suojelutason saavuttaminen voi edellyttää heikkolaatuisten tai jo muuttuneiden kohteiden ennallistamista tai hoitoa.
- On tarpeen kehittää luonnonhoitoon ja ennallistamiseen kannustavia rahoitusinstrumentteja, jotka soveltuvat niin luontotyypeille, yksityismaiden suojelualueille kuin erityisesti suojeltavien lajien elinympäristöille.
- Luonnonhoitoa ja ennallistamista voidaan lisätä myös ottamalla käyttöön ekologinen kompensatio. Tällöin luonnolle aiheutettu haitta hyvitetään parantamalla luonnon monimuotoisuutta toisaalla.

Lajien suojelun vahvistaminen

Suotuisan suojelutason määritelmä

- Luonnonsuojelulain 5 §:ssä lajien suotuisan suojelutason määritelmä ei vastaa laajuudeltaan luontodirektiivin määritelmää. LSL:ssa olevaa määritelmää on syytä täydentää niin, että siihen otetaan mukaan populaation tilan ja lajin elinvoimaisuuden lisäksi myös levinneisyysalueen ja elinympäristöjen riittävyys.

Uhanalaiset ja erityisesti suojeltavat lajit

- Uhanalaisten lajien asemaa olisi perusteltua vahvistaa säätämällä, että viranomaisen tulee ottaa uhanalaisen lajin suojelutason säilyttämiselle tärkeä esiintymispaikka huomioon lupia myöntäessään ja suunnitelmia ja kaavoja hyväksyessään.
- Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen turvaamiseksi joissain tapauksissa on tarvittu rajauspäätösten tekemistä myös suojelualueille. Säännöksiä tulisi kehittää niin, ettei päällekkäisiä suojelukeinoja tarvita. Erityisesti suojeltavien lajien rajauspäätösten tekemistä on tarpeen tehostaa, koska päätöksiä on tehty tarpeeseen nähden vähän.
- Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. Kiellon aiheuttamia toimien rajoituksia rajausalueen ulkopuolella olisi kuvattava nykyistä selkeämmin.
- Erityisesti suojeltavien lajien suojelusuunnitelmia on tehty vain muutamalle lajille. Olisi pohdittava, miten suojeluohjelmien laadintaa voitaisiin tehostaa ja tarvitaanko muutoksia LSL 47 §:ään, jotta tarpeelliset suojeluohjelmat saadaan tehtyä.

- Elinympäristön hävittämis- tai muuttamiskielto ei ole aina riittävä erityisesti suojeltavien lajien tilanteen parantamiseksi. Olisi tarpeen, että rajauspäättökseen voitaisiin tarvittaessa lisätä hoitosuunnitelma, jonka toimenpiteet voidaan tehdä tai teettää rajausalueella lajin elinolosuhteiden turvaamiseksi. Maanomistajaa ei veloitettaisi toimenpiteiden tekemiseen, vaan ainoastaan sallimaan toimenpiteet rajausalueen sisällä. Vaihtoehtona olisi, että maanomistaja toteuttaa hoitotoimet korvausta vastaan.
- Erityisesti suojeltavaksi lajiksi voidaan säätää laji, jonka häviämishäly on ilmeinen, mutta ei ole säädetty siitä, mitä tapahtuu lajin statukselle ja rajauspäättökseen, kun lajin suojelutilanne on parantanut eikä häviämishäly enää ole ilmeinen.

Uudet lajisuojelun keinot

- Lajisuojelun keinovalikoimaa on tarpeen täydentää vapaaehtoisilla keinoilla. Ne voisivat kohdentua vähemmän kriittisessä tilassa oleviin uhanalaisiin ja uhanalaistuviin lajeihin.
- Lajien etäsuojelun (ex-situ) periaatteista ei ole sovittu. Olisi pohdittava, tulisi-ko niitä sisällyttää luonnonsuojelulainsäädäntöön.

Lajien rauhoitussäännökset

- Luonnonsuojelulain 6 luvun 39, 40 ja 42 §:iä tulisi tarkastella ja tarkentaa rauhoitettujen lajien yksilöiden hallussapidon osalta.
- Kuolleena tavattuja LSL 49 §:n mukaisia lajeja eli luonto- ja lintudirektiivilajeja ei saa ottaa haltuun tutkimuslaitokselle toimittamista varten, vaikka se olisi eläintautien havaitsemisen vuoksi tarpeen. Luonnonsuojelulakia on syytä muuttaa tältä osin.
- Luonnonsuojelulain 39 §:n mukaisen rauhoitetun linnun pesäpuun merkintäkäytännöissä on ollut epäselvyyksiä. Lakia olisi syytä tarkentaa merkintäohjeuksien osalta.
- Muiden rauhoitettujen lajien tapaan myös linnuilla rauhoitussäännöksistä poikkeamisen perusteisiin tulisi sisältyä vaatimus suotuisan suojelutason säilyttämisestä.

Uhanalaisten lajien kansainvälinen kauppa

- Uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva LSL 44 § ei määrittele, kenelle kuuluu vastuu säädösten noudattamisen tarkastus- ja valvontatoimesta.
- Uhanalaisten lajien kansainvälisen kaupan säädökset kaipaavat selventämistä, koska niissä ainoastaan viitataan suoraan CITES-asetukseen. Lisäksi kieltojen luettelosta puuttuvat ostajaksi tarjoutuminen ja käyttö taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Myös LSL 44 §:n otsikkoa olisi muutettava paremmin sen sisältöä kuvaavaksi.
- Luonnonsuojelulain 45 §:ssä tulisi määritellä, millä perusteilla ELY-keskus voi myöntää luvan rauhoitetun eläin- tai kasvilajin (pois lukien CITES-asetuksen lajit) yksilön kauppaan, vaihdantaan jne.

Lajisuojelusäännösten selkiyttäminen

- Lajisuojelusäännöksissä on monia viittauksia direktiiveihin, ja säännökset ovat joidenkin lajien osalta turhaan päällekkäisiä, kun taas tietyissä kohdissa on aukkoja. On tarpeen harkita, miten säännöksiä olisi mahdollista järjestää selkeämmin.



Haahka (*Somateria mollissima*) poikueineen. Kuva: Riku Lumiaro.

Vieraslajien rajaaminen luonnonsuojelulain ulkopuolelle

- Luonnonsuojelulain 37 §:n eliölajien suojelun soveltamisala on rajattu niin, että ulkopuolelle jäävät vain haitalliset vieraslajit, vaikka rajauksen pitäisi kattaa kaikki vieraslajit. Lain sanamuotoihin olisi hyvä tehdä tältä osin tarkennus.

Lajiston tutkimus luonnonsuojelualueilla

- Luonnonsuojelubiologisten tutkimus- ja näytteenottolupien hankinta on nykyisellään monimutkaista erityisesti yksityisille luonnonsuojelualueille. Olisi hyvä pohtia, voisiko 15 §:n lupamenettelyä keventää ja selkeyttää esimerkiksi viranomaisyhteistyöhön ja sovittuihin sääntöihin sitoutuneiden lajiasiantuntijoiden ilmoitusmenettelyllä.
- Valtakunnallisen tutkimustoiminnan luvat luonto- ja lintudirektiivien lajeille (LSL 49 §) on nykyisin haettava kaikilta ELY-keskuksilta, joiden alueilla toimitaan. Tutkimus sujuvoituisi, jos tällaiset poikkeamisluvat voisi hakea ympäristöministeriöltä tai keskitetysti yhdeltä ELY-keskukselta.

Kansallinen Natura-sääntely

Natura-arviointi

- LSL 65.1 ja 66.1 §:n soveltamisessa olisi otettava huomioon unionin tuomioistuinkäytännössä korostunut varovaisuusperiaate. Periaate olisi otettava mukaan LSL:n yleisiin ohjausperiaatteisiin.
- LSL 65.1 §:n mukaisen Natura-arvioinnin tarpeellisuutta harkittaessa on käsitteet hanke ja suunnitelma ymmärrettävä laajasti.
- Luonnonsuojelulain edellyttämien arviointien laatu ja sisältö vaihtelevat edelleen, ja käytetty tietopohja on osin puutteellista. Tarvitaan ohjeistusta arvi-

ointikäytännöistä arviointien laadun parantamiseksi sekä tarveharkinnan ja Natura-arvioinnin suhteen selkiyttämiseksi.

Poikkeaminen Natura-suojelusta

- Luonnonsuojelulain 66.2 §:ää tulisi tarkentaa siten, että vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumisedellytys olisi osoitettava säännöksen sanamuodossa ensin ja erillisenä suhteessa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden arviointiin.
- Kansallisesti poikkeamisedellytyksiä Natura-suojelusta olisi tulkittava suppeasti.

Luonnon monimuotoisuutta koskevan tietopohjan vahvistaminen ja tiedon hallinta

Tietojärjestelmät

- Luonnonsuojelulain 3 §:n mukaan luonnonsuojelun tietojärjestelmään merkitään luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset sekä muut luonnon- ja maisemansuojelun suunnittelun, toteuttamisen, valvonnan ja tutkimuksen kannalta tarpeelliset tiedot siten kuin ympäristöministeriö tarkemmin määrää. Laki tai asetus ei kuitenkaan velvoita mitään tahoa tietojärjestelmien ylläpitoon, joten vastuuta tulisi selkeyttää.
- Luontotyyppien esiintymätietojen hallintaan tarvitaan kattava tietojärjestelmä, johon voidaan tallentaa luontotyyppitietoja myös suojelualueiden ulkopuolelta. Luontotyypeille tarvitaan myös Lajitietokeskusta vastaava portaali, josta eri järjestelmiin kootut tiedot voidaan välittää tarvitsijoille esimerkiksi maankäytön suunnittelun pohjatiedoksi.

Luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta

- Luonnon monimuotoisuuden seuranta on tarpeen lisätä, jotta se vastaa paremmin käytännön tietotarpeisiin, ja jotta biodiversiteetin tilaa koskevien yhteenvetojen ja raportointien tuottaminen sujuvoituu. Luonnonsuojelulaisissa ja -asetuksissa seurannan tavoitteenasettelua ja järjestämistä olisi hyvä täsmentää.
- Suomen luontopaneelin asettamisesta ja tehtävistä on tarpeen säätää luonnonsuojelulaissa vastaavalla tavalla kuin Suomen ilmastopaneelista on säädetty ilmastolaissa.

Kannustavuuden ja monimuotoisuuden edistämistehtävien kehittäminen

- HELMI- ja METSO -ohjelmien rahoitusta voitaisiin varmistaa esimerkiksi vahvistamalla niiden oikeusperustaa luonnonsuojelulainsäädännössä.
- Maanomistajille on luotu monia erilaisia rahoitusjärjestelmiä luonnon monimuotoisuuden edistämiseen (esim. METSO, HELMI, maatalouden erityistuki luonnonhoitoon). Olisi ehkä tarpeen tarkastella tätä vapaaehtoisten rahoitusjärjestelmien kokonaisuutta ja onko se riittävän kattava.
- Kuntien potentiaalia edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan on syytä vahvistaa esimerkiksi täsmentämällä tätä koskevaa lainsäädäntöä kuntien osalta tai kehittämällä kannustimia tai hankkeita ja toimijaverkostoja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi kunnissa.
- Ekologisen kompensaation käyttöönotto on yksi keino luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, mutta se vaatii vielä pilotointia ja lainsäädännön kehittämistä.

2 Arvioinnin tavoitteet ja menetelmät

2.1

Arvioinnin tavoite

Sanna Marinin hallitusohjelmassa (HO 2019) on kirjaus ”*Luonnonsuojelulainsäädäntöä uudistetaan arvioinnin pohjalta.*” Luonnonsuojelulain (1096/1996) edellinen toimivuusarviointi on tehty vuonna 2010¹. Sen pohjalta luonnonsuojelulakiin on tehty joitain muutoksia. Vuoden 2010 jälkeen toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Elinympäristöjen ja lajien uhanalaisuudesta on saatu uutta tietoa, ymmärrys ilmastonmuutoksen merkityksestä luonnon monimuotoisuudelle on lisääntynyt, ja muu lainsäädäntö, ohjauskeinot ja hallinto ovat muuttuneet. Nämä merkitsevät tarvetta päivittää vuoden 2010 luonnonsuojelulain toimivuusarviointia.

Vuoden 2010 toimivuusarviointiin sisältynyttä erämaalain (62/1991) tarkastelua ei tässä yhteydessä päivitetä, eikä tarkastella ekologista kompensatiota, koska ympäristöministeriöllä on tarkoitus laatia näistä erilliset selvitykset. Luonnonsuojelulain uudistustyö on alkanut rinnan toimivuusarvioinnin päivityksen kanssa, ja se on edennyt ilmastonmuutosasioiden osalta niin pitkälle, että tässä arvioinnissa ei ole tarpeen esittää erillisiä johtopäätöksiä luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen kytkennöistä luonnonsuojelulain näkökulmasta. Ilmastonmuutosta ja siihen sopeutumista tarkastellaan kuitenkin toimintaympäristön muutoksena.

2.2

Arvioinnin menetelmät

Hankkeen tärkeimmät tavoitteet/osatehtävät ovat:

- 1) Toimintaympäristön muutokset edellisen toimivuusarvioinnin jälkeen
 - elinympäristöjen ja lajien uhanalaisuuden tarkastelu sekä tiivis katsaus luonnon monimuotoisuuden tilaan ja sen ehdotettuihin parantamiskeinoihin
 - perustuslaki ja muu relevantti lainsäädäntö
 - luonnonsuojeluhallinto
 - vapaaehtoiset suojelutoimet.
- 2) Luonnonsuojelulakiin toimivuusarvioinnin jälkeen tehdyt muutokset ja niiden toimivuus niin EU-oikeuden kuin tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.
- 3) Luonnonsuojelulakia koskeva toimivuusarvioinnin jälkeinen oikeuskäytäntö, niin EUTIn ratkaisut kuin kotimaiset KHO:n päätökset sen selvittämiseksi, antavatko ne aihetta muuttaa luonnonsuojelulakia.
- 4) Luonnonsuojelulain rooli ilmastoasioissa, ilmastonmuutoksen merkitys luonnon monimuotoisuuden kannalta sekä luonnonsuojelulain mahdollinen rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa.
- 5) Luonnonsuojelulain ja sen nojalla annettujen asetusten kokonaisuus, erityisesti asetusten suhde luonnonsuojelulakiin ja niiden perustuslainmukaisuus.

1 Similä ym. 2010



Meikojärvi. Kuva: Anne Raunio.

6) Luonnonsuojelulain 2010 toimivuusarvioinnissa on selkeästi erottuvat johtopäätökset. Selvityksessä tarkastellaan niiden ajanmukaisuutta ja tuodaan esiin muita luonnonsuojelulain kehittämistarpeita. Osa niistä voi olla toteutettavissa myös muun lainsäädännön tai muiden ohjauskeinojen avulla.

Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin päivitys toteutettiin ensisijaisesti dokumenttianalyysinä.

2.3

Arvioinnin toteutus ja tekijät

Hanke toteutettiin 1.12.2019–30.4.2020 välisenä aikana ympäristöministeriön (YM) toimeksiannosta Suomen ympäristökeskuksessa (SYKE). Hanke tehtiin SYKEssä biodiversiteettikeskuksen ja ympäristöpolitiikkakeskuksen yhteistyönä. Ympäristöministeriössä hankkeen ohjauksesta vastasi lainsäädäntöneuvos Johanna Korpi luontoympäristöosastolta, mutta ohjaukseen osallistui myös muita ministeriön luonnonsuojelun asiantuntijoita.

Hankkeen vastuullisena johtajana toimi kehittämispäällikkö Jorma Jantunen (MMM). Ryhmäpäällikkö (FM) Anne Raunio vastasi erityisesti elinympäristöihin liittyvistä tarkasteluista ja vanhempi tutkija (FM) Ulla-Maija Liukko lajisuojeluasioista. Tutkija (OTT) Topi Turunen ja apulaistutkija (ON) Paula Leskinen tekivät oikeudelliset tarkastelut. Johtopäätökset on tehty koko työryhmän yhteistyönä.



3 Toimintaympäristön muutokset edellisen toimivuusarvioinnin jälkeen

3.1

Luonnon monimuotoisuuden tila

Suomen luonnon monimuotoisuuden tilasta on tuoretta tietoa, koska Suomen luontotyyppien uhanalaisuuden arviointi julkaistiin joulukuussa 2018² ja lajien uhanalaisuuden arviointi maaliskuussa 2019³. Vuonna 2019 Suomen ympäristöhallinnon johdolla on laadittu myös luontodirektiivin (92/43/ETY)⁴ artiklan 17 mukainen EU-raportointi sekä lintudirektiivin (2009/147/EY)⁵ artiklan 12 mukainen EU-raportointi. Tässä luvussa käydään läpi päätulokset näistä arvioinneista.

Biodiversiteetin tilaa maailmanlaajuisesti valottaa puolestaan Kansainvälisen Luontopaneelin (IPBES) kokoama raportti luonnon monimuotoisuudesta ja ekosysteempipalveluista⁶. Se perustuu noin 15 000 tutkimukseen ja hallinnolliseen raporttiin, ja sen kokoamiseen osallistui lähes 500 asiantuntijaa 50 maasta. Raportin mukaan luonnon monimuotoisuuden ja sen tuottamien ekosysteemipalveluiden hävittäminen on nyt ennennäkemättömän nopeaa, ja luonnon köyhtyminen uhkaa myös ihmiskunnan hyvinvointia.

Myös Euroopan ympäristökeskus on julkaissut Ympäristön tila -raportin⁷, jonka mukaan Eurooppa ei saavuta vuoden 2030 tavoitteitaan, ellei seuraavan kymmenen vuoden aikana puututa riipeästi luonnon monimuotoisuuden hälyttävän nopeaan vähenemiseen, ilmastonmuutoksen kasvaviin vaikutuksiin ja luonnonvarojen ylikulutukseen.

Kaikkien näiden raporttien johtopäätös on selkeä: luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkuu niin Suomessa kuin maailmanlaajuisestikin. Tämä on vastoin kansainvälisiä ja kansallisia sitoumuksia ja strategioita. Tavoite luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä asetettiin biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen eli biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994, CBD)⁸ Nagoyan osapuolikokouksessa vuonna 2010, minkä jälkeen tavoite sisällytettiin EU:n biodiversiteettistrategiaan⁹ sekä valtioneuvoston periaatepäätökseen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2012–2020¹⁰.

3.1.1

Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018

Suomen luontotyyppien toinen uhanalaisuusarviointi¹¹ julkaistiin kymmenen vuotta ensimmäisen arvioinnin jälkeen.¹² Uusi arviointi toteutettiin kansainvälisellä IUCN

2 Kontula & Raunio 2018

3 Hyvärinen ym. 2019

4 Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 114-158).

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (kodifioitu toisinto) (EYVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25).

6 IPBES 2019

7 Euroopan ympäristökeskus 2019

8 Suomessa asetetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta on annettu 26.10.1994. SopS 78/1994.

9 KOM (2011) 244 lopull.

10 Valtioneuvosto 2012b

11 Kontula & Raunio 2018

12 Raunio ym. 2008

Red List of Ecosystems -menetelmällä, jossa tarkastellaan luontotyyppien määrän ja laadun muutoksia sekä harvinaisuutta. Työssä oli mukana yli 120 asiantuntijaa eri tutkimuslaitoksista, yliopistoista ja hallinnosta.

Noin 400 tarkastellusta luontotyypistä joka toinen (48 %) arvioitiin uhanalaiseksi koko Suomessa. Etelä-Suomessa uhanalaisten osuus (59 %) on selvästi suurempi kuin Pohjois-Suomessa (32 %). Eri luontotyyppiryhmissä uhanalaisten luontotyyppien osuus vaihtelee perinnebiotooppien 100 %:sta sisävesien ja niiden rantojen 20 %:iin (taulukko 1). Perinnebiotooppien lisäksi metsissä, Itämeren rannikolla sekä soilla yli puolet luontotyypeistä on uhanalaisia. Säilyviä luontotyyppejä ovat esimerkiksi karut kalliot ja kivikot sekä jotkin esiintymisessään Pohjois-Suomeen painottuvat suoluontotyypit.¹³

Taulukko 1. Luontotyyppien osuudet (%) eri uhanalaisuusluokissa koko Suomessa. Osuudet on laskettu luontotyyppien lukumääristä. Itämeren sekä sisävesien ja rantojen luontotyypeillä uhanalaisten osuutta alentaa puutteellisesti tunnettujen luontotyyppien suuri määrä.¹⁴

	Itä- meri	Itämeren rannikko	Sisäve- det ja rannat	Suot	Metsät	Kalliot ja kivikot	Perinne- biotoopit	Tunturit	Kaikki ryhmät
Uhanalaiset	24	58	20	57	77	25	100	38	48
Silmällä- pidettävät	10	16	25	19	21	27	0	25	18
Säilyvät	33	27	22	19	0	43	0	38	24
Puutteellises- ti tunnetut	33	0	32	6	3	5	0	0	10

Luontotyyppien tila on pääosin heikentynyt verrattuna edelliseen arviointiin. Aittoa muutosta uhanalaisuudessa arvioitiin kymmenen viime vuoden aikana tapahtuneen 22 luontotyypillä (15 % luontotyypeistä). Näistä 21:llä uhanalaisuusluokka kiristyi. Tähän joukkoon kuuluvat muun muassa varpukorvet, joilla tarkoitetaan mustikkaa ja puolukkaa kasvavia puustoisia soita. Niillä heikkenemisen syiksi arvioitiin vanhojen ja uusien ojitusten kuivattavat vaikutukset sekä lisääntyneet metsänhakkuut ja maanmuokkaukset. Myös monien pohjoisten luontotyyppien, kuten useiden tunturikoivikkotyyppien ja lumenviipymien, tila on heikentynyt. Tämä puolestaan johtuu ilmastonmuutoksesta sekä tunturikoivikoilla ilmastonmuutoksen ja voimakkaan porolaidunnuksen yhteisvaikutuksesta.¹⁵

Uhanalaisuusarvioinnin yhteydessä tarkasteltiin myös luontotyyppien nykyistä kehityssuuntaa. Se arvioitiin heikkeneväksi 57 %:lla luontotyypeistä ja paranevaksi vain 5 %:lla. Tila paranee pääasiassa niillä luontotyypeillä, jotka hyötyvät rehevöitymisestä tai ilmastonmuutoksesta. Tällaisia ovat esimerkiksi rannikon ruovikot ja Itämeren rihmalevähohjat sekä tunturien erillismetsiköt.¹⁶

Luontotyyppien uhanalaistumisen syistä tärkeimpiä ovat metsien uudistamis- ja hoitotoimet, ojitus, pellonraivaus, rakentaminen, vesien rehevöityminen, vesirakentaminen sekä avoimien alueiden umpeenkasvu. Tulevaisuuden uhkatekijöissä kärjessä ovat pääosin samat tekijät, paitsi että ilmastonmuutos nousee kärkijoukkoon ja pellonraivauksen merkitys on vähenemässä. Ilmastonmuutos on uhanalaisuuden syynä jo muun muassa lumesta ja roudasta riippuvaisilla pohjoisilla luontotyypeillä, kuten palsasoilla, palsarämeillä ja lumenviipymillä. Ilmastonmuutos myös kiihdyttää alun

13 Kontula & Raunio 2018

14 Kontula & Raunio 2018

15 Kontula & Raunio 2018

16 Kontula & Raunio 2018

perin muista syistä johtuvaa rehevöitymistä sekä altistaa luontotyyppejä haitallisten vieraslajien leviämislle.¹⁷

3.1.2

Suomen lajien uhanalaisuus 2019

Suomen lajiston viides uhanalaisuusarviointi julkaistiin vuonna 2019.¹⁸ Arvioinnissa käytettiin kolmannen kerran Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) kehittämää uhanalaisuusluokittelua ja kriteereitä sekä niihin liittyvää soveltamisohjetta. Arviointi toteutettiin 18 eliöryhmässä, joissa työskenteli yhteensä noin 170 lajiasiantuntijaa, ja se hyväksyttiin YM:n asettamassa LAUHA-ohjausryhmässä (Lajien uhanalaisuuden arviointia ja seuranta edistävää pysyvä ohjausryhmä).

Arvioiduista 22 418 lajista uhanalaisiksi luokiteltiin 2 664 lajia (12 % arvioiduista). Lukumääräisesti eniten lajeja ja myös uhanalaisia lajeja elää metsissä sekä erilaisissa ihmisen muuttamissa kulttuuriympäristöissä. Metsälajeista uhanalaisiksi luokiteltiin 833 lajia (31 % uhanalaisista) ja kulttuuriympäristöissä 1 295 lajia (37 %). Suhteellisesti eniten uhanalaisia lajeja on tunturipaljakkoilla: 38 %. Suhteellinen osuus on korkea myös kallioilla ja kivikoissa: 23 % (taulukko 2).

Uhanalaisten lajien osuus kasvoi vuoden 2010 arvioinnin 10,5 %:sta vuoden 2019 arvioinnin 12 %:iin. Vertailua ei voi tehdä suoraviivaisesti, koska arvioinneissa oli mukana osin eri eliöryhmiä. Tulos on kuitenkin suuntaa antava.

Uhanalaisuudessa tapahtuneita muutoksia arvioitiin myös uhanalaisuusindeksin (Red List Index¹⁹) avulla. Mukana indeksissä on 11 parhaiten tunnettua ja vertailuun soveltuvaa eliöryhmää. Jos kaikki lajit ovat elinvoimaisia, indeksi on yksi. Indeksien muutos on -0,005 vuodesta 2010 vuoteen 2019 (0,873 > 0,868). Kokonaisuutena lajiston uhanalaistuminen siis hienokseltaan kiihtyy edelleen, ja muutos on nopeampaa kuin vuosien 2000 ja 2010 välillä.²⁰ Indeksien taso ja muutoksen suuruus vaihtelevat eri eliöryhmillä ja elinympäristöissä. Selvästi voimakkain muutos on tapahtunut linnuilla (-0,045). Myös jäkälillä negatiivinen kehitys on muita ryhmiä voimakkaampaa (-0,012). Kehitys on ollut positiivista vain nisäkkäillä (0,018). Elinympäristöittäin vertaillaessa muutos on ollut voimakkainta tunturipaljakoiden lajeilla (-0,031) sekä suolajeilla (-0,014).

Taulukko 2. Arvioidujen lajien osuudet (%) eri uhanalaisuusluokissa lajien ensisijaisen elinympäristön mukaan jaettuna.

	Metsät	Suot	Vedet	Rannat	Kalliot ja kivikot	Tunturipaljakot	Kulttuuriympäristöt	Elinympäristö tuntematon	Kaikki lajit %	Kaikki lajit lkm
Hävinneet	1	1	1	2	1	0	3	4	1	312
Uhanalaiset	9	11	7	14	23	38	14	2	12	2667
Silmälläpidettävät	8	10	7	10	12	19	8	1	9	1912
Elinvoimaiset	78	75	79	71	46	33	73	1	70	15735
Puutteellisesti tunnetut	5	4	6	4	18	10	3	91	8	1792
Kaikki lajit lkm	9499	1127	2151	2073	1277	815	4798	678		22418

17 Kontula & Raunio 2018

18 Hyvärinen ym. 2019

19 Bubb ym. 2009

20 Juslén ym. 2013

Luontodirektiivin 17 artiklan mukainen raportti 2019

Suomi raportoi muiden EU:n jäsenmaiden tapaan kuuden vuoden välein liitteen I luontotyyppien ja liitteiden II, IV ja V lajien suojelutasosta. Suojelutaso kuvaa luontotyyppien ja lajien tilaa jäsenmaan alueella. Suojelutasojen raportoinnit on tehty tähän mennessä kolme kertaa: vuosina 2007, 2013 ja 2019.

Suomea ei tarkastella raportoinnissa yhtenä kokonaisuutena, vaan luontotyyppien ja lajien suojelutasot arvioidaan erikseen kolmella luonnonmaantieteellisellä alueella (taulukko 3). Boreaalinen alue kattaa lähes koko Suomen maa-alueen ja sisävedet, alpiininen alue puolestaan pohjoisimman Lapin. Itämeren alueeseen luetaan muutamat esiintymisensä mereisimmät luontotyypit ja lajit.

Suomessa esiintyy 68 luontodirektiivin liitteen I luontotyyppiä ja 140 liitteiden II, IV ja V lajia. Luontotyyppi tai laji voi esiintyä useammalla kuin yhdellä luonnonmaantieteellisellä alueella, ja tällöin sen suojelutasosta raportoidaan joka alueelta erikseen. Satunnaiset lajit, vieraslajit sekä vakiintumattomat tulokkaat (yhteensä kymmenen lajia) raportoidaan, mutta niiden suojelutasoa ei arvioida.

Taulukko 3. Luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien sekä liitteiden II, IV ja V lajien suojelutasot vuoden 2019 EU-raportoinnissa Suomen boreaalisella, alpiinisella ja Itämeren alueella.²¹

Suojelutaso	Boreaalinen alue		Alpiininen alue		Itämeri	
	Luontotyypit %	Lajit %	Luontotyypit %	Lajit %	Luontotyypit %	Lajit %
Suotuisa	15	39	80	69	0	40
Epäsuotuisa, riittämätön	44	40	12	11	40	40
Epäsuotuisa, huono	39	13	8	11	60	20
Ei tiedossa	3	8	0	9	0	0
	Yht. 62 kpl	Yht. 119 kpl	Yht. 25 kpl	Yht. 35 kpl	Yht. 5 kpl	Yht. 5 kpl

Luontotyyppien suojelutasoa arvioidaan levinneisyyden, esiintymien pinta-alan, rakenteen ja toiminnan sekä tulevaisuussennusteen perusteella. Suomen boreaalisella alueella luontotyypeistä 83 %:n suojelutaso on epäsuotuisa ja 15 %:n suotuisa (taulukko 3). Suojelutaso on huono useimmilla perinnebiotooppien sekä muutamilla soiden, metsien, rannikon ja sisävesien luontotyypeillä. Suojelutasoltaan riittämättömiä luontotyyppiejä on eniten, ja niitä on kaikissa luontotyyppiryhmissä. Suojelutaso on suotuisa useimmilla kallio- ja tunturiluontotyypeillä sekä yksittäisillä rannikon, sisävesien ja soiden luontotyypeillä.

Suomen alpiinisella alueella tilanne on päinvastainen: 80 % siellä esiintyvistä luontotyypeistä on suojelutasoltaan suotuisia ja 20 % epäsuotuisia. Luontotyyppien määrä on kuitenkin selvästi pienempi kuin boreaalisella alueella, koska alpiinisella alueella esiintyy lähinnä vain tunturien, soiden, sisävesien ja kallioiden luontotyyppiejä. Alpiinisella alueella maankäytön muutokset ja luonnonvarojen hyödyntäminen – porolaidunnusta lukuun ottamatta – ovat vähäisiä, mutta ilmastonmuutos uhkaa monia luontotyyppiejä, esimerkiksi ikiroutaisia palsasoita.

Kaikkien Suomessa esiintyvien Itämeren luontotyyppien suojelutaso on epäsuotuisa etenkin Itämeren rehevöitymisen vuoksi. On huomattava, että luontodirektiivissä luontotyypit on jaoteltu jossain määrin erilaisiin, usein laajempiin yksiköihin kuin luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnissa.

Luontotyyppien suojelutasoissa on tapahtunut vain vähän aitoja muutoksia verrattuna edelliseen, vuonna 2013 toteutettuun raportointiin. Aidot muutokset osoittavat suojelutason heikentymistä kahdella rannikon ja neljällä alpiinisen alueen luonto-

²¹ Ympäristöhallinto 2019b

tyypillä. Suojelutaso on parantunut ainoastaan merenrantaniityillä, joita on saatu hoidon piiriin aiempaa enemmän.

Lajien suojelutasoa arvioidaan levinneisyyden, populaation tilan, elinympäristön tilan ja tulevaisuuden näkymien perusteella. Myös uhkat, paineet ja suojelukeinot otetaan arvioinnissa huomioon. Boreaalisen alueen arvioiduista lajeista 39 %:n suojelutaso on suotuisa ja 53 %:n epäsuotuisa. Suojelutasoltaan epäsuotuisista lajeista 20 lajin kehityssuunnan on lisäksi arvioitu olevan heikkenevä ja vain kolmen paraneva. Kehityssuunta on vakaa 26 lajilla. Suojelutaso on huono erityisesti useilla perhos-, kovakuoriais-, putkilokasvi- ja sammallajeilla. Suojelutasoltaan suotuisia lajeja on runsaammin kaloissa, sudenkorennoissa ja nisäkkäissä.

Suomen alpiinisella alueella eli Ylä-Lapissa tilanne on suhteellisesti ottaen boreaalista parempi: suotuisalla suojelutasolla on 69 % arvioiduista lajeista ja epäsuotuisalla 22 % lajeista. Lajimäärä on alpiinisella alueella pienempi. Epäsuotuisalla suojelutasolla olevista lajeista kehityssuunnan on arvioitu olevan heikkenevä yhdellä lajilla ja kaikilla muilla kuudella vakaa. Eliöryhmistä heikoin tilanne on perhosilla, joilla suojelutaso on suotuisa vain 25 %:lla lajeista. Vastaavasti kaloista ei yhtään ja putkilokasveista vain yksi laji (11 %) on suojelutasoltaan epäsuotuisalla tasolla.

Itämeren alueelta on arvioitu kaksi hylje- ja kolme kalalajia. Niistä kaksi on suotuisalla ja kolme epäsuotuisalla suojelutasolla.

Boreaalisen alueen arvioiduista lajeista valtaosalla eli 99 lajilla ei tapahtunut muutosta suojelutasossa verrattuna vuoden 2013 raportointiin. Myönteinen aito muutos lajin suojelutasossa tapahtui neljällä lajilla. Suojelutaso myös heikkeni neljällä lajilla. Alpiinisen alueen 35 arvioidusta lajista 32 lajin suojelutaso säilyi ennallaan. Myönteisiä muutoksia ei ollut ollenkaan ja kielteisiä yhdellä lajilla. Itämeren alueen lajeissa ei tapahtunut muutoksia. Itämeren kalojen tilannetta ei voi verrata edelliseen arviointiin, koska ne eivät olleet mukana raportoinnissa vuonna 2013.

3.1.4

Lintudirektiivin 12 artiklan mukainen raportti 2019

Luontodirektiivin tapaan Suomi raportoi kuuden vuoden välein myös lintudirektiivin velvoitteiden toteutumisesta. Lintudirektiivi koskee kaikkien luonnonvaraisena elävien lintulajien suojelua. Suomi raportoi erikseen 249 pesivän, 17 talvehtivan ja 23 ohimuuttavan lintulajin tilasta. Jäsenmaat eivät tee linnuille maakohtaista suojelutason arviointia, vaan ilmoittavat populaatiokoon ja lisääntymisalueen laajuuden sekä niiden trendit, joista komissio antaa koko EU:n kattavat lajikohtaiset statukset. Myös paineet, uhat sekä suojelutoimet raportoidaan.

Suomen pesimälajien populaatiokoon 12 vuoden trendeistä 35 % on vakaita, 34 % väheneviä ja 27 % runsastuvia.²² Muutaman lajin trendiä ei pystytty arvioimaan. Edelliseen raportointiin verrattuna sellaisten lajien määrä on kasvanut, joiden populaatiokoon trendi on vähenevä. Vuonna 2013 niitä oli 27 %. Myös trendiltään vakaiden lajien osuus on kasvanut kahdeksan prosenttiyksikköä. Pitkän ajan eli 40 vuoden trendeissä ei ole muutoksia. Talvehtivien lajien populaatiokoossa ei ollut merkittäviä muutoksia, ja ohimuuttavista lajeista suurimmalla osalla tietojen vähäisyyden vuoksi trendi jäi arvioimatta.

22 Ympäristöhallinto 2019a

Ohjelmat ja suunnitelmat luonnon monimuotoisuuden parantamiseksi

Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelma 2012–2020

Suomi on sitoutunut biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen tavoitteisiin (ns. Aichi-tavoitteet, Nagoya 2010) pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen kansallisesti, alueellisesti ja maailmanlaajuisesti vuoteen 2020 mennessä. Valtioneuvoston vahvistama Suomen kansallinen biodiversiteettistrategia 2012–2020²³ ja siihen perustuva toimintaohjelma (2013–2020)²⁴ ovat Suomen kansallinen vastaus biodiversiteettisopimuksen tavoitteisiin.

Kansallista strategiaa ja toimintaohjelmaa on toteutettu sektorivastuuperiaatteella, joka velvoittaa eri hallinnonaloja ja niiden alaisia keskusvirastoja toteuttamaan Aichi-tavoitteiden pohjalta päivitettyjä tavoitteita ja toimenpiteitä. Yhteisymmärryksessä hyväksytyjä toimenpiteitä pyritään valtavirtaistamaan yhteiskuntaan sen kaikilla tasoilla yhteistyössä mm. elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Järjestyksessään kolmannen strategian ja toimintaohjelman laati ympäristöministeriön johtama laajapohjainen biodiversiteettityöryhmä, joka myös seuraa strategian ja toimintaohjelman toteuttamista. Seurantaryhmän alaisuudessa toimii alatyöryhmiä, jotka ovat tuottaneet tietoa omilta toiminta-alueiltaan seurantaryhmän käyttöön.²⁵

Seurantaryhmä arvioi säännöllisesti Suomen luonnon monimuotoisuuden tilaa sekä kansallisen toimintaohjelman edistymistä, vaikuttavuutta ja riittävyttä sekä raportoi asiasta kansallisesti ja kansainvälisesti. Voimassa olevasta strategiasta ja toimintaohjelmasta on tuotettu biodiversiteettisopimuksen sihteeristölle (Montreal, Kanada) kuudes maaraaportti vuonna 2019²⁶. Vuonna 2016 seurantaryhmä tuotti strategiasta ja toimintaohjelmasta väliarvion²⁷, johon sisältyy myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen Biotalous- ja puhtaiden ratkaisujen ministerityöryhmän strategian ja toimintaohjelman edistämistä koskevia linjauksia.

Suomessa biodiversiteettisopimuksen kansallisia ja kansainvälisiä tiedonvälitystarpeita palvelee Luonnontila.fi / Biodiversity.fi -portaali, joka sisältää Suomen kansallisen toimintaohjelman toimenpiteiden seurantaosion, kansalliset biodiversiteetti- ja ekosysteemipalveluindikaattorit sekä geenivarojen käyttöä koskevan Nagoyan pöytäkirjan (CBD) mukaisen sivuston.

Kansallisen strategian ja toimintaohjelman rinnalla Suomi on sitoutunut toteuttamaan myös EU:n biodiversiteettistrategiaa 2020²⁸ sekä edistämään biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä globaalilla tasolla kehittyvissä valtioissa osana maamme kehityspolitiikkaa köyhyyttä vähentävänä tekijänä. Kehittyviä maita on myös pitkäjänteisesti tuettu ympäristösopimusten velvoitteiden toteuttamisessa esimerkiksi maa- ja metsätalouden sekä muun taloudellisen toiminnan haitallisten vaikutusten vähentämiseksi sekä alkuperäiskansojen oikeuksien ja geenivarojen turvaamiseksi. Kansallisella tasolla strategia- ja toimintaohjelmatyöhön on osallistunut myös Suomen oma alkuperäiskansa, saamelaiset. Laajemmin biodiversiteettitavoitteet nivoutuvat osaksi kansainvälisiä kestävän kehityksen tavoitteita (Agenda 2030).

23 Valtioneuvosto 2012b

24 Ympäristöministeriö 2013

25 mm. Ympäristöministeriö 2015, 2016a

26 Ympäristöministeriö 2019c

27 Ympäristöministeriö 2017

28 KOM (2011) 244 lopull.

Parhaillaan on käynnissä SYKEN ja LUKEn yhteishanke biodiversiteettistrategian ja sen toimeenpano-ohjelman arvioimiseksi. Hankkeessa selvitetään, kuinka vuoteen 2020 asti voimassa olevan Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman toimenpiteet on viety käytäntöön maamme hallinnonaloilla ja yhteiskunnassa sekä kuinka asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Toimintaohjelman seitsemän teema-alueen 105 toimenpiteen toteutumista arvioidaan olemassa olevien kansallisten raporttien (esim. EU-raportointi) ja biodiversiteettisopimuksen sihteeristölle toimitettujen maaraporttien ja muiden toteutettujen biodiversiteettiarviointien sekä aiheen kannalta keskeisen tutkimusten pohjalta. Arvioinnin lähtökohtia ovat myös Suomen biodiversiteetti-ohjelman (1997–2005) ensimmäinen laaja arviointi²⁹ sekä ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus³⁰ ja Strategia 2030³¹.

Arvioinnissa esitetään myös konkreettisia ehdotuksia kansallisen biodiversiteettistrategian toimenpiteiden suuntaamiseksi uudella toimikaudella 2021–2030, jotta luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen saataisiin pysäytettyä.

3.2.2

Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi 2011

Edellä kuvattuun kansalliseen biodiversiteettitoimintaohjelmaan sisällytettiin uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi laaditun toimintasuunnitelman³² toteuttaminen. Toimintasuunnitelma laadittiin eri hallinnonalojen ja sidosryhmien yhteistyönä luontotyyppien ensimmäisen uhanalaisuusarvioinnin valmistuttua. Sen päätavoite oli luontotyyppien uhanalaistumisen pysäyttäminen vuoteen 2020 mennessä ja uhanalaisten luontotyyppien tilan parantaminen tehokkaiden toimenpiteiden ansiosta. Toimintasuunnitelmassa on 50 toimenpide-ehdotusta, jotka koskevat lainsäädäntöä, hallintoa, luonnonsuojelualueverkostoa, suojelualueiden hoitoa, alueiden käytön suunnittelua, talouskäytössä olevien alueiden käyttöä ja hoitoa, tietojärjestelmiä, seurantaa, viestintää ja koulutusta.

Toimintasuunnitelman toteutumisen väliarvioinnin³³ mukaan alle puolet toimenpide-ehdotuksista oli toteutettu osittain tai kokonaan vuoden 2014 loppuun mennessä. Heikoimmin olivat toteutuneet alueiden käytön suunnitteluun sekä tietojärjestelmiin ja seurantaan liittyvät ehdotukset. Tuoreen luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin³⁴ tulokset osoittavat, ettei toimintasuunnitelman vuoteen 2020 asetettu päätavoite luontotyyppien uhanalaistumisen pysäyttämisestä toteutunut.

3.2.3

Toimenpide-ehdotukset luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnissa 2018

Luontotyyppien toisen uhanalaisuusarvioinnin asiantuntijaryhmät laativat ekologisista lähtökohdista yhteensä 70 toimenpide-ehdotusta, jotka toteuttamalla uhanalaistuneiden luontotyyppien tilaa voitaisiin parantaa ja ehkäistä uusien luontotyyppien uhanalaistuminen. Ehdotukset koskevat maankäyttöä, luonnonvarojen käyttöä ja ympäristön tilaa sekä suojelua, hoitoa, ennallistamista, tutkimusta, seurantaa ja tietojärjestelmiä.³⁵

29 Hildén ym. 2005

30 Valtioneuvosto 2018

31 Ympäristöministeriö 2018

32 Ympäristöministeriö 2011

33 Raunio 2015

34 Kontula & Raunio 2018

35 Kontula & Raunio 2018

Asiantuntijaryhmien ehdottamien toimenpiteiden toteuttamista ja niiden taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia on tarkoitettu tarkastella erikseen ympäristöministeriön johdolla. Osa luontotyyppien ennallistamiseen, hoitoon ja suojeluun liittyvistä tavoitteista on tarkoitettu toteuttaa ympäristöministeriön käynnistämän Helmi-elinympäristöohjelman avulla.³⁶

3.2.4

Uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelma 2017

Uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelma³⁷ laadittiin osana Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategian sekä sen toimintaohjelman toteuttamista. Toimintaohjelmalla tavoiteltiin uhanalaisten lajien tilan parantamista vuoteen 2020 mennessä ja uhanalaistumiskehityksen pysäyttämistä pidemmällä tähtäimellä. Lisäksi toimintaohjelmalla pyritään parantamaan lajien suojelun kustannustehokkuutta, läpileikkaavuutta ja vaikuttavuutta sekä annetaan ehdotuksia toiminnan painopisteistä ja työnjaosta.

Toimintaohjelmassa on 46 ehdotusta, jotka on ryhmitelty aihealueiden mukaan seuraavasti: lajitiedon hallinta, toimien priorisointi ja yhteistyö, vapaaehtoistoiminta, neuvonta ja viestintä, vieraslajit, etäsuojelu, maankäytön suunnittelu ja lajien turvaaminen eri elinympäristöissä sekä toimintaohjelman seuranta.

3.2.5

Toimenpide-ehdotukset lajien Punaisessa kirjassa 2019

Lajien viidennen uhanalaisuusarvioinnin ohjausryhmä laati arvioinnin ja siinä esille tulleiden seikkojen perusteella 13 toimenpide-ehdotusta.³⁸ Ehdotukset kohdentuvat uhanalaisten lajien suojelun ja lajien uhanalaistumiskehityksen pysäyttämisen kannalta kaikkein tärkeimpiin ja kiireellisimpiin toimenpiteisiin. Ne liittyvät tiedonhallintaan, tiedon saatavuuteen ja jakamiseen, lajien elinympäristöjen tilan parantamiseen sekä tutkimuksen ja seurannan tehostamiseen.

Koska lajisuojelun kehittämistä on valmisteltu laaja-alaisessa toimintaohjelman laatineessa työryhmässä vuonna 2017, Punaisessa kirjassa nostetaan esiin vain keskeisimmät toimenpiteet. Muutoin viitataan toimintaohjelmassa esitettyihin toimenpiteisiin, joiden toteuttamista pidetään tärkeänä.

3.2.6

Luontopaneelin perustaminen 2015

Vuonna 2012 perustettiin YK:n yhteyteen hallitustenvälinen IPBES-paneeli (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), jonka tavoitteena on vahvistaa tieteen ja poliittisen päätöksenteon välistä vuorovaikutusta luonnon ja ihmisen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Paneelin jäsenenä on tällä hetkellä 124 valtiota, Suomi mukaan lukien. IPBES-paneeli tuottaa päätöksenteon tueksi tieteelliseen sekä paikallisten ja alkuperäisasukkaiden kokemusperäiseen tietoon perustuvia arviointiraportteja luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen tilasta.

Suomeen perustettiin vuonna 2015 monitieteinen Luontopaneeli ympäristöministeriön asettamana.³⁹ Se toteuttaa osaltaan kansainvälisen IPBES-paneelin tavoitteita maassamme ja toimii tieteen ja politiikan rajapinnassa luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen turvaamiseksi. Paneelissa on 22 jäsentä yliopistoista, tut-

36 Ympäristöministeriö 2020

37 Ympäristöministeriö 2017

38 Hyvärinen ym. 2019

39 Luontopaneeli 2019

kimuslaitoksista, Suomen Akatemiasta ja aiheen kannalta keskeisistä ministeriöistä. Luontopaneeli on muun muassa viestinyt IPBESin arviointiraporttien tuloksista Suomen oloihin soveltaen. Luontopaneelilla ei ole vastaavaa lakisääteistä asemaa kuin Ilmastopaneelilla, josta säädetään ilmastolaissa (609/2015).

Vuonna 2020 Luontopaneelin tehtävät aiotaan jakaa kahdelle ryhmälle: Suomen luontopaneelille ja kansalliselle IPBES-työryhmälle. Suomen luontopaneelista tehdään riippumaton tutkijapaneeli, joka tukee luonnon monimuotoisuutta koskevaa päätöksentekoa. Luontopaneeli keskittyy jatkossa koostamaan ja tuottamaan luonnon monimuotoisuuden tilaa koskevaa tieteellistä tietoa Suomen päätöksenteon tueksi.

Uuden IPBES-työryhmän tehtäväksi on tulossa Kansainvälisen luontopaneelin toimintaan osallistuminen. Kansallinen IPBES-työryhmä tulee koostumaan ministeriöiden, tutkimuslaitosten ja muiden luonnonsuojelun kannalta keskeisten toimijoiden edustajista.

3.3

Luonnonsuojelulain suhde perustuslakiin

Luonnonsuojelulaissa ja sen mukaisissa menettelyissä on useita yhteyksiä Suomen perustuslakiin (731/1999, PL). LSL:n säätämisestä ja sen muutoksista on myös annettu useita perustuslakivaliokunnan lausuntoja (PeVL). Tässä luvussa käsitellään LSL:n yhteyksiä perustuslakiin ja sitä, miten nämä yhteydet on otettu huomioon lakia ja lakimuutoksia koskevissa PeVL:ssa. Vuonna 2010 julkaistussa luonnonsuojelulainsäädännön toimivuusarvioinnissa⁴⁰ ei erikseen käsitelty lainsäädännön perustuslainmukaisuutta, ja tästä syystä tässä arvioinnissa käsitellään PeVL:t vuodesta 1996 alkaen.

Luonnonsuojelulailla on yhteyksiä perustuslain säännöksiin liikkumisvapaudesta (PL 9 §), omaisuudensuojasta (PL 15 §), oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §), vastuuseen ympäristöstä (PL 20 §), oikeusturvasta (PL 21 §) sekä asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä (PL 80 §). Näitä kaikkia ei ole käsitelty erikseen PeVL:ssa. Luonnonsuojelulaissa esimerkiksi säännellään mahdollisuudesta kieltää ja rajoittaa liikkumista suojelualueilla. Kuitenkaan missään LSL:a koskevassa PeVL:ssa ei ole otettu kantaa PL 9 §:n liikkumisvapauden rajoittamiseen.

Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojalla ja LSL:lla on selviä yhteyksiä, jotka ovat tulleet esiin useita kertoja LSL:a koskevissa PeVL:ssa. LSL:n säätämisestä yhteydessä katsottiin, että toisin kuin PL 15 §:n omaisuudensuoja, PL 20 §:n⁴¹ vastuu ympäristöstä ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä muodostu perusteeksi kohdistaa maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita. Kuitenkin säännökset voivat vaikuttaa toistensa tulkintaan. LSL 66 §:n sisältämät toimenpiderajoitukset täyttivät omaisuuden käyttövapauden rajoittamiselle asetettavat sääntelyn hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja oikeusturvaa koskevat yleiset vaatimukset.⁴² Omaisuudensuojaan kiinnitettiin huomiota myös LSL 49 §:n mukaisten kieltojen korvausvelvollisuudessa⁴³ sekä Natura 2000 -verkostoa koskevan heikentämiskiellotsäätelyn hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja oikeusturvaa koskevien vaatimusten osalta.⁴⁴ PL 15 § ja 20 §:n ristiriidat luonnonsuojelun yhteydessä keskittyvätkin luonnonsuojelullisiin

40 Similä ym. 2010

41 Suvantola 2006, s. 5: Suvantolan mukaan, kun LSL 5 §:ssä lain tavoitteeksi on asetettu kaikkien lajien ja luontotyyppien suotuisa suojelutaso, kyse on säännöksestä, joka antaa konkreettista sisältöä PL 20 §:n sitoumukselle, ja joka siten ohjaa luonnonsuojelulain säännösten soveltamista. Tämän lisäksi PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus toimii myös pohjana sääntelylle, joka turvaa yksilöiden ja muiden toimijoiden vaikutusmahdollisuudet ympäristölliseen päätöksentekoon.

42 PeVL 21/1996 vp

43 PeVL 15/2003 vp

44 PeVL 25/2014 vp, ks. myös PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp



Susi (*Canis lupus*). Kuva: Riku Lumiaro.

perustein tehtyihin omaisuuden käyttörajoituksiin, joka eivät rinnastu pakkolunastukseen, sekä niiden korvauksiin.⁴⁵

Yleisenä trendinä on ollut nähtävissä, että ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) merkitys on korostunut modernissa ympäristöoikeudessa ja sen asema on lähentynyt ns. perinteisten perusoikeuksien asemaa. Samalla LSL:n nojalla lunastettujen alueiden määrä on vähentynyt ja yhä useammat suojelutarpeet on toteutettu erilaisilla käyttörajoituksilla. Käyttörajoituksia ei ole pidetty sillä tavoin omistusoikeutta rajoittavina, että ne vaatisivat alueen lunastamista. Ympäristöperusoikeuden kasvanut painoarvo näkyy etenkin hiilen energiakäytön kieltämistä koskevan hallituksen esityksen⁴⁶ perustuslakivaliokunnan lausunnossa⁴⁷ sekä konkurssilainsäädännön hallituksen esityksen⁴⁸ perustuslakivaliokunnan lausunnossa⁴⁹. PeVL:ssä PL 20 § toimii perusteena sille, ettei ympäristönsuojeluvaatimusten kiristäminen muodosta oikeutta korvaukseen: elinkeinon harjoittaja ei voi perustellusti odottaa toimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. Lausunnoissa tehdyssä punninnassa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välillä otetaan kantaa käyttörajoitusten hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä niiden kohdentumiseen ja asetettuun siirtymäaikaan. Konkurssilainsäädäntöä koskevassa lausunnossa todettiin, että PL 20 § konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta argumentoi, että ehdotettu sääntely nostaa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja kustannuksien kantamisen kynnyksen perustuslain 20 §:n näkökulmasta ongelmallisen korkealle. Sen mielestä hallituksen esityksessä ei siten ole otettu riittävästi huomioon perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden tasa-painottamistarvetta. Valiokunnan mukaan esityksen mukainen sääntely haittaa ym-

45 Ks, myös PeVL 10/2014 vp

46 HE 200/2018 vp

47 PeVL 55/2018 vp

48 HE 221/2018 vp

49 PeVL 69/2018 vp

päristöhaittojen estämistä suuronnettomuustilanteiden torjumisen osalta ja lisäksi se rikkoo ympäristöperusoikeutta ja haitankärsijöiden omaisuuden suojaa. Näin ollen valiokunta suositteli ehdotuksen 16 a luvun poistamista.

Yhteydet luonnonsuojelulain ja PL 17 §:n turvaaman oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin välillä ovat käytännössä liittyneet saamelaiskysymyksiin. Esimerkiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuiston perustamista koskevan lakiesityksen käsitteilyyn liittyi saamelaisten ja paikallisten asukkaiden asemaa koskeva yleisempi perusoikeudellinen tarkastelu.⁵⁰ Lisäksi LSL:n osauudistuksen yhteydessä tarkasteltiin saamelaisten oikeutta ylläpitää omaa kulttuuriaan tilanteissa, joissa kansallis- ja luonnonpuistoja perustetaan valtion omistamille alueille saamelaisten kotiseutualueella.⁵¹

Perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumista yhdessä LSL:n kanssa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän säätämisen yhteydessä. Kuitenkaan perustuslainmukaisuuskysymykset eivät liittyneet yksinomaan LSL:n tulkintaan, vaan yleisemmin ympäristösääntelyn menettelyiden oikeusturvan säilymiseen.⁵² Ympäristö- ja luonnonsuojeluasioissa PL 21 §:n oikeusturvan toteutuminen on perinteisesti edellyttänyt laajaa asianosaisuuden käsitettä: esimerkiksi yhdistyksillä voi olla valitusoikeus LSL:n mukaisiin asioihin, vaikkei niiden pääasiallinen tarkoitus olisikaan luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen.⁵³ KHO:ssa on ollut useita ratkaisuja, jotka ovat käsitelleet valitusoikeuden laajuutta ympäristöasioissa.⁵⁴ Ongelma ei kuitenkaan LSL:n yhteydessä ole ollut yhtä suuri, koska sen 61.3 §:ssä on selvästi kirjattu valitusoikeus myös sellaiselle rekisteröidylle paikalliselle tai alueelliselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.

Luonnonsuojelulaissa annetaan useita asetuksenantovaltuuksia, joilla lainsäädännön sisältöä voidaan täydentää. Näin ollen PL 80 §:n säännökset ovat myös olennaisessa asemassa LSL:n perustuslainmukaisuutta arvioitaessa. Pallas-Yllästunturin kansallispuiston perustamista koskevan lain yhteydessä todettiin, että LSL:n asetuksenantovaltuus oli ongelmallinen perustuslain kannalta. Valtuus oli täysin avoin, ja asetuksella oli mahdollista rajoituksetta poiketa lain säännöksistä. Valtioneuvoston tuli ryhtyä pikaisesti toimiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.⁵⁵ Perustuslainmukaisuuden näkökulmasta on tarkasteltu myös LSL:a muutettaessa säännöstä, jossa voitiin antaa asetuksella laista poikkeavia säännöksiä mm. metsästyksen sallimisesta ja rajoittamisesta sekä kalastuksen rajoittamisesta valtion muilla luonnonsuojelualueilla.⁵⁶ Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä otettiin huomioon perustuslain 80.2 § ja todettiin, että Metsähallitukselle voimassa olevan lain mukaan kuuluva toimivalta siirrettäisiin ympäristöministeriölle, joka perustaisi enintään 100 hehtaarin suuruiset luonnonsuojelualueet valtion omistamille alueille ympäristöministeriön asetuksella.⁵⁷ Ympäristöministeriö ja oikeusministeriö puolsivat sitä, ettei Metsähallitus voinut omalla päätöksellään perustaa luonnonsuojelualuetta hallinnassaan olevalle alueelle, ja ettei aiempi lainkohta ole sopuisuudessa perustuslain 80.2 §:n kanssa.

50 PeVL 29/2004 vp

51 PeVL 17/2010 vp

52 PeVL 55/2014 vp ja PeVL 29/2017 vp

53 KHO 31.1.2020 t. 433: Valitusoikeutta koskevaa säännöstä ei myöskään ollut syytä tulkita supistavasti, kun otettiin huomioon mainitun säännöksen esitöistä ilmenevä ja perustuslakiin kytkeytyvä tavoite vaikutusmahdollisuuksien laajentamiseen. Ks. KHO 2017:88: KHO totesi metsästyslakia koskevassa asiassa, että yhdistyksen toimialuetta ja tarkoitusta tuli arvioida lähtökohtaisesti yhdistyksen omien sääntöjen perusteella. Tämä saattaa entisestään laajentaa yhdistysten valitusoikeutta. KHO 2020:3: Asiassa yhdistyksen vireillepano-oikeuden laajuus arvioitiin jo hallinto-oikeudessa eikä siihen otettu kantaa enää KHO:ssa.

54 Ks. mm. KHO 2018:50; KHO 2018:1; KHO 2016:10; KHO 2007:74; KHO 2004:76 ja KHO 2003:99

55 PeVL 29/2004 vp, ks. seuraava lausunto

56 PeVL 17/2010 vp

57 HE 53/2004 vp, s. 39.

Lakia muutettiin siten, että ko. luonnonsuojelualueiden perustamisesta säädetään ministeriön asetuksella.⁵⁸ LSL 17 §:n muutoksen yhteydessä todettiin, että asetuksen-antovaltuuksien jakaminen valtioneuvoston ja ympäristöministeriön välillä riippuu määritettävän suojelualan pinta-alasta.⁵⁹

3.4

Luonnonsuojelulain suhde muuhun ympäristölainsäädäntöön

3.4.1

Ympäristönsuojelulaki

Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL) tuli voimaan syyskuussa 2014. Ympäristönsuojelulaki on pääasiassa pilaantumisen torjuntaan keskittyvä laki, mutta sen yhtenä tavoitteena on turvata myös luonnontaloudellisesti kestävä sekä monimuotoinen ympäristö. Luonnonsuojelullisia näkökohtia otetaan erityisesti ympäristölupaharkinnassa huomioon. YSL 48.3 §:n mukaan ympäristölupaharkinnassa on otettava huomioon luonnonsuojelulain säännökset. Näin ollen ympäristölupaa ei voida myöntää, jos se olisi luonnonsuojelulain vastaista. Harkinnassa on siten otettava huomioon muun muassa luonnonsuojelulain alue-, luontotyyppi- sekä lajisuojelusta aiheutuvat vaatimukset. Lupa voidaan kuitenkin tästä huolimatta myöntää esimerkiksi silloin, jos este on YSL 52 §:ssä eriteltyjen lupamääräyksien avulla poistettavissa.

Toiminnan sijoittamisessa voidaan ottaa myös kattavasti huomioon luonnonsuojelullisia näkökohtia. YSL 11 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä. Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa lisättiin lakiin uusi turvetuotannon sijoituspaikkaa koskeva säännös, jotta ympäristössä tapahtuvat rakenteelliset muutokset voitaisiin ottaa lupaharkinnassa huomioon toiminnasta aiheutuvien päästöjen lisäksi. YSL 13 §:n mukaan turvetuotannon sijoittamisesta ei saa aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Arvioinnissa tulee huomioida sijoituspaikalla esiintyvien suolajien ja -luontotyyppien uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus. Näiden lisäksi on arvioitava myös suon luonnontilaisuutta. Lain esitöiden mukaan säännöksen tavoitteena on nimenomaisesti edistää suoluonnon monimuotoisuuden säilymistä, hidastaa lajien uhanalaistumiskehitystä ja myös esimerkiksi huomioida alueen luonnonarvot paremmin ympäristölupamenettelyssä.⁶⁰ Säännöksen perusteluiden mukaan sitä sovelletaan kuitenkin vain silloin, jos kyse on luonnontilaisuusluokittelun mukaisesta 3–5 luokan suosta.⁶¹ Luonnontilaisuusluokat eivät pysty riittävällä tarkkuudella osoittamaan, minkälaisilla soilla säännöksen tarkoittamia luonnonarvoja sijaitsee.⁶² Säännös ohjaa kuitenkin sijoittamaan turvetuotantoa suoalueille, jotka eivät ole luonnontilaisia, tai joiden luonnontilaisuus on jo osin kärsinyt. Se siten edesauttaa niiden suoalueiden säilymistä luonnontilaisina, joissa sijaitsee runsaimmin uhanalaiseksi arvioituja lajeja sekä luontotyyppejä.

58 HE 53/2004 vp

59 HE 99/2009 vp, s. 5–6.

60 HE 214/2013 vp, s. 62.

61 HE 214/2013 vp, s. 93. Luonnontilaisuusluokittelu sisältynyt valtioneuvoston 30.8.2012 tehtyyn periaatepäätökseen (Valtioneuvosto 2012a).

62 Herranen 2018, s. 36.

3.4.2

Ympäristövaikutusten arviointi

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, YVA-laki) 3.1 §:n mukaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan YVA-lain 2.1,1 §:n mukaisesti hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella esimerkiksi maahan, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen hyödyntämiseen. Arviointimenettely tehdään hankkeista ja niiden muutoksista, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällaisiksi katsotaan lain 3 §:n mukaan hankeluettelossa olevat hankkeet sekä yksittäiset hankkeet silloin, kun hankkeesta voi koitua vaikutuksia esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen hankkeen sijainnin, ominaisuuksien tai sen vaikutusten luonteen vuoksi. Arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa säännellään lain 3.3 §:ssä sekä lain liitteessä 2.

Hankkeen ympäristövaikutusten arviointi mahdollistaa haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisemisen. Siinä selvitetään hankkeen, suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutuksia ja eri toteuttamiskeinoissa piileviä riskejä. YVA-menettely itsessään ei aseta hankkeelle tai toiminnalle rajoituksia, vaan tulokset otetaan huomioon muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. YVA-menettely edeltää lupamenettelyjä, jolloin se toimii myös tiedonkeruun välineenä. YVA-menettelystä saatu tieto toimii siten lupamenettelyn pohjana. Lupapäätöksestä on käytävä ilmi YVA-lain 26 §:n mukaan, miten YVA-menettelystä saatu arviointiselostus, perusteltu päätelmä sekä mahdollista kansainvälistä kuulemistä koskevat asiakirjat on otettu huomioon arvioinnissa.

Hankkeen vaikutukset Natura 2000 -verkostoon kuuluvaan alueeseen voivat synnyttää YVA-velvollisuuden lisäksi myös Natura-arvioinnin tarpeen LSL 65 §:n mukaisesti. Luonnonsuojelulain mukainen vaikutusten arviointi voidaan tehdä yhdessä YVA-menettelyn kanssa LSL 65.4 §:n mukaan, mikäli molemmat ovat tarpeen. Käytännössä voi kuitenkin olla tilanteita, joissa Natura-arvioinnin tyhjentävä suorittaminen ei kaikilta osin ole mahdollista vielä YVA-menettelyn vaiheessa käytettävissä olevilla hankkeen tiedoilla.⁶³ Myös lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen perustuva viranomaisen suunnitelma ja ohjelma, jota koskee LSL 65 §:n mukainen arviointivelvollisuus synnyttää arviointivelvollisuuden viranomaisen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005, SOVA-laki) mukaisesti. LSL 8 §:ssä tarkoitettu luonnonsuojeluohjelma edellyttää myös aina arviointia SOVA-lain 4 §:n ja sen nojalla annetun asetuksen mukaisesti.

3.4.3

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Luonnonsuojelulailla on lukuisia yhteyksiä maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999, MRL). MRL pyrkii sovittamaan yhteen erilaisia maankäytön intressejä, joista yksi on luonnonsuojelu. LSL:n mukaisista prosesseista maankäyttöön vaikuttavat erityisesti luonnonsuojelualuiden perustamista koskeva sääntely, LSL 49 §, jossa säädetään, että luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty ja LSL 10 luvun Natura 2000 -alueita koskeva erityissääntely. Lisäksi LSL 29 ja 47 §:n (384/2009) nojalla voidaan asettaa suojelualueita, jos suojelluista luontoarvoista on tehty rajauspäätös.

63 HE 259/2016 vp, s. 75.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa viitataan myös LSL:iin. Kaikkien kaavatasojen sisältövaatimuksissa otetaan huomioon luonnon monimuotoisuus ja suojelu jollain tasolla. Sisältövaatimuksissa ei kuitenkaan viitata LSL:iin. Esimerkiksi MRL 73 §:ssä säädetään ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityisistä sisältövaatimuksista. Sen 1 momentissa säädetään, että laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön, 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon sekä 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Tämän lisäksi MRL:ssa on prosessuaalisia viittauksia LSL:iin. Esimerkiksi MRL 133 §:ssä (465/2018) säädetään lain mukaisesta kuulemisesta ja lausunnoista. Sen 4 momentissa säädetään, että jos rakennuslupaa haetaan LSL:n mukaisella valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyä luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai alueelle, joka maakuntakaavassa on varattu virkistys- tai suojelualueeksi, hakemuksesta on pyydettävä ELY-keskuksen lausunto. Lisäksi MRL:n poikkeamistoimivalta ja poikkeaminen on sidottu LSL:n tavoitteisiin. Poikkeuksia MRL:n vaatimuksista ei saa myöntää, jos se 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista, 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista tai 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. MRL 173.4 §:n (196/2016) mukaan kunnan on pyydettävä ELY-keskuksen lausunto aina kun poikkeaminen koskee luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on myös informatiivinen viittaussäännös LSL:iin. MRL 197.1 §:ssä säädetään, että kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä LSL 10 luvussa säädetään. LSL 10 luku käsittelee Natura 2000 -alueiden erityissääntelyä. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä LSL:ssa ja sen nojalla säädetään. Momentin 2 mukaan jos rakennus- tai toimenpidelupahakemus on hylätty luonnonsuojelulain 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, maanomistajalla on, jollei hän luvan epäämisen johdosta voi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus. Säännös on puhtaasti informatiivinen ja ongelmallinen siitä syystä, että se viittaa vain LSL 10 lukuun kun todellisuudessa koko LSL:n säännöksiä voidaan soveltaa samaan aikaan MRL:n kanssa.⁶⁴

3.4.4

Kaivoslaki

Kaivoslain (621/2011) soveltamisalaan on vakiintuneesti katsottu kuuluvan sellaiset kaivosmineraalit ja kivilajit, joiden esiintymät ovat harvinaisia ja sattumanvaraisia.⁶⁵ Muista maa-aineksista, kuten mullasta, savesta, sorasta, kivistä ja hiekasta säännellään maa-aineslaissa (555/1981), jollei niistä säädellä erikseen kaivoslaissa. Maa-aineslain tavoitteena on sen 1 a §:n (463/1997) mukaan ainesten otto ympäristön kestävä kehitys tukevalla tavalla. Maa-aineslain 3 §:n mukaan laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu esimerkiksi kauniin maisemakuvan tuhoutumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista taikka huomattavia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa.

64 KHO 2018:49, KHO 2004:26 ja KHO 2002:78

65 HE 273/2009 vp, s. 71.

Uusi kaivoslaki tuli voimaan heinäkuussa 2011. Kaivoslain tavoitteena on sen 1.1 §:n mukaan edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Lisäksi huomioitava olisi toiminnan vaikutukset ympäristöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö.

Kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia kontrolloidaan erityisesti toiminnan vaatimien lupamenettelyjen kautta. Myös maankäytön suunnittelulla voi olla luonnonsuojelullisia tarkoituksia, jotka voivat vaikuttaa kaivostoimintaan. Jotta tosiasiallinen kaivostoiminta voi alkaa, se tarvitsee tuekseen monenlaisia lupia. Kaivoslain mukainen malminetsintälupa voi olla tarpeen jo kaivosmineraalien etsintätyössä. Kaivosmineraalien löytämiseksi voidaan suorittaa vähäisiä etsintätoimenpiteitä ilman lupaa, mutta malminetsintälupa on oltava, jos haitta on vähäistä suurempi tai kiinteistön omistaja ei ole antanut etsintään suostumustaan. Malminetsintälupa vaaditaan lain 9 §:n mukaan myös silloin, kun malminetsinnästä voi aiheutua esimerkiksi maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä. Kaivoslupaa ei taas saa kaivoslain 48.2 §:n mukaan myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia, eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa. Lupaharkinnassa on lain 3 §:n mukaan huomioitava luonnonsuojelulain säännökset. Kaivostoiminnan aloittaminen vaatii usein kaivoslupan lisäksi myös muita lupia, kuten ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan ja vesilain mukaisen vesitalouslupan.⁶⁶ Kaivoksen ympäristövaikutukset selvitetäänkin enimmäkseen juuri esimerkiksi ympäristöluvan sekä sitä edeltävän YVA-menettelyn avulla.

Edellä mainittujen lisäksi LSL 65 §:n mukainen vaikutusten arviointi on tehtävä, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi kaivostoiminta-alue tai alue, jonka lähistöllä kaivostoimintaa on tarkoitus harjoittaa, on sisällytetty tai tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Myös malminetsinnässä LSL:n säännökset on huomioitava.⁶⁷ Jos LSL 65 §:n mukainen arviointi on tarpeen, se voidaan tehdä yhdessä hankkeen YVA-menettelyn kanssa, jos molempia menettelyjä on hankkeeseen sovellettava. Kaivoslain 32 ja 34 §:ää (259/2017) on uudistettu viime vuosina siten, että selvitys Natura-arvioinnista ja ympäristövaikutusten arviointiselostus voidaan malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuhdontalupaa haettaessa toimittaa etuoikeutta menettämättä vasta lupahakemuksen jättämisen jälkeen. Arviointimenettelyjen vaikutus perustuu kuitenkin siihen, että niiden sisältö ja tulokset otetaan huomioon prosessissa oikea-aikaisesti, jotta ne vaikuttavat toiminnan suunnitteluun tarkoitettulla tavalla. On mahdollista, että lain muutokset heikentävät arviointien tehokasta vaikutusta myös tosiasialliseen toimintaan.⁶⁸

Luonnonsuojelulain mukaisille suojelualueille ei kaivoslupaa voida lähtökohtaisesti myöntää. Luontoa muuttava toiminta on LSL 13 §:n mukaan kielletty kansallispuistoissa sekä luonnonpuistoissa. Alueilla ei esimerkiksi saa ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä eikä vahingoittaa maa- tai kallioperää. Luonnonsuojelualueilla malmien etsintä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole kiellettyä, vaan alueen hallinnasta vastaava viranomainen tai laitos voi myöntää luvan toimintaan LSL 15 §:n mukaisesti. Myös erämaalaila (62/1991) kaivostoimintaa rajoitetaan. Lain 3 §:n mukaisilla erämaa-alueilla kaivostoiminnan aloittaminen vaatii ensin luvan valtioneuvostolta,

66 Lupamenettelyistä aiheutuu jonkin verran päällekkäisyyttä, sillä ympäristönäkökulmat otetaan huomioon sekä kaivos- että ympäristölupaharkinnassa. Tämä saattaa aiheuttaa sekä osapuolille että viranomaisille haittaa. Lupaprosesseja olisi siten järkevää yhteensovittaa. Ks. Vihervuori 2019, s. 32.

67 Tapauksissa KHO 20.9.2016 t. 3912 (muu päätös) sekä KHO 9.3.2018 t. 1069 (muu päätös) on sivuttu Natura-arvioinnin tarpeellisuutta malminetsintää tehdessä.

68 Ks. myös Vihervuori 2019, s. 44.

jonka jälkeen hankkeelle voidaan vasta myöntää kaivoslupa. Luonnonsuojelulaista koituvat rajoitteet on huomioitava myös muuten kaivostoiminnassa.

3.4.5

Vesilaki

Luonnonsuojelulain säännöksiä sovelletaan myös vesiympäristöissä, jolloin vesilakia sovellettaessa on huomioitava myös luonnonsuojelulain säännökset. Vesilaki (587/2011, VL) pyrkii luonnonsuojelulain ohella turvaamaan vesiluonnon monimuotoisuutta ja vesiluonnon monimuotoisuus onkin otettava huomioon esimerkiksi vesitaloushankkeiden lupaharkinnassa. VL 1:1:n mukaan lain tavoitteena on edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää sekä parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa. Vesivarojen käytössä tulee ottaa huomioon muun muassa luonnon monimuotoisuus. Lain tavoitteena on myös torjua vesiympäristön käytöstä aiheutuvia erityyppisiä haitallisia vaikutuksia, jotka voidaan määritellä vesiympäristössä sekä maa-alueilla ilmeneviksi kielteisiksi seurauksiksi.⁶⁹

Vesiluonnon monimuotoisuutta pyrkii ylläpitämään myös vesilain mukainen pienvesiluontotyypin suojeleminen. VL 2:11:n mukaan luonnontilaisen enintään kymmenen hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen taikka muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevan noron, enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty.⁷⁰ Kiellosta voidaan kuitenkin myöntää poikkeus, jos vesiluontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu. VL 2:11:n mukaisesta vesiluontotyypin suojeleminen poikkeaminen vaikuttaisi lain sanamuodon perusteella olevan vaikeampaa kuin luonnonsuojelulaissa säännellystä vastaavasta tyyppisuojelesta. LSL 31 §:n mukaan LSL 29.1 §:n mukaisesta kiellosta voidaan myöntää poikkeus, jos kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyypin suojeleminen estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Vesilain nojalla tulevat arvioiduksi monet erilaiset vesitaloudelliset hankkeet. Lupaharkinnassa on myös 1:2.2:n mukaisesti huomioitava luonnonsuojelulain säännökset, kuten laji-, alue- sekä luontotyypin suojelesta aiheutuvat rajoitukset. Myös LSL 10 luvun sääntely Natura 2000 -verkostosta on huomioitava vesialueilla. Vesitaloushankkeella on VL 3:2:n mukaan oltava lupa, jos se muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää, ja tämä muutos aiheuttaa esimerkiksi luonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista taikka vesistön tai pohjavesiesiintymän tilan huononemista. Vesilain lupaharkinta perustuu intressivertailuun eli hankkeesta aiheutuvien hyötyjen ja haittojen punnintaan. VL 3:4:n mukaan lupa myönnetään, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua, tai jos luvan myöntämisestä koituva hyöty on huomattava verrattuna siitä aiheutuviin menetyksiin. Lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos vesitaloushanke aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa.

3.4.6

Metsälaki

Metsälaille ja luonnonsuojelulaille on useita yhtymäkohtia. Luonnonsuojelulaki esimerkiksi asettaa useita rajoituksia metsien hyödyntämiselle ja käytölle. Metsälain (1093/1996, Metsäl) 3 luvussa säännellään metsäluonnon monimuotoisuuden turvaa-

⁶⁹ HE 277/2009 vp, s. 41.

⁷⁰ Vesiluontotyypin suojeleminen on samankaltainen kuin LSL 29 §:n mukainen luontotyypin suojeleminen sekä Metsäl 10 §:n mukainen erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojeleminen.

misesta. Metsälain 10 §:n (1085/2013) mukaan metsiä on hoidettava ja käytettävä siten, että turvataan yleiset edellytykset metsien biologisen monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen säilymiselle. Säännöksessä on lueteltu ne luonnontilaiset tai sen kaltaiset elinympäristöt, joihin laissa määritellyt rajoitukset kohdistuvat. Metsäl 10 §:n mukainen erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelu vastaa sisällöllisesti osin myös LSL 29 §:n ja VL 2:11:n mukaista tyyppisuojelua.

Metsälain mukaisilla erityisen tärkeillä elinympäristöillä tulee lain 10 a §:n mukaan tehdä varovaisia hoito- ja käyttötoimenpiteitä, joilla niiden ominaispiirteet säilytetään tai niitä vahvistetaan. Kiellettyä on esimerkiksi uudistushakkuiden, metsäteiden, vahingoittavan maapinnan käsittelyn tai ojituksen tekeminen. Metsälain 7 a § turvaa näiden kohteiden suojelun toteutumista. Säännös velvoittaa maanomistajaa ilmoittamaan hakkuuoikeuden ostajalle metsänkäyttöilmoitukseen merkitsemänsä tiedot hakkuussa huomioon otettavista 10.2 §:ssä tarkoitetuista erityisen tärkeistä elinympäristöistä. Myös metsäkeskuksen on ilmoitettava maanomistajalle, tämän edustajalle tai metsänhakkuuoikeuden haltijalle, jos sen tiedossa on käsittelyalueella tai sen läheisyydessä oleva Metsäl 10.2 §:ssä tarkoitettu erityisen tärkeä elinympäristö, Natura 2000 -verkostoon sisältyvä alue tai muu vastaava viranomaisen toimittamaan päätökseen perustuva kohde tai jos aluetta koskee luonnonsuojelulaissa tarkoitettua erityisesti suojeltavan lajin tai suojellun luontotyypin esiintymää koskeva päätös. Metsäl 5 b §:n mukaan hakkuu voidaan myös tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla, jos hakkuun kohteella on metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta erityistä merkitystä. Näiden lisäksi metsälailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä voidaan säätää tarkemmin määritellyistä alueista suojametsiä sekä suoja-alueita.

Metsälain ja metsätuhojen torjunnasta annetun lain uudistukset tulivat voimaan vuoden 2014 alusta. Sääntelyä uudistettiin, jotta se vastaisi paremmin niihin tarpeisiin, joita muuttuneet toimintaympäristöt, metsänomistajien tavoitteet sekä yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset toivat mukanaan.⁷¹ Lailla pyrittiin myös paremmin turvaamaan luonnon monimuotoisuutta ja monikäyttöisyyttä sekä varmistamaan paremmin esimerkiksi metsänomistajien etujen toteutuminen. Metsälakiuudistuksen myötä erityisen tärkeät elinympäristöt määriteltiin lain 10.3 §:n mukaisesti pienialaisiksi tai metsätaloudellisesti vähämerkityksellisiksi kohteiksi. Ennen metsälain uudistusta pienialaisuudesta oli mainittu esitöiden tasolla.⁷² Kohteiden supistamisella ja poistolla näyttääkin olleen suora negatiivinen vaikutus metsäluonnon monimuotoisuuteen.⁷³ Uudistuksen kokonaisvaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ovat kuitenkin vielä epäselviä ja tarvitsevat tuekseen lisää tutkimusta.⁷⁴

3.4.7

Kalastuslaki

Uudistettu kalastuslaki (379/2015) tuli voimaan tammikuussa 2016. Lain tavoitteena on sen 1 §:n mukaan parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen järjestää kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun vesiluonnon monimuotoisuus sekä suojelu. Kalavarojen kestäväan käyttöön ja hoitoon pyritään esimerkiksi hoitosuunnitelmien laatimisella (4 luku). Kalatalousalueen on esimerkiksi kalastuslain 35 §:n mukaan laadittava käyttö- ja hoitosuunnitelma, jolla turvataan muun muassa alueen kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto sekä käyttö ja myös biologinen monimuotoisuus.

71 HE 75/2013 vp, 5–6.

72 HE 63/1996 vp, s. 32.

73 Kniivilä ym. 2020, s. 6.

74 Kniivilä ym. 2020, s.110–111.

Kalastuslaki myös rajoittaa toimintaa, jolla saattaisi olla haitallisia vaikutuksia kalakantojen monimuotoisuuteen. Esimerkiksi kalastuslain 63 §:n mukaan kalastusta ei saa harjoittaa siten, että estetään kalojen pääsy niiden kutu- tai syönnösalueelle tai muualle, missä pyyntiä kalakannan turvaamiseksi on rajoitettu. Kalastuksella ei saa myöskään vaikeuttaa tarpeettomasti kalakannan hoitoa. Säännös turvaa erityisesti vaelluskalojen kulkua. Vaelluskaloihin vaikuttaa voimakkaasti myös voimalaitosrakentaminen, josta aiheutuviin esteisiin puututaan erityisesti vesilain säännösten avulla.⁷⁵ Kalastuslaki sisältää myös säännöksiä, joilla kalalajien monimuotoisuutta pyritään tukemaan. Esimerkiksi kalastuslain 73 § kieltää sellaiset kalojen istutukset, jotka ilmeisesti heikentävät luonnon monimuotoisuutta vaarantamalla luonnossa esiintyvän kala- tai muun lajin tai näiden kannan säilymisen. Luonnossa esiintyvien lajien tai kantojen säilymisen vaarantava vaikutus saattaisi olla esimerkiksi istutuksilla, joissa istutettava laji saattaisi syrjäyttää tai tuhota luonnonvaraisen kannan tai lajin taikka istutuksilla, joihin liittyy ilmeinen vaara kala- tai raputaustien leviämisestä kohdevesistöön.⁷⁶ Viranomaisilla on myös toimivalta rajoittaa kalastusta, jos vesialueen kalalajin tai -kannan elinvoimaisuus on heikentynyt tai vaarassa heikentyä (luku 6). Kalalaji tai -kanta on myös mahdollista rauhoittaa kalastuslain 55 §:n mukaisesti, jos lajin tai kannan lisääntyminen vaarantuu tai heikentyneen kannan suojeleminen sitä edellyttää.

Eräitä kalalajeja koskee luonnonsuojelulain säännökset. Luonnonsuojelulaki ei kuitenkaan koske taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja, vaan niihin soveltuvat kalastuslain säännökset (LSL 37.1 §). LSL 38.2 §:n mukaan kalalaji voidaan rauhoittaa asetuksella, mikäli sen olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen on muusta syystä tarpeen. Luonnonsuojeluasetuksen 17 §:n mukaan kalalajit, jotka kuuluvat luonnonsuojelulain soveltamisalaan on lueteltu asetuksen liitteessä 1.⁷⁷ Luonnonsuojelulailla uhanalaiseksi määritellyn eläinlajin elinvoimaisena säilymiseksi ja lajin suotuisan suojelutason saavuttamiseksi voidaan kalastuslain 59 §:n mukaan asetuksella kieltää tietyn kalastustavan käyttäminen.

Taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja koskevat kalastuslain säännökset. Näitä kalalajeja koskee myös kalastuslain 55.1 §, jonka mukaan silloin, kun jonkin kalalajin tai -kannan lisääntyminen vaarantuu tai sen heikentyneiden kantojen suojeleminen sitä edellyttää, voidaan kyseinen kalalaji tai -kanta rauhoittaa koko maassa tai tietyllä alueella valtioneuvoston asetuksella. Kalastuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1360/2015) 1 §:ssä on säännelty tarkemmin kalalajeista ja niitä koskevan rauhoituksen ajankohdasta.

Luonnonsuojelulain mukaisilla luonnonsuojelualueilla kalastamista on rajoitettu. LSL 14.1,5 §:n mukaan onkiminen sekä pilkkiminen on sekä kansallispuistoissa että luonnonpuistoissa lähtökohtaisesti sallittua. Näiden lisäksi myös viehekalastus on sallittua kalastonhoitomaksun suorittaneille. Kalastaa ei kuitenkaan saa esimerkiksi vaelluskalavesistöjen koski- ja virta-alueilla, eikä alueilla, joissa se on erikseen säännöksellä kielletty. Muunlaiseen kalastamiseen voidaan myöntää LSL 15 §:n mukainen lupa. Muilla luonnonsuojelualueilla vapaa-ajan kalastus on sallittu kalastonhoitomaksun maksaneille sekä alle 18 -vuotiaille ja 65 vuotta täyttäneille. Asetuksella kalastusta voidaan kuitenkin tietyin perustein rajoittaa.

75 Kalatalousvelvoitteista ja –maksuista säädetään VL 3 luvussa. VL 3:14:n mukaan hankkeesta vastaavan on ryhdyttävä toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi tai suoritettava kalatalousmaksu, jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa.

76 HE 192/2014 vp, s. 72.

77 Tällä hetkellä luonnonsuojeluasetuksella rauhoitettuja kalalajeja on liitteessä lueteltu 37 kappaletta.

3.4.8

Metsästyslaki

Metsästyslakia (615/1993) sovelletaan sen 1 §:n (206/2013) mukaan osin myös luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen nisäkkäiden ja lintujen pyydystämiseen tai tappamiseen. Metsästyslain 20.1 §:n mukaan metsästystä on harjoitettava kestävän käytön periaatteiden mukaisesti ja siten, että riistaeläinkannat eivät vaarannu, luontoa ei tarpeettomasti vahingoiteta, riistakantaa ei vaaranneta eikä eläimille tuoteta tarpeetonta kärsimystä. Metsästystä voidaan myös lain 38 §:n (504/2017) mukaan rajoittaa tai se voidaan kieltää kokonaan, jos riistaeläinlajin kanta heikkenee pysyvästi tai tilapäisesti lajin esiintymisalueella.

Luonnonsuojelulain 6 luvussa säännellään tarkemmin niiden eliölaajien suojelusta, joihin luonnonsuojelulain säännökset soveltuvat. Säännökset koskevat LSL 37 §:n mukaan lähes kaikkia luonnonvaraisina esiintyviä eläin- ja kasvilajeja. Luonnonsuojelulain säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta metsästyslain 5 §:ssä lueteltuihin riistaeläimiin ja rauhoittamattomiin eläimiin. Näihin soveltuvat metsästyslain säännökset. LSL 38.1 §:n mukaan luvun soveltamisalaan kuuluvat nisäkkäät ja linnut ovat rauhoitettuja. Lajeja, joita ei ole erikseen lueteltu metsästyslain 5 §:ssä (555/2018), sovelletaan siten luonnonsuojelulain säännöksiä eliölaajien suojelusta (6 luku).

Luonnonsuojelualueilla tapahtuvaa metsästystä rajoittaa luonnonsuojelulaki. Kansallispuistoissa sekä luonnonpuistoissa metsästys on lähtökohtaisesti kielletty. LSL 13 §:n mukaan suojelualueilla on kielletty selkärankaisten eläinten pyydystäminen, tappaminen, hätyyttäminen tai niiden pesien hävittäminen. Alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla on mahdollista kuitenkin pyydystää tai tappaa eläimiä sekä poistaa sellaisten pyyntiluvanvaraisten riistaeläinlajien yksilöitä, jotka suojelualueen ulkopuolella aiheuttavat ilmeisen uhan ihmisen turvallisuudelle tai merkittävälle omaisuuden menetykselle. Kansallispuistossa on myös mahdollista alueen hallinnasta vastaavan luvalla ja tietyin edellytyksin ajaa hirveä metsästyksen yhteydessä. Pohjois-Suomessa sijaitsevien luonnonsuojelualueiden alueilla paikallisilla voi olla myös oikeus metsästää kotikunnassaan. Oikeudesta säännellään erikseen lailla. Muulla luonnonsuojelualueella on LSL 17 a §:n mukaisesti voimassa lähtökohtaisesti samat rajoitukset kuin kansallis- ja luonnonpuistoissakin. Rajoituksista voidaan kuitenkin poiketa asetuksella, jos se ei vaaranna alueen perustamistarkeitusta tai aiheuta haittaa alueen muulle käytölle.

3.4.9

Vieraslajilaki

Vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annettu laki (1709/2015, vieraslajilaki) astui voimaan 1.1.2016. Vieraslajilaille on pantu täytäntöön täydentävät säännökset haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1143/2014⁷⁸ (vieraslajiasetus) soveltamisesta. Lakiin siirrettiin myös aiemmin luonnonsuojelulaissa ollut säännös vierasperäisten lajien leviämisen rajoittamisesta. Luonnonsuojelulain käsitteistöä muokattiin siten, että se vastaisi uutta vieraslajilakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä.

Vuonna 2010 valmistuneen LSL:n toimivuusarvioinnin ja sitä varten tehtyjen selvitysten mukaan luonnonsuojelulain keinovalikoimaa vierasperäisten lajien leviämisen rajoittamiseen ja hävittämiseen pidettiin riittämättömänä.⁷⁹ Keinovalikoimaa

78 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1143/2014, annettu 22 päivänä lokakuuta 2014, haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta (EUVL L 317, 4.11.2014, s. 35–55).

79 Similä ym. 2010, s. 61–62.

on vieraslajilain säätämisen myötä tehostettu. Lain 4 §:ään lisättiin muun muassa kiinteistön omistajan tai haltijan velvoite huolehtia kohtuullisin toimenpitein haitallisen vieraslajin hävittämisestä tai sen leviämisen rajoittamisesta, jos leviämisestä voi koitua merkittävää vahinkoa luonnon monimuotoisuudelle taikka vaaraa terveydelle tai turvallisuudelle. Säännös ei kuitenkaan koske nisäkkäitä tai lintuja. ELY-keskus voi vieraslajilain 17 §:n mukaan määrätä kiinteistön omistajan tai haltijan täyttämään kyseisen velvollisuutensa taikka määrätä sen, joka tahallaan tai huolimattomuudesta päästää ympäristöön vieraslajin, hävittämään esiintymän.

Luonnonsuojelulaissa säännellään vieraslajien hävittämisestä suojelualueilla. LSL 15.1,2 §:n mukaan kansallispuistossa ja luonnonpuistossa voidaan sen perustamistarkoitusta vaarantamatta alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla vähentää vieraslajien ja haitallisten vieraslajien lukumäärää. Yksityisillä luonnonsuojelualueilla maanomistajan suostumus tarvitaan kuitenkin vieraslajiesiintymän poistamiseen. Näin ollen viranomaisten mahdollisuudet puuttua vieraslajien poistoon yksityisillä suojelualueilla ovat rajallisia.

Vieraslajien tehokas hävittäminen vaatii välittömiä toimia. Vieraslajilakiin on sen säätämisen jälkeen tehty muutoksia, joilla on pyritty edesauttamaan nopeita toimia vieraslajien poistamiseksi. Lain muutosten myötä haitallisten vieraslajien pyydystäminen ja tappaminen on ollut mahdollista ympäri vuoden, sillä lajien rauhoitusajat poistuivat kesäkuussa vuonna 2019. Vaikka metsästyskorttia ei enää vaadita, metsästyslain 48 §:n mukaan maanomistajan tai metsästysoikeuden haltijan lupa kuitenkin tarvitaan. Rakennuksen omistajalla tai haltijalla on kuitenkin oikeus tappaa tai pyydystää haitallinen vieraslaji, jos eläin tavataan rakennuksessa tai sen pihapiirissä. Samainen oikeus on myös metsästysvuokraoikeuden haltijalla sekä metsästysluvan saaneella, jollei vuokrasopimuksesta tai luvasta muuta johdu. Vieraslajien hävittämisessä on kuitenkin huomioitava eläinsuojelulain (247/1996) sekä vieraslajien aiheuttavien riskien hallinnasta annetun asetuksen (704/2019) säännökset, jotka rajoittavat muun muassa tapaa, jolla haitallisen vieraslajin saa pyydystää.

3.4.10

Liikennelainsäädäntö

Liikennettä koskevaa lainsäädäntöä on uusittu tämän vuosikymmenen aikana runsaasti. Uusi yksityistielaki (560/2018) tuli voimaan tammikuussa 2019. Se velvoittaa huomioimaan LSL:n säännökset sekä tien rakentamisessa että kunnossapidossa. Yksityistielain 4 §:n 2 momentin mukaan tieoikeus on perustettava mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti siten, että tiestä tai sen käyttämisestä ei aiheudu ympäristölle tarpeetonta haittaa enempää kuin on välttämätöntä. Tieoikeutta perustettaessa ympäristölliset näkökohdat ja oikeusvaikutteiset maankäytön suunnitelmat tulee ottaa huomioon siten, että vaihtoehtoista valitaan se, joka palvelee myös näitä näkökohtia parhaiten.⁸⁰ Säännöksen 3 momentin mukaan tieoikeutta ei saa perustaa, jos tien tekemisestä voisi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentymistä. Huomattavana luonnon turmeltumisena voidaan lain esitöiden mukaan pitää esimerkiksi tien käyttöön liittyvistä kunnostamistoimista aiheutuvia seurauksia, jotka saattavat vaikuttaa epäedullisesti esimerkiksi kansallispuiston luonnonoloihin, maisemaan tai eläin- ja kasvilajien säilymiseen.⁸¹

Yksityistielain 21 § koskee tien rakentamista. Säännöksen mukaan olisi pyrittävä löytämään sellainen vaihtoehto, jossa haitat jäävät mahdollisimman vähäiseksi, jos tien rakentaminen merkittävästi heikentäisi niitä luonnonarvoja, joiden perusteella alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää luonnonsuojelulaissa tarkoitettuun Natura 2000 -verkostoon, eikä tien rakentamiselle olisi muutoin estettä. Yksityistielain

80 HE 147/2017 vp, s. 43–44.

81 HE 147/2017 vp, s. 44.

82 §:n mukaan LSL:n säännöksiä on noudatettava myös yksityistietoimituksessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä.⁸²

Yksityisiä teitä koskevan lainsäädännön ohella myös yleisiä teitä koskevaa sääntelyä on uusittu. Uudistettu tieliikennelaki (729/2018) astuu voimaan 1.6.2020. Tieliikennelainsäädännön uudistamisen taustalla oli pyrkimys vähentää sääntelyä ja lisätä näin ollen tienkäyttäjän omaa vastuuta esimerkiksi ympäristöstä.⁸³ Esimerkiksi tieliikennelain 6 §:n (23/2001) mukaan moottorikäyttöistä ajoneuvoa on käsiteltävä siten, ettei sen moottorista tai muusta laitteesta aiheudu kohtuutonta melua, ilman pilaantumista tai muuta haittaa ajoneuvossa matkustavalle, muulle tienkäyttäjälle eikä ympäristölle. Lain esitöiden mukaan kohtuuttomaksi olisi katsottava esimerkiksi muu kuin ajoneuvon normaalista käytöstä syntyvä haitta, melu tai ilman pilaantuminen tai helposti vältettävissä oleva pitkäaikainen melu, ilman pilaantuminen tai muu haitta.⁸⁴ Tämän lisäksi myös esimerkiksi kuormaamisessa tai kuormaa purkaessa ei saisi aiheuttaa vaaraa ympäristölle tieliikennelain 41 §:n (343/2006) mukaan.

Myös liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki (503/2005, LjMTL) velvoittaa huomioimaan LSL:n säännökset yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman laadinnassa sen 174 §:n (572/2018) mukaan. Lain 13.1 §:n (980/2018) mukaan maantieverkkoa on myös kehitettävä ja kunnossapidettävä ja siihen investoitava siten, että edistetään esimerkiksi maankäytön suunnittelussa ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista sekä liikenteen päästöjen vähentämistä. Säännöksen 2 momentin mukaan maantiet on myös suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa niiden liikenteellinen merkitys huomioon ottaen siten, että esimerkiksi maantieverkon ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi ja luonnonvaroja käytetään säästeliäästi. Luonnonsuojelulaki on huomioitava myös rautateiden suunnittelussa yleis- ja ratasuunnitelmaa laadittaessa ratalain (110/2007, RataL) 10 §:n mukaan (567/2016). RataL 5 §:n (998/2018) mukaan rautatiet on myös suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa rautatien liikenteellinen merkitys huomioon ottaen siten, että rataverkon ja rautatieliikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi ja luonnonvaroja käytetään säästeliäästi.

3.4.11

Kulttuuriympäristöt ja maisema-alueet

Tähän kappaleeseen on koottu kulttuuriympäristöön ja maisema-alueisiin keskeisimminkin liittyvää lainsäädäntöä ja muita päätöksiä.

Kaavoituksen yhteydessä sovitetaan yhteen kulttuuriympäristöä koskevia tavoitteita muiden tavoitteiden kanssa. Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) edellyttävät rakennetun ympäristön ja maiseman huomioon ottamista maankäytön suunnittelussa. Suomessa on 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta. Ne ovat maaseutumme edustavimpia kulttuurimaisemia, joiden arvo perustuu monimuotoiseen kulttuurivaikutteiseen luontoon, hoidettuun viljelymaisemaan ja perinteiseen rakennuskantaan. Valtioneuvosto on tehnyt näistä periaatepäätöksen.⁸⁵

Suomen 27 kansallismaisemaa ilmentävät maamme eri osien edustavimpia luonnon- ja kulttuuripiirteitä. Kansallismaisemalla on voimakas symboliarvo, ja niillä on yleisesti tunnustettu merkitys kansallisessa kulttuurissa, historiassa ja luontokuvassa. Alueiden valinnasta vastasi ympäristöministeriön kansallismaisematyöryhmä.

82 Luonnonsuojelulain lisäksi säännös velvoittaa noudattamaan myös vesilain, muinaismuistolain, metsälain 10 §:n sekä ympäristönsuojelulain säännöksiä.

83 HE 180/2017 vp, s. 1.

84 HE 180/2017 vp, s. 183.

85 Valtioneuvosto 1995

Kansallismaisemille ei ole määritelty tarkkoja rajoja, eikä niillä siten ole esimerkiksi lailla määriteltyä roolia kaavoituksessa.⁸⁶

Suomessa on tällä hetkellä seitsemän Unescon maailmanperintökohdetta, joista kuusi kulttuurikohdetta ja yksi luontokohde. Jokainen Suomen kohteista edustaa yleismaailmallisesti erityisen arvokasta kulttuuri- tai luonnonperintöä. Maailmanperintöluettelo on Unescon ylläpitämä järjestelmä. Luetteloon valittujen kohteiden ja alueiden katsotaankin olevan arvokkaimmat perintökohteet, joiden suojelulla ja säilyttämisellä pitäisi olla erityinen merkitys ihmiskunnan kulttuuri- ja luonnonperinnön säilymiselle.⁸⁷

Kiinteät muinaisjäännökset on rauhoitettu muinaismuistolalla (295/1963). Muinaisjäänöksistä voi muodostua laajempia muinaismuistoalueita, joilla on maisemallista merkitystä. Lisäksi monet yksittäiset kohteet sijaitsevat kulttuurimaisemassa.

Luonnonsuojelulain (luku 5) mukaan voidaan luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi perustaa maisema-alue (ns. maisemanhoitoalue). Myös luonnonsuojelulain nojalla perustetuissa kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä muilla luonnonsuojelualueilla varjellaan maisemaa rajoittamalla siihen vaikuttavia toimia.

Metsälain mukaan hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla, jos hakkuun kohteella on esimerkiksi maiseman kannalta erityistä merkitystä. Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) nojalla voidaan myöntää tukea mm. maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvoja korostaviin, alueellisesti merkittäviin metsäluonnon hoitohankkeisiin.

Maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) tavoitteena on muun ohella kehittää maaseudun kulttuuriperinnön säilyttämistä. Valtioneuvoston luonnonhaitta- korvauksesta ja maatalouden ympäristötuesta antaman asetuksen (644/2000) sekä maa- ja metsätalousministeriön maatalouden ympäristötuen erityistuista antaman asetuksen (647/2999) mukaan tuettavat toimenpiteet voivat sisältää esimerkiksi perinnebiotooppien hoitoa tai maiseman kehittämistä ja hoitoa.

Maa-aineslain 3 §:n mukaan maa-aineksen ottamisen yhtenä rajoituksena on, ettei maa-aineksen ottamisesta saa aiheutua kauniin maisemakuvan turmeltumista tai luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista. Lisäksi asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella on katsottava, ettei ottaminen turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Kaivoslaissa säädetään malminetsintä luvanvaraiseksi, jos siitä voi aiheutua maisemallisten arvojen heikentymistä. Luvan nojalla tapahtuvastakaan malminetsinnästä ei saa aiheutua merkittävää maisemallista haittaa. Kaivoslupaa ei puolestaan saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia eikä mainittuja vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa. Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan kaivoslaissa mm. vaikutuksia rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

YVA-lakia sovelletaan hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin. Arviointi pitää tehdä, jos kansainväliset sopimukset sitä edellyttävät tai jos hankkeesta saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia muun muassa rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

86 Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu 2013

87 Museovirasto 2020 .

Luonnonsuojeluhallinto ja luonnonsuojelun resurssointi

Luonnonsuojeluhallinto on pysynyt organisoinniltaan samankaltaisena edellisen luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin jälkeen. Luonnonsuojelun valtakunnallinen ohjaus on ympäristöministeriössä, ja aluehallinnossa luonnonsuojelutehtävät hoidetaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksissa (ELY-keskuksissa). Metsähallituksen Luontopalvelut vastaa valtionmaiden luonnonsuojelualueiden käytöstä ja hoidosta ja myös pääsääntöisesti yksityismaiden luonnonsuojelualueiden operatiivisista töistä, eli hoidosta ja rakenteiden ylläpidosta, ellei tätä ole osoitettu kunnalle tai muulle taholle.

Valtion budjetissa on vuosittain määräraha luonnonsuojelualueiden hankintaan (luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot) ja muihin luonnonsuojelutehtäviin (eräät luonnonsuojelun menot) (taulukko 4). Määrärahan käytöstä on vuositaisessa budjetissa yksityiskohtaiset määräykset ja selvitysosat.

Taulukko 4. Luonnonsuojelumäärärahat valtion budjetissa vuosina 2010–2020.

Vuosi	Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot, € (talousarvio)	Eräät luonnonsuojelun menot, €
2020	48 630 000 ¹	30 340 000 ²
2019	26 830 000	2 690 000
2018	26 630 000	2 440 000
2017	20 630 000	2 440 000
2016	18 630 000	2 440 000
2015	18 480 000	2 440 000
2014	53 530 000	2 840 000
2013	53 830 000	2 440 000
2012	50 830 000	2 440 000
2011	30 830 000	2 940 000
2010	36 500 000	2 770 999

¹ sisältää kertaluonteisia määrärahoja 21 800 000 (HO 2019)

² sisältää kertaluonteisia määrärahoja 27 650 000 (HO 2019)

3.5.1

Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot

Hankkimalla maata valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin sekä yksityismaille perustettavien luonnonsuojelualueiden korvausmenettelyllä turvataan luonnon monimuotoisuudelle tärkeitä alueita. Erityisesti toteutetaan Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaa (METSÖ)⁸⁸. Lisäksi suojellaan arvokkaita suoalueita sekä muita elinympäristöjä osana elinympäristöjen tilan parantamisen toimintaohjelmaa. Määrärahalla toimeenpannaan myös valtioneuvoston vahvistamia luonnonsuojeluohjelmia, Natura 2000 -verkostoa, erityisesti suojeltavien lajien suojelua ja kaavojen suojelualuevarauksia.

88 Valtioneuvosto 2014



Helmipöllö (*Aegolius funereus*) on silmälläpidettävä, rauhoitettu laji. Kuva: Riku Lumiaro.

3.5.2

Eräät luonnonsuojelun menot

Valtion tulo- ja menoarviossa on kuvattu määrärahan käyttötarkoitus, joka vaihtelee vuosittain. Vuoden 2020 osalta se on seuraava:

Määrärahalla tehostetaan METSO-ohjelman toteutusta ja soiden suojelua sekä inventoidaan ja seurataan uhanalaisia ja luonnonsuojelulain suojeltavia luontotyypppejä, perinnebiotooppeja sekä Natura-alueiden harjumetsiä. Tehdään myös Natura-alueiden tilan arviointeja ja tarvittavia suunnitelmia, toteutetaan luonnonsuojelun kehittämiseksi tarvittavia selvityksiä sekä toimeenpannaan lajiensuojelun toimintaohjelmaa ja käynnistetään pölyttäjäseuranta.

Määrärahaa käytetään pääosin kymmenvuotisen elinympäristöjen tilan parantamisen toimintaohjelman valmisteluun ja toimeenpanoon. Ohjelmalla suojellaan, kunnostetaan ja hoidetaan alkuvaiheessa etenkin soiden, lintukosteikkojen ja perinnebiotooppien ja jatkossa myös muiden uhanalaisten elinympäristöjen heikentyneitä kohteita ja parannetaan uhanalaisten luontotyyppien ja lajien suojelutasoa. Ohjelman puitteissa parannetaan myös luonnonsuojelua edistävän luontotiedon laatua, kattavuutta ja saatavuutta.

Maatalouden ympäristökorvausten kohdentamisen tueksi viedään päätökseen valtakunnallinen perinnebiotooppien inventointi koko maassa vuoden 2021 loppuun mennessä. Luonnonsuojelulain mukaisten maisemanhoitoalueiden valmistelua edistetään. Toteutetaan maa-ainesten kestävään käyttöön ja maa-ainesten ottoalueiden kunnostukseen liittyviä hankkeita.

3.5.3

ELY-keskukset

Nykymuotoinen valtion aluehallinto muodostettiin vuoden 2010 alussa voimaan tulleessa aluehallinnon uudistuksessa. Aluehallintovirastoille koottiin tehtäviä lää-

ninhallituksilta, alueellisilta ympäristökeskuksilta, ympäristölupavirastoilta ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistoilta.

Manner-Suomessa on viisitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus). ELY-keskuksista yhdeksässä on kolme vastuualuetta: elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue (E-vastuualue), ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (Y-vastuualue) sekä liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue (L-vastuualue). Kolmen vastuualueen ELY-keskuksia ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskukset. Kahden vastuualueen ELY-keskuksia (E- ja Y-vastuualueet) ovat Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kainuun ELY-keskukset. ELY-keskuksia, joissa on ainoastaan E-vastuualue, ovat Pohjanmaan ja Satakunnan ELY-keskukset. Puuttuvan vastuualueen tehtävien hoitamisesta ELY-keskuksen alueella säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1373/2018) 3 §:ssä.

Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämisen tehtäviä ELY-keskuksissa ovat etenkin vapaaehtoisuuteen perustuvien luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävät tehtävät, muun muassa metsien monimuotoisuutta turvaavan METSO-ohjelman toteuttaminen. Tehtäviin sisältyy korvaus- ja maanhankintaneuvotteluja maanomistajien kanssa sekä asiaan liittyvää viestintää, neuvontaa ja maanomistajien yhteistoiminnan edistämistä sekä luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävää hanketoimintaa. Lisäksi ELY-keskukset neuvottelevat luonnonsuojeluohjelmien, Natura 2000 -verkoston ja kaavojen suojeluvarausten toteuttamisesta maanomistajien kanssa. ELY-keskuksen tehtävänä on yksityiselle kuuluvalla luonnonsuojelualueella myös luonnonsuojelualueen rajojen merkitseminen tarvittaessa. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämisen tehtäviin kuuluu myös luonnon monimuotoisuutta koskevaa yleistä viestintää, neuvontaa ja tietoisuuden lisäämistä. Luonnonsuojelutehtävistä ainoastaan eräät lajisuojelun poikkeamisluvat on keskitetty yhteen ELY-keskukseen Varsinais-Suomeen. Luonnonsuojelutehtäviin käytetty henkilötyömäärä näyttää vakiintuneen ELY-keskuksissa yhteensä 108–110 henkilötyövuoteen (taulukko 5).

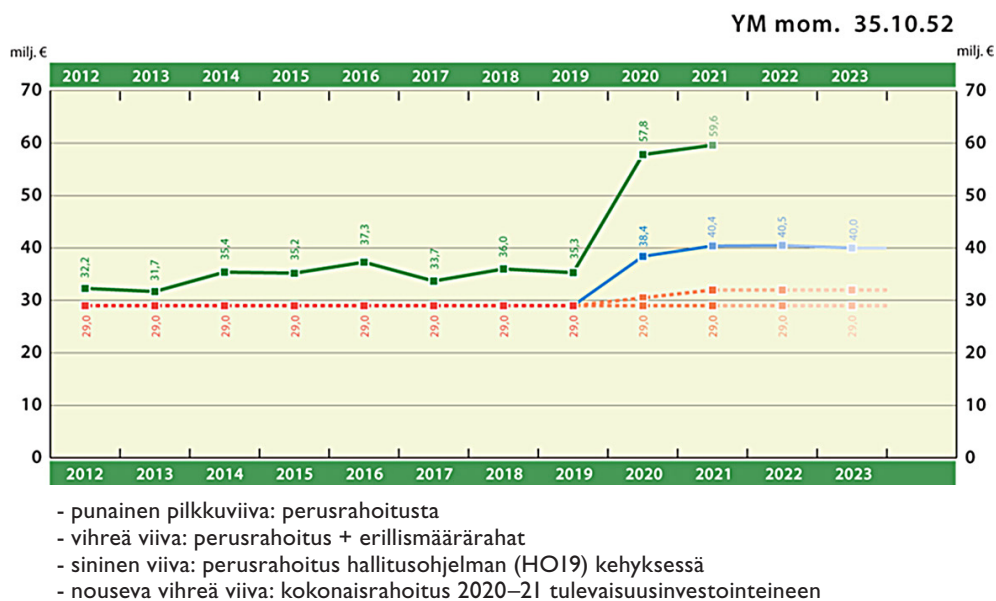
Taulukko 5. ELY-keskusten luonnonsuojelutehtäviin toimintamenomomentilla palkattu henkilökuunta. Lisäksi Hämeen ELY-keskuksessa on 1.1.2019 erillismäärärahoilla palkattu toistaiseksi luonnonsuojelutehtäviin 1 HTV.

ELY-keskus	Vuosi				
	2015	2016	2017	2018	2019
Uudenmaan ELY	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Varsinais-Suomen ELY	12,2	12,2	10,7	12,2	10,2
Hämeen ELY	4	4	4	4	4
Pirkanmaan ELY	7,5	9	9	9	9
Kaakkois-Suomen ELY	6,3	5,5	5,5	5,5	5,5
Etelä-Savon ELY	8	8	8	8	8
Pohjois-Savon ELY	5,7	5,7	5,5	5,7	5,5
Pohjois-Karjalan ELY	6	6	6	6	6
Keski-Suomen ELY	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Etelä-Pohjanmaan ELY	14	14	14	14	14
Pohjois-Pohjanmaan ELY	15,5	14,5	15	14,5	15,5
Kainuun ELY	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Lapin ELY	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Yhteensä	109,9	109,6	108,4	109,6	108,4

3.5.4

Metsähallitus

Metsähallituksen luontopalvelut-vastuualue hoitaa lähes koko maamme luonnonsuojelualueita, kuten kaikkia kansallispuistoja, luonnonpuistoja ja valtion retkeilyalueita sekä Lapin laajoja erämaa-alueita. Luontopalveluilla on myös vastuu lukuisista kulttuuriperintökohteista alueillaan, minkä lisäksi se hoitaa myös yksityismaiden perinnebiotooppeja maatalouden ympäristökorvausjärjestelmän avulla viljelijöiden puolesta. Luontopalvelut vastaa useiden merkittävien uhanalaisten lajien kuten saimaannorpan ja maakotkan suojelusta. Metsähallituksen luontopalvelujen rahoituksen kehitys on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Metsähallituksen luontopalvelujen rahoitus YM:n momentilta 35.10.52 (luonnonsuojelu-alueverkoston hoito).⁸⁹

3.5.5

Kuntien rooli

Kunnan tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö (Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 3 §).

Kunnissa on paikallinen asiantuntemus oman alueen luonnon erityispiirteistä. Keinot luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ovat monelta osin kuntien käsissä, sillä kunnilla on mahdollisuus yhdistää maankäytön suunnittelu ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö arkipäivän päätöksenteossa. Monet kunnat ovat selvittäneet alueensa arvokkaita luontokohteita ja edistäneet eri tavoin niiden suojeleminen, esimerkiksi rauhoittamalla omistuksessaan olevia arvokkaita luontokohteita, ottamalla ne huomioon maankäytön suunnittelussa, aktiivisella tiedotuksella ja neuvottelemalla maanomistajien kanssa.

Luonnonsuojelulain 6 §:n mukaan kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemasuojelua alueellaan. Kunta päättää (LSL 26 ja 28 §) yksityismaiden luonnonmuisto-

⁸⁹ Metsähallitus

merkkien rauhoituksesta ja sen lakkauttamisesta. Kuntien aktiivisuus luonnonsuojeluasioissa vaihtelee runsaasti. Kuntien luonnonsuojeluun käyttämistä voimavaroista ei ole kerätty tietoa.

3.6

Vapaaehtoiset toimet

Vapaaehtoiset suojelutoimet on monitahoinen käsite. Yleensä sillä tarkoitetaan muiden kuin lakisäätöihin suojeluohjelmiin kuuluvien kohteiden suojelua tai luontoarvojen tavanomaista parempaa huomioon ottamista esim. maa- ja metsätaloudessa. On myös syntynyt säätiöitä, jotka toimivat välittäjinä arvokkaita luontokohteita omistavien ja sellaisten tahojen välillä, jotka haluavat osallistua luonnonsuojelun rahoitukseen.

3.6.1

METSO-ohjelma

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSO (2008–2025) on käynnissä oleva valtion rahoittama toimenpide, jolla edistetään monimuotoisuutta parantamalla suojelualueverkostoa ja turvaamalla talousmetsissä monimuotoisuudelle arvokkaita elinympäristöjä ympäristötuen ja luonnonhoidon keinoin.⁹⁰ METSO-ohjelman toteuttaminen on keskeinen monimuotoisuustavoitteiden mittari myös Kansallinen metsästrategia 2025:ssä.⁹¹ METSO-ohjelman tavoitteena on pysäyttää metsäisten luontotyyppien ja metsälajien taantuminen ja vakiinnuttaa luonnon monimuotoisuuden suotuisa kehitys vuoteen 2025 mennessä.

ELY-keskukset toteuttavat METSO-ohjelmaa tekemällä maanomistajien kanssa sopimuksia yksityisistä luonnonsuojelualueista sekä ostamalla metsiä valtiolle suojelualueiksi. ELY-keskusten valtakunnallinen METSO-tavoite on suojella yhteensä 96 000 hehtaaria metsiä vuoteen 2025 mennessä. Tästä valtion maiden osuus on 13 000 hehtaaria. Lisäksi ympäristötuella ja luonnonhoitohankkeilla turvataan yhteensä 82 000 hehtaaria talousmetsien luontokohteita vuoteen 2025 mennessä. Yhteenlaskettu hehtaaritavoite on noin 1,5 % Etelä-Suomen puuntuotannon metsämaasta.

Vuosina 2008–2015 METSO-ohjelman rahoituksella on perustettu uusia suojelualueita yksityisten maanomistajien, kuntien, seurakuntien ja yhtiöiden maille sekä hankittu alueita valtiolle luonnonsuojeluun 42 848 hehtaaria. Kun mukaan lasketaan valtioneuvoston päätöksen mukaisesti 13 000 hehtaaria vuonna 2015 luonnonsuojeluun siirrettyjä Metsähallituksen entisiä talousmetsiä, 96 000 hehtaarin tavoitteesta on toteutettu 58 %. Ympäristötukisopimuksia on toteutettu 34 028 hehtaaria, luonnonhoidon suunnittelua 11 866 hehtaaria ja luonnonhoitotöitä 4 265 hehtaaria vuosina 2008–2015.⁹²

Kohteiden keskikoko on valtion omistukseen hankituilla alueilla 16 hehtaaria ja yksityisillä suojelualueilla 10 hehtaaria sekä ympäristötukikohteilla noin 6 hehtaaria. METSO-ohjelma on yleisesti hyväksytty, ja siinä on onnistuttu saamaan monimuotoisuudelle arvokkaita kohteita suojeluun. Ohjelma on saanut osakseen myös ekologista kritiikkiä.⁹³ Kritiikki kohdistuu etenkin siihen, että ohjelmassa hankittavilla, usein pienialaisilla kohteilla ei pystytä luomaan kytkeytynyttä suojelualueiden verkostoa, ja suojelua olisi mielekästä kohdentaa laajoihin elinympäristövalikoimaltaan monipuolisiin yhtenäisiin alueisiin. Parempi suojelualueiden kytkeytyvyys ja laajat

90 Valtioneuvosto 2014

91 Valtioneuvosto 2015

92 Koskela ym. 2016

93 Keto-Tokoi & Kotiaho 2013

topografisesti vaihtelevat, hydrologisesti yhtenäiset pienväluma-alueet olisivat myös keino lisätä sopeutumista ilmastonmuutokseen.

METSO-ohjelmassa ei ole toistaiseksi otettu ilmaston muuttumista huomioon tavoitteissa tai erillisenä toimenpiteenä, mutta ilmastonmuutokseen sopeutumisesta on maininta tietotarpeissa. METSO-ohjelma tarjoaa kuitenkin hyvän toimintamallin, testatun keinovalikoiman ja olemassa olevan yhteistyöverkoston, jos ilmastonmuutokseen sopeutumista ja hillintää halutaan edistää suojelualueverkostoa ja talousmetsien luonnonhoitoa samanaikaisesti kehittämällä. Tämä edellyttää uudentyyppisen ohjelman valmistelua tai nykyisen METSO-ohjelman tavoitteiden uudelleenarviointia ja vapaaehtoisten keinojen suuntaamista myös ilmastonmuutokseen sopeutumista ja hillintää palveleviksi.⁹⁴

METSO-ohjelman puitteissa on laadittu suojelualueiden ulkopuoliseen tarkasteluun valtakunnallisia metsien ja soiden luonto- ja suojeluarvoja kuvaavia Zonation-ohjelmistolla toteutettuja priorisointikarttoja. Näiden priorisointikarttojen alkuperäinen tarkoitus on ollut tukea METSO-ohjelman vapaaehtoista toteuttamista tarjoamalla ohjelmaa toteuttaville ja sen parissa työskenteleville asiantuntijoille apua uusien suojelualueiden valinnassa. Priorisointikartat tarjoavat tietoa esimerkiksi alueellisesta kytkeytyvyydestä ja sitä kautta suojelualueverkoston toimivuudesta. Näitä aineistoja voidaan hyödyntää myös, kun monimuotoisuuden turvaamista tehostetaan muuttuvassa ilmastossa.⁹⁵

3.6.2

Metsäsertifikaatit PEFC ja FSC

PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes, aiemmin Pan European Forest Certification Scheme) on kansainvälinen metsien käytön sertifiointijärjestelmä, jolla osoitetaan, että tuotteisiin on käytetty kestävästi hoidetuista metsistä peräisin olevaa puuraaka-ainetta. Suurin osa Suomen metsistä (noin 95 %) on sertifioitu kansainvälisen PEFC-järjestelmän mukaan. Esimerkiksi kaikki Metsähallituksen talousmetsät kuuluvat PEFC-sertifioinnin piiriin. Ilmastonmuutos on huomioitu etenkin PEFC-sertifioinnin kriteerissä 2, jonka mukaan metsien puusto säilytetään hiilinieluna⁹⁶. Määritelmän mukaisesti metsien puusto säilyy hiilinieluna tiettyä ajanjaksona silloin, kun puuston kasvu on suurempi kuin poistuma. Kriteerin mukaan hakkuissa ei saa ylittää suurinta kestävästä hakkuumäärää sertifioinnin viisivuotiskaudella. Vain luonnontuhojen vuoksi hakkuumäärä voi olla suurinta kestävästä hakkuumäärää suurempi. Kriteeriä sovelletaan, kun sertifioitu pinta-ala on vähintään 700 000 ha. PEFC-sertifioinnissa voidaan ottaa huomioon luonnonsuojelu- ja metsälakia laajemmin seuraavat luontotyypit: supat ja luontaisesti puuttomat tai vähäpuustoiset paahderinteet, ojittamattomat korvet, ojittamattomat lettorämeet, lehtipuuvaltaiset lehdot, puustoltaan vanhat metsät sekä luonnontilaiset tulvametsät ja metsäluhdat. Hakkuissa pysyvästi jätettyjen säästö- ja lahopuiden lukumäärä on yhteensä keskimäärin vähintään 10 kappaletta hehtaarilla leimikkotasolla. Säästöpuiksi PEFC laskee elävät puut, joiden läpimitta rinnankorkeudella on vähintään 10 cm, sekä kuolleet puut, joiden läpimitta on vähintään 20 cm.

Forest Stewardship Council (FSC) on kansainvälinen järjestö, jonka päämäärä on edistää kestävästä kehitystä maailman metsävarojen käytössä. Se myöntää tuotteille ja palveluille FSC-sertifikaatteja. FSC-järjestelmän perusteella sertifioitua pinta-alaa on Suomessa (vuonna 2016) noin 1,5 miljoona hehtaaria (noin 8 % Suomen metsämaasta). Sertifioinnin esittelyssä mainitaan yleisesti, että metsät auttavat hillitsemään maapallon lämpenemistä. Vaikka nykyinen FSC-sertifiointijärjestelmä ei ota suo-

94 Aapala ym. 2020

95 Aapala ym. 2017

96 PEFC Suomi 2014

raan huomioon ilmastonmuutokseen varautumista, useimmat monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvät kansalliset FSC-standardin kriteerit edistävät selkeästi myös ilmastonmuutokseen sopeutumista ja sen hillintää. Sertifiointikriteerien mukaan metsänomistajan tulee turvata lakitasoa huomattavasti laajempi joukko elinympäristöjä, ja mukana voi olla myös ennallistettavia soita. FSC:n perusteella suojellaan pysyvästi 5 % sertifioidussa mukana olevasta metsäpinta-alasta. Yhteensä suojealueiden kanssa erilaisten monimuotoisuutta edistävien metsänkäsittelykohteiden tulee kattaa vähintään 10 %:n osuus sertifioidusta pinta-alasta. Myös osa muista kriteereistä edistää varautumista ilmastonmuutokseen. Näihin kuuluvat ainakin riittävän lehtipuuosuuden varmistaminen havupuuvaltaisissa metsissä sekä metsänhoidossa huomioitavat riistanhoidon näkökohdat: riistalle tärkeiden kosteikkojen ja soistuneiden painanteiden säästäminen suojapuineen, riistalle tärkeiden puulajien (kataja, haapa, lepät, pihlaja ja raita) säästäminen havupuuvaltaisissa metsissä sekä kunnostusojitukseen soveltumattomien soiden säilyttäminen soisina riistan elinympäristöinä. FSC-metsäsertifiointijärjestelmässä säästöpuuta tulee jättää aina vähintään 10 kappaletta hehtaarille, mutta puiden tulee pääsääntöisesti olla suurempia kuin PEFC-järjestelmässä. Tämän lisäksi kuolleita puuta (rinnankorkeusläpimitta yli 10 cm) säästetään metsätaloustoimenpiteissä aina vähintään 20 kpl/ha, kun niitä löytyy alueelta. Lehtilähöpuu säästetään aina. Lahopuun säästämisessä otetaan huomioon hyönteistuholain vaatimukset.

Sekä PEFC- että FSC-metsäsertifiointien monimuotoisuustavoitteilla voidaan osaltaan edistää mm. maaperän ja puuston hiilivarastojen muodostumista ja säilymistä.

3.6.3

Maatalouden ympäristökorvaus

Maataloudesta aiheutuu erilaisia ympäristöhaittoja sekä vesistöihin, ilmaan että eliölajistolle. Näiden vähentämisessä keskeisin rahoituskeino on maatalouden ympäristökorvaus, joka otettiin käyttöön Suomen liittyessä EU:hun vuonna 1995. Ympäristökorvauksen kautta viljelijät voivat saada korvausta toimenpiteistä, jotka parantavat ympäristön laatua. Luonnon monimuotoisuuden kannalta keskeinen on ympäristökorvauksen käyttö perinnebiotooppien hoitoon, joka onkin nykyisin ensisijaisesti erilaisten tukitoimien varassa. Perinnebiotoopilla tarkoitetaan ketaa, niittyä, lehdesniittyä, hakamaata, metsälaidunta tai nummea, jossa on nähtävissä selviä merkkejä laidunnuksesta tai alueen käytöstä karjan rehuntuotantoon. Järjestelmässä viljelijä tekee 5-vuotisen maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoitosopimuksen. Perinnebiotooppien alkukunnostukseen voi hakea tukea ei-tuotannon investointien tuesta. Perinnebiotooppien hoidon erityiskorvaussopimukset tukevat näiden arvokkaiden alueiden hoitoa ja kunnostusta. Hoito tapahtuu erillisen laadittavan suunnitelman mukaisesti.

Myös rekisteröidyt yhdistykset voivat hakea perinnebiotooppien hoidon erityistukea Leader-toimintatavan mukaisesti. Yhdistysten toivotaan ottavan hoitoonsa erityisesti sellaisia arvokkaita alueita, jotka muuten jäisivät hoitamatta. Ympäristökorvausjärjestelmä on merkittävästi hidastanut perinnebiotooppien määrän vähenemistä. Sen vaikutukset ovat olleet merkittävimpiä laajoja kokonaisuuksia muodostavien merenrantaniittyjen, metsälaidunten, tuoreiden niittyjen ja hakamaiden luontotyyppien säilymiselle.

Hoidon piirissä on nykyisin n. 30 000 ha perinnebiotooppeja. Hoitotavoite on vuoteen 2025 mennessä 40 000 ha, kun myöhempi kokonaistavoite on 60 000 ha.⁹⁷

97 Kontula & Raunio 2018

Kansalaistoiminta

Suomen luonnonsuojeluliitto ry (SLL) perustettiin vuonna 1938 suomalaisen luonnon suojelemiseksi. Perinteisen luonnonsuojelun lisäksi laajemmat ympäristökysymykset kuuluvat yhdistyksen toimintaan. Ympäristövalistuksessa ja kasvatuksessa yhdistyksellä on ollut ja on merkittävä rooli. Luonnonsuojeluliittoon kuuluu nykyisin 160 paikallisyhdistystä ja 15 piirijärjestöä, jotka muodostavat yhdistyksen keskeisen voimavaran edistää luonnonsuojelua paikallisella tasolla eri puolilla maata. Perinneympäristöjen hoidolla on yhdistyksessä pitkät perinteet ja se toimii aktiivisesti mm. vieraslajien torjunnassa. Ruotsinkielisillä alueilla toimii Natur och Miljö, jonka keskeisinä toimialueina ovat ympäristökasvatus ja ympäristöpolitiinen toiminta. Molemmilla järjestöillä on omat itsenäiset nuorisjärjestönsä, Luonto-Liitto ja Natur och Ungdom.

Maailman luonnonsäätiön (WWF) Suomen toiminta käynnistyi 1972. Alkuaikoina sen toiminta keskittyi yksittäisten uhanalaisten lajien suojeluun. Osa lajien suojelun kenttätöistä on sittemmin siirtynyt ympäristöhallinnon hoidettavaksi. Pian WWF laajensi toimintaansa lajien suojelusta uhanalaisten elinympäristöjen vaalimiseen. WWF on myös laajentanut toimintaansa laajemmin ympäristönsuojeluun.

Luonnonperintösäätiö (perustettu 1995) suojelee ensisijaisesti uhanalaista metsää. Säätiö hankkii omistukseensa luonnonalueita ja takaa niille luonnonsuojelulain mukaisen pysyvän rauhoituksen.

Maassamme toimii lisäksi muitakin luonnonsuojelua rajatun edistäviä järjestöjä, esimerkiksi lintuyhdistykset. Myös monet yksittäiset kansalaiset ovat toteuttaneet omistamiensa alueiden suojelua ja hoitoa vapaaehtoistoimin niin aluerauhottusten kuin hoitotoimien muodossa.

Greenpeace on toiminut Suomessa vuodesta 1989. Laaja-alaisten ympäristöasioiden lisäksi Greenpeace on toiminut Suomessa suurten arvokkaiden metsien pelastamiseksi Lapissa.

Myös monet muut järjestöt ja kansalaisten yhteenliittymät ovat edistäneet luonnon monimuotoisuuden säilymistä, esimerkiksi erilaiset metsästys-, kalastus ja luontoharrastusjärjestöt sekä tieteelliset, johonkin lajiryhmään keskittyneet yhdistykset. Myös jotkut seurakunnat ovat olleet aloitteellisia omistamiensa arvokkaiden luonnotkohteiden vaalimisessa.

Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus

Luku perustuu Suojelualueverkosto muuttuvassa ilmastossa (SUMI) -hankkeeseen ja siitä julkaistuihin raportteihin⁹⁸.

Luonnonsuojelulain edellisessä toimivuusarvioinnissa ei kiinnitetty huomiota ilmastonmuutokseen. Arvioinnissa korostettiin kuitenkin luonnonsuojelualueiden ulkopuolisten alueiden merkitystä luonnonsuojelualueiden kytkeytyneisyyden ja ekologisten yhteyksien näkökulmasta.

Ennusteiden mukaan ilmasto lämpenee pohjoisilla leveysasteilla selvästi nopeammin kuin maapallolla keskimäärin. Vuotuisen sademäärän on ennustettu lisääntyvän Suomessa 8–20 % ja lämpötilojen nousevan Suomessa 1,5–2 kertaa nopeammin kuin maapallolla keskimäärin, eli 2–6 astetta vuosisadan loppuun mennessä.

⁹⁸ Aapala ym. 2020 ja Pöyry & Aapala 2020

Tietolaatikko

Havaittu ja ennustettu ilmastonmuutos Suomessa

Ihmisen aiheuttama ilmastonmuutos on jo käynnissä. Vuoden keskilämpötila on noussut 1850-luvun ja 2010-luvun välillä Suomessa keskimäärin noin 2,5 °C (Mikkonen ym. 2015; Ilmasto-opas 2019a). Talvikuukaudet ovat lämmenneet eniten, noin 5 astetta 1850-luvun jälkeen (Mikkonen ym. 2015). Talvilämpötilojen noustessa myös maaperän routaantuminen vähenee (Jylhä ym. 2012). Suomen ilmasto tulee muuttumaan vielä voimakkaammin lähivuosikymmeninä (Ruosteenoja ym. 2016a). Lämpötilojen arvioidaan nousevan Suomessa 1,5–2 kertaa nopeammin kuin maapallolla keskimäärin. Ilmaston lämmitessä myös vuotuisen sademäärän on ennustettu lisääntyvän Suomessa 8–20 %. Ilmaston lämpeneminen pidentää myös kasvukautta ja kasvattaa lämpösomaa. Vuotuiset lämpösommat ovat nousseet Suomessa erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen (Lehtonen & Pirinen 2019). Kuluva vuosisadan lopulle ennustettuja olosuhteita, korkeiden lämpösommien ja pitkän päivän yhdistelmää, ei tavata tällä hetkellä missään maapallolla (Ruosteenoja ym. 2016b). Toteutuessaan näillä muutoksilla on erittäin huomattavia vaikutuksia eliölajien ja luontotyyppien esiintymiseen Suomessa.

Havaitut ilmastonmuutoksen vaikutukset Suomen luonnossa

Viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana tapahtunut lämpeneminen on jo aiheuttanut laajamittaisia muutoksia Suomen luonnossa. Kasvillisuuden perustuotanto on lisääntynyt laajalti pohjoisilla alueilla. Monet eteläistä alkuperää olevat lajit ovat runsastuneet voimakkaasti ja niiden levinneisyyden painopisteet ja pohjoisreunat ovat siirtyneet kohti pohjoista (Pöyry ym. 2009; Virkkala & Lehikoinen 2017). Vastaavasti moni levinneisyydeltään pohjoinen laji on vähentynyt ja vetäytynyt Etelä-Suomesta (Virkkala & Lehikoinen 2017; Leinonen ym. 2017). Lajien esiintymisen runsaussuhteissa tapahtuneet muutokset heijastuvat myös lajiyhteisöjen koostumuksiin, esimerkkinä yöperhosyhteisöjen lounaistuminen (Leinonen ym. 2016). Myös fenologiassa eli biologisten ilmiöiden ajoittumisessa on havaittu huomattavia muutoksia. Esimerkkejä näistä ovat kasvillisuuden aiempaa aikaisempi kehittyminen (Holopainen ym. 2013), lintujen kevätmuuton aikaistuminen (Jonzén ym. 2006) ja perhosten monisukupolvisuuden yleistymisen (Leinonen ym. 2016).

Ennustetut ilmastonmuutokset vaikutukset Suomen luonnossa

Lajien levinneisyyksien muutosten odotetaan edelleen voimistuvan Suomessa ilmastonmuutoksen edetessä (Tuomenvirta ym. 2018). Nämä ennusteet perustuvat erityisesti bioklimaatistien mallien avulla tuotettuihin ennusteisiin (Heikkinen ym. 2006). Pohjoinen, viileään ilmastoon sopeutunut lajisto vähenee, ja vaarana on, että se häviää suureksi osaksi Suomesta. Vastaavasti eteläinen lajisto runsastuu ja osin korvaa aiemman viileämpään ilmastoon sopeutuneen lajiston.

Lajien kyky siirtyä lämpenevän ilmaston mukana riippuu niiden ominaisuuksista, kuten liikkumiskyvystä, sekä lajeille sopivien elinympäristöjen määrästä ja alueellisesta tiheydestä. Esimerkiksi kasvit luultavasti reagoivat ilmastonmuutokseen huomattavasti hitaammin kuin eläimet rajoittuneemman leviämiskykynsä takia. Viileälle ilmastolle tyypilliset elinympäristöt, kuten lumesta ja jäädästä riippuvaiset tunturielinympäristöt ja palsasuot, ovat erityisen haavoittuvia (Luoto ym. 2004). Tällaiset elinympäristöt voivat kadota Suomesta kokonaan tai lähes kokonaan kuluva vuosisadan loppuun mennessä. Erityisesti niukkaravinteisissa ja viileissä elinympäristöissä elävien uhanalaisten lajien menestyminen heikkenee entisestään. Näille lajeille lisäpainetta aiheuttavat vieraslajit, joiden on ennustettu hyötyvän ilmastonmuutoksesta enemmän suhteessa alkuperäiseen lajistoon (Heikkinen ym. 2012).

Ilmastomuutoksen vaikutukset suojelualueiden luontoon voivat olla nopeita ja merkittäviä. Suojelualueet puskuroivat ilmastomuutoksen negatiivisia vaikutuksia. Suojelualue suunnittelussa ei ole kuitenkaan perinteisesti varauduttu voimakkaisiin muutoksiin. Ilmastomuutoksen nopeus ja suojelualueiden topografian ominaispiirteet ovat myös keskeisessä osassa, kun arvioidaan suojelualueverkoston sopeutumiskykyä. Pinnanmuodoiltaan ja elinympäristöiltään monipuoliset suojelualueet voivat tarjota erilaisia pienilmastoja ja siten turvapaikkoja lajistolle ilmaston muuttuessa.

Suojelualueverkoston riittävyttä ja kykyä säilyttää luonnon monimuotoisuus muuttuvassa ilmastossa voidaan arvioida eliölajiston, luontotyyppien ja ekosysteemien levinneisyyden ja ekologisten piirteiden, sekä ilmastomuutoksen voimakkuuden alueellisten erojen ja suojelualueiden biogeofysikaalisten tekijöiden avulla. On kuitenkin ilmeistä, että luonnonsuojelualueet säilyvät suojelusuunnittelun keskiössä myös muuttuvassa ilmastossa, sillä seurantatutkimuksien perusteella lajipopulaatioissa tapahtuneet muutokset eivät kerro suojelualueiden merkityksen voimakkaasta alenemisesta. Yksittäisten lajien taantumisesta huolimatta useat suojelullisesti merkittävät lajit ovat viime vuosinakin pystyneet säilymään suojelualueilla eri puolilla maapalloa ja lisäksi suojelualueilla on havaittu olevan tärkeä sillanpäeesiintymien rooli lajien leviämisessä uusille, ilmastoltaan suotuisiksi muuttuneille alueille.¹⁰⁰

Suojelualueiden ulkopuolella monimuotoisuutta turvaavilla toimilla voidaan edistää verkoston sopeutumista ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvät toimet (esimerkiksi talousmetsissä) ja muu maankäyttö voivat toisaalta johtaa luonnon monimuotoisuudelle haitallisiin vaikutuksiin suojelualueverkoston sisällä ja laajemminkin.

Ilmastoviisaan luonnonsuojelusuunnittelun perustana on tieto siitä, millä alueilla ilmasto muuttuu voimakkaimmin, mitkä suojelualueet, lajit ja lajipopulaatiot sekä luontotyypit ovat kaikkein alttiimpia muutokselle ja miten muutokseen sopeudutaan. SUMI-hankkeessa selvitettiin lämpösumman, tammikuun keskilämpötilan ja vuosittaisen vesitaseen muutosnopeutta ja pienilmastollisia muutoksia Suomen Natura 2000 -verkostossa. Lämpösumman ja tammikuun lämpötilan ennustetuissa muutosnopeuksissa on merkittäviä alueellisia eroja ja Natura-alueiden pienilmasto tulee muuttumaan huomattavasti. Avainasemassa on turvata lajit, joiden populaatioiden menestyminen liittyy nopeimmin muuttuviin ilmastotekijöihin. Suojelualue suunnittelussa tulee painottaa suojelu- ja hoitotoimien joustavaa suunnittelua sekä varautua mittaviin olosuhteiden muutoksiin. Ennallistaminen ja luonnonhoito ovat tärkeitä keinoja lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien tilan parantamiseksi muuttuvassa ilmastossa. Kohdentamalla ennallistamista ja luonnonhoitoa ilmastoviisaasti voidaan tukea lajien siirtymistä.

Lajien ominaisuudet vaikuttavat niiden haavoittuvuuteen ilmastomuutokselle; negatiiviset vaikutukset korostuvat pohjoisen viileisiin oloihin, kuten tunturi- ja suoelinympäristöihin, erikoistuneilla lajeilla, joiden leviämiskyky on rajoittunut. Eri eliöryhmillä nousi esille myös muita lajien haavoittuvuutta ilmastomuutokselle heijastelevia ominaisuuksia, joita on tärkeää huomioida lajien hoito- ja suojelusuunnittelussa. Lajien ominaisuuksien perusteella tunnistettiin joukko ilmastomuutokselle haavoittuvimpia lajeja, joihin suojelutoimia kannattaa kohdentaa. Luonto-direktiivilajien - ja etenkin saman lajin populaatioiden - välillä oli selviä eroja lajien altistumisessa lämpösumman ja tammikuun lämpötilan muutosnopeuteen, sekä esiintymien ympäristön haitallisen maankäytön määrässä.

SUMI-hankkeessa tarkasteltiin suojelualueverkoston merkitystä maalinustolle sekä havaittujen että ennustettujen levinneisyysmuutosten osalta. Suojelullisesti arvokkaiden suo- ja tunturilajien lajimäärä pieneni sekä suojelualueilla että suojelemattomilla alueilla, kun taas kosteikkolajien määrä kasvoi koko maassa. Linnuston monimuotoisuuden kannalta suojelualueverkosto on perustettu ilmastomuutoksen

100 Gillingham ym. 2015; Thomas & Gillingham 2015 ja Thomas ym. 2012

näkökulmasta oikeasuuntaisesti, mutta Etelä- ja Keski-Suomessa metsien suojelualueverkosto on riittämätön turvaamaan lintulajiston monimuotoisuuden.

Ilmastonmuutoksen vaikutukset luontotyyppeihin ovat ensi sijassa laadullisia. Herkimiksi luontotyypeiksi on tunnistettu rannikon hauru- ja meriajokasvallit sekä primäärisuknessioon liittyvät luontotyypit, lumenviipymät, tunturikoivikot, tunturikankaat, virtavesien latvapurot, Tunturi-Lapin pienvedet, perinnebiotoopit, palsasuot, eteläiset aapasuot, lähteet ja lähdesuot sekä avoimet ja puoliavoimet kallioluontotyypit. Suomen lajistoon tulee täydennystä myös valtion rajojen ulkopuolelta. Ilmastonmuutoksen myötä lisääntyvien luontaisten häiriöiden arvioidaan vaikuttavan myönteisesti metsien rakenteeseen lisäämällä kuolleen puun sekä runsaslahopuustoisten nuorten sukkessiovaiheiden ja lehtipuiden määrää.

Ilmastonmuutoksen näkökulmasta suojelualueilla on tärkeä rooli sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä että siihen sopeutumisessa. Koska suojelualueet ovat muutuvan maankäytön ulkopuolella, niiden ekosysteemien hiilivarastot ja hiilinielut todennäköisesti säilyvät tulevaisuudessakin, vaikka osa hiilensitojista voikin vaihtua.

Yksi suojelualueiden tuottama ekosysteemipalvelu on toimiminen hiilivarastona ja hiilinieluna. Tuoreet tutkimustulokset viittaavat siihen, että luontoarvoiltaan merkittävät alueet ovat usein myös tärkeitä hiilen varastoja ja nieluja.¹⁰¹ Metsillä on tärkeä ilmastonmuutosta hillitsevä vaikutus hiilensidonnan kautta. Sen lisäksi ne vaikuttavat ilmakehän säteilytaseeseen haihtuvien orgaanisten yhdisteiden ja albedon kautta.¹⁰² Rakenteeltaan monimuotoiset metsät ovat avainasemassa metsien ekosysteemipalveluiden ja sopeutumiskyvyn turvaamisessa voimistuvan maankäytön ja ilmastonmuutoksen paineissa. SUMI-hankkeessa kehitettiin laskentamenetelmää, jonka avulla voidaan arvioida metsän käsittelytapojen ja ilmastonmuutoksen vaikutuksia metsien hiilitaseeseen tarkalla resoluutiolla. Alustavien mallinnustulosten mukaan puuston ja metsämaan hiilivarasto kasvoi sekä suojelumetsä- että talousmetsäskenaariossa Evon alueella vuosina 2013–2099. Suojelumetsä sitoi hiiltä hitaammin kuin talousmetsä mutta säilyi hiilen nieluna koko tarkastelujakson ajan. Yhdistämällä hiilitasearviot luonnon monimuotoisuutta kuvaaviin paikkatietoaineistoihin voidaan suojelualuesuunnittelussa priorisoida sekä ilmastohyödyiltään että luontoarvoiltaan parhaita kohteita.

Hakkuiden määrä vaikuttaa metsän hiilivaraston muutokseen. Puuston hiilivarasto kasvaa, kun talousmetsän kiertoaikaa pidennetään tai metsä suojellaan. Vanhojen, luonnontilaisten metsien kasvu ja hiilensidonta tunnetaan kuitenkin huonosti, mikä aiheuttaa epävarmuutta metsien hiilitaseen ennustamiseen muuttuvassa ympäristössä.

101 Jantke ym. 2016

102 Kulmala ym. 2013



4 Asetuksenanto luonnonsuojelulain nojalla

4.1

Luonnonsuojelulain nojalla annetut asetukset

Luonnonsuojelulain säännöksiä täsmennetään useilla asetuksilla. Pääosa asetuksenantovaltuuksista on annettu valtioneuvostolle, mutta myös ympäristöministeriö voi antaa asetuksia LSL:n nojalla.

Valtioneuvosto voi antaa asetuksia luonnonsuojelulain nojalla seuraavista asioista:

- Tarkemmin säännellä luontovahinkojen haitallisten vaikutusten merkittävyyttä määrittävät seikat (5 a §).
 - Annettu sääntely: valtioneuvoston asetus (VNa) eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (713/2009).
- Alle 1 000 hehtaarin suuruisen luonnonpuiston perustaminen (12 §).
- Muun luonnonsuojelualueen perustamisesta valtion omistamalle alueelle ja alueen tarkoituksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (YM:n asetuksella, jos alle 100 hehtaaria). Muun luonnonsuojelualueen perustamisesta Suomen talousvyöhykkeelle säädetään valtioneuvoston asetuksella (17 §).
 - Annettu sääntely: esim. seuraavat asetukset: VNa Meikon luonnonsuojelualueesta (1382/2006), VNa Kalevalapuiston luonnonsuojelualueista (204/2014), VNa Varsinais-Suomen maakunnan luonnonsuojelualueista (214/2014), VNa Saimaan luonnonsuojelualueista (441/2014), VNa Pohjois-Pohjanmaan maakunnan eteläosien luonnonsuojelualueista (644/2017), VNa Itä-Lapin luonnonsuojelualueista (646/2017), VNa Etelä-Savon maakunnan luonnonsuojelualueista (204/2019) ja VNa Etelä-Karjalan maakunnan luonnonsuojelualueista (1076/2019).
- Metsästyksen rajoituksista kunnassa sijaitsevalla muulla luonnonsuojelualueella, jos metsästyksellä vaarantaa alueen perustamistarkoituksen tai aiheuttaa haittaa alueen muulle käytölle.¹⁰³ Voidaan myös säätää, että metsästyksellä on sallittu vain metsästyslain 8 §:ssä tarkoitettulle kuntalaiselle, jos se on tarpeen riistakantojen turvaamiseksi tai hoitamiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää metsästyksen sallimisesta muulla luonnonsuojelualueella metsästyslain 8 §:ssä tarkoitettujen alueiden alkupuolella, jos metsästyksellä vaarantaa alueen perustamistarkoitusta tai aiheuttaa haittaa alueen muulle käytölle. Voidaan myös säätää kalastuksen rajoittamisesta yleisellä vesialueella ja Suomen talousvyöhykkeellä sijaitsevalla muulla luonnonsuojelualueella, jos kalastus vaarantaa alueen perustamistarkoitusta tai aiheuttaa haittaa alueen muulle käytölle.
- Perustamisasetuksella voidaan säätää puolustusvoimien harjoitus- ja koulustoiminnasta sellaisella muulla luonnonsuojelualueella, johon puolustusvoimilla on käyttöoikeus, ja muutoinkin muuhun luonnonsuojelualueeseen kuuluvalla vesialueella, jos toiminta ei vaarantaa alueen perustamistarkoitusta. Perustamisasetuksella voidaan lisäksi säätää lentotoiminnan ja merenkulun turvalaitteiden sijoittamisesta ja kunnossapidosta sekä muista vastaavista viranomaisen toimenpiteistä muulla luonnonsuojelualueella sekä säätää tien,

103 Tällä viitataan metsästyslain 8 §:ssä tarkoitettuihin pohjoisen kuntiin (Lapin ja Kainuun maakunnat yms.). Eteläisessä suomessa metsästyksellä on lähtökohtaisesti kiellettyä, ja sitä voidaan valtioneuvoston asetuksella sallia.

johdon ja kaapelin rakentamisen, ojan kaivamisen, vesikulkuväylän ruoppaamisen ja muun vastaavan toimenpiteen sallimisesta muulla luonnonsuojelualueella, jos toimenpiteet eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. (17 ja 17 a §)

- Tarkempia säännöksiä suojelluista luontotyypeistä (29 §).
 - Annettu sääntely: LSA 10 §:ssä määritellään tarkemmin LSL 29.1 §:ssä listatut luontotyypit.
- Eläinlajin rauhoittaminen koko maassa tai jossakin sen osassa, jos jonkin nisäkkäisiin tai lintuihin kuulumattoman eläinlajin olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi (38 §).
 - Annettu sääntely: LSA 18 §:ssä säädetään, että säännöksen mukaisesti koko maassa rauhoitetut eläinlajit on lueteltu tämän asetuksen liitteessä 2(a) ja Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien eteläpuolella rauhoitetut eläinlajit on lueteltu liitteessä 2(b).
- Luonnonvaraisen kasvilajin, jonka olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi, rauhoittaminen koko maassa tai sen osassa (42 §).
- Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen edellyttämät tarkemmat määräykset hyväksytyistä rajanylityspaikoista (44 a §).
 - Annettu sääntely: LSA 23 a §:ssä täsmennetään, että LSL 44 a §:ssä tarkoitetut hyväksytyt rajanylityspaikat luonnonvaraisten kasvien ja eläinten suojelemisesta niiden kauppaa sääntelemällä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 338/97¹⁰⁴ tarkoitettujen eläinten, niiden osien tai johdannaisten maahantuonnissa Euroopan yhteisön ulkopuolisista maista (kolmannet maat) sekä maastaviennissä kolmansiin maihin ovat: 1) Helsinki, satama; 2) Helsinki-Vantaan lentoasema; 3) Vaalimaa; 4) Kilpisjärvi; 5) Raja-Jooseppi. Luonnonsuojelulain 44 a §:ssä tarkoitetut hyväksytyt rajanylityspaikat 1 momentissa mainitussa neuvoston asetuksessa tarkoitettujen kasvien, niiden osien tai johdannaisten maahantuonnissa kolmansista maista sekä maastaviennissä kolmansiin maihin ovat: 1) Helsinki, satama; 2) Helsinki-Vantaan lentoasema; 3) Turku; 4) Vaalimaa.
- Säättää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut (46 §).
 - Annettu sääntely: LSA 21 §:ssä säädetään, että LSL 46 §:ssä tarkoitetut uhanalaiset lajit on lueteltu asetuksen liitteessä 4.
- Säättää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishuhto on ilmeinen (47 §).
 - Annettu sääntely: LSA 22 §:ssä säädetään, että LSL 47 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityisesti suojeltavat lajit on merkitty *-merkinnällä tämän asetuksen liitteessä 4.
- Tarkemmat säännökset Natura 2000 -aluetta merkittävästi heikentävää toimenpidettä koskevan ilmoituksen sisällöstä (65 b §).
- Tarkemmat säännökset LSL:n täytäntöönpanosta (74 §).

Ympäristöministeriö voi luonnonsuojelulain nojalla antaa asetuksia seuraavista asioista:

- Muun luonnonsuojelualan perustamisesta valtion omistamalle alueelle ja alueen tarkoituksesta, jos perustettava alue on enintään 100 hehtaaria.
- Perustamisasetuksella voidaan säätää puolustusvoimien harjoitus- ja koulustuotoiminnasta sellaisella muulla luonnonsuojelualueella, johon puolustusvoimilla on käyttöoikeus, ja muutoinkin muuhun luonnonsuojelualueeseen

104 Neuvoston asetus (EY) N:o 338/97, annettu 9 päivänä joulukuuta 1996, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä (EYVL L 61, 3.3.1997, s. 1–69).

kuuluvalla vesialueella, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Perustamisasetuksella voidaan lisäksi säätää lentotoiminnan ja merenkulun turvalaitteiden sijoittamisesta ja kunnossapidosta sekä muista vastaavista viranomaisen toimenpiteistä muulla luonnonsuojelualueella sekä säätää tien, johdon ja kaapelin rakentamisen, ojan kaivamisen, vesikulkuväylän ruoppaamisen ja muun vastaavan toimenpiteen sallimisesta muulla luonnonsuojelualueella, jos toimenpiteet eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta (17 ja 17 a §).

- Lakia tarkemmat säännökset LSL 21 §:n mukaisten luonnonsuojelualueiden rajojen ja aluetta koskevien kieltojen ja rajoitusten merkitsemistavoista ja tunnuksista (21 §).
 - Annettu sääntely: Ympäristöministeriön asetus luonnonsuojelualueen merkitsemisestä maastoon (261/2016).
- Lakia tarkemmat säännökset kielletyistä pyyntikeinoista (39 §).
- Lakia tarkemmat säännökset asetuksen eläin- ja kasvilajien kansainvälisestä kaupasta, viennistä ja tuonnista täytäntöönpanemisesta (44 §).
- Erytysten suojelutoimien alueet ja Natura 2000 -alueiden luettelo ja kartat (64 §).
 - Annettu sääntely: Ympäristöministeriön asetus Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden luettelosta (354/2015).

Perustuslainmukaisuuteen otetaan perinteisesti kantaa perustuslakivaliokunnassa lakia valmisteltaessa. Koska LSL pitää sisällään lukuisia asetuksenantovaltuutta koskevia säännöksiä, on kuitenkin hyvä tarkastella, että niissä noudatetaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia ja ei säännellä yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. LSL:ia tai sen muutoksia valmistellessa ei asetuksenantovaltuuksien perustuslainmukaisuuteen olla otettu erityisesti kantaa PeVL:issa. Tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että LSL:n asetuksenantovaltuuksien soveltamisessa ei tulisi kiinnittää huomiota perustuslain reunaehto- ja täyttymiseen.

Vaikka asetuksella voidaan täsmentää lain vaatimuksia laissa asetetun asetuksenantovaltuuden rajoissa, perustuslain 80 §:n mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslaista myös seuraa, että lain asetuksenantovaltuuden on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, miltä osin lainsäädäntövaltaa siirretään käytettäväksi asetuksissa tai viranomaismääräyksissä.¹⁰⁵ Luonnonsuojelun sääntelykokonaisuudessa asetuksilla voi olla voimakas vaikutus tosiasialliseen suojeluun etenkin erityisesti suojeltavien lajien osalta ja tästä syystä asetuksenantovaltuuksilla on pidettävä huolta, ettei asetuksissa säännellä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. LSL:n asetuksenantovaltuuksia tulisi arvioida sen osalta, että onko ne määriteltävä täsmällisesti tai tarkkarajaisesti. Esimerkiksi LSL 4 §:n 2 momentissa säädetään, että valtioneuvoston päätöksellä voidaan antaa tarkempia määräyksiä laissa yksilöimättömien Suomea velvoittavien kansainvälisten luonnon ja siihen kuuluvien luonnonvaraisten eliölajien suojelua koskevien sopimuksien sisältämien LSL:n soveltamisalaa koskevien velvoitteiden täyttämistä. Suurinta osaa LSL:n mukaisista asetuksenantovaltuuksista voidaan pitää täsmällisinä ja tarkkarajaisina, mutta niitä on syytä tarkastella yksitellen lainsäädäntöä uudistettaessa.¹⁰⁶ LSL sisältää verrattain vähän asetuksenantovaltuuksia verrattuna muuhun ympäristölainsäädäntöön. Puuttuvia asetuksenantovaltuuksia arvioidaan tämän toimivuusarvioinnin johtopäätösluvussa.

¹⁰⁵ Hautamäki 2010, s. 210.

¹⁰⁶ Ks. PeVL 17/2010 vp. Lausunnossa perustuslakivaliokunta kävi läpi LSL 17 §:n ja 17 a §:n asetuksenantovaltuuksien perustuslainmukaisuutta. Valiokunta on kiinnittänyt lausunnossa huomiota lain sanamuotoon.



Niittykukkia. Kuva: Riku Lumiaro.

Myöskään sääntelyä, jolla LSL:n sisältöä täsmennetään, ei aina ole muotoiltu niin, että se palvelisi tosiasiaissa luonnonsuojelun tavoitteita. Esimerkiksi LSL 29 §:n luontotyyppien määrittelyssä on käytännössä ollut ongelmia, jotka osin johtuvat lain ja asetuksen sisällöstä. Suojeltavien luontotyyppien määritelmät LSA:ssa eivät aina mahdollista ekologisesti toimivien kokonaisuuksien säilymistä. Esimerkiksi hyvin pienialaiseksi jäävän luontotyyppirajauskohteen säilyminen voi olla kyseenalaista pidemmällä aikavälillä. Arvioissa suositeltiin, että määritelmiä ja rajausperusteita tulee tarkistaa kertyneen kokemuksen pohjalta ja valmistella tarvittaessa lain ja/ tai asetuksen tarkistuksia ekologisesti perusteltujen rajausten aikaan saamiseksi.¹⁰⁷ Ongelma ei liity siihen, mitä asetuksen tasolla voi tai ei voi säännellä vaan siihen, että asetuksessa määritellyt täsmennykset eivät ole riittävän laajoja. Similän mukaan uhanalaisuusarviointi uusitaan kymmenen vuoden välein uusimpaan käytettävissä olevaan tietoon perustuen, ja viive LSA:n lajilistojen päivittämisessä voi haitata merkittävästi suojelun tavoitteiden toteutumista joidenkin lajien osalta.¹⁰⁸ Luontotyyppien määrittelyjä ei ole muutettu 2010 toimivuusarvion jälkeen ja ongelma on vieläkin ajankohtainen.

4.2

Luonnonsuojeluasetuksen rakenne

Luonnonsuojelulaissa säännellään useista asetuksenantovaltuuksista niin valtioneuvostolle kuin ympäristöministeriöllekin. Valtioneuvosto voi asetuksella säännellä merkittävämmistä asioista kuin ympäristöministeriö. Asetuksenantovaltuuksien nojalla annetut tärkeimmät säännökset annetaan LSA:ssa. Asetuksenantovaltuuk-

107 Similä ym. 2010, s. 54

108 Similä ym. 2010, s. 59.

sien nojalla on myös annettu muuta sääntelyä, esimerkiksi luonnonsuojelualueiden perustamisesta, mutta tärkeimmät LSL:n sisällön täsmennykset annetaan LSA:ssa.

LSA 1 luvussa asetetaan yleisiä säännöksiä viranomaisten yhteistyöstä, luonnonsuojelun eliölajien ja luontotyyppien seurannasta ja luonnonsuojelun tietojärjestelmästä. Sen 2 luvussa säädetään tarkemmin LSL 7 §:n mukaisista luonnonsuojeluohjelmista ja niistä pyydettyistä lausunnoista. Luvussa 3 säännellään luonnonsuojelualueiden hankinnasta ja hallinnasta. Pääsääntönä on, että ympäristöministeriö päättää luonnonsuojelutarkoituksiin käytettävien alueiden hankkimisesta valtiolle tai siirtää hankintatehtävän kokonaan tai joltakin osin ELY-keskukselle. Valtion omistamat luonnonsuojelualueet ovat LSA 7 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa, jollei aluetta muodostettaessa erikseen toisin säädetä tai päätetä. LSA 4 luvussa säädetään luontotyypeistä ja maisemasuojelualueista. LSA 10 §:ssä tarkennetaan LSL 29 §:ssä listattujen luontotyyppien määritelmiä. Sen määritelmillä on siis suora vaikutus suojelun kattavuuteen. Luvussa 4 säädetään myös mm. ELY-keskuksen ja metsäkeskuksen yhteistyöstä ja maisema-alueita koskevan päätöksen menettelystä. LSA 5 luvussa säädetään eliölajien suojelusta. Luku koostuu viittaussäännöksistä, joissa tarkennetaan LSL:n asettamia säännöksiä eliölajien suojelusta ja viitataan asetuksien liitteiden listoihin, joissa määritellään suojellut eliölajit. Liitteessä 1 listataan kalalajit. Liitteissä 2(a) (471/2013) ja 3(a) säädetään koko maassa rauhoitetuista eläinlajeista ja kasvilajeista, liitteessä 2(b) ja 3(b) säädetään Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien eteläpuolella rauhoitetuista eläinlajeista ja putkilokasveista. Liitteessä 3(c) säädetään Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakunnissa rauhoitetuista putkilokasveista. Liitteessä 4 säädetään uhanalaisista lajeista ja liitteessä 4 Suomessa esiintyvistä luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainituista eläinlajeista. LSA 6 luvussa annetaan erinäisiä säännöksiä koskien hyväksytyjä rajanylityspaikkoja uhanalaisten lajien yksilöiden maahantuonnissa ja maastaviennissä, Natura 2000 -verkostoa ja Itämeren rannikko- ja merialueiden suojeluverkostoa ja Natura 2000 -ilmoituksen sisältöä. LSA 25 §:ssä säädetään, että ympäristöministeriö voi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä asetuksen täytäntöönpanosta.

Luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen osalta tärkeimmät LSA:n säännökset liittyvät juuri suojelukohteiden määrittämiseen. Valtioneuvosto antaa asetukset luonnonsuojelualueiden perustamisesta. Ympäristöministeriön asetuksilla voidaan perustaa pienempiä luonnonsuojelualueita. LSA:ssa säädetään lisäksi määritelmät LSL 29 §:n mukaisille luontotyypeille ja määritellään lisäksi suojeltavat eliölajit. Suojeltavia lajeja lisäämällä asetuksen muutoksella voidaan parantaa LSL:n mukaista suojelun tasoa. Kuitenkaan esimerkiksi uhanalaiseksi luokittelulla ei ole suoraa oikeusvaikutuksia, jotka voisivat rajoittaa esimerkiksi maankäyttöä. Näin ollen suojeltujen lajien määrittämistä asetuksentasolla ei ole nähtävä ongelmalliseksi perustuslain näkökulmasta.



5 Luonnonsuojelua koskevan EU-oikeuden ja luonnonsuojelulain muutokset vuoden 2010 jälkeen

5.1

EU-oikeuden kehitys

5.1.1

Luonnonsuojelua koskeva EU-sääntely

Luonnonsuojelua toteutetaan Euroopan unionin tasolla sekä luontodirektiivin että lintudirektiivin kautta. Direktiivien nojalla on perustettu Natura 2000 -suojelualueverkosto, joka on keskeisin luonnonsuojeluinstrumentti EU:ssa. Sen avulla suojellaan jäsenvaltioiden avulla niitä luontotyyppisiä sekä lajeja ja niiden elinympäristöjä, jotka direktiiveissä on määritelty suojeltaviksi.

Lintudirektiivi koskee luonnonvaraisia lintuja Euroopan alueella. Lintudirektiivin tavoitteena on luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelu ja hoitaminen. Direktiivissä on myös säännökset lintulajien hyödyntämisestä. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet artiklassa määrätyillä suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien direktiivin vastaisten häiriöiden estämiseksi. Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilauminen sekä huonontuminen. Lintudirektiiviä ei ole muutettu vuoden 2010 jälkeen. Sen tulkinnasta on annettu tämänkin jälkeen muutamia uusia ratkaisuja. Suurin osa unionin tuomioistuimen ratkaisuksista koskee lintudirektiivin 4 artiklan tulkintaa.

Luontodirektiivin tavoitteena on sen 2 artiklan mukaan edistää EU:n jäsenvaltioiden alueella luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppisiä ja luonnonvaraista eläimistöä sekä kasvistoa. Toimenpiteillä pyritään varmistamaan luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen. Direktiivin tavoitteisiin kuuluu myös taloudellisten, sosiaalisten sekä sivistyksellisten vaatimusten ja alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen.

Luontodirektiivi voidaan jakaa kahteen osaan, joista ensimmäinen on luontotyyppien sekä lajien elinympäristön suojelu (3–11 artikla) ja toinen lajien suojelu (12–16 artikla).¹⁰⁹ Luontotyyppien ja lajien elinympäristön suojelua koskevista säännöksistä luontodirektiivin 6 artikla on keskeisin. Sen 1 kohdassa veloitetaan toteuttamaan tarvittavia suojelutoimenpiteitä jäsenvaltioiden alueella. Luontodirektiivin 6.2 artiklassa huomio kohdistuu luontotyyppien heikentymisen ja lajeja koskevien merkittävien häiriöiden estämiseen. Artiklan 3 ja 4 kohdassa säännellään toimista, joita on sovellettava hankkeisiin ja suunnitelmiin, jotka ovat omiaan vaikuttamaan merkittävästi Natura-alueeseen. Luontodirektiivin 6 artiklan merkityssisältöä on täsmennetty unionin tuomioistuinkäytännössä. Myös vuoden 2010 jälkeen ratkaisuja luontodirektiivin 6 artiklan tulkinnasta on annettu paljon. Tuomioistuinratkaisujen lisäksi EU:n komission ohje luontodirektiivin 6 artiklan tulkinnasta toimii tulkinnan apuna, vaikkei velvoittavana sellaisena.¹¹⁰

109 KOM (2018) 7621, lopull., s. 7.

110 KOM (2018) 7621, lopull.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut

Heikentämiskielto Natura 2000 -alueilla

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) oikeuskäytäntö on osaltaan olennaisesti muokannut EU-sääntelyn tulkintaa myös luonnonsuojelun osalta.¹¹¹ Luontodirektiivin 6.2 artiklan mukaan jäsenvaltion on toteutettava tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen ja lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi. Tapauksessa C-399/14 tuomioistuin kuitenkin huomautti, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa säännöstä soveltaessaan. Ratkaisun mukaan toiminta on luontodirektiivin 6.2 artiklan mukaista silloin, kun taataan se, ettei toiminnalla aiheuteta minkäänlaista häiriötä, joka on omiaan vaikuttamaan merkittävästi luontodirektiivin tavoitteisiin ja erityisesti sen suojelutavoitteisiin.¹¹² Jäsenvaltioiden on siis taattava se, ettei häiriötä tai heikentymistä tapahdu erilaisia toimenpiteitä toteuttaessa.¹¹³ On myös huomattava, että heikentymisen arvioinnissa on toteutettava samoja kriteereitä ja menetelmiä kuin luontodirektiivin 6.3 artiklan soveltamistilanteissakin.¹¹⁴

Myös tapauksessa C-404/09 oli kyse heikentämiskiellon soveltamisesta. Tapauksessa jäsenvaltio oli myöntänyt luvat erityissuojelualueeksi luokitellulle alueelle sijoittuville avokaiвокsille asettamatta lupien myöntämisen edellytykseksi asianmukaisen arvioinnin suorittamista. Jäsenvaltio ei myöskään ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä alueen suojeluarvoille aiheutuvien merkittävien häiriöiden estämiseksi. Unionin tuomioistuin linjasi tapauksessa, ettei syy-seuraussuhdetta toimenpiteen ja lajille aiheutuneen merkittävän häiriön välillä tarvitse osoittaa luontodirektiivin 6.2 artiklan noudattamatta jättämiseksi. Koska luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohdalla pyritään takaamaan sama suojelutaso, riittää, jos komissio osoittaa, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että toimenpide aiheuttaa merkittäviä häiriöitä kyseiselle lajille.¹¹⁵

Tapauksessa C-293/17¹¹⁶ oli taas kyse Alankomaissa 162:sta Natura 2000 -suojelualueesta, joista 118:lla oli liiallisten typpilaskeutumien ongelma, jonka pääasiallinen kansallinen päästölähde oli karjankasvatus. Ongelman ratkaisemiseksi laadittiin kansallinen ohjelma, jonka tavoitteena oli suojella sekä tarvittaessa ennallistaa alueita. Tapauksen eräs ennakkoratkaisukysymys käsitteli sitä, että ovatko kansallisessa lainsäädännössä käyttöön otetut toimenpiteet, jotka sisältävät typpilaskeumia tuottavien maatalousyritysten seuranta- ja valvontamenettelyjä ja mahdollisuuden määrätä seuraamuksia, jotka voivat johtaa jopa mainittujen yritysten sulkemiseen, riittäviä tämän säännöksen noudattamiseksi. EUTI viittasi aiempaan ratkaisuunsa C-418/04¹¹⁷, jossa se katsoi, että kansallisessa lainsäädännössä, joka sisältää toimivaltaisia viranomaisia koskevia toimintasääntöjä, jotka ovat luonteeltaan pelkästään reaktiivisia eivätkä myös ehkäiseviä, ei oteta huomioon luontodirektiivin 6.2 artiklasta johtuvien velvollisuuksien laajuutta. Käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan lainsäädännön mukaan viranomaiset pystyvät kuitenkin asettamaan sekä ehkäiseviä että korjaavia toimenpiteitä. Lainsäädäntö sisälsi myös pakkotoimenpi-

111 Tässä luvussa käsitellään Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä vain siltä osin, kuin sitä ei ole käsitelty jo vuonna 2010 ilmestyneessä LSL:n toimivuusarvioinnissa. Näin ollen ennen vuotta 2010 julkaistuja unionin tuomioistuimen ratkaisuja ei tässä raportissa käsitellä lainkaan. Käsitteilyyn myös tulevat ainoastaan ne ratkaisut, jotka jollain tavalla ovat merkityksellisiä LSL:n toimivuuden tai tulkinnan kannalta.

112 Asia C-399/14, Grüne Liga Sachsen ym., EU:C:2016:10, kohdat 40 ja 41.

113 KOM (2018) 7621, lopull., s. 30. Komission tulkintaohjeen mukaan ratkaisun oikeusohje voidaan ulottaa koskemaan häiriöiden aiheuttamisen lisäksi myös heikentymistä.

114 Asia 399/14, Grüne Liga Sachsen ym., kohta 54.

115 Asia C-404/09, komissio v. Espanja, EU:C:2011:768, kohta 142.

116 Yhdistetyt asiat C-293/17 ja C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu, EU:C:2018:882, ks. erityisesti kohdat 134–135.

117 Asia C-418/04, komissio v. Irlanti, EU:C:2007:780

teitä koskevan toimivallan, joka sisälsi myös mahdollisuuden toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä. Siten EUTI:n mukaan tällainen lainsäädäntö on, jos se mahdollistaa tiettyjen kyseisiin toimintoihin liittyvien riskien toteutumisen estämisen, luontodirektiivin 6.2 artiklassa tarkoitettu tarpeellinen toimenpide.

Unionin tuomioistuin on myös tapauksissaan tulkinnut sitä, milloin luontodirektiivin 6.2 artiklaa on sovellettava 6.3 artiklan sijasta. Tapauksessa C-399/14 tuomioistuin katsoi, että siitä huolimatta, että hankkeelle on annettu lupa ennen kuin luontodirektiivissä säädettyä suojelujärjestelmää on alettu soveltaa kyseessä olevaan alueeseen, ja että näin ollen tällaista hanketta eivät koske luontodirektiivin 6.3 artiklassa vahvistetut säännöt arviointimenettelystä, hankkeen toteuttaminen kuuluu kuitenkin direktiivin 6.2 artiklan soveltamisalaan.¹¹⁸ Näin ollen direktiivin 6.2 artiklaa sovelletaan myös sellaisiin hankkeisiin tai suunnitelmiin, jotka on hyväksytty ennen kuin tapaukseen voitiin soveltaa direktiivin 6.3 artiklaa. Tapauksessa C-504/14 tuomioistuin myös linjasi, ettei luontodirektiivin 6.3 artiklaa sovelleta toimiin, jotka on toteutettu luvatta, vaikka ne olisivatkin sitä edellyttäneet.¹¹⁹ Tällaisissa toimissa on huomioitava luontodirektiivin 6.2 artikla ja sen asettamat seuraamukset.

Vaikutusten arviointi Natura 2000 -alueilla

Luontodirektiivin 6.3 artiklassa säännellään arviointimenettelystä, jota on sovellettava sellaisiin hankkeisiin tai suunnitelmiin, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa Natura 2000 -alueeseen. EUTI on määritellyt 6.3 artiklan tulkintaa lukuisissa tapauksissaan. Tapauksessa C-2/10 tuomioistuin on myös todennut, että luontodirektiivin 6.3 artikla ei estä toteuttamasta kansallisesti tiukempia suojelutoimenpiteitä.¹²⁰

EUTI on tapauksillaan ottanut kantaa siihen, milloin 6.3 artiklan mukainen arviointi on tehtävä ja milloin lupa voidaan arvioinnin jälkeen myöntää. Luontodirektiivin 6.3 artiklan mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat antaa hyväksyntänsä suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, ettei se vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Tapauksellaan C-258/11 EUTI selvensi koskemattomuuden käsitteen tulkintatapoja. Tuomioistuimen mukaan luontodirektiivin 6.3 artiklaa on tulkittava siten, että suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen, vaikuttaa kyseisen alueen koskemattomuuteen, jos se voi estää asianomaisen alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävän säilyttämisen, jotka liittyvät sellaisen ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin esiintymiseen, jonka suojelutavoite on oikeuttanut asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitettulla tavalla.¹²¹ Tämän arvioimiseksi on sovellettava ennalta varautumisen periaatetta.

EUTI on tapauksissaan myös korostanut sitä, että Natura 2000 -alueen ulkopuoliset hankkeet on otettava huomioon, mikäli ne ovat omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi. Tapauksessa C-142/16 hanke sijaitsi huomattavan matkan päässä Natura-alueen ulkopuolella. Tapauksessa tuomioistuin korosti, ettei hankkeen sijainti vaikuta 6.3 artiklan soveltamiseen. Lisäksi tuomioistuin painotti myös välillisten vaikutusten huomioimista säännöksen soveltamisessa. Kyseessä olevat vesistövaikutukset saattoivat välillisesti vaikuttaa Natura-alueen suojeluarvoihin. Tuomioistuimen mukaan arvioinnin yhteydessä on myös otettava huomioon kaikki muutkin hankkeet, jotka yhdessä sen hankkeen kanssa, jota varten lupa on pyydetty, ovat omiaan vaikuttamaan merkittävästi kyseisen direktiivin tavoitteisiin, vaikka ne edeltäisivät luontodirektiivin täytäntöönpanopäivää.¹²²

118 Asia C-399/14, Grüne Liga Sachsen ym., kohta 33.

119 Asia C-504/14, komissio v. Kreikka, EU:C:2016:847

120 Asia C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura, EU:C:2011:502, kohta 58.

121 Asia C-258/11, Sweetman ym., EU:C:2013:220, kohta 48.

122 Asia C-142/16, komissio v. Saksa, EU:C:2017:301, kohta 61.

Unionin tuomioistuin on tapauksillaan ottanut kantaa luontodirektiivin 6.3 artiklan sanamuodon tulkintaan. Tapauksessa C-461/17 EUTI vastasi jäsenvaltion ennakkoratkaisukysymykseen, joka koski luontodirektiivin 6.3 artiklan tulkintaa. Jäsenvaltio tiedusteli sitä, että onko rakennusvaiheen yksityiskohdista mahdollista päättää vasta luvan saamisen jälkeen tehtävässä päätöksessä, ja jos on, voiko toimivaltainen viranomainen sallia myönnetyn rakennusluvan yhteydessä, että hankkeen toteuttaja päättää tällaisista seikoista yksipuolisella päätöksellä ja että niistä pelkästään ilmoitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle eivätkä ne edellytä viranomaisen hyväksyntää. Unionin tuomioistuimen mukaan luontodirektiivin 6.3 artiklan sanamuodon mukaisesti nämä velvoitteet eivät kuulu hankkeen toteuttajalle, vaikka tämä olisi – kuten käsiteltävässä asiassa – viranomainen, vaan toimivaltaiselle viranomaiselle eli sille, jonka jäsenvaltiot ovat nimenneet direktiiviin perustuvien tehtävien suorittamiseksi. Tästä seuraa, että kyseisessä säännöksessä edellytetään, että ennen asianomaisen luvan myöntämistä toimivaltainen viranomainen luetteloi ja arvioi suunnitelman tai hankkeen kaikki näkökohdat, jotka voivat vaikuttaa suojellun alueen suojelutavoitteisiin.¹²³

Hanke tai suunnitelma

Luontodirektiivissä ei ole määritelty hankkeen käsitettä erikseen. Ratkaisuissa onkin usein viitattu ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (2011/92/EU, YVA-direktiivi)¹²⁴ 1.2 artiklaan, jossa käsite on erikseen määritelty.¹²⁵ Hankkeella tarkoitetaan direktiivin mukaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista, kuten maaperän luonnonvarojen hyödyntämistä. Viimeaikainen oikeuskäytäntö on kuitenkin laajentanut luontodirektiivin hankkeen määritelmää siitä, miten se on YVA-direktiivissä määritelty. Yhdistetyissä asioissa C-293/17 ja C-294/17 tuomioistuin lausui, että luontodirektiivin 6.3 artiklaa on tulkittava siten, että karjan laiduntaminen ja lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle lähellä Natura 2000 -alueita voidaan katsoa kyseisessä säännöksessä tarkoitetuksi ”hankkeeksi”, vaikka niitä ei hankkeiksi katsottaisi YVA-direktiivin mukaan.¹²⁶ Olennaista on pohtia sitä, että saattaako kyseinen toiminta vaikuttaa merkittävästi suojeltuun alueeseen.

EUTI:n käytännössä on myös tulkittu sitä, mikä olisi katsottavissa luontodirektiivin 6.3 artiklassa tarkoitetuksi suunnitelmaksi. Tapauksessa C-567/10 tuomioistuin totesi, että säännöksiä, joilla rajataan direktiivin soveltamisalaa, ja erityisesti säännöksiä, joissa määritellään, mitä toimia direktiivi koskee, on tulkittava laajasti.¹²⁷ Esimerkiksi tapauksessa C-441/17 oli tulkittava artiklan ensimmäistä kohtaa laajasti. Tapauksessa Puola ei ollut noudattanut 6.3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on hyväksynyt Białowieżan metsänhoitoalueen metsänhoitosuunnitelman liitteen varmistamatta, ettei kyseinen liite vaikuta yhteisön tärkeänä pitämän alueen ja erityisen suojelun alueen koskemattomuuteen. Metsänhoitosuunnitelman liite oli täten katsottavissa artiklan mukaisesti suunnitelmaksi.¹²⁸

Asianmukainen arviointi

Unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat selventäneet luontodirektiivin 6.3 kohdassa tarkoitettua asianmukaisen arvioinnin merkityssisältöä. Arviointia ei voida pitää

123 Asia C-461/17, Holohan ym., EU:C:2018:883, kohdat 44–45.

124 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (kodifikaatio) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1–21).

125 Ks. esim. asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging, EU:C: 2004:482

126 Yhdistetyt asiat C-293/17 ja C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu

127 Asia C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles ym., EU:C:2012:159, kohta 37.

128 Asia C-441/17, komissio v. Puola, EU:C:2018:255

asianmukaisena, jos asianomaisen alueen luontotyyppijä sekä lajeja koskevat tiedot puuttuvat tai ne eivät ole luotettavia eivätkä ajantasaisia.¹²⁹ Arviointi tulee myös dokumentoida riittävän yksityiskohtaisesti, jotta asianmukainen toteutus voidaan tarkistaa.¹³⁰ Arviointi on myös perusteltava.

Tapauksessa C-461/17 EUTI totesi, että luontodirektiivin 6.3 artiklaa on tulkittava siten, että kun toimivaltainen viranomaisena hylkää tieteellisen asiantuntijalausnon päätelmät, joissa suositellaan lisätietojen hankkimista, ”asianmukaisessa arvioinnissa” on esitettävä nimenomaiset ja yksityiskohtaiset perustelut, jotka ovat omiaan hälventämään kaiken perustellun tieteellisen epäilyn suunniteltujen töiden vaikutuksista asianomaiseen alueeseen.¹³¹ Monessa vaiheessa toteutettava seuranta ei voi myöskään riittää takaamaan sitä, että luontodirektiivin 6.3 artiklassa säädettyä velvollisuutta noudatetaan. Tämän vuoksi tapauksessa C-142/16 katsottiin, ettei Saksa ollut Moorburgin hiilivoimalan rakentamista hyväksyessään tehnyt asianmukaista ja täysimääräistä ympäristövaikutusten arviointia.¹³² Saksa pyrki estämään voimalasta aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia muun muassa rakentamalla voimalaitoksen läheisyyteen kalatien. Kalatien tehokkuudesta ei kuitenkaan voitu saada tietoa ennen kuin vasta usean vuoden seurannan jälkeen.

Lieventävät toimenpiteet

Lieventävät toimenpiteet on erotettava korvaavista toimenpiteistä. Lieventäviä toimenpiteitä voidaan ottaa tietyin ehdoin huomioon 6.3 artiklan mukaisessa arvioinnissa.¹³³ Korvaavista toimenpiteistä taas säännellään samaisen artiklan 4 kohdassa. EUTI on pyrkinyt selventämään eroa lieventävien ja korvaavien toimenpiteiden välillä. Tapauksessa C-164/17 oli kyse erityiselle suojelualueelle sijoittuvasta tuulipuiston rakennushankkeesta.¹³⁴ Aluetta oli suojeltava, sillä alue oli sinisuohaukan elinympäristöä. Rakennushankkeen vuoksi lajin elinympäristöjen tietyt osat eivät enää väliaikaisesti tai lopullisesti soveltuneet lajin elinympäristöksi. Hankkeeseen oli liitetty käyttösuunnitelma, joka sisälsi toimenpiteitä, joilla haitallisia vaikutuksia pyrittiin torjumaan. Toimenpiteillä pyrittiin varmistamaan hankkeen vaikutusten asianmukaisen arvioinnin jälkeen ja hankkeen keston aikana, ettei lajin elinympäristöjä supisteta, ja niitä voitaisiin jopa kasvattaa. Koska hanke kuitenkin vaikutti siten, etteivät alueen tietyt osat enää voineet soveltua lajin elinympäristöksi joko väliaikaisesti tai lopullisesti, tuomioistuimien linjasi, ettei kyseisiä toimenpiteitä voida ottaa huomioon 6.3 artiklan mukaisessa arvioinnissa, vaan toimenpiteet kuuluvat mahdollisesti 6.4 artiklan soveltamisalaan.

Myös yhdistetyissä asioissa C-387/15 sekä C-388/15 EUTI käsitteli sitä, mitkä toimenpiteet voidaan ottaa huomioon luontodirektiivin 6.3 artiklan mukaisesti lieventävinä toimenpiteinä ja milloin toimenpiteet on luokiteltava 6.4 artiklan mukaisiksi korvaaviksi toimenpiteiksi.¹³⁵ Tapauksessa oli kyse hankkeesta, joka toteutuessaan aiheuttaisi kielteisiä vaikutuksia kyseessä olevaan Natura 2000 -alueeseen. Alueelle oli suunnitteilla kehittämistoimenpiteitä, jotka oli kuitenkin mahdollista saattaa päätökseen vasta myöhemmin, kun alueen koskemattomuuteen mahdollisesti aiheutuvan vaikutuksen merkittävyyttä oli arvioitu. Tuomioistuimien totesi, ettei tällaisia toimenpiteitä voida ottaa huomioon arvioinnin yhteydessä. Kyseiset toimenpiteet voidaan tarvittaessa luokitella kyseisen artiklan 4 kohdassa tarkoitetuiksi ”korvaaviksi toimenpiteiksi” vain siinä tapauksessa, että siinä säädetty edellytykset täyttyvät.

129 Asia C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym., EU:C:2012:560, kohta 115.

130 Asia C-404/09, komissio v. Espanja, kohdat 103-108 sekä asia C-441/17 komissio v. Puola, kohdat 134-144.

131 Asia C-461/17, Holohan ym., kohta 52.

132 Asia C-142/16, komissio v. Saksa, kohta 43.

133 Luontodirektiivin 6.3 artiklan sanamuodossa ei kuitenkaan viitata lieventäviin toimenpiteisiin.

134 Asia C-164/17, Grace ja Sweetman, EU:C:2018:593

135 Yhdistetyt asiat C-387/15-388/15, Orleans ym., EU:C:2016:583

Samankaltainen tapaus oli myös C-521/12, jossa tuomioistuin totesi, ettei suunniteltuja suojelutoimenpiteitä, joilla pyrittiin korvaamaan haitalliset vaikutukset Natura 2000 -alueeseen, voitu ottaa huomioon mainitun hankkeen vaikutusten arvioinnissa.¹³⁶ Toimenpiteillä ei pyritty välttämään tai vähentämään merkittäviä haitallisia vaikutuksia, joita aiheutuu suoraan tälle luontotyypille moottoritien linjasta koskevasta hankkeesta, vaan niillä pyrittiin korvaamaan nämä vaikutukset jälkeensä. Näin ollen niillä ei voitu taata, ettei hanke vaikuta mainitun alueen koskemattomuuteen luontodirektiivin 6.3 artiklassa tarkoitettulla tavalla. On myös huomattava, ettei selvitysvaiheessa ole EUTI:n ratkaisun C-323/17 mukaan vielä asianmukaista ottaa huomioon lieventäviä toimenpiteitä, joilla pyritään välttämään kyseisen suunnitelman tai hankkeen haitalliset vaikutukset asianomaiseen alueeseen tai vähentämään niitä.¹³⁷ Näin ollen lieventäviä toimenpiteitä ei voida ottaa huomioon silloin, kun harkitaan sitä, onko Natura-arviointi ylipäättään tarpeen.

Poikkeaminen Natura 2000 -suojelusta

Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelusta voidaan poiketa luontodirektiivin 6.4 artiklan mukaisesti huolimatta 3 kohdan mukaisen vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta, jos suunnitelma tai hanke on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, silloin, kun vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole näköpiirissä. Tällöin jäsenvaltion on kuitenkin huolehdittava korvaavien toimenpiteiden toteuttamisesta luontodirektiivin mukaisesti.

EUTI on pyrkinyt selventämään oikeuskäytännössään sitä, milloin suojelusta poikkeamisen perusteet täyttyvät. Ensinnäkin on tutkittava, onko suunnitelmalle tai hankkeelle olemassa vaihtoehtoisia ratkaisuja. Pelkät toimenpiteiden taloudelliset kustannukset eivät voi olla ratkaiseva tekijä vaihtoehtoisten ratkaisujen valinnassa.¹³⁸ Näin ollen hankkeen vaihtoehtoja ei voi jättää tutkimatta taloudellisten syiden vuoksi. Jos vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole näköpiirissä, voidaan ryhtyä selvittämään sitä, onko hankkeen tai suunnitelman toteutus kuitenkin tarpeen erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. EUTI alleviivasi tapauksessa C-182/10, että luontodirektiivin 6.4 artiklassa tarkoitettun edun on oltava sekä ”yleinen” että ”erittäin tärkeä”, joten sen on oltava verrattavissa luontodirektiivin tavoitteena olevaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeluun.¹³⁹

Erittäin tärkeiksi yleisen edun kannalta pakottaviksi syiksi on EUTI katsonut muun muassa kastelun sekä juomaveden toimittamisen. Tapauksessa C-43/10 tuomioistuin katsoi, että juomaveden toimittaminen kuuluu ihmisen terveyteen liittyviin pakottaviin syihin. Kastelu ei kuitenkaan tuomioistuimen perusteluiden mukaan voi lähtökohtaisesti kuulua ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin näkökohtiin, mutta voisi tietyissä olosuhteissa olla oikeutettua sen perusteella, että sillä on ensisijaisen tärkeitä suotuisia vaikutuksia ympäristöön tietyissä olosuhteissa.¹⁴⁰ Tapauksessa C-182/10 tuomioistuin katsoi, ettei erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy voi lähtökohtaisesti olla hallinnollisen keskuksen sijoituspaikaksi tarkoitettun infrastruktuurin rakentaminen itsessään. Tällaiset hankkeet voisivat kuitenkin olla yksityisestä luonteestaan huolimatta erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia sekä laatunsa että taloudellisen ja sosiaalisen asiayhteytensä puolesta.¹⁴¹

136 Asia C-521/12, Briels ym., EU:C:2014:330, kohdat 29–31.

137 Asia C-323/17, People Over Wind ja Sweetman, EU:C:2018:244, kohta 40.

138 Asia C-399/14, Grüne Liga Sachsen ym., kohta 77.

139 Asia C-182/10, Solvay ym., EU:C:2012:82, kohdat 75–78.

140 Asia C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ym., kohdat 122–128.

141 Asia C-182/10, Solvay ym., kohdat 76–79.

Luonnonsuojelulain kehitys

Luonnonsuojelulain muutokset vuoden 2010 jälkeen

Luonnonsuojelulaille on Suomessa implementoitu EU:n luontodirektiivi ja lintudirektiivi, sekä ympäristövastuudirektiivi (2004/34/EY)¹⁴² joiltain osin. Direktiiveissä tarkoitettujen eläinten tahallinen tappaminen, pyydystäminen, häiritseminen erityisesti pesinnän aikana ja kaupallinen käyttö on kielletty. Osa direktiivien vaatimuksista onkin tuotu kansallisesti voimaan metsästyslailla (615/1993). Myös tiettyjen kasvien hävittäminen, kerääminen sekä kaupallinen käyttö on kielletty. Selvimät direktiivien mukaiset instrumentit LSL:ssa ovat tiettyjen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämisen kieltäminen (49 §) ja Natura 2000 -verkosto (10 luku).

Luonnonsuojelulakiin on tehty joitakin muutoksia sen viimeisimmän toimivuusarvioinnin jälkeen. Iso osa muutoksista liittyy siihen, että 2010 perustetut ELY-keskukset tulivat luonnonsuojelun pääviranomaiseksi alueellisten ympäristökeskusten sijasta. Muutoksia on myös tehty muista syistä. Lakia on päivitetty esimerkiksi vastaamaan muuttuneita käsitteitä luonto- ja lintudirektiivissä. Lisäksi lailla on paremmin pyritty implementoimaan YVA-direktiivin vaatimuksia. Lain muutoksenhakua koskeviin säännöksiin on sisällytetty nykyiset KHO:n valituslupaa koskevat vaatimukset. Myös lain sisäisiä viittauksia on jouduttu päivittämään. LSL ei toimi tyhjiössä ja sitä sovelletaan samanaikaisesti muun ympäristösääntelyn kanssa. LSL:iin lisättiin tästä syystä viittauksia myös muuhun ympäristösääntelyyn kuten YSL:iin, MRL:iin, kaivoslakiin ja geenitekniikkalakiin (377/1995). Lisäksi lakiin on lisätty uudet 72 a ja b §:t, joissa säädetään lain mukaisten poikkeamislupien yhteyksistä muiden ympäristölakien lupamenettelyihin.

Luonnonsuojelulaissa on täsmennetty myös EU:n asettamia vaatimuksia luonnonsuojelulle. Selvimmin tämä näkyy lain 10 luvussa. Myös Natura 2000 -verkostoa koskevaa sääntelyä on muutettu pariin otteeseen. LSL 10 lukuun on myös lisätty useampia uusia pykäläitä. LSL 64 §:n sanamuotoja on päivitetty vastaamaan EU:ssa käytettyä terminologiaa ja Natura 2000 -alueen määrittämisen sääntöjä on täsmennetty. Lakiin on myös lisätty uusi 64 a §, jonka mukaan verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. LSL 65 §:ään on päivitetty viranomaiset ja sen lisäksi muutettu velvoittavammaksi hankkeiden ja suunnitelmien arviointia koskevia säännöksiä. Samassa yhteydessä menettelyä yksinkertaistettiin Natura-arviointimenettelyyn liittyvän lausunnotmenettelyn osalta. Muutokset perustuivat pitkälti YVA-direktiivin implementoimiseen. Lukuun lisättiin myös 65 a, b ja c §:t, joissa säädettiin keskeyttämis- ja ilmoitusvelvollisuudesta, ilmoitusvelvollisuudesta ja toimenpiteiden kieltämisestä ja rajoittamisesta, jos LSL 64 a §:n mukainen kielletty seuraus tai uhka sellaisesta aiheutuu. LSL 66 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston on hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Toimenpiteiden kustannuksista vastaa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Kustannusvastuuta voidaan kohtuullistaa ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena oleva yleisen edun kannalta pakottava syy. LSL 68 §:ään lisättiin uusi 2 momentti, jossa säädetään, että aluekohtaisten suojelutavoitteiden pe-

142 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56–75).

rusteet sisältyvät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin. Lisäksi 2 momentissa luetellaan toimenpiteitä, joita toimivaltaisten viranomaisten tulee tehdä suojelutavoitteita vastaavan suojelun toimeenpanemiseksi. LSL 69 §:ään lisättiin viittaus 66 §:n uuteen 4 momenttiin ja ympäristöministeriön velvoitteeseen ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joita valtioneuvoston päätös edellyttää ministeriön toimialalla.

Luonnonsuojelulakiin on tehty myös teknisluontoisia muutoksia, joiden tarkoituksena ei ole muuttaa olennaisesti säännösten oikeussisältöä. Esimerkiksi sen LSL 14 §:n rauhoitussäännösten poikkeuksissa aiemmin sallittu onkiminen ja pilkkiminen on muutettu kalastuslain (379/2015) 7 §:ssä säädetyiksi yleiskalastusoikeuksien mukaiseksi kalastamiseksi. LSL 25 §:ssä on myös lisätty velvollisuus tallentaa tieto alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta sopimisesta kiinteistötietojärjestelmään. Samanlainen vaatimus on kirjattu myös luonnonsuojelualueen rauhoituksen lakauttamista koskevaan LSL 27 §:ään. Rakenteellisesti LSL:iin ei ole juurikaan tehty muutoksia eikä sen soveltamisalaa ole laajennettu. Muutokset ovat pääosin lisätty olemassa olevan sääntelykehikon täsmentämiseksi.

5.2.2

Luonnonsuojelulaki oikeuskäytännössä

Natura 2000 -sääntely

Luonnonsuojelulain tulkinnasta on tehty KHO:ssa useampi vuosikirjaratkaisu vuoden 2010 toimivuusarvion jälkeen.¹⁴³ LSL 10 lukua on käsitelty paljon KHO:n vuosikirjaratkaisuissa. Asiassa KHO 2020:3 ELY-keskus oli hylännyt yhdistysten LSL:n nojalla tekemän hallintopakohakemuksen Natura-alueelle Oulujärven saaret ja ranta-alueet suunnitteleminen metsänhakkuiden kieltämiseksi. KHO totesi, että Natura-arviointia koskevan velvollisuuden edellytyksenä ei ollut, että toimenpiteet kohdistuisivat Natura-alueen suojelun perusteena olevan ensisijaisesti suojellun luontotyyppin boreaaliset luonnonmetsät alueelle. Natura-arvioinnin tarveharkinnan kannalta merkitystä oli hakkuiden kohdentumisen lisäksi hakkuiden laajuudella sekä myös luontotyyppin edustavuudella, hakkuiden etäisyydellä luontotyyppistä ja hakkuiden toteuttamistavalla. Nämä tiedot eivät olleet käyneet kaikilta osin ilmi metsänkäyttöilmoituksista. Natura-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmassa suojelun perusteena olevista luontotyypeistä ja niiden säilyttäminen, lisääminen tai parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä esitetyt tiedot tuli ottaa huomioon Natura-arvioinnin tarveharkinnassa. Alueen hoito- ja käyttösuunnitelma ei kuitenkaan sisältänyt sellaisia tietoja suunniteltujen metsänhakkuiden vaikutuksista, joiden perusteella olisi voitu todeta, ettei arviointi ollut tarpeen. Asianmukainen arviointi ja sitä varten tarvittavien tietojen kokoaminen tapahtuu LSL 65 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä. Kun olemassa olevien tietojen perusteella ei ollut voitu sulkea pois sitä, että metsänhakuut vaikuttavat merkittävästi Natura 2000 -alueen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin, ELY-keskuksen olisi tullut kieltää hakuut, kunnes Natura-arviointi on suoritettu.

Asia KHO 2018:151 liittyi suurimmaksi osaksi MRL:n tulkintaan, mutta asiassa KHO linjasi, että yleiskaavassa asuinrakentamiseen osoitettujen alueiden läheisyyteen sijoittuvat osat olivat erityisen tärkeitä ruokailu- ja levähdysalueita usealle Natura 2000 -alueen suojelun perusteena olevalle lajille. Rakennuksista ja niiden käytöstä aiheutui rakentamisalueen ulkopuolelle ulottuva häiriövaikutus. Lähellä oleva peltoalue oli välittömässä yhteydessä Natura-alueeseen, ja ne muodostivat usean Natura-alueen suojelun perusteena olevan lajin osalta yhden ekologisen kokonaisuuden. Peltoalueelle kohdistuvat vaikutukset heijastuivat siten myös Natura-alueelle,

¹⁴³ Tässä luvussa käsitellään KHO:n oikeuskäytäntöä vain siltä osin, kuin sitä ei ole käsitelty jo vuonna 2010 ilmestyneessä LSL:n toimivuusarvioinnissa. Näin ollen ennen vuotta 2010 julkaistuja ratkaisuja ei tässä raportissa käsitellä lainkaan.

minkä vuoksi peltoalueelle kohdistuvat vaikutukset oli tullut arvioida vastaavalla tavalla kuin Natura-alueelle kohdistuvat vaikutukset. Yleiskaavaan liittyvässä Natura-arvioinnissa peltoalueelle rakentamisen kielteisiin vaikutuksiin oli mainittu lukeutuvan peltoalueen pieneneminen, alueen maisemallinen sulkeutuminen sekä rakentamisesta aiheutuva häiriö. Arvioinnissa käytetyt lintujen parimäärätiedot perustuivat Natura-tietolomakkeeseen, sen päivitystietoihin sekä linnustoseurantatietojen koontijulkaisuun. Arvioinnissa ei ollut kuitenkaan ilmoitettu lajikohtaisia tietoja vaikutusalueilla esiintyvien lintujen määrään eikä kiinnitetty huomiota siihen, millä tavoin rakentamisen tehokkuus ja toteutustapa vaikuttivat lajikohtaiseen häiriövaikutusalueen laajuuteen. Kaavaan liittyvää Natura-arviointia ei siis voitu kaikilta osin pitää asianmukaisena, eivätkä siinä esitetyt johtopäätökset merkittävien haitallisten vaikutusten toteutumatta jäämisestä perustuneet sellaisiin täydellisiin, täsmällisiin ja lopullisiin päätelmiin, joilla voidaan hälventää kaikenlainen tieteellinen epäily suunnittelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista. Koska kaavaratkaisun mahdollisia heikentäviä vaikutuksia ei ollut riittävästi poissuljettu, oli olemassa vaara, että uudet rakentamisalueet merkittävästi heikentävät suojelun perusteena olevia luonnonarvoja alueella.

Asiassa KHO 2018:49 kunta oli hyväksynyt osayleiskaavan, joka yhdessä toisen kunnan samanaikaisesti hyväksymän osayleiskaavan kanssa mahdollisti kiinteän tieyhteyden rakentamisen mantereelta toisen kunnan alueella sijaitsevaan saareen. Tieyhteys sijoittui luonnonsuojelullisesti tärkeälle alueelle, jonka läheisyydessä oli useita Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjä alueita. Tämän vuoksi kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa oli kaavan sisältövaatimusten lisäksi varmistettava, ettei kaavaratkaisun mahdollistamasta maankäytöstä aiheutunut kiellettyä Natura 2000 -alueiden suojelun perusteena olevien luonnonarvojen merkittävää heikentymistä. Kaavaa laadittaessa tehdyistä Natura 2000 -vaikutusarvioinnista ja ympäristöministeriön antamasta LSL 65 §:n (255/2017) mukaisesta lausunnosta kävi riittävän luotettavasti ilmi, että kaavalla sallittu maankäyttö oli toteutettavissa aiheuttamatta kiellettyä merkittävää heikentymistä, mikäli arvioinnissa ja lausunnossa edellytetyt lieventämistoimenpiteet toteutetaan. Kaavassa osoitetun tieyhteyden toteuttaminen edellytti lisäksi ainakin maantielain (503/2005) mukaisten yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymistä sekä vesilain mukaista lupaa tiepenkereen ja siltojen rakentamiseen. Mainittuja päätöksiä aikanaan tehtäessä oli varmistettava, ettei hankkeesta aiheudu LSL:ssa kiellettyjä seurauksia. Selvitysten perusteella tarvittavista lieventämistoimenpiteistä oli mahdollista sitovasti määrätä ainakin vesilain mukaisessa lupamenetelyssä. Tähän nähden oli ennakolta riittävästi varmistettu, että valituksen kohteena olevassa yleiskaavassa tarkoitettu maankäyttö oli toteutettavissa niin, että se täytti MRL 39.2 §:n 8 kohdan ja LSL 66 §:n säännökset.

Asiassa KHO 2013:143 ympäristöministeriö oli voinut LSL 52.3 §:ssä säädetyn neuvotteluvelvollisuuden estämättä lunastaa luonnonsuojelutarkoituksiin järjestäytymättömän osakaskunnan yhteisestä vesialueesta omistaman määräalan, kun neuvottelut omistajien kanssa eivät osakaskiinteistöjen suuresta määrästä johtuen olleet mahdollisia ilman huomattavia vaikeuksia. Ympäristöministeriö oli voinut lunastaa luonnonsuojelutarkoituksiin myös yksittäisen maanomistajan omistaman alueen siitä huolimatta, että LSL 68 §:ssä tarkoitettu määräaika Natura 2000 -verkoston toteuttamiseksi oli ministeriön lunastuslupaa myönnettäessä ylitetty. Kysymyksessä olevan, hallintoa sinänsä sitovan kuuden vuoden määräajan ylittäminen ei vapauttanut LSL 10 luvussa säädetyistä, Suomea sitovista Natura 2000 -verkoston toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista. Lunastuksen edellytykset määräytyivät LSL 52.1 §:n mukaan.

Asiassa KHO 2013:22 tehtyään LSL 65 §:n mukaisen arvioinnin Lapin ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue haki saman ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen kalatalouspalvelut-ryhmältä lupaa

poiketa luonnonvaraisten kalojen siirtoa koskevasta kiellosta 1 000 lohen siirtämiseksi. Myönnetty poikkeamislupa ei ollut virheellinen sillä perusteella, että saman keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue oli toiminut poikkeamisluvan hakijana ja laatinut arvioinnin, eikä myöskään siksi, että kysymys YVA-menettelyn tarpeesta kuului tuon vastuualueen ratkaistavaksi. Hankkeen suunnitteluun ja lupahakemuksen tekemiseen sekä LSL 65 §:n mukaisen arvioinnin tekemiseen oli osallistunut sama ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen palveluksessa oleva virkamies. Menettelyä ei voitu pitää hallintolain (434/2003) esteellisyyssäännösten vastaisena, kun otettiin huomioon LSL 65.1 §, jonka mukaan hankkeen toteuttajan ja suunnittelijan velvollisuus on tehdä arviointi. Kun lisäksi otettiin huomioon, että arvioinnista on pyydetty lausunto ympäristöministeriöltä ja että lupaviranomaisena on toiminut ELY-keskuksista annetun lain mukaan eriytetty elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen kalatalouspalvelut-ryhmä, ei kalatalouspalvelut-ryhmän päätös ollut muullakaan valituksessa mainitulla perusteella virheellinen.

Asiassa KHO 2010:63 Natura 2000 -verkostoon otetun alueen suojeleminen oli toteutettu perustamalla alue LSL 24.1 §:n nojalla maanomistajan hakemuksesta luonnonsuojelualueeksi. Ympäristökeskuksen ja maanomistajan väliseen sopimukseen perustuvissa rauhoitusmääräyksissä oli sallittu metsästyksen rajattuna aikana. Mainitulla rauhoitusmääräyksellä ei voitu riittävästi varmistaa sitä, ettei alueella pesiville ja siellä levähtäville muuttaville lajeille aiheutunut metsästyksestä luontodirektiivin tarkoitettua häiriötä. Luonnonsuojelualueen perustamispäätöksellä toteutettu Natura 2000 -verkoston kohteen suojeleminen ei tämän vuoksi täyttänyt luontodirektiivin vaatimuksia. Kun LSL 24.2 §:ssä säädetty vaatimus maanomistajan ja alueellisen ympäristökeskuksen välisestä sopimuksesta ei voinut syrjäyttää Suomelle luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdasta seuraavia velvoitteita, luonnonsuojelualueen perustamispäätös oli kumottava.

Kahdessa vuosikirjaratkaisussa käsiteltiin Natura 2000 -verkoston arviointi- ja lausuntomenettelyä. Asiassa KHO 2017:59 käsiteltiin turvetuotantoa, jonka kuivatusvedet johdatettiin Natura 2000 -verkostoon kuuluvaan Suomijärveen. Luvan hakijan toimittama arvio hankkeen vaikutuksista Natura-alueen luontoarvoihin ei sisältänyt sellaisia tietoja suojeluperusteena olevien lintulajien elinympäristöjen ominaispiirteistä taikka turvetuotannon aiheuttaman vesistökuormituksen tai virtaamamuutosten vaikutuksesta ominaispiirteisiin, että sitä olisi voitu pitää LSL 65.1 §:n kannalta asianmukaisena. Arvion ei voitu yksin katsoa sisältävän riittäviä tietoja edes Natura-arvioinnin tarveharkintaa varten. Kuitenkin kun lisäksi otetaan huomioon muu asiassa esitetty selvitys, voidaan saatuja tietoja pitää riittävinä Natura-arvioinnin tarveharkinnan kannalta. Kun otettiin huomioon lupahakemuksessa ja sen täydennyksessä esitetty selvitys turvetuotantoalueen vesistökuormituksesta ja turvetuotannon vähäisestä vaikutuksesta virtaamiin sekä ympäristöluvan määräaikaisuus, kohteen valintaperusteina oleviin luontoarvoihin kohdistuvien merkittävästi heikentävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä ei jäänyt järkevää epäilyä. LSL 65 §:n mukainen arviointi- ja lausuntomenettely ei siten ollut lupa-asian ratkaisemiseksi tarpeen.

Asiassa KHO 2014:37 satama sijaitsi noin viiden kilometrin päässä kaupungin keskustasta. Sataman eteläpuolella olevan salmen toisella puolella sijaitsi Natura-kohte, jonka etäisyys oli lähimmillään noin 150 metriä ja enimmillään noin 400 metriä. AVI oli vuonna 2010 myöntänyt ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettua ympäristölupa satamatoiminnan laajentamiseen ja osittaiseen muuttamiseen. Ympäristölupa oli myönnetty ilman Natura-arviointia. Asiassa oli ympäristölupapäätöksestä tehtyjen valitusten johdosta arvioitava, oliko ympäristölupapäätös Natura-arvioinnin puuttumisen vuoksi kumottava. KHO totesi muun ohella, että nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa Natura-arvioinnin tarvetta harkittaessa voidaan ottaa huomioon alueella harjoitettavien satamatoimintojen laajentamista koskevaa asemakaavahanketta varten vuonna 2001 tehty Natura-arviointi sekä sitä täydentäneet selvitykset.

Lopullisena johtopäätöksenä oli todettu, että asemakaavan mahdollistamilla toimilla ei näiltä osin todennäköisesti ole merkittävää haitallista vaikutusta Natura-kohteen luontotyypeille. Mainittua aluetta koskeva asemakaava oli sittemmin tullut lainvoimaiseksi. Päästöt eivät toiminnan painopisteen muutoksesta huolimatta etukäteen arvioiden olennaisesti lisääntyisi voimassa olevan ympäristöluvan ja asemakaavan mahdollistamaan toimintaan verrattuna. Muutoinkaan satamatoiminnasta ei katsottu aiheutuvan sellaisia todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia Natura-kohteen luontoarvoihin, että Natura-arviointikynnys pelkästään niiden johdosta olisi ylittynyt. Ympäristöluvalla sallitun toiminnan synnyttämät kuormituslisäykset ja muut vaikutukset olivat ennalta arvioiden niin vähäisiä, että merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen suojelun perusteena oleville luontoarvoille oli ennalta varautumisen periaatekin huomioon ottaen poissuljettu. LSL:n mukainen arviointi- ja lausunnotonemittely ei siten ollut kysymyksessä olevan lupa-asian ratkaisemiseksi välttämätön.

Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu

Kansallisessa oikeuskäytännössä on ollut useita tapauksia LSL 49 §:n lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin liittyen. Asiassa KHO 2019:160 käsiteltiin riittävän selvityksen laajuutta. Tapauksessa kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt tuulivoimaosayleiskaavan. Kaava-alue oli laadittujen selvitysten perusteella kokonaisuudessaan susien reviiirin ydinaluetta tai susien keskimääräistä enemmän käyttämää aluetta. Osalla kaava-alueesta ja myös osalla tuulivoimaloiden alueista oli lisäksi susien tunnettujen pesäpaikkojen aluerajauksia. KHO totesi, että susireviirit ja susien tunnettujen pesien aluerajaukset olivat saadun selvityksen perusteella pinta-alaltaan huomattavan laajoja. Tapauksessa laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella jäi huomattava epävarmuus siitä, kuinka merkittäviksi ja laaja-alaisiksi osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden alueiden rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvat haitalliset vaikutukset muun ohella susien liikkumisen ja reviiirien käytön kannalta muodostuvat. Kun lisäksi otettiin huomioon, että kysymys oli kaavasta, jota sai käyttää yleiskaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena, sekä rajalliset mahdollisuudet susien keskeisen elin- ja lisääntymisalueen huomioimista koskevien ehtojen asettamiseen lupamenettelyssä, kaavaa varten ei ollut laadittu sellaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja, joiden nojalla olisi ollut mahdollista luotettavasti arvioida sitä, oliko kaavassa osoitettujen tuulivoimaloiden alueiden toteuttaminen sovitettavissa asianmukaisesti yhteen luonnonarvojen vaalimista koskevan yleiskaavan sisältövaatimuksen kanssa. Myöskään LSL 49.1 §:ssä kiellettyjen vaikutusten aiheutumista ei ollut laadittujen selvitysten perusteella mahdollista poissulkea. Kaava ei siten perustunut MRL 9 §:n (254/2017) mukaisiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Kaupunginvaltuuston päätös oli kuntalain (365/1995) 90.2 §:ssä (1375/2007) tarkoitetulla tavalla lainvastainen.

Asiassa KHO 2017:100 ei luotettavasti selvitetty, ettei luvatta rakennettu verkko-liiteri ollut minkään lepakkolajin lisääntymispaikka. Lisäksi oli arvioitava, oliko kysymys levähdyspaikasta. Levähdyspaikan käsitettä tulkitessaan KHO linjasi, että rakennuksen purkamisen ei pohjanlepakon yleisyys ja elinvoimaisuus sekä lähistöllä olevat lajille sopivat päiväpiilot huomioon ottaen vaarantanut lajin suotuisaa suojelutasoa. Näillä perusteilla KHO katsoi, ettei valituksenalainen rakennus myöskään pohjanlepakon osalta ollut direktiivissä ja laissa tarkoitettu levähdyspaikka. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen laajuutta puolestaan arviointiin asiassa KHO 2014:13, jossa ELY-keskus oli yhtiön metsänkäyttöilmoituksen johdosta rajannut päätöksellään avohakkuun ulkopuolelle 3,7 hehtaarin suuruisen alueen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkana. Kun otettiin huomioon lainvalmisteluasiakirjoissa sekä ministeriöiden ohjeessa liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan pienialaisuudesta esitetty ja myös se, että päätöksenteko lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta

on hoidettava yhdenmukaisesti metsänomistajien tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi, ELY-keskus oli määritellesään arvioinut lisääntymis- ja levähdyspaikan tässä tapauksessa liian laajaksi.

Asiassa KHO 2016:184 ELY-keskus oli LSL 57 §:n nojalla päättänyt, että lainvoimaiseen vesitalouslupaan perustuvista ruoppaustoimista tuli luopua ruoppausluvan myöntämisen jälkeen tehtyjen selvitysten perusteella viitasammakon lisääntymis- ja levähdyspaikalle. Toimenpiteillä lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämisen kompensoimiseksi tai ruoppauksen haitallisten vaikutusten lieventämiseksi voi olla merkitystä arvioitaessa, aiheutuuko hankkeesta LSL 49.1 §:ssä kielletty seuraus. LSL 57 §:n mukaisen hallintopakkoasian yhteydessä ELY-keskus ei kuitenkaan ollut velvollinen selvittämään, millä tavoin hanketta tulisi muuttaa, eikä siten myöskään antamaan määräyksiä tällaisista toimenpiteistä.

Asiassa KHO 2015:48 ELY-keskus oli maanomistajan hakemuksesta perustanut noin 2,7 hehtaarin suuruisen luonnonsuojelualueen. Arvioitavana oli, oliko ELY-keskus luonnonsuojelualueen perustamisesta päättäessään ottanut huomioon LSL 24.1 §:ssä tarkoitetut muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat. Kun otettiin huomioon suojelualueen pienialaisuus, alueen kaavoituksen keskeneräisyys sekä alueella sijaitsevien liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen aiheuttama rajoitus kaavalliselle suunnittelulle, suojelualueen perustamisen ei katsottu vaarantavan mahdollisuuksia alueen tarkoituksenmukaiseen kaavoittamiseen siten, että suojelualueen perustamista koskeva hakemus olisi tullut yleiseen etuun liittyvien näkökohtien vuoksi hylätä.

Esimerkkejä LSL 49 §:n velvollisuuksista poikkeamisesta on useita vuosikirjaratkaisuja. Asiassa KHO 2016:140 ELY-keskus oli myöntänyt LSL 49.3 §:n mukaisen luvan poiketa lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta korttelialueen ottamiseksi asemakaavan mukaiseen käyttöön koulun rakennuspaikkana. KHO:n mukaan kaikkien luontodirektiivin edellytysten tuli täytyä, jotta poikkeus voitiin myöntää. Kaupungin esittämiä asutuksen sijoittumiseen ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen erityisesti pitkällä aikavälillä liittyviä tekijöitä voitiin pitää sellaisina objektiivisesti osoitettavissa olevina seikkoina, joiden perusteella vaihtoehtojen tyydyttävyyttä tuli arvioida. Asiassa oli esitetty riittävä selvitys siitä, että uuden koulun rakentamiseen ei ollut olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua. Kun kaikki direktiivin edellytykset täyttyivät, oli ELY-keskus voinut myöntää kaupungille hakemuksen mukaisesti poikkeamisluvan. Asiassa KHO 2013:15 ELY-keskus oli hylännyt kaupungin hakemuksen saada LSL 49.3 §:n mukainen lupa poiketa lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta rakennuksen purkamiseksi ja tontin ottamiseksi asemakaavan mukaiseen käyttöön asuinalueen korttelialueena. Vaikka lisääntymis- ja levähdyspaikan käsitteen sisältöä ei ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty, sitä koskeva suojelu on kuitenkin tarkoitettu toteutettavaksi tiukasti. Kanta, jonka mukaan ihmisen asumia rakennuksia tai rakennuksia, joissa on oleskellut ihmisiä, ei voitaisi pitää lisääntymispaikkoina, ei sovi yhteen kysymyksessä olevan sääntelyn tavoitteen eli yhteisön tärkeinä pitämien lajien tiukan suojelun kanssa. Kaikkien luontodirektiivin säädettyjen edellytysten tulee täytyä, jotta poikkeus voidaan myöntää. Kun otettiin huomioon kaupungin viranomaisen esittämät vaihtoehtoiset, rakennuksen käytön lisääntymispaikkana turvaavat ratkaisut, poikkeuksen myöntämiselle ei ollut perustetta. Asiassa KHO 2017:161 kunta oli hakenut lupaa lisääntymispaikan suojelusta poikkeamiselle vapaa-ajanasuntoalueen rakentamiseksi. Vaikka hanketta, jonka tarkoituksena oli kunnan elinvoimaisuuden säilyttäminen, voitiin sinänsä pitää erittäin tärkeän yleisen edun kannalta hyödyllisenä, ei lisääntymispaikan suojelusta poikkeamiselle ollut luontodirektiivin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaa syytä. Näin ollen lupaa suojelusta poikkeamiseen ei voitu myöntää. Arvioitaessa syyn pakottavuutta on otettava huomioon, että virkistyskäyttö- ja vapaa-ajan asumismahdollisuuksien tarjoaminen ja kehittäminen eivät kuulu kunnan välttämättömiin perustehtäviin,

vaikka tällaiset toiminnot sinänsä voivat olla kunnan elinvoimaisuuden säilymisen kannalta tärkeitä. Toiseksi, poikkeamisen tulisi olla aidosti viimeisijainen vaihtoehto. KHO katsoi, ettei hanke ollut tiettyyn paikkaan ja toteuttamistapaan sidottu, ja ettei sen toteuttaminen hakemuksessa esitetyllä tavalla olisi välttämätöntä.

Asiassa KHO 2013:173 AVI oli myöntänyt yhtiölle entisen vesilain (264/1961) mukaisen luvan voimalliseksi rakentamiseen ja käyttämiseen sekä vesistön säännöstelyyn. KHO katsoi, että LSL:n mukaisen poikkeamisluvan edellyttäminen ennen muuta viranomaispäätöstä on ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa LSL:n mukainen rauhoituksen tai suojelun sisältö ja siitä haettavan poikkeamisluvan mahdollinen sisältö sekä ratkaistavan hankkeen luonne ja viranomaisen päätösharkinnan laajuus. LSL:n noudattamisesta voitiin vesilain mukaisen lupa-asian yhteydessä sinänsä varmistua asettamalla lupamääräyksiä, joissa kielletään luvan saajaa ryhtymästä luvassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ennen kuin LSL:ssä tarkoitettu viranomaisen on myöntänyt mahdollisesti tarvittavan poikkeuksen, ja tuo päätös on saanut lainvoiman, tai vaihtoehtoisesti todennut, ettei poikkeamisen tarvetta ole. Kun lisäksi otettiin huomioon, että edellytysuhteesta LSL:n mukaisen poikkeamisasian ja vesilain mukaisen lupa-asian ratkaisemisen välillä ei ollut säädetty, LSL 53 §:ssä tarkoitetun korvausvelvollisuuden arviointiin liittyvät seikat, kysymyksessä olleen lupamenettelyn ja sitä seuranneen oikeudenkäynnin kesto sekä se, että lupahakemus oli jo tässä varsin laajassa asiassa ensi asteessa ratkaistu, LSL:n poikkeamislupaa ei ollut perusteltua pitää vesilain mukaisen hakemuksen ratkaisemisen edellytyksenä. Myöskään AVI:ssa suoritettua vesilain mukaista intressivertailua ei voitu pitää puutteellisena sillä perusteella, että mainittuja poikkeamispäätöksiä ei ollut esitetty.

Muut vuosikirjaratkaisut

Kahdessa KHO:n vuosikirjaratkaisussa käsiteltiin lajin esiintymispaikkojen suojelua petolinnun pesäpuiden osalta. Asiassa KHO 2015:124 turvetuotantoalue sijoittui 0,9–2,0 kilometrin etäisyydelle LSL 47 §:n mukaan erityisesti suojellun maakotkan kolmesta pesäpuusta. Pesien aluetta ei ollut määritelty LSL 47.3 §:n perusteella erityisesti suojeltavan lajin tärkeäksi esiintymispaikaksi. Pesäpuiden muodostamaa aluekokonaisuutta pidettiin maakotkan elinkierron ja lisääntymisen kannalta tärkeänä alueena. Turvetuotannosta aiheutuvan kokonaishäiriön arvioitiin johtavan lajin häviämiseen alueelta. Toimintaa oli tämän vuoksi pidettävä kiellettyinä rauhoitetun lajin tahallisenä häiritsemisenä. Ympäristölupahakemus oli tullut hylättyä. KHO katsoi, ettei kyseiseen maakotkan reviiriin kuuluvaan alueeseen tullut kuitenkaan soveltaa YSL 42.1 §:n 4 kohtaa, jonka mukaan toiminnasta ei saanut aiheutua erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista. Maakotkan reviiriä ja pesäpuiden muodostamaa kokonaisuutta ei pidetty sellaisenaan säännöksessä tarkoitettuina erityisinä luonnonolosuhteina. Asiassa KHO 2015:3 AVI oli myöntänyt ympäristöluvan turvetuotantoon. Päätöksen perusteluissa todettiin muun ohella, että kalasääsken pesäpuu ja sen ympäristö oli rajattu tuotantoalueen ulkopuolelle. LSL 39.2 §:ssä oli rauhoitettu asetuksessa määritellyn suuren petolinnun pesäpuu. Lainkohdan esitöiden mukaan rauhoitus merkitsi sitä, että puun kaataminen tai vahingoittaminen oli kielletty. Lainkohta oli kuitenkin sijoitettu eläinlajien suojelua koskevat rauhoitussäännökset sisältävään 39 §:ään eikä kasvilajien suojelua koskevaan 42 §:ään. Pesäpuu oli siten tarkoitus säilyttää kyseisten lintulajien suojelemiseksi eikä puun rauhoittamiseksi kasvilajin yksilönä. Pesäpuun suojeleminen oli mielekäästä vain sillä edellytyksellä, että puu oli käyttökelpoinen tuohon tarkoitukseen. KHO katsoi, että LSL 39.2 §:n tarkoituksen saavuttamiseksi mainitun pykälän 1 momentin 3 kohtaa oli perusteltua tulkita niin, että viimeksi mainitussa kohdassa tarkoitettu kielto koski myös tuotannon toiminnan harjoittamista. Kun alueen olosuhteiden lisäksi otettiin huomioon se selvitys, jota oli saatu kalasääsken elämäntavasta ja palaamisesta toistuvasti



Mustakurkku-uikku (*Podiceps auritus*) on luokiteltu erittäin uhanalaiseksi. Kuva: Riku Lumiaro.

pesimään samaan puuhun, sekä toisaalta rajalliset mahdollisuudet harjoittaa turvetuotantoa kalasääsken lisääntymisajan ulkopuolella, turvetuotannon sijoittamisesta olisi aiheutunut LSL 39.1 §:n 3 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettu seuraus.

Asiassa KHO 2015:104 yliopiston tutkimus- ja koetilan johtaja oli hakenut poikkeamislupaa valkuposkihanhien karkottamiseksi tilan koeviljelyaloilta ampumalla enintään kolme valkuposkihanhea viikossa rajatuksi ajaksi. Asiassa oli arvioitavana, oliko viljelmille aiheutuvien vakavien vahinkojen estämiseksi jokin lintudirektiivin muu tyydyttävä ratkaisu. KHO katsoi, että muuta ratkaisua voitiin pitää tyydyttävänä silloin, kun se oli tehokas eli vähensi merkittävästi vahinkoa. Ratkaisun tuli olla taloudellisessa mielessä ja muutoinkin toteuttamiskelpoinen. Ratkaisun tyydyttävyyttä arvioitaessa oli merkitystä annettava myös kyseessä olevan lintulajin suojelustatukselle sekä sille, mikä oli se intressi, jota toimenpiteillä pyrittiin suojaamaan. Hakijalla oli voimassa oleva poikkeamislupa lintujen karkottamiseen koealoilta hakemuksen mukaisesti. Hakemuksen mukaan karkottamismenetelminä käytettiin aktiivisia ja passiivisia auditiivisia ja visuaalisia karkotusmenetelmiä ja karkottamisen lisäksi koealoja pyrittiin suojaamaan suojaverkoilla. Koska kaikkia toteuttamiskelpoisia karkotuskeinoja ei ollut vielä riittävästi kokeiltu, ei voitu varmuudella sanoa, ettei vahinkojen estämiseksi olisi muuta tyydyttävää ratkaisua kuin hanhien ampuminen.

Asiassa KHO 2014:44 ELY-keskus oli myöntänyt luvan merimetsokannan vähentämiseen pyytämällä ja ampumalla 150 merimetsosylöä lupaan liitettyyn karttaan merkityiltä alueilta. Hakemuksen kohteena olevat merimetsan pesimäyhdykskunnat eivät sijoittuneet ympäristöministeriön 3.3.2010 päivättyyn ohjekirjeeseen liitettyyn karttaan merkityille ongelma-alueille. Tällaisen alueen ollessa kysymyksessä lintudirektiivin 9 artiklassa tarkoitettua poikkeuksen soveltaminen edellytti eriteltyä ja täsmällistä selvitystä artiklassa tarkoitettusta vakavasta vahingosta. Hakemuksessa

oli lueteltu kuuden eri kalastajan kärsimät vahingot sekä arvioitu vuotuisia vahinkoja. Alueella pesivien merimetsojen lukumäärän kasvusta huolimatta asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei ollut mahdollista katsoa, että alueen kalavesille aiheutuneet vahingot olisivat olleet lintudirektiivin 9 artiklassa tarkoitettuja vakavia vahinkoja. Ennen asian ratkaisemista ELY-keskuksen olisi tullut neuvotella asiasta riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen kanssa sekä tarvittaessa lausuntojen kautta hankkia asiassa sellaista selvitystä, jonka perusteella vahinkojen määrää olisi voitu arvioida muun muassa pyyntitietojen perusteella. Esitetyn selvityksen nojalla ELY-keskuksen ei siis olisi tullut myöntää poikkeusta.

Asiassa KHO 2012:76 kaupunki oli hakenut poikkeusta omistamalleen alueelle perustetun luonnonsuojelun alueen suojelumääräyksistä asemakaavan mukaiseen kokoojakatuun liittyvän pengerialueen ulottamiseksi kevyen liikenteen väylän rakentamista varten noin 20 metrin pituudelta ja noin 7 metrin leveydeltä luonnonsuojelualueelle. Koska pengerrettävän alueen luonnonarvot hävisivät kokonaan pengerryksen toteuduttua, alueella ei ollut enää perustetta pitää voimassa rauhoitusmääräyksiä osittainkaan. Hakemus oli tullut käsitellä suojelun lakkauttamista koskevana asiana eikä asiassa ollut tarpeen ensin harkita suojelumääräysten lieventämisen mahdollisuutta. Hakemuksen kohteena olevan suojelun alueen reunalla tienvarressa sijaitsevaan rajattuun maa-alueeseen ei liittynyt erityisiä luonnonarvoja. Näihin luonnonarvoihin ja osittaisesta lakkautuksesta suojelun kokonaisuudelle aiheutuvaan haittaan verrattuna kysymyksessä olevan pengerialueen rakentamisesta yleiselle edulle saatava hyöty oli huomattava. Tähän nähden ELY-keskuksen päätös, jolla luonnonsuojelun alueen rauhoitus oli osittain lakkautettu, ei ollut LSL 27.1. §:n vastainen.

5.3

Yhteenveto EU-oikeuden ja luonnonsuojelulain muutoksista

5.3.1

Natura 2000 -sääntely

Luonnonsuojelulakiin tehdyissä muutoksissa ei ole juurikaan vastattu vuoden 2010 toimivuusarvioinnissa tunnistettuihin ongelmiin. Vuoden 2010 jälkeen lakiin on tehty suurimmaksi osaksi luonteeltaan teknisiä muutoksia. Keskeisimpänä muutoksena voidaan kuitenkin nähdä LSL 10 lukuun tehdyt lakimuutokset. Näillä muutoksilla saatettiin luonnonsuojelulaki vastaamaan paremmin luonto- ja lintudirektiivin sekä niiden tulkinnasta annettujen EUTI:n ratkaisujen asettamia tulkintavaatimuksia. Lakimuutokset eivät ole kuitenkaan ratkaisseet kaikkia vuoden 2010 toimivuusarvioinnissa esiin nostettuja ongelmia. Tämän lisäksi EUTI:n oikeuskäytäntö on tämän vuosikymmenen aikana tuonut esiin uusia haasteita, joihin kansallisen sääntelyn olisi vastattava.

Unionin tuomioistuimen ratkaisuissa on korostunut tällä vuosikymmenellä erityisesti ennalta varautumisen periaatteen eli varovaisuusperiaatteen asema Natura-sääntelyn tulkintaa ohjaavana periaatteena.¹⁴⁴ Periaatteen asema ei sinänsä ilmene suoraan direktiiveistä, ja vielä vähemmän LSL:n sanamuodosta.¹⁴⁵ Periaate on kuitenkin vahvistettu EUTI:n oikeuskäytännössä ja jo ensimmäisen kerran tapauk-

144 Ks. myös Pölönen 2019, s. 20.

145 YK:n biodiversiteettisopimuksessa (SopS 78/1994) ennalta varautumisen periaate mainitaan kuitenkin nimenomaisesti. Ks. myös Pölönen 2019, s. 10.

nessa C-127/02¹⁴⁶, jonka jälkeen sen asema on korostunut entisestään. Tapauksessa tuomioistuin totesi, että hankkeet tai suunnitelmat "...on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat Natura-alueen suojelutavoitteisiin, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi...". Näin ollen Natura-arviointi on tehtävä, mikäli merkittävien vaikutusten syntyminen ei ole poissuljettua. Myös vuonna 2010 ilmestyneessä toimivuusarvioinnissa katsottiin, ettei varovaisuusperiaate ilmene tarvittavalla selkeydellä LSL 65.1 §:stä.¹⁴⁷ LSL 65.1 §:ssä asetetun arviointivelvollisuuden sanamuotoa ei ole tämän vuosikymmenen aikana muutettu. Säännöksessä todetaan, että arviointi on tehtävä, mikäli hanke: *todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen ... luonnonarvoja ...* Säännös antaa sellaisen kuvan, että arviointi olisi tarpeen ainoastaan, jos merkittävien haitallisten vaikutusten syntyminen näyttää todennäköiseltä. Jos tätä verrataan aiemmin käsitellyyn tapaukseen C-127/02, vaikuttaa kansallisen lainsäädännön Natura-arvioinnin tarpeellisuuden arviointi käänteiseltä EUTI:n ratkaisukäytäntöön verrattuna. Näin ollen säännöstä olisi sovellettava siten, että EUTI:n ratkaisujen vaikutus säännöksen tulkintaan huomioidaan.¹⁴⁸ Natura-arvioinnin tarpeellisuuden arviointikynnys tulisi olla matalalla.

Tähän on tuonut oman lisänsä myös tapaus C-323/17¹⁴⁹, jossa tuomioistuin totesi, että luontodirektiivin 6.3 artiklaa olisi tulkittava siten, että määritettäessä sitä, onko myöhemmin tarpeen tehdä asianmukainen arviointi suunnitelman tai hankkeen vaikutuksista asianomaiseen alueeseen, selvitysvaiheessa ei ole asianmukaista ottaa huomioon toimenpiteitä, joilla pyritään välttämään kyseisen suunnitelman tai hankkeen haitalliset vaikutukset asianomaiseen alueeseen tai vähentämään niitä. Asia on toisin kuin esimerkiksi YVA-lain mukaisessa arvioinnissa, jossa lieventäviä toimenpiteitä voidaan osin huomioida jo selvitysvaiheessa, jossa arvioinnin tarpeellisuutta selvitetään. Natura-arviointi on aina tehtävä, jos ei ole objektiivisten seikkojen perusteella poissuljettua, ettei merkittäviä haitallisia vaikutuksia synny. Lieventäviä toimenpiteitä ei voida ottaa huomioon vielä tässä vaiheessa, vaikka olisi selvää, että niillä olisi mahdollista minimoida tai poistaa merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen alueen suojelluille luontoarvoille.

Varovaisuusperiaatteen lisäksi oikeuskäytännössä on painotettu arviointien laadun ja sisällön merkitystä. EUTI:n oikeuskäytännön mukaan arviointien laadun varmistamiseksi niitä tulisi pystyä arvioimaan jälkikäteen. Tämän vuoksi arviointi on dokumentoitava tarpeeksi yksityiskohtaisesti.¹⁵⁰ Myös jo Natura-tarvehankinnassa arvioinnin laatuun on panostettava. Tapauksessa KHO 2020:3 korostettiin sitä, että Natura-tarveharkinnan tulee samaten kuin varsinaisen Natura-arvioinnin perustua tieteellisesti asianmukaiseen ja ajantasaiseen tietoon suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksista suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin, vaikka perusteita yhtä täsmälliselle ja täydelliselle tietojen esittämiselle kuin varsinaisessa Natura-arvioinnissa ei olekaan. Tietojen perusteella tulee olla mahdollista arvioida luotettavasti varsinaisen arvioinnin tarpeellisuutta. Tästä syystä aiotut toimenpiteet alueella tulisi selvittää mahdollisimman laajasti. Koska arvioinnin tarpeellisuutta ei voitu olemassa olevien tietojen perusteella sulkea pois, tuli asianmukainen arviointi tapauksessa tehdä ennen toimenpiteiden jatkamista.

EUTI on myös täsmentänyt ratkaisullaan direktiiveissä esiintyvien käsitteiden merkityssisältöä. Esimerkiksi luontodirektiivin 6.3 artiklassa tarkoitetun hankkeen ja suunnitelman merkityssisältöä on laajennettu. Käsitteiden määritelmä on

146 Asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging ja ks. myös Pölönen 2019

147 Similä ym. 2010, s. 38–39.

148 Kansallisessa oikeuskäytännössä näin onkin monesti tehty, ks. esim. KHO 2008:72.

149 Asia C-323/17, People Over Wind ja Sweetman, kohta 40.

150 Ks. esim. asia C-404/09, komissio v. Espanja ja asia C-441/17, komissio v. Puola

täsmentynyt lähinnä oikeuskäytännön kautta, sillä niiden merkitystä ei ole avattu luontodirektiivin tai luonnonsuojelulain säännöksissä. EUTI:n ratkaisujen mukaan luontodirektiivissä (ja siten myös luonnonsuojelulaissa) esiintyvän hanke-käsitteen merkityssisältö on tulkittava laajemmaksi kuin YVA-direktiivin vastaava määritelmä, johon on viitattu aiemmassa EUTI:n oikeuskäytännössä.¹⁵¹ Hankkeella tarkoitetaan YVA-direktiivin mukaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista, kuten maaperän luonnonvarojen hyödyntämistä. Yhdistetyissä asioissa C-293/17 ja C-294/17 tuomioistuin totesi, että luontodirektiivin 6.3 artiklaa on tulkittava siten, että karjan laiduntaminen ja lannoitteiden levittäminen maahan tai maan päälle lähellä Natura 2000 -alueita voidaan katsoa kyseisessä säännöksessä tarkoitetuksi hankkeeksi, vaikka toimet eivät merkitse fyysistä luonnonympäristöön kajoamista.¹⁵² Olennaista on pohtia sitä, saattaako kyseinen toiminta vaikuttaa merkittävästi suojeltuun alueeseen. Myös suunnitelman merkityssisältö on EUTI:n käytännössä katsottu laajaksi. Esimerkiksi tapauksessa C-441/17 metsänhoitosuunnitelman liite oli katsottavissa direktiivin mukaiseksi suunnitelmaksi.¹⁵³ Tuomioistuin on myös nimenomaisesti todennut tapauksessa C-567/10, että niitä säännöksiä, joissa määritellään, mitä toimia direktiivi koskee, on tulkittava laajasti.¹⁵⁴

Tapauksessa C-461/17 tuomioistuin taas totesi, että Natura-arvioinnin tekeminen kuuluu toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka jäsenvaltiot ovat nimenneet direktiiviin perustuvien tehtävien suorittamiseksi.¹⁵⁵ Kansallisesti tämä on toteutettu kuitenkin siten, että arvioinnin tekee hankkeen toteuttaja tai suunnitelman laatija. Vaikka arviointi onkin kansallisesti toteutettu eri tavoin, ei voida katsoa, että luontodirektiivi estäisi tämän kansallisen toteutuksen, jossa hankkeen toteuttajalle tai suunnitelman laatijalle on kuitenkin asetettu velvollisuus selvittää ja arvioida laajasti hankkeen vaikutuksia.¹⁵⁶ Hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan erityinen rooli on hankkia tietopohjaa viranomaisen tekemää lopullista arviointia varten.¹⁵⁷

Oikeuskäytännössä on otettu kantaa myös lieventävien ja korvaavien toimenpiteiden erotteluun sekä niiden soveltamiskäytäntöön. Lieventävät toimenpiteet on erotettava korvaavista toimenpiteistä. Niitä voidaan ottaa tietyin ehdoin huomioon luontodirektiivin 6.3 artiklan mukaisessa arvioinnissa. Oikeuskäytännön mukaan lieventävien toimenpiteiden tulee olla tiedossa jo ennalta ja niiden tulee olla tehokkaasti toimeenpantavissa, jotta ne voidaan hyväksyä.¹⁵⁸ Myös Natura-suojelusta poikkeamista ja sen perusteita on käsitelty sekä kansallisessa että EUTI:n oikeuskäytännössä. Jotta suojelusta voidaan poiketa, on hanke tai suunnitelma toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, eikä sille ole löydettävissä vaihtoehtoja ratkaisua. Poikkeamisharkinnassa on ensin todettava se, ettei vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ole.¹⁵⁹ Taloudelliset kustannukset eivät saa olla ratkaisevassa asemassa vaihtoehtojen valinnassa.¹⁶⁰ Tämän jälkeen on vasta arvioitava se, onko kyseessä erittäin tärkeä yleisen edun kannalta pakottava syy. Tapauksessa C-182/10 EUTI painotti, että luontodirektiivin 6.4 artiklassa tarkoitettun edun on oltava sekä ”yleinen” että ”erittäin tärkeä”, joten sen on oltava verrattavissa luontodirektiivin

151 Ks. esim. asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging ja Pölönen 2019, s. 23.

152 Yhdistetyt asiat C-293/17 ja C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu

153 Asia C-441/17, komissio v. Puola

154 Asia C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles ym., kohta 37.

155 Asia C-461/17, Holohan ym., kohdat 44–45.

156 Pölönen 2019, s. 16–17.

157 Pölönen 2019, s. 29.

158 Ks. esim. asia C-164/17 Grace ja Sweetman sekä yhdistetyt asiat C-387/15 ja 388/15 Orleans ym.

159 KHO 11.4.2019 t. 1453: Vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta arvioitaessa sillä, että onko kyseessä tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy, ei ole ratkaisevaa merkitystä.

160 Asia C-399/14 Grüne Liga Sachsen ym.

tavoitteena olevaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeluun.¹⁶¹ Tapauksessa EUTI:n voidaan katsoa korostaneen sitä, että poikkeamiskynnyksen tulisi olla korkealla.

KHO:n ratkaisujen mukaan Natura-arviointi voidaan suorittaa lupamenettelyiden tai kaavoituksen yhteydessä, jolleivät toiminnan vaikutukset ole olennaisesti muuttuneet sen jälkeen. Tämän lisäksi myös lieventämistoimista voidaan määrätä muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä, kuten esimerkiksi vesilain mukaisen luvan määräämisen yhteydessä.¹⁶²

5.3.2

Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu

Vuoden 2010 jälkeen kansallisessa oikeuskäytännössä on korostunut erityisesti lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämisen ja hävittämiskiellon määrittely, josta on säännelty unionin tasolla luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ja kansallisesti LSL 49.1 §:ssä. LSL 49.1 §:n mukaan luontodirektiivin liitteessä IV(a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. KHO:n tapauksissa on otettu kantaa muun muassa lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajauksiin.

Lisääntymis- ja levähdyspaikat ja niiden rajaukset arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Tätä korostettiin myös tapauksessa KHO 2014:13. Ratkaisussa katsottiin, että kyseenä ollut lisääntymis- ja levähdyspaikka oli määritelty ELY-keskuksen toimesta liian laajaksi. Tapauksessa korostettiin yhtäältä varovaisuusperiaatetta ja toisaalta pienialaisuuden vaatimusta lisääntymis- ja levähdyspaikoiksi tarkoitettujen alueiden määrittelyssä. KHO:n perusteluiden mukaan lisääntymis- ja levähdyspaikaksi tarkoitettun alueen on oltava pikemminkin laaja kuin liian suppea, jota edellyttää myös niin sanottu varovaisuusperiaate sekä direktiivissä tavoiteltu tiukan suojelujärjestelmän toteutuminen. Luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain säännökset eivät kuitenkaan velvoita suojelemaan liito-oravan elinympäristöä kokonaisuudessaan. Lajin koko elinympäristö ei voi olla sen lisääntymisaluetta, vaan ainoastaan lajin lisääntymiselle elintärkeä osa elinympäristöstä. Säännökset koskevat siten ainoastaan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, joita tosin voi samallakin kiinteistöllä olla useita. KHO myös huomautti, että LSL sisältää useita aluesuojelun keinoja, joiden perusteella laajojakin alueita voidaan suojella.

Tapauksessa KHO 2013:15 korostettiin, että LSL 49.1 §:n tulkinnaassa on huomiotava luontodirektiivin tavoitteet ja lähtökohdat. Tapauksessa katsottiin, ettei lajien suojelu ulotu pelkästään luonnontilaisiin alueisiin. KHO:n perusteluiden mukaan se, että ihmisen asuttamia rakennuksia tai rakennuksia, joissa on oleskellut ihmisiä, ei voitaisi pitää lisääntymispaikkoina, ei sovi yhteen kysymyksessä olevan sääntelyn tavoitteiden kanssa. Sääntelyn tavoitteena on tiukan suojelutason ylläpitäminen. Myös esimerkiksi tapauksessa C-383/09¹⁶³ oli kyse tiukan suojelutason ylläpitämisestä. Tapauksessa jäsenvaltio ei ollut ottanut käyttöön toimenpideohjelmaa, jolla lajin tiukka suojelutaso olisi varmistettu. Koska lajin kannan heikentämistä ei saatu pysäytettyä, jäsenvaltio ei ollut riittävällä tavalla implementoinut direktiivin velvoitteita.

Suojelusta on kuitenkin mahdollista poiketa luontodirektiivin 16.1 artiklassa mainituilla perusteilla. Perusteista säännellään kansallisesti LSL 49.3 §:ssä. Tällöin vaatimuksena on se, että kaikki direktiivin edellytykset täyttyvät. Luontodirektiivin 16.1 artiklassa on poikkeamisedellytykseksi asetettu samoin kuin direktiivin 6.4 artiklassa se, ettei vaihtoehtoisia ratkaisuja ole osoitettavissa. Luontodirektiivin 16.1 artiklassa poikkeamisedellytys on kuitenkin muotoiltu hiukan eri tavoin. Sen

161 Asia C-182/10, Solvay ym., kohdat 75–78.

162 Ks. esim. KHO 2018:49

163 Asia C-383/09, komissio v. Ranska, EU:C:2011:369

mukaan suojelusta poikkeaminen voi tulla kyseeseen *jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole*.¹⁶⁴ Luontodirektiivin 16.1 artiklan mukaisen poikkeamisen edellytykseksi on asetettu myös se, ettei poikkeus saa haitata lajien kantojen suotuisan suojelutason säilyttämistä. Toimenpiteillä, joilla pyritään lieventämään hankkeen haitallisia vaikutuksia, voi olla merkitystä arvioidessa sitä, aiheutuuko hankkeesta LSL 49.1 §:n mukainen kielletty seuraus.

Poikkeamista käsiteltiin myös tapauksessa KHO 2013:173, jossa oli kyse vesilain edellyttämän luvan sekä luonnonsuojelulain mukaisen poikkeamisluvan edellytysuhteesta. Ratkaisussa KHO totesi, ettei vesilaissa tai luonnonsuojelulaissa ei ole nimenomaisesti säädetty, että LSL 48.2 tai 49.3 §:ssä tarkoitettua poikkeamista koskeva hakemusasia olisi ratkaistava ennen vesilain mukaisen hakemuksian ratkaisemista. Näin on, vaikka luonnonsuojelulain esitöissä onkin viitattu siihen, että sen vaatimukset olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon jo lupamenettelyissä. Samansuuntaisia päätelmiä on KHO:n ratkaisun perusteluiden mukaan tehty myös monissa muissa KHO:n ratkaisuissa sekä oikeuskirjallisuudessa, jossa on esitetty kannanottoja poikkeamisluvan etusijasta. KHO kuitenkin perusteli myös toista kantaa viittaamalla muun muassa tapauksiin, joissa edellytysuhteesta ei katsottu olevan. Lisäksi KHO totesi, ettei ympäristölainsäädännössä ole yleensä säädetty, että ympäristöön vaikuttavan hankkeen toteuttamiseksi vaadittavat luvat tai viranomaispäätökset tulisi hakea tietyssä järjestyksessä.¹⁶⁵ Vaikka luonnonsuojelulainsäädäntöön perustuvien rajoitusten huomioon ottamisesta muun lain mukaisessa päätöksenteossa on säädetty muissa laeissa yleisluonteisella viittauksella, se ei KHO:n mukaan yksiselitteisesti edellytä, että luonnonsuojelulain mukaan tehtävä päätös poikkeamisasiassa tulisi tehdä ennen toisen lain mukaista viranomaispäätöstä. KHO kehotti kiinnittämään huomiota myös LSL 53 §:ään ja sen mukaiseen korvaussäätelyyn, joka saattaa edellyttää toimiakseen tarkoituksenmukaisesti muun lain mukaisen lupaharkinnan loppuunsaattamista ennen poikkeamispäätöksen tekemistä. Myös lieventävillä toimenpiteillä on mahdollista poistaa poikkeamisluvan tarve kokonaan. KHO:n ratkaisussa otettiin kantaa edellytysuhteesta säätämisen puolesta ja sitä vastaan. Koska asiasta ei ollut säädetty laissa, ei edellytysuhteesta voitu tehdä pitkälle meneviä yleistyksiä.¹⁶⁶

164 Esimerkiksi tapauksessa KHO 2016:140 oli osoitettavissa tyydyttävien vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen. Myös tapauksessa KHO 2015:104 katsottiin, ettei kaikkia toteuttamiskelpoisia ratkaisuja ollut vielä riittävästi kokeiltu. Ks. myös KHO 30.5.2011 t. 1439.

165 Tähän on kuitenkin olemassa poikkeuksia. Esimerkiksi LSL 65 ja 66 §:stä ilmenee, että poikkeamislupa on asetettu ensisijaiseksi.

166 Ratkaisun voidaan tulkita viestineen siitä, että, jos edellytysuhteesta halutaan muodostaa, siitä tulisi säännellä erikseen laissa. Kts. lisää Soininen 2015 ja erityisesti sen s. 21.



6 Luonnonsuojelulain toimivuusarvioinnin (2010) johtopäätösten ajantasaisuus ja muutostarpeet

Arvioidut muutostarpeet ja esitetyt johtopäätökset tähtäävät luonnonsuojelulain vaikuttavuuden parantamiseen. Lain toimivuuden lisäksi on otettava huomioon sen soveltamisen toimivuus. Lain on syytä olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä eri toimijoille. Näin voidaan lisätä päätöksenteon ennakoitavuutta ja sujuvuutta sekä lisätä oikeusvarmuutta toimijoiden keskuudessa ja vahvistaa luottamuksensuojaa. Lisäksi voidaan sujuvoittaa päätöksentekoa ja poistaa hallinnon sääntelytaakkaa.

6.1

Lainsäädännön rakenteeseen liittyvät kehittämistarpeet

Luonnonsuojelulain keinovalikoima on sidottu lain nykyiseen rakenteeseen. Pääosa LSL:n nykyisistä suojelutoimista on sidottu lain nojalla määritellyille suojelualueille. Vaikka suojelualueilla on olennainen asema luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, luonnon monimuotoisuutta ja merkittäviä luontoarvoja on olemassa myös suojelualueiden ulkopuolella. Lain edellisessä toimivuusarvioinnissa esitettiin perustellusti, että luonnonsuojelun keinovalikoimaa tulisi laajentaa.¹⁶⁷ Lain nykyrakente ei anna juurikaan varaa uudenlaisille ohjauskeinoille. Esimerkiksi ekologisesta kompensatiosta tai vapaaehtoisista luonnonsuojeluohjelmista säänteleminen vaatisi todennäköisesti muutoksia LSL:n rakenteeseen. Erityisesti arvokkaiden luontokohdeiden kytkeytyvyys, niiden ulkopuolisten alueiden maankäyttö ja metsien käsittely ja muu luonnonvarojen käytön ohjaus kaipaa uusia ja vahvempia keinoja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja ekologisten prosessien turvaamiseksi. Monimuotoisuuden säilyttäminen ja ekologisten prosessien turvaaminen ei kuitenkaan ole yksinomaan LSL:n tehtävä vaan nämä tavoitteet tulisi ottaa huomioon myös muualla lainsäädännössä.

Luonnonsuojelulla on implementoitu luontodirektiivi ja lintudirektiivi ja osin myös ympäristövastuudirektiivi. Tämä näkyy myös LSL:n nykyisessä kieliasussa. Sen 5 a, 10, 49, 58, 64 ja 66 §:issä viitataan suoraan luontodirektiivin tai lintudirektiivin liitteiden lajilistoihin. Viittaustapa on koettu hankalasti ymmärrettäväksi.¹⁶⁸ Viittaussäännöksissä johtuen koko LSL:n sisältöä ei voida ymmärtää puhtaasti kansallista sääntelyä tarkastelemalla. Jo vuoden 2010 toimivuusarvioinnissa suositeltiin, että viittaukset EU-sääntelyyn tulisi poistaa ja kirjoittaa kansalliseen lakiin ne säännöt, joita Suomessa noudatetaan.¹⁶⁹ Sen mukaan LSL 49 §:ään voitaisiin kirjoittaa, mitä lajeja sääntely koskee ja viitata ainoastaan kansallisiin lajiluetteluihin ilman viittauksia direktiivin luetteluihin. Kuitenkaan LSL 49 §:n tai muiden edellä mainittujen säännösten viittauksia ei ole muutettu. Direktiivi viittauksien muuttamisessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että LSA:n liitteisiin ei voida viitata tilanteessa, jossa uusi LSA annetaan vasta LSL:n uusimisen jälkeen. Nykysääntelyssä LSA:n liitteessä 5 on lueteltu Suomessa esiintyvät luontodirektiivin liitteen IV(a) mukaiset lajit, mutta

¹⁶⁷ Similä ym. 2010, s. 44–47.

¹⁶⁸ Similä ym. 2010, s. 41 ja Suvantola 2001

¹⁶⁹ Similä ym. 2010, s. 41.

direktiivin liitteessä IV(b) mainittuja kasvilajeja sen sijaan ei ole lueteltu LSA:ssa. Direktiivin liitteisiin viittaamisen selkeyttämiseksi voitaisiin direktiivien liitteiden lajit luetella LSA:n liitteessä, jolloin direktiivin liitteen sisältö olisi helpommin löydettävissä kansallisesta sääntelystä.¹⁷⁰

Luonnonsuojelulaissa annetaan asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle ja ympäristöministeriölle. Asetuksenantovaltuuksista säännellään LSL:ssa muihin ympäristölakeihin verrattuna vähän. LSL:n mukaisilla asetuksilla voidaan mm. perustaa suojelualueita ja täsmentää lain säännöksiä. LSA:ssa säädetään luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta olennaisista seikoista kuten suojeltavista eliölajeista. Lajien uhanalaisuusarvioinnin jälkeen on ollut pitkää viivettä LSA:n uhanalaisten lajien luettelon ja erityisesti suojeltavien lajien luettelon päivittämisessä. LSA:n lajilistat olisikin pidettävä ajantasaisina.

Muiden lakien mukaiset ohjauskeinot ja prosessit voivat olennaisesti vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden tilaan ja LSL:lla on useita rajapintoja muun ympäristösääntelyn kanssa. Muiden lakien mukaisilla toimilla voi olla haitallisia vaikutuksia LSL:n mukaisiin suojelualueisiin. Toisaalta luonnon monimuotoisuutta suojellaan myös muissa laeissa. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden pienialaisten luontotyyppien turvaaminen on jaettu luonnonsuojelulain, metsälain ja vesilain kesken. Lisäksi maisemansuojelua koskevia säännöksiä löytyy LSL:n lisäksi mm. MRL:sta ja maa-aineslaista. Näiden lakien tarkastelu yhdessä on perusteltua, jotta voidaan kohdentaa eri luontotyypeille parhaiten soveltuvat turvaamistoimet huomioiden niihin vaikuttavat painetekijät. Toisaalta LSL vaikuttaa olennaisesti myös muiden lakien tulkintaan. Esimerkiksi MRL 9 §:n mukaisissa kaavaselvityksissä LSL:n mukaiset suojelualueet voivat olla olennaisessa asemassa. Hankkeen vaikutukset Natura 2000 -verkostoon kuuluvaan alueeseen voivat synnyttää Natura-arvioinnin tarpeen lisäksi myös YVA-velvollisuuden. LSL:n nojalla voidaan myös mm. rajoittaa metsästystä luonnonsuojelualueilla tai säännellä vieraslajien hävittämisestä suojelualueella. Lakien päällekkäinen soveltaminen ja tulkinta ottamatta huomioon muuta sääntely-ympäristöä voi vaarantaa laintulkinnan keskinäisen koherenssin. Tarve yhtenäiselle tulkinnalle korostuu, kun eri säädösten viranomaistehtävät ovat jakautuneet useille eri viranomaisille, joiden kesken laintulkinnan tulisi olla johdonmukaista ja ennakoitavaa. Joissain säädöksissä eri lakien välisiä yhteyksiä on kirjattu lain sanamuodossa. Esimerkiksi MRL 1971 §:ssä säädetään, että kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä LSL 10 luvussa säädetään. Säännöstä voidaan pitää epäonnistuneena, koska se on puhtaasti informatiivinen ja epätarkka siitä syystä, että todellisuudessa koko LSL:a voidaan soveltaa yhtäaikaisesti MRL:n kanssa.

Prosessien yhteensovittaminen voi aiheuttaa erityisen kiperiä tulkintatilanteita silloin, kun hanke tarvitsee useamman eri säädöksen mukaisen luvan. Eri lupien käsittelyjärjestystä on jonkin verran käsitelty oikeuskirjallisuudessa¹⁷¹ ja oikeuskäytännössä. Joidenkin lupien osalta käsittelyjärjestyksestä on myös säännelty erikseen. Luonnonsuojelulain puolella prosessien yhteensovittamisesta on erikseen säännelty vain LSL 10 luvussa. LSL 66.1 §:n mukaan viranomaisella ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos Natura-arviointi osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta on säädetty lailla (764/2019), joka astuu voimaan 1.9.2020. Laki pyrkii sovittamaan yhteen ja jouduttamaan ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Lakia sovelletaan YSL:n, vesilain, maa-aineslain, kaivoslain, LSL:n, MRL:n sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005)

170 Pappila 2013, s. 4–5.

171 Suvantola 2006, s. 57; Suvantola. 2004, s. 433–509.

mukaisen lupa-asian käsittelyyn. Lain 3 §:n mukaan, jos hankkeen toteuttaminen edellyttää YSL:n mukaisen ympäristöluvan, vesilain mukaisen luvan tai maa-aineslain mukaisen aineiden ottamisluvan, lupahakemuksen käsittely voidaan hakijan pyynnöstä sovittaa yhteen luonnonsuojelulain 31 ja 48 §:n sekä 49.3 §:n mukaisten poikkeamislupien kanssa.¹⁷²

Johtopäätökset:

- Luonnonsuojelun keinovalikoimaa on edelleen perustettua laajentaa. LSL:n nykyrakenne ei kuitenkaan anna juurikaan tilaa uudenlaisten ohjauskeinojen säätämiseksi. Luonnonsuojelulakiin voitaisiin sisällyttää oma lukunsa, joka käsittelisi luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tarvittavaa suunnittelujärjestelmää ja eri tahojen vastuita. Vaihtoehtoisesti voitaisiin selvittää erillisen biodiversiteettilain säätäminen ilmastolain tapaan.
- Luonnonsuojelulaissa tulisi luopua suorista viittauksista direktiiveihin ja direktiivien liitteiden suojeltujen lajien listat olisi tuotava myös osaksi kansallista sääntelyä.
- Luonnonsuojeluasetuksen lajilistat olisi pidettävä ajantasaisina päivittämällä niitä nopeasti uhanalaisuusarvioinnin valmistumisen jälkeen.
- Luonnonsuojelulain ja muun lainsäädännön yhteydet on tunnistettava. LSL:n muutoksia ei tulisi valmistella erillään muusta ympäristösäätelystä. Eri säädösten päällekkäisen soveltamisen ongelmia voidaan vähentää yhtenäistämällä eri lakien sanamuotoja ja käsitteiden käyttöä sekä lisäämällä säännösten tulkintaa koskevaa ohjeistusta ja eri viranomaisten välistä yhteistyötä. On vältettävä epäinformatiivisia viittaussäännöksiä.
- Ympäristönkäyttöä koskeva muun lain mukainen lupaprosessi on ratkaistava ennen LSL:n poikkeamislupaprosessin ratkaisemista. Jos hankkeelle ei myönnetä muun lain mukaista ympäristönkäyttölupaa, kysymys LSL:n vastaisuudesta tai poikkeamisluvasta ei tule ollenkaan arvioitavaksi.
- Lupien yhteiskäsittelystä annetun lain tultua voimaan on sen toimivuus selvitettävä.

6.2

Ekologisten prosessien toimivuus

Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa vuodelta 2010 kiinnitettiin huomiota tarpeeseen tarkastella luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiskeinoja laajemmin kuin voimassa olevan luonnonsuojelulain rajatusta näkökulmasta. Tällöin todettiin, että luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi on edistettävä myös luonnonalueiden kytkeytyvyyttä, ekosysteemipalvelujen ylläpitoa, vihreää infrastruktuuria, luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä laajalla maisematasolla myös suojelualueiden ulkopuolella sekä tasapainon luomista luontoarvoja heikentävien ja niitä suojelevien toimenpiteiden kesken.¹⁷³ Nämä tarpeet ovat entistä ajankohtaisempia, koska nykyisillä keinoilla ei ole pystytty kääntämään luonnon monimuotoisuuden heikkenevää kehityssuuntaa.

Edellä lueteltujen toimenpiteiden yhteinen tavoite on ekologisten prosessien toimivuuden turvaaminen. Toimenpiteitä on tarpeen toteuttaa myös muulla lainsäädännöllä ja ohjauskeinoilla kuin luonnonsuojelulailla, mutta myös luonnonsuojelulaissa on perusteltua ottaa tavoitteeksi ekologisten prosessien toimivuus, koska se on edellytyksenä luonnon monimuotoisuuden säilymiselle pitkällä aikavälillä. Näin

¹⁷² Pykälässä säännellään myös yhteyksistä MRL:n, kaivoslain ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaisten lupien yhteiskäsittelystä.

¹⁷³ Similä ym. 2010

voitaisiin parantaa luonnonsuojelulain vaikuttavuutta sekä niveltymistä muuhun lainsäädäntöön, kuten ympäristönsuojelulakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, vesilakiin ja lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.

Ekologisten prosessien toiminta tuottaa ihmisen hyödyksi lukuisia ekosysteemi-palveluja ja mahdollistaa luontopohjaisia ratkaisuja esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumisessa. Se on myös edellytyksenä luonnon resilienssille eli sopeutuvuudelle muutoksiin ja palautumiseen häiriöistä. Ekologisia prosesseja ovat esimerkiksi metsien ja niiden lajiston uudistumissyklit, kasvien ja niiden pölyttäjien vuorovaikutussuhteet tai veden kierron ja puhdistumisen prosessit vuorovaikutuksessa eliöstön kanssa.

Ekologisten prosessien toimivuudella on vahva kytkeä suotuisaan suojelutasoon. Jo nykyisin luonnonsuojelulain määritelmä luontotyypin suotuisasta suojelutasosta painottaa ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden turvaamista pitkällä aikavälillä. Ekologisten prosessien toimivuuden tavoitetta on kuitenkin syytä selkiyttää ja konkretisoida luonnonsuojelulakia uudistettaessa.

Suojelualuesuunnittelussa ekologisten prosessien toimivuutta voidaan edistää turvaamalla luonnonalueiden kytkeytyvyys sekä mukauttamalla suojelualueiden ja -kohteiden rajaukset luontaisiin maaston muotoihin, vesitalouteen ja esimerkiksi maankohoamisrannikon muutosdynamiikkaan. On myös tarpeen ehkäistä suojelualueille niiden ulkopuolelta leviäviä haitallisia vaikutuksia. Luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluja voidaan turvata parhaiten siten, että suojelualueiden ja niiden ulkopuolisen ympäristön muodostamaa kokonaisuutta suunnitellaan yhdessä. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi alueellisissa biodiversiteettiohjelmassa ja maakunnallisessa suunnittelussa.

Myös haitallisten vaikutusten lieventämishierarkian edellyttäminen luontoa muuttavissa hankkeissa edistäisi ekologisten prosessien toimivuutta. Lieventämishierarkian mukaan luonnolle koituvia haittoja ensin mahdollisimman paljon vältetään, sitten lievennetään ja ennallistetaan hankealueella ja lopuksi kompensoidaan toisaalla. Tämä periaate olisi perusteltua ottaa käyttöön luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamislupien ja luonnonsuojelun lakkauttamisen ehdoksi, mutta myös muussa lainsäädännössä.

Johtopäätökset:

- Luonnonsuojelulaissa on perusteltua ottaa tavoitteeksi ja myös muussa lainsäädännössä ottaa huomioon ekologisten prosessien toimivuuden turvaaminen, koska se on edellytyksenä luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen säilymiselle pitkällä aikavälillä. Ekologisten prosessien toimivuudella on vahva kytkeä luontotyyppien ja lajien suotuisaan suojelutasoon.
- Luonnon monimuotoisuutta voidaan turvata parhaiten siten, että suojelualueiden ja niiden ulkopuolisen ympäristön muodostamaa kokonaisuutta suunnitellaan yhdessä esimerkiksi alueellisissa biodiversiteettiohjelmassa ja maakunnallisessa suunnittelussa.
- Luonnonalueiden kytkeytyvyydestä huolehtiminen on keino edistää ekologisten prosessien toimivuutta. Luonnonsuojelun perustamisedellytyksissä alueen merkittävyys luonnon kytkeytyvyyden kannalta olisi perusteltu parannus. Kytkeytyvyyttä voidaan edistää myös muilla keinoilla kuin suojelualueiden perustamisella, esimerkiksi viher- ja sinirakenteen suunnittelulla kaavoituksessa.
- Haitallisten vaikutusten lieventämishierarkian edellyttäminen luontoa muuttavissa hankkeissa edistäisi ekologisten prosessien toimivuutta. Tämä periaate olisi perusteltua ottaa käyttöön luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamislupien ja luonnonsuojelun tai sen osan lakkauttamisen ehdoksi, mutta myös muussa lainsäädännössä.

Luontotyyppien suojelun vahvistaminen

Luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmien ja rajausperusteiden tarkistus

Tarve ja tietopohja luontotyyppien suojelun vahvistamiseen ovat lisääntyneet, kun luontotyypeistä on kerrytetty lisää tietoa mm. luontotyyppien uhanalaisuusarvioinneissa ja luontodirektiivin liitteen I suojelutason EU-raportoinneissa 2000-luvulta lähtien. Luontotyyppien turvaaminen on olennaista myös uhanalaisen lajiston kannalta.

Luonnonsuojelulain 29 §:ssä luetellaan yhdeksän luontotyyppiä, joihin kuuluvia luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu. Muuttamiskielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.

Luonnonsuojelulain 29 §:n suojellut luontotyypit ovat harvinaisia ja pienialaisia. Niiden rajauspäätöksiä tehtiin maastoinventointeihin perustuen eniten vuosina 2002–2005, ja vuoteen 2012 mennessä niitä oli suojeltu yhteensä noin kaksituhatta hehtaaria¹⁷⁴ (taulukko 6). Tiedossa ei ole, että rajauspäätösten määrä olisi tämän jälkeen merkittävästi kasvanut. Kaikki LSL 29 §:n suojellut luontotyypit on arvioitu uhanalaisiksi vuonna 2018.¹⁷⁵

Taulukko 6. Luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien uhanalaisuus Suomessa¹⁷⁶ sekä luontotyyppien esiintymille vuosina 1998–2012 tehtyjen rajauspäätösten määrä, pinta-ala ja keskikoko¹⁷⁷. Uhanalaisuusluokkien lyhenteet: VU = vaarantunut, EN = erittäin uhanalainen, CR = äärimmäisen uhanalainen. Uhanalaisuusluokille on merkitty vaihteluväli niissä tapauksissa, joissa LSL 29 §:n suojeltua luontotyyppiä vastaa useampi uhanalaisuusarvioinnin luontotyyppi, joiden uhanalaisuusluokat eroavat toisistaan.

LSL 29 § luontotyyppi	Uhanalaisuusluokka 2018	Rajauspäätöksiä 2012 (kpl)	Rajausten pinta-ala 2012 (ha)	Rajausten keskikoko 2012 (ha)
Jalopuumetsiköt	VU	611	749	1,2
Pähkinäpensaslehdot	VU	200	269	1,3
Tervaleppäkorvet	EN	80	82	1,0
Hiekkarannat	VU-EN	67	316	4,7
Merenrantaniityt	CR	75	568	7,6
Hiekkadyynit	VU-CR	9	81	9,0
Katajakedot	CR	7	7	1,0
Lehdesniityt	CR	1	6	6,1
Maisemapuut	ei arvioitu	1	0,1	0,1
Yhteensä		1051	2079	2,0

Luonnonsuojelulainsäädännön toimivuusarvioinnissa vuodelta 2010¹⁷⁸ ehdotettiin LSL 29 §:n luontotyyppien määritelmien ja rajausperusteiden tarkistamista kertyneen kokemuksen pohjalta sekä tarvittaessa lain ja/tai asetuksen tarkistuksia ekologisesti perusteltujen rajausten aikaan saamiseksi. Toimivuusarvioinnin jälkeen SYKE kokosi

174 Raunio ym. 2013

175 Kontula & Raunio 2018

176 Kontula & Raunio 2018

177 Raunio ym. 2013

178 Similä ym. 2010

ELY-keskuksilta tiedot rajauspäättösten määristä ja luontotyyppisuojelussa koetuista haasteista. SYKEN selvityksessä¹⁷⁹ ehdotettiin luontotyyppikohtaisesti määritelmien ja rajausperusteiden muutoksia, jotta rajaukset muodostaisivat ekologisesti toimivampia kokonaisuuksia. Ilmastonmuutoksen vaikutukset, kuten merenpinnan nousu ja avoimien luontotyyppien rehevöityminen ja umpeenkasvu lisäävät osaltaan tarvetta laajempiin rajauksiin, jotta luontotyyppien toimintakyky säilyy myös tulevaisuudessa.

Nykyisissä luontotyyppimääritelmissä on myös epä johdonmukaisuuksia: esimerkiksi tervaleppäkorvet on määritelty luonnonsuojeluasetuksessa siten, että luontotyyppiin kuuluu vain harvinaisin osa tervaleppäluhdistista, mutta ei lainkaan tervaleppäkorpia.

Johtopäätökset:

- Luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltujen luontotyyppien määritelmiä ja rajausperusteita on tarpeen tarkistaa ekologisesti toimivampien aluerajausten aikaan saamiseksi, koska kaikki kyseiset luontotyypit ovat edelleen uhanalaisia eivätkä nykyiset rajaukset useinkaan ole riittävän laajoja.
- SYKEN selvityksessä vuonna 2013 tehdyt yksityiskohtaiset ehdotukset luontotyyppien määritelmien ja rajausperusteiden muutoksista ovat luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin ja muun ekologisen tiedon valossa perusteltuja, mutteivat todennäköisesti kaikilta osin riittäviä.
- Luontotyyppien rajausten yleisperiaatteena tulisi olla toiminnallisen ekologisen kokonaisuuden aikaansaaminen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi maaston muotojen ja vesitalouden parempaa huomioon ottamista sekä tarvittaessa ennallistamiskelpoisten tai luontaisesti palautuvien luontotyyppien osien sisällyttämistä rajaukseen.

6.3.2

Uusien luontotyyppien lisääminen luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltuihin luontotyypeihin

Suomen noin neljästä sadasta luontotyyppistä puolet on arvioitu uhanalaiseksi, ja luontotyyppien tilan heikentyminen jatkuu edelleen.¹⁸⁰ LSL 29 §:n yhdeksän suojeltavaa luontotyyppiä ovat suppea otos uhanalaisista luontotyypeistä. Varsinaisia luontotyyppiä LSL 29 §:ssä on vain kahdeksan, koska maisemapuita ei voida lukea luontotyyppiä.

Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa vuodelta 2010¹⁸¹ ehdotettiin selvitetäväksi, mitkä uhanalaiset luontotyypit nykyisten lisäksi soveltuvat suojeltaviksi luonnonsuojelulain nojalla ja mitkä muiden lakien nojalla. Edellistä laajaa luonnonsuojelulain uudistusta 1990-luvulla säädettäessä luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden pienialaisten luontotyyppien turvaaminen jaettiin luonnonsuojelulain, metsälain ja vesilain kesken. Näiden lakien tarkastelu tältä osin yhdessä on edelleen perusteltua, jotta voidaan kohdentaa eri luontotyypeille parhaiten soveltuvat turvaamistoimet huomioiden niihin vaikuttavat painetekijät.

SYKE julkaisi vuonna 2013 selvityksen¹⁸², jossa LSL 29 §:n suojeltuihin luontotyypeihin lisättäväksi todettiin soveltuvan uhanalaisuutensa, harvinaisuutensa ja pienialaisuutensa vuoksi kalkkikalliot ja luonnontilaisen kaltaisiksi palautuneet vanhat kalkkilouhokset, serpentiinikalliot ja -soraikot sekä serpentiinivaikutteisen maapohjan metsät, tulvametsät pohjoisboreaalisen metsäkasvillisuusvyöhykkeen

179 Raunio ym. 2013

180 Kontula & Raunio 2018

181 Similä ym. 2010

182 Raunio ym. 2013

eteläpuolella, boreaaliset tunturikankaat, tunturien rehevät lehdot ja niityt sekä lapinvuokkokankaat. Kalkki- ja serpentiinikalliot ovat erityisen tärkeitä uhanalaisten lajien turvaamiselle, ja myös Uhanalaisten lajien toimintaohjelmassa¹⁸³ ehdotetaan niiden lisäämistä LSL 29 §:n luontotyyppisiin.

SYKEN selvityksessä¹⁸⁴ metsälain erityisen tärkeiksi elinympäristöiksi ehdotettiin lisättäviksi aitokorvet, nevakorvet, harjumetsien valorinteet, dyynimetsät sekä luonnontilaiset tai luonnontilaisen kaltaiset karukkokankaat. Metsälain uudistuksessa vuonna 2013 lain 10 §:ään lisättiin yhtenäiset metsäkorte- ja muurainkorvet, jotka muodostavat harvinaisimman osan aitokorvista. Valtaosa aitokorvista (varpukorvet) jäi edelleen metsälain 10 §:n ulkopuolelle.

Edellä mainitussa SYKEN selvityksessä vesilain 2 luvun 11 §:n suojelluiksi vesiluontotyypeiksi ehdotettiin lisättäviksi vedenalaiset harjut sekä Itämeren vedenalaisen luonnon monimuotoisuudelle tärkeät meriajokasniityt ja näkinpartaisniityt. Vesilakia ei ole muutettu tältä osin.

Johtopäätökset:

- Luontotyyppien edelleen jatkuvan uhanalaistumisen vuoksi eri lakien perusteella turvattavien luontotyyppien joukkoa on tarpeen laajentaa. Luonnonsuojelulakia, metsälakia ja vesilakia on perusteltua tarkastella tältä osin yhdessä, jotta eri lait muodostavat toisiaan tarkoituksenmukaisesti täydentävän kokonaisuuden.
- SYKEN selvityksessä vuonna 2013 tehdyt ehdotukset lisäyksistä luonnonsuojelulain (29 §) suojeltuihin luontotyyppisiin, metsälain (10 §) erityisen tärkeisiin elinympäristöihin ja vesilain (2:11) suojeltuihin vesiluontotyyppisiin ovat uusimman luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin ja muun ekologisen tiedon valossa perusteltuja, mutteivat todennäköisesti kaikilta osin riittäviä.

6.3.3

Luontotyyppisuojelelun poikkeamislupien ekologinen kompensatio

Luonnonsuojelulain 31 §:n mukaan ELY-keskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen LSL 29 §:n luontotyyppisuojelelusta, jos kyseisen luontotyyppin suojelelutaavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyyppin suojeleluta estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Poikkeamislupien määrästä ei ole tarkkaa tilastoa, mutta niitä on ELY-keskuksista saatujen tietojen mukaan haettu vain vähän.¹⁸⁵

Luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppisuojeleluta poikkeamiseen ei ole tiittävästi liitetty kompensatioluonteisia toimenpiteitä.¹⁸⁶ Ekologinen kompensatio kuitenkin soveltuisi etenkin niihin tapauksiin, joissa poikkeamislupien perusteena on yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen. Tällaisissa tapauksissa pienialainen luontotyyppikohde voi helposti tuhoutua kokonaan, ja kompensatiota toteuttamiselle on myös enemmän edellytyksiä, kun hanketta toteuttamassa on yleensä jokin muu taho kuin yksittäinen maanomistaja.

Koska LSL 29 §:n luontotyyppit ovat harvinaisia ja uhanalaisia, yksittäistenkin kohteiden menettäminen tai heikentäminen voi olla luontotyyppin kannalta merkittävää. Ekologisen kompensatiota edellyttäminen poikkeamislupissa on sen vuoksi perusteltua. Kompensatiohyvitykseksi sopisi ensisijaisesti kyseisen luontotyyppin tilan parantaminen jollakin toisella kohteella. Hoidon tai kunnostuksen tarpeessa olevia kohteita on löydettävissä kutakuinkin kaikilla LSL 29 §:n luontotyypeillä lukuun

183 Ympäristöministeriö 2017

184 Raunio ym. 2013

185 Suvantola ym. 2018

186 Suvantola ym. 2018

ottamatta maisemapuita, jotka eivät ole varsinaisia luontotyyppisiä. Merenrantaniittyjen, lehdesniittyjen, katajaketojen, hiekkarantojen ja hiekkadyynien tilaa voidaan parantaa rehevöitymisen ja umpeenkasvun estämisellä, ja jalopuumetsiköt ja pähkinäpensalehdot hyötyvät usein varjostavan puuston vähentämisestä.¹⁸⁷ Vaativinta on tervaleppäkorprien tilan parantaminen, koska se yleensä edellyttää vesitalouden palauttamistoimia.

Luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppien suojeleminen ja siitä poikkeaminen koskevat kuitenkin niin harvoja luontotyyppisiä ja pieniä pinta-aloja, ettei ekologisen kompensaaation käyttöönotto pelkästään poikkeamisluvissa ole riittävä toimenpide estämään luontotyyppien tilan heikentymistä ja uhanalaisuutta. Laajemman kompensatiojärjestelmän suunnittelussa on tukeuduttava tutkimukseen ja luotava kompensatiolle pelisäännöt.¹⁸⁸

Johtopäätökset:

- Luontotyyppisuojeleminen poikkeamisluvan myöntämisen edellytykseksi soveltuu ekologinen kompensatio etenkin silloin, kun poikkeamisluvan perusteena on yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen.
- Luontotyyppisuojeleminen poikkeamisen kompensatiohyvitykseksi sopii ensisijaisesti kyseisen luontotyyppien tilan parantaminen jollakin toisella kohteella.
- Jotta ekologisella kompensatiolla voitaisiin vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseen, se tulisi ottaa käyttöön luonnonsuojelulain mukaisissa poikkeamisluvissa ja laajemminkin hankkeissa, joissa luontoarvojen heikentämistä ei voida välttää.

6.3.4

Luontotyyppisuojeleminen hallinnon keventäminen ja kustannustehokkuuden parantaminen

Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa vuodelta 2010 kiinnitettiin huomiota LSL 29 §:n mukaisten luontotyyppirajauspäätösten valmistelun hallinnolliseen raskauteen, josta on seurannut, ettei tähän lakisääteeseen tehtävään ole pystytty kohdentamaan voimavaroja riittävästi eikä tasapuolisesti maan eri osissa. Parissa kymmenessä vuodessa rajauspäätöksiä on saatu tehdyksi vain noin kahdelle tuhannelle hehtaarille (taulukko 6). Osasyynä pieneen pinta-alaan ovat luontotyyppien tiukat määritelmät luonnonsuojeluasetuksessa.

Hallinnollisen raskauden kääntöpuolena on päätösten huolellinen valmistelu ja sitä kautta päätösten hyvä perusteltavuus ja hyväksyttävyyys. Vuonna 2012 tehdyn selvityksen mukaan hallinto-oikeuteen oli valitettu kuudesta prosentista luontotyyppirajauspäätöksiä, ja 84 % rajauspäätöksistä pysyi hallinto-oikeuksissa ennallaan.¹⁸⁹

Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa vuonna 2010 tehdyssä laajassa kyselyssä alle 20 % vastanneista piti luontotyyppisuojelemaa kustannustehokkaana.¹⁹⁰ Parannuskeinoksi tähän ehdotettiin useissa vastauksissa menettelyä, jossa luontotyyppit olisivat suoraan lain nojalla suojeltuja ilman erillistä rajauspäätöstä metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen tapaan. Tällaisessakin järjestelmässä maanomistajien ja muiden alueella toimivien pitää olla tietoisia luontotyyppikohteiden sijainnista, joten luontotyyppisiä olisi edelleen tunnistettava maastossa ja niistä olisi tiedotettava ja käytävä vuoropuhelua maanomistajien kanssa.

187 Raunio ym. 2013

188 Pekkonen ym. 2019

189 Raunio ym. 2013

190 Similä ym. 2010, s. 54.

Luontotyyppisuojelelun kustannustehokkuutta on mahdollista parantaa myös väljentämällä LSL 29 §:n luontotyyppien määritelmiä ja rajauksia, jolloin samalla hallinnollisella valmistelutyöllä saadaan turvattua laajempia ja ekologisesti laadukkaampia luontotyyppikohteita. Laajempien kohteiden luontoarvojen säilyminen tai paraneminen olisi todennäköisempää ilmastonmuutoksen ja ympäröivän maankäytön aiheuttamissa paineissa (vrt. luku 7.4.1).

Luonnonsuojelulain 29 §:n luontotyyppikohteiden arvojen säilymistä ja siten myös kustannustehokkuutta edistäisi myös kohteiden ulkopuolisen toiminnan haitallisten vaikutusten minimoiminen. Suojeltujen luontotyyppien ominaispiirteitä ei saa luonnonsuojelulain mukaan muuttaa, mutta laissa ei ole selkeästi otettu kantaa siihen, missä tapahtuvaa toimintaa tämä koskee. On kuitenkin tulkittu, että niillä luonnonsuojelulain mukaisesti rajatuilla kohteilla, jotka eivät ole varsinaisia luonnonsuojelualueita, ratkaisevaa on, ulottuuko kohteelle lain kieltämiä vaikutuksia riippumatta siitä, aiheutuvatko ne kohteen sisällä vai ulkopuolella tapahtuvasta toiminnasta.¹⁹¹ Tämän tulkinnan mukaan luontotyyppirajaukset ovat turvattuja niiden ulkopuolelta tulevilta haitallisilta vaikutuksilta, mutta asiaa on tarpeen selkeyttää ja kehittää menettelytapoja ja yhteistyötä haittojen välttämiseksi.

Johtopäätökset:

- Luontotyyppisuojelelun hallinnollisia kustannuksia olisi mahdollista vähentää esimerkiksi siirtymällä suoraan lain nojalla suojeleluun vastaavasti kuin metsälain 10 §:n erityisen tärkeitä elinympäristöjä turvataan. Tällöinkin olisi varmistettava, että maanomistajat ja muut alueilla toimivat ovat selvillä luontotyyppikohteiden sijainnista ja niihin liittyvistä velvoitteistaan ja oikeuksistaan.
- Mikäli LSL 29 §:n luontotyyppien rajausmenettely säilytetään ennallaan, voimavaroja luontotyyppien inventointiin ja turvaamiseen on tarpeen lisätä.
- Luontotyyppisuojelelun kustannustehokkuutta on mahdollista parantaa myös väljentämällä LSL 29 §:n luontotyyppien määritelmiä ja rajauksia, jolloin samalla hallinnollisella valmistelutyöllä saadaan turvattua laajempia ja ekologisesti laadukkaampia luontotyyppikohteita.
- On tarpeen selvittää tulkintaa, ettei LSL 29 §:n luontotyyppien ominaispiirteitä saa vaarantaa rajauksen ulkopuolisillakaan toimilla.

6.3.5

Uhanalaisten luontotyyppien lisääminen luonnonsuojeluasetukseen

Suomen luontotyyppien uhanalaisuuden arviointien myötä esiin on noussut kysymys, tulisiko uhanalaiset luontotyypit kirjata luonnonsuojelulakiin ja -asetukseen vastaavalla tavalla kuin uhanalaiset lajit. Tätä ehdotettiin luonnonsuojelulainsäädännön toimivuusarviointia varten tehdyssä kyselyssä vuonna 2010 sekä SYKEN selvityksessä luontotyyppisuojelelun nykytilasta ja kehittämistarpeista vuonna 2013¹⁹².

Uhanalaisten lajien sisällyttäminen luonnonsuojeluasetukseen todennäköisesti edesauttaa niiden huomioimista erilaisissa hankkeissa ja niitä varten tehtävissä luontoselvityksissä. Uhanalaisten lajien voidaan tulkita olevan erikoisia luonnonesiintymiä, jotka maa-aineslain mukaisessa lupaharkinnassa on otettava huomioon. Myös kaavojen luontoselvityksissä yleensä selvitetään uhanalaisten lajien esiintymistä kaavoitettavalla alueella, koska maankäyttö- ja rakennuslain säännökset velvoittavat ottamaan huomioon vaikutukset luonnonympäristöön, ja lain mukaan kaavoituksen on perustuttava riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Vastaavalla tavalla uhanalaiset luontotyypit voitaisiin sisällyttää luonnonsuojelulakiin ja -asetukseen, jolloin niiden

191 Suvantola & Similä 2011

192 Raunio ym. 2013

esiintymien selvittäminen erilaisissa luontoselvityksissä muodostuisi nykyistä yleisemmäksi ja yhtenäisemmäksi käytännöksi.

Osalla luontotyyppistä uhanalaisuuden pääasiallisena syynä on niiden esiintymien ekologisen laadun heikkeneminen, ei määrällinen väheneminen. Tällaiset luontotyypit voivat olla uhanalaisuudestaan huolimatta yleisiä ja runsaita, jopa ihmistoiminnan vuoksi runsastuneita, kuten kangasmetsien nuoret ikäluokat. Näissä tapauksissa luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisten luontotyyppien luetteloon voitaisiin ottaa kyseisistä luontotyypeistä vain luonnontilaiset ja luonnontilaisen kaltaiset tai ekologisesti edustavat esiintymät.

Johtopäätös:

- Uhanalaiset luontotyypit on perusteltua sisällyttää luonnonsuojelulakiin ja -asetukseen vastaavasti kuin uhanalaiset lajit. Tämä edistäisi niiden esiintymien selvittämistä maankäytön suunnittelussa ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa ja lisäisi niiden painoarvoa hankkeiden lupaharkinnassa ja toteutuksessa.

6.3.6

Laajempien luontotyyppikokonaisuuksien turvaaminen

Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin asiantuntijaryhmien laatimissa toimenpide-ehdotuksissa¹⁹³ korostetaan yksittäisten luontotyyppiesiintymien suojelun rinnalla laajempien kokonaisuuksien säilyttämistä, jotta luonnon prosessit voisivat toimia ja ylläpitää luontotyypeille tärkeitä rakennepiirteitä (vrt. luku 6.2 ekologisten prosessien toimivuudesta). Tätä edellyttää myös EU:n luontodirektiivissä tavoitteeksi asetettu luontotyypin suotuisa suojelutaso, jonka määritelmä ja seurantavelvoite on kirjattu luonnonsuojelulakiin ja -asetukseen.

Myös luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa vuodelta 2010¹⁹⁴ todettiin, että ”luontotyyppien säilyttäminen ja niiden tilan parantaminen edellyttävät huomattavasti laajemman keinovalikoiman käyttöä kuin luonnonsuojelu-, metsä- ja vesilain nykyisen kaltainen luontotyyppisuojaus. Erityisen tärkeää olisi lisätä uhanalaisten luontotyyppien painoarvoa maankäytön suunnittelussa ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa sekä niiden ottamista huomioon lupamenettelyissä. Yksi selvittämisen arvoinen uusi keino olisi muuttamiskielto tietyille luontotyypeille, esimerkiksi suoyhdistymille. Myös vapaaehtoisen suojelun muotoja tulisi kehittää. Kasvavaa tarvetta on laaja-alaisten luontotyyppien ja niiden muodostamien toiminnallisten kokonaisuuksien säilyttämiselle ja ennallistamiselle sekä niitä tukevien maisematason suunnittelujärjestelmien kehittämiseksi.” Ehdotukset ovat edelleen ajankohtaisia, ja niiden lisäksi uutena varteenotettavana keinona voidaan mainita ekologinen kompensatio.

Luonnonsuojelulain nykyisessä keinovalikoimassa luonnonsuojeluohjelman laatiminen mahdollistaa laajempien luontotyyppikokonaisuuksien suunnitelmallisen turvaamisen. Luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksissä (10 §) luontotyyppi-sanaa ei mainita, mutta voidaan olettaa, että ”ekosysteemi” tarkoittaa myös luontotyyppistä. Koska luontotyyppi on nykyisin laajasti käytetty suomenkielinen ilmaisu, lain selkeyden vuoksi on perusteltua mainita se luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksissä eliölajin, eliöyhteisön ja ekosysteemin rinnalla.

Johtopäätökset:

- Yksittäisten luontotyyppiesiintymien suojelun (kuten LSL 29 §) lisäksi on tarpeen turvata laajempia luontotyyppikokonaisuuksia, jotta luonnon prosessit voivat toimia ja ylläpitää luontotyypeille ja lajeille tärkeitä rakennepiirteitä.

193 Kontula & Raunio 2018

194 Similä ym. 2010

Tähän tarvitaan luonnonsuojelulain ja muiden lakien toisiaan täydentävää keinovalikoimaa.

- On tarpeen lisätä uhanalaisten luontotyyppien painoarvoa maankäytön suunnittelussa, lupamenettelyissä ja hankkeiden vaikutusarvioinnissa sekä edistää myös yleisempien luontotyyppien ekologista kompensatiota.
- Luontotyyppien vapaaehtoisen suojelun muotoja ja kannustimia on syytä kehittää.
- Luonnonsuojelualueen perustamisen yleisiin edellytyksiin (LSL 10 §) on syytä lisätä uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva luontotyyppi.

6.3.7

Luontotyyppien hoidon ja ennallistamisen lisääminen

Luontotyyppien rakenteen ja toiminnan muuttuminen eli ekologisen laadun heikkeneminen on merkittävä uhanalaisuutta aiheuttava tekijä Suomessa. Noin 30 %:lla luontotyypeistä uhanalaisuusluokka määräytyi laadun muutoksen perusteella, mikä lisäksi useilla luontotyypeillä laadun muutos oli merkittävässä asemassa määrän vähenemisen rinnalla¹⁹⁵. Luontotyyppien esiintymän laadun vähittäinen heikkeneminen edeltää usein esiintymän häviämistä.

Useimpien luontotyyppien ekologista laatua voidaan parantaa oikeanlaisilla hoito-, kunnostus- tai ennallistamistoimilla. LSL 29 §:n luontotyypeistä merenrantaniityt, katajakedot ja lehdesniityt hyötyvät laiduntamisesta tai niittämisestä, hiekkarannat ja hiekkadyynit puuston, pensaston tai ruovikon poistosta, jalopuumetsiköt ja pähkinäpensaslehdot kuusen vähentämisestä sekä tervaleppäkorvet luontaisen vesitalouden palauttamisesta. LSL 29 §:n määritelmän täyttävistä luontotyyppikohteista noin puolella on arvioitu olevan hoitotarvetta vähintään pitkällä aikavälillä.¹⁹⁶ Luonnonsuojelualueilla ja Natura 2000 -alueilla on lisäksi paljon muita hoito- ja ennallistamistoimista hyötyviä luontotyyppisiä.

Ilmastonmuutos, rehevöityminen ja haitallisten vieraslajien leviäminen lisäävät toimenpiteiden tarvetta niin suojelualueilla kuin niiden ulkopuolisessa luonnossa. Luonnonsuojelulakia ja myös muuta lainsäädäntöä ja ohjauskeinoja on syytä päivittää vastaamaan paremmin ajankohtaisiin tarpeisiin luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi, ei ainoastaan säilyttämiseksi. Hoito ja ennallistaminen kytkeytyvät kiinteästi myös ekologiseen kompensatioon, koska ensisijaisesti niiden avulla voidaan hyvittää luontotyyppien tilan heikentäminen erilaisissa luontoa muuttavissa hankkeissa.¹⁹⁷

Luonnonsuojelualueiden ja luontotyyppien tilaa parantavaa hoitoa ja ennallistamista on toteuttanut pääasiassa Metsähallituksen luontopalvelut. Rahoituspohjana on käytetty mm. EU:n Life-hankkeita ja maatalouden ympäristökorvausta sekä puustoisissa elinympäristöissä METSO-ohjelmaa, mutta toimenpiteet ovat olleet tarpeeseen nähden riittämättömiä. Merkittävä lisäys toimenpiteiden rahoitukseen on uusi Helmi-elinympäristöohjelma, jossa on tavoitteena suojella ja ennallistaa soita, kunnostaa lintuvesiä- ja kosteikoita ranta-alueineen, hoitaa perinnebiotooppeja, lehtoja ja paahdealueita sekä ranta- ja vesiluontoa.¹⁹⁸

Suojelualueiden, luontotyyppien ja lajien hoidon pitkäjänteisen ja kannustavan rahoituksen tarve nousi esiin jo luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa vuonna 2010. Myös SYKE:n vuonna 2013 julkaisemassa selvityksessä¹⁹⁹ luontotyyppisuojelesta ehdotetaan maanomistajia kannustavan rahoitusinstrumentin kehittämistä luonto-

195 Kontula & Raunio 2018

196 Raunio ym. 2013

197 Raunio ym. 2018

198 Ympäristöministeriö 2020

199 Raunio ym. 2013

tyyppien ja yksityismaiden luonnonsuojelualueiden hoitoon. Rahoitusinstrumentteja voisivat olla esimerkiksi avustusjärjestelmä sekä perinnebiotooppien hoidon kansallinen tuki, joka paikkaisi EU:n ympäristökorvauksen aukkoja.

Johtopäätökset:

- Luonnonsuojelulakia ja myös muuta lainsäädäntöä ja ohjauskeinoja on syytä päivittää vastaamaan paremmin ajankohtaisiin tarpeisiin luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi, ei ainoastaan säilyttämiseksi.
- Luonnonsuojelualan perustamisen edellytykseksi sopii myös se, että alue on merkittävä luontoarvojen palauttamisen kannalta. Luontotyyppin tai lajin suotuisan suojelutason saavuttaminen voi edellyttää heikkolaatuisten tai jo muuttuneiden kohteiden ennallistamista tai hoitoa.
- On tarpeen kehittää luonnonhoitoon ja ennallistamiseen kannustavia rahoitusinstrumentteja, jotka soveltuvat niin luontotyypeille, yksityismaiden suojelualueille kuin erityisesti suojeltavien lajien elinympäristöille.
- Luonnonhoitoa ja ennallistamista voidaan lisätä myös ottamalla käyttöön ekologinen kompensatio. Tällöin luonnolle aiheutettu haitta hyvitetään parantamalla luonnon monimuotoisuutta toisaalla.

6.4

Lajien suojelun vahvistaminen

6.4.1

Suotuisan suojelutason määritelmä

Luonnonsuojelulain 5 §:ssä määritellään, mitä luontotyyppien ja lajien suotuisalla suojelutasolla tarkoitetaan. Käsite tulee luontodirektiivistä, ja luontotyyppien suotuisa suojelutaso eri osatekijöineen onkin kuvattu kielellistä stilisointia lukuun ottamatta kuta kuin sellaisenaan LSL:ssa. Lajien suojelutasosta on sen sijaan kansallisessa määritelmässä jäänyt vähemmälle huomiolle kaksi keskeistä elementtiä: levinneisyys ja elinympäristö. Vain populaation tilaan kohdistuva vaatimus on mukana. LSL 5 §:n mukaan: *”Eliölajin suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään.”* Luontodirektiivissä suotuisan suojelutason edellytyksenä on edellisen lisäksi, että *”lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, ja lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö”*.

Luontodirektiivi laajensi lajisuojelun näkökulmaa populaation elinvoimaisuudesta ja koosta myös lajien elinympäristöjen tilaan ja riittävyyteen sekä levinneisyysalueen riittävyyteen ja pysyvyyteen. Vastaava painopisteen laajennus ei käy ilmi laissa olevasta kansallisesta määritelmästä.

Johtopäätös:

- Luonnonsuojelulain 5 §:ssä lajien suotuisan suojelutason määritelmä ei vastaa laajuudeltaan luontodirektiivin määritelmää. LSL:ssa olevaa määritelmää on syytä täydentää niin, että siihen otetaan mukaan populaation tilan ja lajin elinvoimaisuuden lisäksi myös levinneisyysalueen ja elinympäristöjen riittävyys.

Uhanalaiset ja erityisesti suojeltavat lajit

Luonnonsuojelulain 46 §:n mukaan uhanalaiseksi lajiksi voidaan säätää sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. Lajit luettelaa luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4. Tästä ei kuitenkaan suoraan seuraa lajin häviämiskäytännön vähenemistä. Se ei rajoita kansalaisten toimintaa lajin esiintymispaikalla, ellei laji ole samalla rauhoitettu. Viranomaisten toimintaan uhanalaiseksi säätäminen vaikuttaa. Uhanalaisten lajien esiintyminen on yksi suojelualueiden perustamisen edellytyksistä. Viranomaisten tulee myös seurata uhanalaisten lajien tilaa (LSA 2 §) sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin tilan (suojelutason) parantamiseksi.

Uhanalaisten lajien turvaamisen parantamiseksi olisi perusteltua säätää, että viranomaisen tulee ottaa uhanalaisen lajin suojelutason säilyttämiselle tärkeä esiintymispaikka huomioon lupia myöntäessään ja suunnitelmia ja kaavoja hyväksyessään. Määräys koskisi mm. MRL:n, YSL:n, VL:n ja MAL:n mukaisia lupia, tiesuunnitelmia ja kaavoja²⁰⁰. Suojeluelvoite olisi mahdollista rajata vain lajin suojelutason säilymisen kannalta merkittäviin esiintymiin. Tämä mahdollistaisi ns. hot spot -alueiden suojelun. Hot spot -alueilla voi olla useita uhanalaisia lajeja, mutta ei yhtään erityisesti suojeltavaa tai direktiivilajia, jotka mahdollistaisivat näiden alueiden suojelun. Alue saattaa kuitenkin olla merkittävä usean uhanalaisen lajin kannalta. Suojeluelvoitteen syntyminen olisi myös mahdollista rajata koskemaan esiintymiä, jotka ovat vähintään kahdelle uhanalaiselle lajille merkittävä esiintymispaikka. Uhanalaissiintymän kyseessä ollessa, viranomaisen tulisi pyytää ELY-keskukselta lausunto esiintymän tärkeydestä kyseisten lajien kannalta. Maanomistajalle uhanalaisten lajien suojelu ei toisi uusia velvoitteita eikä se koskisi toimia, joihin ei tarvita viranomaisen lupaa, eli esimerkiksi metsänkäyttöä ja maanviljelyä. Suojelusta voi kuitenkin aiheutua maanomistajalle taloudellista tappiota. Maanomistajalle tulisi säätää mahdollisuus saada korvaus, mikäli maanomistajalle ei 48 §:n nojalla myönnettäisi poikkeamislupaa ja suojelusta aiheutuisi hänelle siitä johtuen merkityksellistä haittaa. Poikkeamislupaa tulisi hakea ennen kuin viranomainen tekee päätöksen hankkeen sallimisesta tai kieltämisestä.

Luonnonsuojelulain 47 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämiskäytännön on ilmeinen. Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. Kielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Toimintatapa koskee niin suojelualueita kuin ei-suojeltuja alueitakin. Uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelmassa²⁰¹ on nostettu esiin tähän liittyvä puute. Käytännön toiminnassa suojelualueilla on tullut esiin tilanteita, joissa suojelualueen rauhoitusmääräykset eivät ole mahdollistaneet lajiesiintymän riittävää suojelua esimerkiksi malminetsinnässä tai muussa maankäyttöpaineessa, vaikka suojelualue on perustettu lajien ja luontotyyppien turvaamiseksi. Monessa tapauksessa on päädytty tekemään suojelualueen sisään erityisesti suojeltavan lajin rajauspäätös, jotta lajiesiintymä on voitu turvata. Päällekkäisten suojelupäätösten tekeminen ei ole hyvän hallinnon eikä resurssien käytön kannalta suotavaa, joten muita tapoja turvata erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikat suojelualueilla tulisi kehittää.

Luonnonsuojelulain 47 §:n mukaisten erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajauksia tehdään tarpeeseen nähden vähän, ja niiden tekeminen on hallinnollisesti raskasta. Voimassa olevia rajauspäätöksiä on tehty yhteensä 243 (Suojelualue-tietojärjestelmä, tilanne 9.10.2018). Erityisesti suojeltavia lajeja on luonnonsuojelua-

200 Pappila 2013

201 Ympäristöministeriö 2017

setuksen liitteessä 4 yhteensä 680 (LSA 471/2013). Rajauspäätösten lisäämistarve ja valmistelun tehostaminen on nostettu kehittämiskohteeksi mm. Uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelmassa²⁰² ja Punaisessa kirjassa 2019²⁰³. Rajausten tarve ja soveltuvuus suojelukeinoksi vaihtelee lajeittain ja kohteittain, mutta pienialaisia kohteita, joille rajausta sopisi hyvin suojelukeinoksi, on huomattavasti toteutettua enemmän.

Osa erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikoista vaatii rajauksen lisäksi hoito- tai ennallistamistoimenpiteitä säilyäkseen ja mahdollisesti myös liikkumisrajoituksia. Pelkkä elinympäristön hävittämis- tai muuttamiskielto ei ole riittävä lajien tilanteen parantamiseksi. Tällä hetkellä esiintymispaikkojen rajauspäätöksissä ei kuitenkaan voida antaa määräyksiä hoitotoimenpiteistä eikä tehdä hoitotoimia vastoin maanomistajan suostumusta. Tämän vuoksi hoitotoimenpiteet ovat jääneet tekemättä²⁰⁴. On myös esitetty, että tilanteen korjaamiseksi LSL:in otettaisiin säännös, joka mahdollistaisi erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen hoitotoimien rahoituksen.²⁰⁵ LSL:in voitaisiin lisätä määräys siitä, että rajauspäätökseen voidaan lisätä sen tekohetkellä tai jälkikäteen erillisellä päätöksellä hoitosuunnitelma, jossa määritellään ne hoito- tai ennallistamistoimenpiteet, jotka ELY-keskus voi tehdä tai teettää alueella lajin elinolosuhteiden turvaamiseksi.²⁰⁶ Maanomistajaa ei velvoiteta tekemään tai maksamaan mitään vaan ainoastaan sallimaan toimenpiteet rajasalueen sisällä. Sopimuksessa on kuitenkin mahdollista sopia, että maanomistaja suorittaa itse tarvittavat toimenpiteet korvausta vastaan, mikäli toimenpiteet ovat sellaisia, että maanomistaja ne kykenee tekemään ilman lajiin liittyvää erityistuntemusta.

Luonnonsuojelulain 47 §:n mukaan *”Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty”*. Rajauspäätösten vaikutus siihen, mikä on sallittua rajausten sisäpuolella, on selvää, mutta myös ulkopuolella tehtävät toimet voivat vaikuttaa lajin säilymiseen. Kiellon aiheuttamia toimien rajoituksia rajasalueen ulkopuolella voisi kuvata nykyistä selkeämmin.

Ympäristöministeriön on LSL 47 §:n mukaan tarvittaessa laadittava erityisesti suojeltaville lajeille ohjelma lajin kannan tai kantojen elvyttämiseksi. Suojeluohjelmien tekeminen on ollut kuitenkin vähäistä. Asiantuntijoiden laatimia eritasoisia valtakunnallisia tai alueellisia suojelu- ja hoitosuunnitelmia on laadittu tarpeen mukaan kymmenille lajeille, mutta ne eivät ole 47 §:n mukaisia ohjelmia, eikä niissä ole käyty läpi eri toimijatahojen kanssa tarvittavaa yhteistyötä. Uhanalaisten lajien toimintaohjelmassa²⁰⁷ ehdotetaan luettelon päivittämistä niistä korkeassa häviämiskäytössä olevista lajeista, joiden suojelun toteuttamiseksi tarvitaan suojeluohjelma. Olisikin pohdittava, miten suojeluohjelmien laadintaa voitaisiin tehostaa ja tarvitaanko siinä muutoksia 47 §:ään, jotta tarpeelliset suojeluohjelmat saadaan tehtyä. Suojeluohjelmien avulla on mahdollista tehostaa ja tarkentaa myös erityisesti suojeltavien lajien rajauspäätösten tekemistä.

Luonnonsuojelulaissa ei ole säädetty, miten on meneteltävä, kun erityisesti suojeltavan lajin suojelutilanne on parantanut eikä häviämiskäytössä enää ole ilmeinen, ja mitä tällöin tapahtuisi kyseisen lajin rajauspäätöksille. Mikäli erityisesti suojeltavan lajin aseman poistaminen kirjataan lakiin, tulee poistamisperusteissa todeta, ettei laji enää ole välittömän häviämiskäytössä alainen, sekä ettei suojelustatuksen muuttaminen saa johtaa lajin suojelutason heikkenemiseen. Rajausten lakkaamiseen tulisi asettaa esimerkiksi kymmenen vuoden määräaika, jolloin uuden uhanalaisuusarvion val-

202 Ympäristöministeriö 2017

203 Hyvärinen ym. 2019

204 Similä ym. 2010 ja Pappila 2013

205 Similä ym. 2010

206 Pappila 2013

207 Ympäristöministeriö 2017

mistuttua voitaisiin varmistua siitä, että lajin kehitys on edelleen positiivista, eikä rajausten lakkauttaminen enää uhkaa lajia.²⁰⁸

Johtopäätökset:

- Uhanalaisten lajien asemaa olisi perusteltua vahvistaa säätämällä, että vi-ranomaisen tulee ottaa uhanalaisen lajin suojelutason säilyttämiselle tärkeä esiintymispaikka huomioon lupia myöntäessään ja suunnitelmia ja kaavoja hyväksyessään.
- Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen turvaamiseksi joissain tapauksissa on tarvittu rajauspäätösten tekemistä myös suojelualueille. Sään-nöksiä tulisi kehittää niin, ettei päällekkäisiä suojelukeinoja tarvita. Erityi-esti suojeltavien lajien rajauspäätösten tekemistä on tarpeen tehostaa, koska päätöksiä on tehty tarpeeseen nähden vähän.
- Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittämi-nen tai heikentäminen on kielletty. Kiellon aiheuttamia toimien rajoituksia rajausalueen ulkopuolella olisi kuvattava nykyistä selkeämmin.
- Erityisesti suojeltavien lajien suojelusuunnitelmia on tehty vain muutamalle lajille. Olisi pohdittava, miten suojeluohjelmien laadintaa voitaisiin tehostaa ja tarvitaanko muutoksia LSL 47 §:ään, jotta tarpeelliset suojeluohjelmat saa-daan tehtyä.
- Elinympäristön hävittämis- tai muuttamiskielto ei ole aina riittävä erityisesti suojeltavien lajien tilanteen parantamiseksi. Olisi tarpeen, että rajauspää-tökseen voitaisiin tarvittaessa lisätä hoitosuunnitelma, jonka toimenpiteet voidaan tehdä tai teettää rajausalueella lajin elinolosuhteiden turvaamiseksi. Maanomistajaa ei veloitettaisi toimenpiteiden tekemiseen, vaan ainoastaan sallimaan toimenpiteet rajausalueen sisällä. Vaihtoehtona olisi, että maan-omistaja toteuttaa hoitotoimet korvausta vastaan.
- Erityisesti suojeltavaksi lajiksi voidaan säätää laji, jonka häviämishuoka on ilmeinen, mutta ei ole säädetty siitä, mitä tapahtuu lajin statukselle ja rajaus-päätöksille, kun lajin suojelutilanne on parantanut eikä häviämishuoka enää ole ilmeinen.

6.4.3

Uudet lajisuojelun keinot

Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa vuodelta 2010²⁰⁹ ehdotettiin, että la-jisuojelun keinovalikoimaa tulisi täydentää vapaaehtoisilla keinoilla. Samalla on otettava huomioon, että täydellinen vapaaehtoisuus ei välttämättä ole hyvä läh-tökohta kaikkein uhanalaisimmille lajeille, kuten erityisesti suojeltaviksi määri-tellyille lajeille. Sen sijaan luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisilla lajeilla tällaiset keinot voisivat edistää sekä monimuotoisuuden suojelua että luonnonsuojelun yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja kansalaisten tietoisuuden lisääntymistä. Uusien suojelukeinojen käyttöönotto edellyttää mahdollisuutta tilannekohtaisesti arvioida, mikä suojelukeino olisi kussakin tilanteessa tehokkain. Lisäksi tulisi vah-vistaa kaavoituksen asemaa suojelukeinona luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisille lajeille.

Lajisuojelussa on ns. in-situ -suojelun lisäksi käytössä ja kehitteillä myös ex-situ -suojelun keinoja eli etäsuojelua (eläintarhat, siemenpankit, kasvihuoneet yms.).²¹⁰ Lajien siirtoihin ja palautuksiin liittyvistä etäsuojelun yleisistä periaatteista ei ole kui-tenkaan sovittu. Olisi pohdittava, olisiko periaatteita sisällytettävä lainsäädäntöön

208 Pappila 2013

209 Similä ym. 2010

210 Ympäristöministeriö 2017



Rupilisko (*Triturus cristatus*) luokitellaan erittäin uhanalaiseksi. Kuva: Riku Lumiaro.

joiltain osin. Myös siirtohankkeiden toteuttamiseksi lainsäädäntöön mahdollisesti tarvittavat muutokset ja maanomistajille aiheutuvat oikeusvaikutukset olisi käytävä läpi.

Johtopäätökset:

- Lajisuojelun keinovalikoimaa on tarpeen täydentää vapaaehtoisilla keinoilla. Ne voisivat kohdentua vähemmän kriittisessä tilassa oleviin uhanalaisiin ja uhanalaistuviin lajeihin.
- Lajien etäsuojelun (*ex-situ*) periaatteista ei ole sovittu. Olisi pohdittava, tulisi-ko niitä sisällyttää luonnonsuojelulainsäädäntöön.

6.4.4

Lajien rauhoitussäännökset

Lajien rauhoitussäännöksiin liittyviä tarkistamistarpeita on koonnut Minna Pappila selvitykseensä luonnonsuojelulain lajisuojelun uudistamistarpeista.²¹¹ Luonnonsuojelulain 39 §:ssä ei kielletä rauhoitetun yksilön tai sen osien tai munien hallussapitoa, vaan ainoastaan haltuun ottaminen. Pelkän haltuun ottamisen kieltäminen 39 §:ssä aiheuttaa ongelmia esimerkiksi siinä tapauksessa, että henkilöllä on hallussa rauhoitettujen yksilöiden kokoelma, jota keräilijä on kartuttanut pitkän ajan kuluessa. Jokaisen yksilön tai sen osan tai munan osalta syyteoikeus alkaa vanhentua siitä alkaen, kun henkilö on ottanut tai saanut haltuunsa yksittäisen kokoelman osan.

Rauhoitettujen kasvilajien, jotka eivät sisälly luontodirektiivin liitteeseen IV(b), hallussapito ei ole nyt kielletty LSL 42 §:ssä. Näiden osalta poimimisen yms. lisäksi myös hallussapito olisi syytä kieltää. Ongelmia aiheuttaa myös se, että 40.3 § rajaa pykälän ulkopuolelle luonto- ja lintudirektiivilajit. Jos näiden ottaminen kuolleena haltuun ei ole 40 §:n perusteella kiellettyä, ja kun vain kaupallinen hallussapito

²¹¹ Pappila 2013

on 58.2 §:n 2 kohdan mukaan rangaistavaa, on laissa aukko. Keräilijä voi väittää löytäneensä ko. yksilön kuolleen ja pitäneensä sitä hallussaan vain oman keräilyharrastuksensa vuoksi. LSL 6 luvun 39, 40 ja 42 §:iä tulisi tarkastella ja tarvittaessa tarkentaa hallussapidon osalta.²¹²

Kuolleen tavattua rauhoitettua eläintä ei saa 40.1 §:n mukaan ottaa haltuun kuin tutkimuslaitokselle toimittamista varten. Tämä oikeus toimittaa tutkittavaksi ei kuitenkaan koske 49 §:n mukaisia lajeja eli direktiivilajeja ja lintulajeja. Direktiivilajien ja lintulajien (paitsi riistalajien) osalta olisi myös syytä säätää mahdollisuudesta toimittaa kuollut yksilö tarvittaessa tutkimuslaitokselle kuolemansyyn tutkimista varten.²¹³ Käytännössä esimerkiksi lintuja toimitetaan runsaasti Ruokavirastoon tutkittavaksi. Lintujen ohella esimerkiksi lepakot ovat luontodirektiivin liitteen IV(a) mukaisia lajeja, joita toimitetaan vastaavasti tutkittavaksi Euroopan eri maissa mm. rabiesvaaran selvittämiseksi. Luonnonvaraisten eläinten saaminen tutkittavaksi on olennainen osa eläintautien seuranta ja välttämätöntä mahdollisten uusien tautien havaitsemiseksi varhaisessa vaiheessa.

Luonnonsuojelulain 39.2 §:n mukaan *”sellainen rauhoitetun linnun pesäpuu, joka on asianmukaisesti merkitty (...) on rauhoitettu”*. Merkinnästä ei ole säädetty tarkemmin, mikä on aiheuttanut epäselvyyksiä merkintäoikeudesta. Merkintöjä ovat tehneet myös yksityishenkilöt käyttäen ympäristöministeriön virallisia kilpiä. Tästä syystä ei merkittyjen puiden sijaintitietoja ole kattavasti kerätty.

Mikäli nykyinen pesäpuiden rauhoitusmenettely säilytetään, on merkintäkäytännöstä maanomistajan oikeusturvan vuoksi syytä säätää luonnonsuojelulaissa tarkemmin – esimerkiksi kenellä on oikeus tehdä merkintöjä. Aihetta on pohtinut myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AOA) ratkaisussaan, joka koski pesäpuiden merkintämenettelyn selkiyttämistä.²¹⁴ Pappilan selvityksessä ehdotetaan mm. merkintälupien keskittämistä yhteen ELY-keskukseen tai merkintälupien myöntämistä lajikohtaisesti kerrallaan koko Suomeen.²¹⁵

Rauhoitussäännöksistä poikkeamisen kriteerit ovat linnuilla muita rauhoitettuja lajeja lievemmat siltä osin kuin linnuilla ei vaadita suotuisan suojelutason säilyttämistä. LSL 5 §:n mukaan luonnonsuojelussa on pyrittävä luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Tämän tulisi olla selkeämmin tavoitteena ja auki kirjoitettuna myös linnuilla. Poikkeamissäännöstöä olisi muutettava lintulajien osalta siten, että suotuisan suojelutason saavuttaminen tai säilyttäminen otetaan mukaan poikkeamisperusteisiin.²¹⁶ Linnuilla muut poikkeamisperusteet määrittyvät lintudirektiivin artiklan 6(2) ja (3) perusteella, joten poikkeamissäännöstöä ei voi muutoin yhdistää muiden lajien poikkeussäännösten kanssa. Poikkeamisperusteisiin voitaisiin lisätä esim. ”jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai heikennä suojelutasoa niiden luontaisella levinneisyysalueella”.

Johtopäätökset:

- Luonnonsuojelulain 6 luvun 39, 40 ja 42 §:iä tulisi tarkastella ja tarkentaa rauhoitettujen lajien yksilöiden hallussapidon osalta.
- Kuolleen tavattuja LSL 49 §:n mukaisia lajeja eli luonto- ja lintudirektiivilajeja ei saa ottaa haltuun tutkimuslaitokselle toimittamista varten, vaikka se olisi esimerkiksi eläintautien havaitsemisen vuoksi tarpeen. Luonnonsuojelulakia on syytä muuttaa tältä osin.

212 Pappila 2013

213 Pappila 2013

214 AOA 12.3.2009 Dnro 838/4/07

215 Pappila 2013

216 Suvantola & Similä 2011

- Luonnonsuojelulain 39 §:n mukaisen rauhoitetun linnun pesäpuun merkintäkäytännöissä on ollut epäselvyyksiä. Lakia olisi syytä tarkentaa merkintäoi-keuksien osalta.
- Muiden rauhoitettujen lajien tapaan myös linnuilla rauhoitussäännöksistä poikkeamisen perusteisiin tulisi sisältyä vaatimus suotuisan suojelutason säilyttämisestä.

6.4.5

Uhanalaisten lajien kansainvälinen kauppa

Uhanalaisten lajien kansainvälisestä kaupasta säädetään LSL 44 §:ssä. Ympäristöministeriö on CITES-asetuksessa (EY) N:o. 338/97 tarkoitettu hallintoviranomainen, Suomen ympäristökeskus lupia ja todistuksia myöntävä viranomainen ja Helsingin yliopiston Luonnontieteellinen keskusmuseo tieteellinen viranomainen. Tulli puolestaan valvoo rajaliikennettä. Laissa ei säädetä uhanalaisten lajien kaupan tarkastustoiminnasta ja siihen liittyvästä vastuusta, esimerkiksi kenelle kuuluu verkkokaupan valvonta ja havaittuihin väärinkäytöksiin puuttuminen sekä neuvonta.

Luonnonsuojelulain 44 §:ään liittyviä uudistamistarpeita on koonnut Minna Pappila selvitykseensä luonnonsuojelulain lajisuojelun uudistamistarpeista²¹⁷. LSL 44 §:ssä viitataan CITES-asetuksessa tarkoitettuihin lajeihin, joiden luettelo ei ole liitetty LSA:een, mikä osaltaan hankaloittaa säädöksen ymmärtämistä. Lisäksi 44 §:ssä, kuten koko LSL:ssä, ei ole mainittu ostotarjouksen tekemisen, ostajaksi tarjoutumisen tai käytön taloudellisessa hyödyntämistarkoituksessa kieltoa. Toki neuvoston antaman CITES-asetuksen kielto tehdä ostotarjous sitoo tästä puutteesta huolimatta, mutta selkeyden vuoksi sanamuotoa olisi hyvä tarkentaa.

Luonnonsuojelulain 45 § koskee muita kuin 44 §:n mukaisia rauhoitettuja lajeja, mikä johtaa siihen, että esimerkiksi kaikki suuret petolinnut jäävät 45 §:n soveltamisen ulkopuolelle (ts. niihin kohdistuu vain CITES-asetuksen mukaisen kaupallisen tuonnin, viennin tms. kielto).²¹⁸ LSL 45 § kattaa myös ei-kaupallisen toiminnan. Säännöksessä ei myöskään mainita, millä perusteilla ELY-keskus voi myöntää luvan eläin- tai kasvilajin yksilön kauppaan, mikä on selkeä puute. 44 §:n sanamuotoa valittaessa on otettava huomioon mm. se, että nykyinen säännöksen sanamuoto ei täysin täsmää neuvoston asetuksen sisällön kanssa eikä kerro asetuksen sisältöä, mikä johtaa toimijoita harhaan. On myös ehdotettu, että 44 §:n otsikko vaihdettaisiin paremmin sen sisältöä ja neuvoston asetusta vastaavaksi: *”Uhanalaisten lajien vaihdantaa koskevat Euroopan unionin erityissäännöt”*, koska se koskee vain tiettyjen uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa ja lisäksi myös tiettyjen *”CITES-lajien”* kauppaa Suomen rajojen sisällä.²¹⁹

Johtopäätökset:

- Uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva LSL 44 § ei määrittele, kenelle kuuluu vastuu säädösten noudattamisen tarkastus- ja valvontatoimista.
- Uhanalaisten lajien kansainvälisen kaupan säädökset kaipaavat selventämistä, koska niissä ainoastaan viitataan suoraan CITES-asetukseen. Lisäksi kieltojen luettelosta puuttuvat ostajaksi tarjoutuminen ja käyttö taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Myös LSL 44 §:n otsikkoa olisi muutettava paremmin sen sisältöä kuvaavaksi.

217 Pappila 2013

218 Suvantola 2001

219 Pappila 2013, s. 4–5.

- Luonnonsuojelulain 45 §:ssä tulisi määritellä, millä perusteilla ELY-keskus voi myöntää luvan rauhoitetun eläin- tai kasvilajin (pois lukien CITES-asetuksen lajit) yksilön kauppaan, vaihdantaan jne.

6.4.6

Lajisuojausäännösten selkiyttäminen

Luonnonsuojelulain lajisuojausäännöksiä pidetään yleisesti vaikeaselkoisina. Säännöksissä on monia viittauksia direktiiveihin, ja säännökset ovat joidenkin lajien osalta turhaan päällekkäisiä, kun taas tietyissä kohdissa on aukkoja (esimerkiksi CITES-lajien ei-kaupallinen siirto toiseen valtioon). Päällekkäisyyksiä on maastavientiä ja muuta kansainvälistä vaihdantaa koskevissa säännöksissä sekä esimerkiksi 49 §:n mukaisten direktiivilajien rauhoitusäännöksissä. Direktiivilajeihin soveltuvat sekä 39 §:n rauhoitusmääräykset (kielletty mm. haltuunotto, siirtäminen, tahallinen häiritseminen) että 49 §:n määräykset (kielletty mm. hallussapito, kuljetus, myyminen ja vaihtaminen). Säännösten uudelleenjärjestelyä tulisi harkita niin, että päällekkäistä sääntelyä vältetään, eikä sääntelyaukkoja olisi lainkaan.

Pappila on ehdottanut järjestykseksi esimerkiksi seuraavaa²²⁰:

- a) Rauhoitettuja ja direktiivilajeja koskevat yleiset rauhoitusmääräykset 39 §:n tapaan (mm. tappaminen, haltuun ottaminen, hallussapito ja kuljetus)
- b) lajien elinympäristöjen suojeleminen nykyisten 47.2 ja 49.1 §:ien tapaan
- c) rauhoitettujen ja direktiivilajien myyntiin, vaihtoon, maahantuontiin ja muuhun kaupalliseen liittyvä sääntely (ts. kauppa ja siirrot rajan yli),
- d) CITES-lajien kansainvälinen kauppa
- e) poikkeamisperusteet auki kirjoitettuna direktiiviviittausten sijaan.

Johtopäätös:

- Lajisuojausäännöksissä on monia viittauksia direktiiveihin, ja säännökset ovat joidenkin lajien osalta turhaan päällekkäisiä, kun taas tietyissä kohdissa on aukkoja. On tarpeen harkita, miten säännöksiä olisi mahdollista järjestää selkeämmin.

6.4.7

Vieraslajien rajaaminen luonnonsuojelulain ulkopuolelle

Luonnonsuojelulain soveltamisalaa eliölajien suojelussa tarkennetaan LSL 37 §:ssä. Haitalliset vieraslajit rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle, koska niistä on säädetty erikseen uudessa, ainoastaan vieraslajeihin kohdennetussa lainsäädännössä.

LSL 37 §:n mukainen muotoilu on: *”Haitallisista vieraslajeista säädetään...”*. Vieraslajilainsäädännön tarkoittamia haitallisia vieraslajeja ovat sekä EU:n että kansallisen vieraslajiluettelon lajit. Edellä mainittujen lisäksi on kuitenkin myös muita, vieraslajiluetteloihin kuulumattomia vieraslajeja, mutta niitä ei ole 37 §:ssä rajattu LSL:n ulkopuolelle. Tällöin LSL 38.1 § antaa kuvan, että ne vieraslajit, jotka eivät ole haitallisia, olisivat rauhoitettuja. Jotta LSL:sta rajattaisiin pois kaikki vieraslajit, olisi selvyiden vuoksi parempi muotoilla soveltamisalan rajaukseksi: *”Vieraslajeista säädetään...”*.

Johtopäätös:

- Luonnonsuojelulain 37 §:n eliölajien suojelun soveltamisala on rajattu niin, että ulkopuolelle jäävät vain haitalliset vieraslajit, vaikka rajauksen pitäisi kattaa kaikki vieraslajit. Lain sanamuotoihin olisi hyvä tehdä tältä osin tarkennus.

²²⁰ Pappila 2013

Lajiston tutkimus luonnonsuojelualueilla

Luonnonsuojelualueilla tehtävään luonnonsuojelubiologiseen tutkimukseen ja näytteenottoon liittyvä tutkimuslupien hankinta on nykyisellään työlästä. Valtion omistamille alueille lupia myöntää Metsähallitus. Lupakäytäntö on monimutkaisempi yksityisillä luonnonsuojelualueilla, joilla työskentelyyn tarvitaan lupa sekä ELY-keskukselta että maanomistajalta. Pelkkä maanomistajan selvittäminen voi olla todella vaikeaa. LSL 15 §:ssä luetellaan luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä, joihin tutkimustoiminta kuuluu.

Suojelualueiden tilan selvittämisessä ja seurannassa tarvitaan lisää tietoa, mutta nykyinen lupakäytäntö saattaa karsia tekijöitä tai houkuttaa luvattomiin tutkimuksiin. On myös selvää, että alueiden hallinnasta vastaavien tahojen on oltava tietoisia siitä, mitä alueilla tapahtuu, ja toimintaan on oltava mahdollisuus tarvittaessa puuttua. Lupamenettelyn keventämistä ja selkiyttämistä olisi hyvä harkita ja esimerkiksi miettiä, voisiko sen korvata jonkinlaisella viranomaisyhteistyöhön ja sovittuihin sääntöihin sitoutuneiden lajiasiantuntijoiden ilmoitusmenettelyllä ja siirtää tutkimustoiminta 14 §:n alle.

Vastaavasti LSL 49 §:ään olisi syytä saada 48 §:n mukainen mahdollisuus hakea poikkeamisluvat valtakunnalliseen tutkimustoimintaan ympäristöministeriöstä silloin, kun kyse on luonnonsuojelun toteutuksen kannalta tärkeän tutkimustiedon keräämisestä. Nykyisin luvat on haettava kaikilta ELY-keskuksilta, joiden alueilla toimitaan.

Johtopäätökset:

- Luonnonsuojelubiologisten tutkimus- ja näytteenottolupien hankinta on nykyisellään monimutkaista erityisesti yksityisille luonnonsuojelualueille. Olisi hyvä pohtia, voisiko 15 §:n lupamenettelyä keventää ja selkeyttää esimerkiksi viranomaisyhteistyöhön ja sovittuihin sääntöihin sitoutuneiden lajiasiantuntijoiden ilmoitusmenettelyllä.
- Valtakunnallisen tutkimustoiminnan luvat luonto- ja lintudirektiivien lajeille (LSL 49 §) on nykyisin haettava kaikilta ELY-keskuksilta, joiden alueilla toimitaan. Tutkimus sujuvoituisi, jos tällaiset poikkeamisluvat voisi hakea ympäristöministeriöltä tai keskitetysti yhdeltä ELY-keskukselta.

Kansallinen Natura-sääntely

Natura-arviointi

Natura-arvioinnin tarpeellisuudesta säädetään luontodirektiivin 6.3 artiklassa ja kansallisesti LSL 65.1 §:ssä. Arvioinnin tarpeellisuutta arvioitaessa on huomioitava varovaisuusperiaate, jonka merkitys on korostunut unionin tuomioistuimen ratkaisuissa myös tämän vuosikymmenen aikana. Sen asema ei kuitenkaan sinänsä ilmene luonto- ja lintudirektiiveistä, ja vielä vähemmän luonnonsuojelulain sanamuodosta.²²¹ Varovaisuusperiaatteen asema on kuitenkin vahvistettu EUTI:n oikeuskäytännössä.²²² EUTI:n kannan mukaan hankkeet tai suunnitelmat ”...on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat Natura-alueen suojelutavoitteisiin, mikäli

²²¹ YK:n biodiversiteettisopimuksessa ennalta varautumisen periaate mainitaan nimenomaisesti.

²²² Asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging

objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi...”. Arviointi on siten tehtävä, mikäli merkittävien vaikutusten syntyminen ei ole poissuljettua.

Luonnonsuojelulain Natura-arviointia koskevien säännösten sanamuoto ei ilmennä varovaisuusperiaatetta.²²³ LSL 65.1 §:n mukaan arviointi on tehtävä, mikäli hanke: *todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen ... luonnonarvoja ...* Säännös antaa sellaisen kuvan, että arviointi olisi tarpeen ainoastaan silloin, jos merkittävien haitallisten vaikutusten syntyminen näyttää todennäköiseltä. Jos tätä verrataan aiemmin käsiteltyyn EUTI:n ratkaisukäytäntöön, vaikuttaa kansallisen lainsäädännön Natura-arvioinnin tarpeellisuuden arviointi käänteiseltä.

Kun pohditaan LSL 65.1 §:n mukaisen arvioinnin tarpeellisuutta, ei lieventäviä toimenpiteitä tule vielä ottaa huomioon. Unionin tuomioistuin on todennut, että luontodirektiivin 6.3 artiklaa olisi tulkittava siten, että määritettäessä sitä, onko myöhemmin tarpeen tehdä asianmukainen arviointi suunnitelman tai hankkeen vaikutuksista asianomaiseen alueeseen, selvitysvaiheessa ei ole asianmukaista ottaa huomioon toimenpiteitä, joilla pyritään välttämään kyseisen suunnitelman tai hankkeen haitalliset vaikutukset asianomaiseen alueeseen tai vähentämään niitä.²²⁴ Arviointi on siis tehtävä siitä huolimatta, että lieventävillä toimenpiteillä olisi mahdollista minimoida hankkeen merkittäviä haitallisia vaikutuksia alueen suojelluille luontoarvioille.

Jotkin direktiiveissä esiintyvät käsitteet, ovat olleet tulkinnanvaraisia. Selvää ei esimerkiksi ole, mitä tarkoitetaan hankkeella tai suunnitelmalla. Luontodirektiivin 6.3 artiklassa tarkoitetun hankkeen tai suunnitelman merkityssisältö on tulkittava laajaksi.²²⁵ Hankkeen ja suunnitelman määritelmiä ei ole avattu direktiivien eikä LSL:n säännöksissä. Määritelmät ovat täsmentyneet lähinnä oikeuskäytännön kautta. Huomattavaa on, että hanke -käsitteen merkityssisältö on tulkittava laajemmaksi kuin YVA-direktiivissä oleva määritelmä, johon on viitattu aiemmassa EUTI:n oikeuskäytännössä.²²⁶ Tuomioistuin on nimittäin todennut, että myös hankkeet, jotka eivät merkitse fyysistä luonnonympäristöön kajoamista, voivat olla luontodirektiivin tarkoittamia hankkeita.²²⁷ Olennaista on pohtia sitä, että saattaako kyseinen toiminta vaikuttaa merkittävästi suojeltuun alueeseen.

Asianmukainen arviointi on tehtävä, jos ei ole objektiivisten seikkojen perusteella poissuljettua, ettei hankkeesta tai suunnitelmasta aiheudu merkittäviä vaikutuksia alueen suojelluille luontoarvioille. EUTI:n oikeuskäytännön mukaan asianmukaisen arvioinnin pitää sisältää täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily ehdotettujen töiden vaikutuksista kyseessä olevaan alueeseen.²²⁸ Asianmukainen arviointi tulisi tehdä parhaan tieteellisen tiedon perusteella.²²⁹ EUTI:n oikeuskäytännön mukaan arviointien laadun varmistamiseksi niitä tulisi myös pystyä arvioimaan jälkikäteen, minkä vuoksi arviointi on dokumentoitava yksityiskohtaisesti.²³⁰ Arviointien riittävyttä on arvioitu EUTI:n käytännön ohella runsaasti myös kansallisessa oikeuskäytännössä.

223 Ks. myös Similä ym. 2010, s. 38–39.

224 Asia C-323/17, *People Over Wind* ja *Sweetman*, kohta 40.

225 Ks. esim. asia C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles* ym., kohta 37.

226 Ks. esim. asia C-127/02, *Waddenvereniging* ja *Vogelsbeschermingvereniging* ja Pölönen 2019, s. 23.

227 Yhdistetyt asiat C-293/17 ja C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment* ja *Vereniging Leefmilieu*

228 Ks. mm. asiat C-461/17, *Holohan* ym., kohta 34, C-441/17 komissio v. Puola, kohdat 113–114, C-258/11, *Sweetman* ym., kohta 44 sekä C-387/15 ja C-388/15, *Orleans* ym., kohta 50.

229 KOM (2018) 7621, lopull., s. 54.

230 Ks. esim. asia C-404/09, komissio v. Espanja ja asia C-441/17, komissio v. Puola

Vuonna 2010 ilmestyneessä toimivuusarvioinnissa nostettiin esille, että Natura-arviointien laatu ja sisältö vaihtelevat huomattavasti ympäri Suomea ja eri suunnitelma- ja ohjelmatyypin kesken.²³¹ Natura-arviointia edeltävän tarveharkinnan osalta toimivuusarvioinnissa tuotiin esille, että tarveharkinta tulisi tehdä varsinaista Natura-arviointia varten, eikä laajaa tarveharkintaa voida tehdä Natura-arvioinnin sijasta. Oikeuskäytännössä on myös korostettu sitä, että Natura-tarveharkinnan tulee perustua Natura-arvioinnin ohella tieteellisesti asianmukaiseen ja ajantasaiseen tietoon suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksista suojelun perusteena oleviin luonnonarvioihin, vaikka perusteita yhtä täsmälliselle ja täydelliselle tietojen esittämiselle kuin varsinaisessa Natura-arvioinnissa ei olekaan. Tarveharkinnan tietojen perusteella tulee olla mahdollista arvioida luotettavasti varsinaisen arvioinnin tarpeellisuutta. Tästä syystä suunnitellut toimenpiteet alueella tulisi selvittää mahdollisimman laajasti.²³² Natura-arvioinnin prosessi sekä sisältö kaipaisivat edelleen selkeyttämistä ja tarkempaa ohjeistusta.

Johtopäätökset:

- LSL 65.1 ja 66.1 §:n soveltamisessa olisi otettava huomioon unionin tuomioistuinkäytännössä korostunut varovaisuusperiaate. Periaate olisi otettava mukaan LSL:n yleisiin ohjausperiaatteisiin.
- LSL 65 §:n mukaisesta Natura-arvioinnista päätettäessä on huomioitava uusien EUTI:n oikeuskäytäntö, jonka mukaan lieventäviä toimenpiteitä ei voida ottaa huomioon vielä Natura-tarveharkinnassa.
- LSL 65.1 §:n mukaisen Natura-arvioinnin tarpeellisuutta harkittaessa on käsitteet hanke ja suunnitelma ymmärrettävä laajasti.
- Luonnonsuojelulain edellyttämien arviointien laatu ja sisältö vaihtelevat edelleen, ja käytetty tietopohja on osin puutteellista. Tarvitaan ohjeistusta arviointikäytännöistä arviointien laadun parantamiseksi sekä tarveharkinnan ja Natura-arvioinnin suhteen selkiyttämiseksi.

6.5.2

Poikkeaminen Natura-suojelusta

Natura-suojelusta poikkeamisesta on kansallisesti säännelty LSL 66 §:ssä. LSL 66.1 §:n mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos Natura-arviointi osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. LSL 66.2 §:n mukaan lupa voidaan hankkeelle kuitenkin myöntää tai suunnitelma hyväksyä, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole osoitettavissa. Jos alueella sijaitsee ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, poikkeamisedellytyksiä on edelleen tiukennettu.

Kansallisesti LSL 66.2 § on kirjattu muotoon: *...saadaan lupa kuitenkin myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole. Vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumisedellytys esitetään LSL 66.2 §:ssä viimeisenä ja yhdessä erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn arvioinnin kanssa. Luontodirektiivin 6.4 artiklan sanamuodon mukaan poikkeaminen on mahdollista: jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä...*

231 Similä ym. 2010, s. 39.

232 KHO 2020:3

Poikkeamisen edellytykseksi on asetettu myös korvaavien toimenpiteiden toteuttaminen. Luontodirektiivin 6.4 artiklan sanamuodon mukaan vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen on selvitetävä ennen sen tarkastelemista, onko suunnitelma tai hanke silti toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.²³³ Kansallinen sääntely tulisi korjata vastaamaan direktiivin sanamuotoa.

Poikkeamisedellytysten keskinäinen suhde on nostettu esille myös tapauksessa KHO 11.4.2019 t. 1453. Valtioneuvosto oli päätöksellään hylännyt Lapin liiton hakemuksen Kemihaaran alueen osalta katsoen, että LSL 66 §:n 2 momentin edellytys vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumisesta ei täyty, josta Rovaniemen kaupunginhallitus ja yhdistykset olivat valittaneet. Rovaniemen kaupunginhallitus oli valituksessaan katsonut, että valtioneuvosto on soveltanut LSL 66 §:ää virheellisesti. Valituksen mukaan mainitun pykälän 2 momentin mukaista vaihtoehtojen tarkastelua ei tulisi erottaa itsenäiseksi ja ennakkolliseksi suhteessa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden arviointiin. Ratkaisussaan KHO sovelsi LSL 66 §:n ohella myös luontodirektiivin 6.4 artiklaa sekä komission tulkintaohjetta²³⁴ ja totesi, että LSL 66.2 §:n mukaisessa edellytysharkinnassa yleisenä edellytyksenä on, että hankkeelle tai suunnitelmalle ei ole vaihtoehtoa. Ratkaisun mukaan sillä seikalla, onko kysymys mahdollisesti tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, ei voi olla sinänsä ratkaisevaa merkitystä vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuuden arvioinnissa. Tapauksessa tuomioistuin ei siten tulkinnut yleisen edun kannalta pakottavan syyn olemassaoloa, sillä oli osoitettavissa, että hankkeelle oli olemassa vaihtoehtoisia toteutuskeinoja. Vaikka kansallisessa oikeuskäytännössä noudatettaisiinkin luontodirektiiviä asianmukaisesti, myös kansallinen sääntely olisi tarpeen saada vastaamaan direktiivien sanamuotoa. Tarkennusta voidaan perustella ennakkoitavuus- ja sujuvoittamisperustein.

Sen jälkeen, kun vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuminen on osoitettavissa, on arvioitava sitä, onko hanke tai suunnitelma kuitenkin toteutettava yleisen edun kannalta pakottavista syistä. Luontodirektiivin sanamuoto viittaa siihen, että poikkeamiskynnys on korkealla. Sanamuodon lisäksi voidaan katsoa, että myös luontodirektiivin tavoite, luonnon monimuotoisuuden säilymisen edistäminen EU:n jäsenvaltioiden alueella, vaikuttaa direktiivin 6.4 artiklan tulkintaan siten, että poikkeamiskynnys voidaan asettaa korkealle.²³⁵ Unionin tuomioistuin on myös todennut tämän oikeuskäytännössään. Tapauksessa C-182/10 EUTI painotti, että luontodirektiivin 6.4 artiklassa tarkoitettuna edun on oltava sekä ”yleinen” että ”erittäin tärkeä”, joten sen on oltava verrattavissa luontodirektiivin tavoitteena olevaan luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojeluun.²³⁶ Näin ollen EUTI on korostanut yleisen edun kannalta pakottavien syiden suppeaa tulkintaa.

Tästä huolimatta EUTI:n omassa oikeuskäytännössä poikkeamiskynnys ei ole aina ollut kovin korkealla, eikä punnintaa eri intressien välillä ole juurikaan tehty.²³⁷ Myös komission lausuntokäytännöstä voidaan havaita se, ettei poikkeamiskynnys sielläkään ole asettunut kovin korkealle. Poikkeus suojelusta on myönnetty komission lausunnossa usein ja useimmiten merkittäväillä kansantaloudellisilla syillä.²³⁸ Vaikka poikkeamisedellytysten suppean tulkinnan vaatimus ei olekaan aina näkynyt käytännössä, voidaan kansallisesti omaksuttavaa poikkeamiskynnyksen korkealle asettamista perustella muun muassa sääntelyn tavoitteilla. Kansallisen toimival-

233 Ks. myös KOM (2018) 7621, lopull., s. 61.

234 KOM (2018) 7621, lopull.

235 Ks. lisää Belinskij 2018, s. 48–49: Myös oikeuskirjallisuudessa on painotettu erittäin tärkeän yleisen edun edellytyksen määritelmän suppeaa tulkintaa. Tämän tukena on vedottu nimenomaisesti myös direktiivin sanamuotoon sekä tavoitteistoon.

236 Asia C-182/10, Solvay ym., kohdat 75–78.

237 Belinskij 2018, s. 54 ja 56–57.

238 Ks. esim. Belinskij 2018, s. 49–52. Komission lausunnot löytyvät osoitteesta: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm

taisen viranomaisen on punnittava sitä, onko hankkeella sellaisia erittäin tärkeitä yleisen edun kannalta pakottavia syitä, jotka ovat tärkeämpiä kuin direktiivien suojelutavoitteet.

Johtopäätökset:

- Luonnonsuojelulain 66.2 §:ää tulisi tarkentaa siten, että vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumisedellytys olisi osoitettava säännöksen sanamuodossa ensin ja erillisenä suhteessa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden arviointiin.
- Kansallisesti poikkeamisedellytyksiä Natura-suojelusta olisi tulkittava suppeasti.

6.6

Luonnon monimuotoisuutta koskevan tietopohjan vahvistaminen ja tiedon hallinta

6.6.1

Tietojärjestelmät

Luonnonsuojelulain 3 §:n mukaan luonnonsuojelualueista, luonnonmuistomerkeistä, luonnonsuojeluohjelmista, luontotyypeistä, uhanalaisten lajien esiintymispaikoista, valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottamista ja verkostoon sisällytetyistä alueista sekä maisema-alueista pidetään tietojärjestelmää. Luonnonsuojelun tietojärjestelmään merkitään luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset sekä muut luonnon- ja maisemansuojelun suunnittelun, toteuttamisen, valvonnan ja tutkimuksen kannalta tarpeelliset tiedot siten kuin ympäristöministeriö tarkemmin määrää. Laki tai asetus ei kuitenkaan velvoita mitään tahoa rekistereiden ylläpitoon.

Erilaisia suojelualueita ja suojelurajauksien tietoja hallinnoidaan Metsähallituksen ylläpitämässä Suojelualueitietojärjestelmässä (SATJ), joka on primääritietokanta. Tiedot toimitetaan vuosittain Suomen ympäristökeskukseen, josta ne toimitetaan mm. Euroopan ympäristövirastolle (EEA) ja avoimena paikkatietona myös muiden käyttöön. Natura 2000 -alueista on oma Natura-tietokanta, jonka ylläpito on ainakin toistaiseksi Metsähallituksessa. Natura-alueajauksiin ja niiden ominaisuustietoihin pääsee kaikille avoimen SYKEN paikkatietoportaalin²³⁹ kautta.

Uhanalaisten ja silmälläpidettävien (IUCN-luokittelu) sekä luontodirektiivin liitteissä olevien lajien havaintopaikoista ja havainnoista on pidetty rekisteriä SYKEN Hertta Eliölajit -järjestelmässä. Tietojen kattavuus vaihtelee eri eliöryhmissä, eikä järjestelmään ole koottu esimerkiksi riista- eikä kalalajien (ml. ravut) tietoja, joista säädetään metsästys- tai kalastuslailla. Järjestelmässä ei ole paljon myöskään lintutietoja, joista on kattavammat rekisterit BirdLife Suomella ja Luomuksella. Eliölajit-järjestelmä on ollut primääritietojärjestelmä, johon on koottu mahdollisimman kattavasti kaikki ko. lajien tiedot eri tietolähteistä. Tämä primääritiedon järjestelmä ja sen tietosisältö ollaan siirtämässä vuoden 2020 lopussa Metsähallituksen ylläpitämään uuteen LajiGis-järjestelmään. Molempien järjestelmien suorakäyttäjinä ovat SYKE, Metsähallitus, ELY-keskukset ja ympäristöministeriö.

Luonnontieteellisessä keskusmuseossa (Luomus) on viime vuosien aikana kehitetty lajitiedon hallintaan portaalia eli Lajitietokeskusta (laji.fi), jonka kautta eri primääritietokantojen aineistoa voidaan hakea keskitetysti. Tulevaisuudessa myös LajiGis-järjestelmän tiedot ovat saatavissa täältä. Yhtenä osana Lajitietokeskusta on

²³⁹ SYKEN paikkatietoportaali Natura 2000 -alueista: <http://syke.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=831ac3d0ac444b78baf0eb1b68076e1a>

ns. viranomaisportaali, jonka kautta myös käyttörajoitettuja lajiaineistoja saa viranomaiskäyttöön. Tarkoituksena on, että pääosa uhanalaisten lajien tiedoista haettaisiin jatkossa Lajitietokeskuksen kautta. Luonnonsuojelulaissa ei ole säädetty, kenellä on uhanalaisten ja muiden vastaavien lajitietojen hallinnan vastuu. Vastuu tulisi määrittellä niin primaaritietojärjestelmille kuin tietojen jakelukanavillekin.

Lajitietojärjestelmää vastaava kattava tietojärjestelmä puuttuu luontotyypeiltä. Sitä tarvittaisiin moniin tarpeisiin, kuten maankäytön suunnittelun, luonnonvarojen käytön ja hankesuunnittelun tietopohjaksi, luonnon monimuotoisuuden tilan seurantaan ja arviointiin sekä luontodirektiivin toimeenpanon EU-raportointiin. Ympäristöhallinnolla on käytössä Metsähallituksen ylläpitämä Suojelualueiden kuviotietojärjestelmä (SAKTI), johon tallennetaan biotooppien kuviorajauksia ja ominaisuustietoja esimerkiksi luontodirektiivin liitteen I luontotyypeistä. Ainoastaan perinnebiotoopeista tallennetaan tietoja SAKTIin myös suojelualueiden ulkopuolelta. Muista luontotyypeistä suojelualueiden ulkopuolinen tieto on hyvin hajanaista ja puutteellista, eikä se ole helposti tarvitsijoiden saatavissa. Tilannetta on viime vuosina hieman parantanut se, että Metsäkeskus on alkanut jakaa avoimen metsätiedon paikkatietoaineistoja Metsään.fi-verkkosivustolla. Edelleen on kuitenkin tarve tietojärjestelmälle, johon luontotyyppiesiintymien tietoja voitaisiin tallentaa, sekä portaalille, josta ne olisivat tarvitsijoiden saatavissa.

Johtopäätökset:

- Luonnonsuojelulain 3 §:n mukaan Luonnonsuojelun tietojärjestelmään merkitään luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset sekä muut luonnon- ja maisemansuojelun suunnittelun, toteuttamisen, valvonnan ja tutkimuksen kannalta tarpeelliset tiedot siten kuin ympäristöministeriö tarkemmin määrää. Laki tai asetus ei kuitenkaan velvoita mitään tahoa tietojärjestelmien ylläpitoon, joten vastuita tulisi selkeyttää.
- Luontotyyppien esiintymätietojen hallintaan tarvitaan kattava tietojärjestelmä, johon voidaan tallentaa luontotyyppitietoja myös suojelualueiden ulkopuolelta. Luontotyypeille tarvitaan myös Lajitietokeskusta vastaava portaali, josta eri järjestelmiin kootut tiedot voidaan välittää tarvitsijoille esimerkiksi maankäytön suunnittelun pohjatiedoksi.

6.6.2

Luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta

Luonnonsuojeluasetuksen 2 §:n mukaan ympäristöministeriön on järjestettävä luonnonvaraisten eliölaajien ja luontotyyppien seuranta siten, että sen pohjalta on arvioitava eliolajien ja luontotyyppien suojelutaso. Selkeimpiä seuranta- ja raportointivaltioita tulee luonto- ja lintudirektiiveistä ja myös vesipuite- ja meristrategiadirektiiveistä. Seurantatietoa hyödynnetään myös mm. uhanalaisuusarvioinneissa, YK:n biodiversiteettisopimuksen tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa sekä monenlaisissa käytännön suunnittelutarpeissa. Seuranta ei kuitenkaan ole tyydyttävällä tasolla.

Seurantoja pyrittiin kehittämään etenkin 2000-luvulla, jolloin laadittiin työryhmätyönä Ehdotus biodiversiteetin tilan valtakunnallisen seurannan järjestämisestä²⁴⁰ sekä suunniteltiin luonto- ja lintudirektiivien edellyttämiä seurantoja²⁴¹. Uusien seurantojen aloittaminen ei kuitenkaan toteutunut, ja myöhemmin ympäristöseurantoja on päinvastoin karsittu kustannussyistä. Esimerkiksi luontotyyppien direktiiviraportoinnit ja uhanalaisuusarvioinnit on koostettava työläästi monen tyyppisten lähteiden ja asiantuntija-arvioinnin pohjalta. Seurantaa on tarpeen lisätä, jotta se

240 Toivonen & Liukko (toim.) 2005

241 Liukko & Raunio (toim.) 2008

vastaa paremmin käytännön tietotarpeisiin ja yhteenvedojen ja raportointien tuottaminen sujuvoituu.

Tavoitteeksi on asetettu tutkimustiedon käytön lisääminen päätöksenteossa, kun Suomen luontopaneeli keskittyy koostamaan ja tuottamaan luonnon monimuotoisuuden tilaa koskevaa tieteellistä tietoa päätöksenteon tueksi. Suomen luontopaneelilla ei ole lakisääteistä taustaa. Vastaavanlaista työtä ilmastonmuutoksen osalta tekee Suomen ilmastopaneeli, josta on säädetty ilmastolain 16 §:ssä: *Valtioneuvosto asettaa tieteellisen ja riippumattoman asiantuntijaelimen ilmastopolitiikan suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon tueksi. Asiantuntijaelimen nimi on Suomen ilmastopaneeli ja sen tehtävänä on ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa varten koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta. Asiantuntijaelin voi suorittaa myös muita ilmastonmuutosta koskevan tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä.*

Johtopäätökset:

- Luonnon monimuotoisuuden seurantaa on tarpeen lisätä, jotta se vastaa paremmin käytännön tietotarpeisiin, ja jotta biodiversiteetin tilaa koskevien yhteenvedojen ja raportointien tuottaminen sujuvoituu. Luonnonsuojelulaissa ja -asetuksessa seurannan tavoitteenasettelua ja järjestämistä olisi hyvä täsmentää.
- Suomen luontopaneelin asettamisesta ja tehtävistä on tarpeen säätää luonnonsuojelulaissa vastaavalla tavalla kuin Suomen ilmastopaneelista on säädetty ilmastolaissa.

6.7

Kannustavuuden ja monimuotoisuuden edistämistehtävien kehittäminen

Hallitusohjelman (HO19) myötä luonnonsuojelun rahoitukseen tehtiin merkittävä, osin määräaikainen korotus. Sen merkittävimmät kohteet ovat ympäristöministeriön käynnistämä Helmi-elinympäristöohjelma ja Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma METSO.

Ympäristöministeriön käynnistämä Helmi-ohjelma on merkittävä keino Suomen luonnon köyhtymisen pysäyttämiseen. Ohjelmassa ennallistetaan ja suojellaan soita, kunnostetaan lintuvesiä ja kosteikkoja, hoidetaan perinnebiotooppeja ja metsäisiä elinympäristöjä sekä kunnostetaan ranta- ja vesiluontoa. Ohjelman pitkän tähtäimen tavoitteet ulottuvat vuoteen 2030 saakka.

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2014–2025 eli METSO yhdistää metsien suojelun ja niiden talouskäytön. Sen tavoitteena on pysäyttää metsäisten luontotyyppien ja metsälajien taantuminen ja vakiinnuttaa luonnon monimuotoisuuden suotuisa kehitys. METSO-ohjelmassa suojelu perustuu maanomistajien vapaaehtoisuuteen, ja sitä toteutetaan pysyvin ja määräaikaisin keinoin. Vapaaehtoisella suojelulla turvataan puuston rakennepiirteiltään edustavia ja lajistoltaan monimuotoisia metsäluonnon elinympäristöjä.

Luonnonsuojelulain 6 §:n mukaan kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemasuojelua alueellaan. Kunta myös päättää (LSL 26 ja 28 §) yksityismaiden luonnonmuistomerkkien rauhoituksesta ja sen lakkauttamisesta. Kuntien luonnonsuojeluun käyttämistä voimavaroista ei ole kerättyä tietoa. Kuntien aktiivisuus luonnonsuojeluasioissa vaihtelee runsaasti. Kunnilla on suuri potentiaali edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan, sillä kunnilla on mahdollisuus yhdistää maankäytön suunnittelu ja luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö arkipäivän päätöksenteossa.

Luontoa heikentävän toiminnan suunnitteluvaiheessa tulee etsiä luonnolle vähiten haitallinen toimintatapa. Ekologisessa kompensaatiossa ihmisen luonnolle aiheuttama paikallinen haitta hyvitetään parantamalla luonnon monimuotoisuutta toisaalla. Tähän mennessä ekologinen kompensatio on perustunut vapaaehtoisuuteen, ja jotkut yritykset ovat ottaneet sen käyttöön toiminnassaan. On luontokohteita, joiden menetyksiä ei voida kompensatioilla korvata. Kompensaatiot kuitenkin tukisivat luonnon monimuotoisuuden turvaamista.

Johtopäätökset:

- HELMI- ja METSO -ohjelmien rahoitusta voitaisiin varmistaa esimerkiksi vahvistamalla niiden oikeusperustaa luonnonsuojelulainsäädännössä.
- Maanomistajille on luotu monia erilaisia rahoitusjärjestelmiä luonnon monimuotoisuuden edistämiseen (esim. METSO, HELMI, maatalouden erityistuki luonnonhoitoon). Olisi ehkä tarpeen tarkastella tätä vapaaehtoisten rahoitusjärjestelmien kokonaisuutta ja onko se riittävän kattava.
- Kuntien potentiaalia edistää luonnon monimuotoisuutta alueellaan on syytä vahvistaa esimerkiksi täsmentämällä tätä koskevaa lainsäädäntöä kuntien osalta tai kehittämällä kannustimia tai hankkeita ja toimijaverkostoja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi kunnissa.
- Ekologisen kompensation käyttöönotto on yksi keino luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, mutta se vaatii vielä pilotointia ja lainsäädännön kehittämistä.

Kirjallisuus

- Aapala, K., Akujärvi, A., Heikkinen, R., Pöyry, J., Virkkala, R., Aalto, J., Forss, S., Kartano, L., Kemppainen, E., Kuusela, S., Leikola, N., Mattsson, T., Mikkonen, N., Minunno, F., Piirainen, S., Punttila, P., Pykälä, J., Rajasärkkä, A., Syrjänen, K. & Turunen, M. 2020. Suojelualueverkosto muuttuvassa ilmastossa – kohti ilmastoviisasta suojelualuesuunnittelua. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 1/2020.
- AOA 12.3.2009 dnro 838/4/07: AOA Jääskeläisen päätös pesäpuiden merkintämenettelyn selkiyttämistä. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/838/2007>
- Belinskij, A. 2018. Erittäin tärkeän yleisen edun edellytys EU:n ympäristöoikeudessa: Natura-alueen suojelusta ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia. Ympäristöjuridiikka 2–3/2018: 42–62.
- Bubb, P. J., Butchart, S. H. M., Collen, B., Dublin, H., Kapos, V., Pollock, C., Stuart, S. N., and Vié, J.-C. 2009. IUCN Red List index – Guidance for national and regional use. IUCN, Gland, Switzerland.
- Euroopan ympäristökeskus. 2019. Euroopan ympäristö – Tila ja näkymät 2020. Tiivistelmä. Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg. 18 s.
- Gillingham, P.K., Alison, J., Roy, D.B., Fox, R. & Thomas, C.D. (2015) High Abundances of Species in Protected Areas in Parts of their Geographic Distributions Colonized during a Recent Period of Climatic Change. *Conservation Letters*, 8: 97–106.
- Hautamäki, V. 2010. Asetuksenantovaltuus ja asetuksenanto. *Lakimies* 2/2010.
- Herranen, N. 2018. Luonnonarvojen huomioon ottaminen turvetuotannon sijoittamisessa. Ympäristöjuridiikka 2–3/2018: 9–41.
- Hildén, M., Auvinen, A.-P. & Primmer, E. (toim.) 2005. Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi. Suomen ympäristö 770. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 251 s. <http://hdl.handle.net/10138/40574>
- 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.
- IPBES. 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 p.
- Jantke, K., Muller, J., Trapp, N. & Blanz, B. 2016. “Is climate-smart conservation feasible in Europe? Spatial relations of protected areas, soil carbon, and land values.” *Environmental Science & Policy*, 57: 40–49.
- Juslén, A., Hyvärinen, E. & Virtanen, L. K. 2013. Application of the Red-List Index at a National Level for Multiple Species Groups. *Conservation Biology* 27(2): 398–406.
- Keto-Toko:P & Kotiaho,J. 2013. METSO-ohjelmasta moninkertainen hyöty suunnittelemalla paremmin. <http://elektra.helsinki.fi/se/1/0024-7383/117/1-2/metsoohj.pdf>
- Kniivilä, M., Hantula, J., Hotanen, J.-P., Hynynen, J., Hänninen, H., Korhonen, K.T., Leppänen, J., Melin, M., Mutanen, A., Määttä, K., Siitonen, J., Viiri, H., Viitala, E.-J. & Viitanen, J. 2020. Metsälain ja metsätuholain muutosten arviointi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 3/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 124 s.
- KOM (2011) 244, lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle 3.5.2011. Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020.
- KOM (2018) 7621, lopull., Komission tiedonanto. Natura 2000 –alueiden suojelu ja käyttö - Luontodirektiivin 92/42/ETY 6 artiklan säännökset.

- Kontula, T. & Raunio, A. (toim.) 2018. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja, osat 1 ja 2. Suomen ympäristökeskus & ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 5/2018. 388 + 925 s.
- Koskela, T. 2017. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden turvaaminen – Luken METSO-tutkimuksen 2013–2016 raportti. https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/540641/luke-luobio_65_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kulmala, M., Nieminen, T., Chellapermal, R., Makkonen, R., Bäck, J., Kerminen & V-M. 2013. Climate Feedbacks Linking the Increasing Atmospheric CO₂ Concentration, BVOC Emissions, Aerosols and Clouds in Forest Ecosystems. Springer, Dordrecht, Tree Physiology: 489-508.
- Liukko, U.-M. & Raunio, A. (toim.) 2008. Luontotyyppien ja lajien seuranta luonto- ja lintudirektiiveissä. Suomen ympäristö 14/2008. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 429 s.
- Luontopaneeli. 2019. Luontopaneeli – Kansainvälistä yhteistyötä luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen turvaamiseen. <http://www.luontopaneeli.fi/fi-FI/Luontopaneeli> [Viitattu 18.12.2019]
- Museovirasto. Maailmanperintökohteet Suomessa. <https://www.museovirasto.fi/fi/tietoa-meista/kansainvalinen-toiminta/maailmanperintokohteet-suomessa> [Viitattu 23.4.2020]
- Pappila, M. 2013. Luonnonsuojelulain lajisuojelun uudistamistarpeet – selvitys 2013. Ympäristöministeriö, julkaisematon. 50 s.
- PEFC Suomi 2014. Suomen PEFC-standardi. PEFC-metsäsertifioinnin kriteerit. PEFC FI 1002:2014. PEFC Suomi. 41 s.
- Pekkonen, M., Koljonen, S., Raunio, A., Kostamo, K. & Soimakallio, S. 2019. Ekologiset kompensatiot kannattaa ottaa käyttöön. SYKE Policy Brief – Näkökulmia ympäristöpolitiikkaan 20.11.2019. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 4 s.
- Pölonen, I. 2019. Mikä riittää vai riittääkö mikään? Natura-arvioinnille asetetut vaatimukset Unionin tuomioistuimen linjan mukaan. Ympäristöjuridiikka 2/2019: 10–31.
- Pöyry, J. & Aapala, K. (toim.) 2020. Lajit ja luontotyypit muuttuvassa ilmastossa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 2/2020.
- Raunio, A. 2015. Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppien tilan parantamiseksi (2011): toteutumisen väliarviointi 2014. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Julkaisematon.
- Raunio, A., Anttila, S., Kokko, A. & Mäkelä, K. 2013. Luontotyyppisuojelun nykytilanne ja kehittämistarpeet – Lakisääteiset turvaamiskeinot. Suomen ympäristö 5/2013. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 276 s.
- Raunio, A., Anttila, S., Pekkonen, M. & Ojala, O. 2018. Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensatioon Suomessa. Suomen ympäristö 4/2018. Ympäristöministeriö, Helsinki. 190 s.
- Raunio, A., Schulman, A. & Kontula, T. (toim.). 2008. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristö 8/2008. Osat 1 ja 2. 264 + 572 s.
- Salokannel, V. 2019. Natura-suojelusta poikkeaminen muiden erittäin tärkeiden yleisten etujen vuoksi. Ympäristöjuridiikka 3–4/2019: 85–112.
- Similä, J., Raunio, A., Hildén, M. & Anttila, S. 2010. Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. 102 s.
- Soininen, N. 2015. Luonnonsuojelullisen poikkeusluvan ja hankeluvan välisestä edellytysuhteesta. Ympäristöjuridiikka 4/2015: 10–25.
- Suivantola, L. 2001. Päänvaivaa lajisuojelussa. Ympäristöjuridiikka 1/2001: 35–50.
- Suivantola, L. 2004. Vaaran vyöhykkeellä – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede-Jurisprudentia 2004:XXXVIII: 433–509.
- Suivantola, L. 2006. Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Helsinki 2006.

- Suvantola, L., Halonen, L., Leino, L., Miettinen, E. & Ahvensalmi, A. 2018. Ekologisen kompensaa-
tion ohjauskeinojen kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja
76/2018. 137+38 s.
- Suvantola, L. & Similä, J. 2011. Luonnonsuojeluoikeus. Edita Publishing Oy, Helsinki. 386 s.
- Thomas, C.D., Gillingham, P.K., Bradbury, R.B., Roy, D.B., Anderson, B.J., Baxter, J.M., Bourn, N.A.D.,
Crick, H.Q.P., Findon, R.A., Fox, R., Hodgson, J.A., Holt, A.R., Morecroft, M.D., O'Hanlon, N.J., Oli-
ver, T.H., Pearce-Higgins, J.W., Procter, D.A., Thomas, J.A., Walker, K.J., Walmsley, C.A., Wilson, R.J.
& Hill, J.K. (2012) Protected areas facilitate species' range expansions. *Proceedings of the National
Academy of Sciences*, 109, 14063-14068.
- Thomas, C.D. & Gillingham, P.K. 2015. The performance of protected areas for biodiversity under
climate change. *Biological Journal of the Linnean Society*, 115: 718–730.
- Toivonen, H. & Liukko, U.-M. (toim.) 2005. Ehdotus biodiversiteetin tilan valtakunnallisen seurannan
järjestämisestä. Yhteenveto Tutkimus, seuranta ja tietojärjestelmät -asiantuntijatyöryhmän mietin-
nöistä. Suomen ympäristö 759. Ympäristöministeriö, Helsinki. 38 s.
- Valtioneuvoston periaatepäätös. 1995. Valtioneuvoston periaatepäätös maisema-alueista ja maiseman-
hoidon kehittämisestä. Valtioneuvosto 23.1.1995.
- Valtioneuvosto. 2012a. Valtioneuvoston periaatepäätös soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuulli-
sesta käytöstä ja suojelusta. Valtioneuvosto 30.8.2012.
- Valtioneuvosto. 2012b. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun
ja kestävä käytön strategiasta vuosiksi 2012-2020. Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Valtioneu-
vosto 20.12.2012.
- Valtioneuvosto. 2014. Valtioneuvoston periaatepäätös Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toi-
mintaohjelman jatkamisesta (METSÖ III) 2014-2025. Valtioneuvosto 5.6.2014.
- Valtioneuvosto 2018. Ympäristöministeriön tulevaisuuskuvaus. Kestävä elinympäristöä rakentamas-
sa 2030. Valtioneuvoston julkaisusarja 15/2018. 22 s.
https://mmm.fi/documents/1410837/2000444/Kansallinen_metsästrategia_2025_päivitys_%28Valtioneuvoston_periaatepäätös_21_2_2019%29.pdf/b0585bb9-1d6c-cbd6-4da9-177dc4879503/Kansallinen_metsästrategia_2025_päivitys_%28Valtioneuvoston_periaatepäätös_21_2_2019%29.pdf
- Vihervuori, P. 2019. Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkein-
oministeriön julkaisuja 2019:44.
- Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. 2013. Kansallismaisemat. <https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Maisemat/Kansallismaisemat> [Päivitetty 11.7.2014; Viitattu 23.4.2020]
- Ympäristöministeriö. 2011. Toimintasuunnitelma uhanalaisten luontotyyppeiden tilan parantamiseksi.
Suomen ympäristö 15/2011. 112 s. Helsinki.
- Ympäristöministeriö 2013. Luonnon puolesta - ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden
suojelun ja kestävä käytön toimintaohjelma 2013–2020. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus/Strategia_ja_toimintaohjelma
- Ympäristöministeriö 2017. Uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelma. Suomen ympäristö 2/2017.
167 s. Helsinki.
- Ympäristöministeriö 2018. Strategia 2030 – Parempi ympäristö tuleville sukupolville. 3 s.
http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ministerio/Tavoitteet_ja_tulokset/Strategia_2030
- Ympäristöhallinto. 2019a. Raportti lintudirektiivin toimeenpanosta Suomessa 2013–2018.
Julkaisematon.
- Ympäristöhallinto. 2019b. Raportti luontodirektiivin toimeenpanosta Suomessa 2013–2018.
Julkaisematon.
- Ympäristöministeriö 2019c. Suomen 6. maaraportti. Sixth National Report. <https://chm.cbd.int/database/record?documentID=243215> [Julkaistu 21.3.2019, Päivitetty 25.4.2019]
- Ympäristöministeriö. 2020. Helmi-elinympäristöohjelma vahvistaa luonnon monimuotoisuutta.
<https://www.ymparisto.fi/helmi> [Viitattu 14.4.2020]



ISBN 978-952-11-5168-2 (PDF)

ISBN 978-952-11-5167-5 (nid.)

ISSN 1796-1726 (verkkoj.)

ISSN 1796-1718 (pain.)