



Ympäristöministeriölle

3.9.2021

Viite: VN/12128/2019

Asia: HALLITUKSEN ESIITYSLUONNOS LAIKSI LUONNONSUOJELULAIN MUUTTA-
MISESTA

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleisiä huomioita ehdotuksesta

Luonnonsuojelulakimuutoksen valmisteluprosessissa perustaksi otettiin tutkittu tieto ja muutostarpeita käytiin läpi ilmiöpohjaisesti. WWF koki tämän hyväksi toimintatavaksi. Muutosehdotukset näin ovat hyvin perusteltuja. Ympäristöministeriö on tehnyt kiitettävää työtä lain uudistamisessa, mutta laki tarvitsee kuitenkin vielä tehostusta.

Luonnonsuojelulaille toteutetaan perustuslain 20 §:ssä kirjattua ns. luontoperusoikeutta. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on lain mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lainsäätäjän velvollisuus on varmistaa perusoikeuksien toteutuminen. Ympäristön säilyminen elinvoimaisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle Perustuslain esitöiden (HE 309/1994) mukaan nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön tulee ottaa oikeudenmukaisesti huomioon. Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi vahvemmin korostaa julkisen vallan perustuslaillista velvollisuutta edistää ympäristölainsäädännön kehittämistä.

Tutkittu tieto osoittaa, että luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen ei toteudu nykyisin keinoin vaan se edellyttää aiempaa tehokkaampia keinoja ja myös systeemitason muutosta. Systeemitason muutoksen kannalta erityisen tärkeää olisi tehdä seuraavat muutokset luonnonsuojelulaissa:

- **kokonaisheikentymättömyys (no net loss) -periaatteen integroiminen luonnonsuojelun perustuslaiksi**, eli lakiperustainen velvollisuus välttää biodiversiteettiarvojen heikentämistä, joka valtavirtaistetaan sektorilainsäädäntöön ja lupalakeihin, jotta luonnon köyhtyminen oikeasti pysähtyy (kokonaisheikentymättömyysperiaatetta ei lakiluonnoksessa vielä ole ja se tulee sinne lisätä);



- **lakisääteinen selvilläolovelvoite ja siihen kytkeytyvä automaattinen hävittämis-/heikentämiskielto**, jotta uhanalaisimpien lajien ja arvokkaimpien luontotyyppien suojelusta tulee tehokasta (selvilläolovelvollisuus on lakiluonnoksessa mutta automaattinen heikentämiskielto koskee vain hyvin rajoitettua määrää luontotyyppejä); ja
- **kansallisesta, nykyistä sitovammasta, luonnon monimuotoisuusstrategiasta ja sen toimeenpanon toimintaohjelmasta ja vastuista säättäminen mukaan lukien eduskunnalle esitettävä luontovuosikertomus**, jolla asetetaan selkeät ja mitattavat tavoitteet sekä seuranta kansalliselle biodiversiteettistrategialle (luonnon monimuotoisuusstrategia on lakiluonnoksessa, mutta suunnittelujärjestelmän sääntelyä pitäisi terävöittää ja säätää luontovuosikertomuksesta).

Edellä olevien lisäksi uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottovelvollisuus lakiuudistuksen välttämätön elementti, jotta vaikuttavuutta voidaan lisätä. Lausunnolla oleva lakiluonnos merkitsee parannusta erityisesti luontotyyppien suojeluun, mutta ei tuota merkittävää muutosta lajisuojeluun.

Tärkeää olisi tässä vaiheessa avata myös metsälaki, koska merkittävimmät syyt luontokatoon Suomessa liittyvät metsiin. EU:n biodiversiteettistrategia edellyttää merkittävää suojelun lisäämistä ja mm. kaikkien luonnonmetsien suojelua. Metsälajiston turvaamiseksi tarvitaan merkittävä lisäys suojelualueiden määrään, mutta metsälakiin tulisi lisätä luontoa huomioivia toimenpiteitä edellytettäväksi metsien käsittelyn yhteydessä. Metsien käsittelymenetelmät ovat keskeinen syy metsälajiston ja metsäisten luontotyyppien uhanalaisuudelle. EU:n metsästrategiassa todetaan, että avohakkuita tulisi toteuttaa vain harkiten. Nykyinen metsälaki mahdollistaa myös jatkuvan kasvatuksen menetelmän mukaisen metsien käsittelyn, josta on useita hyötyjä niin metsälajistolle, hiilivarastojen näkökulmasta kuin puuston arvon kasvattamiseksi. Kuitenkin sekä jaksollisen että jatkuvan kasvatuksen menetelmän yhteydessä tulisi jättää selvästi nykyistä enemmän rakenteita, jotka mahdollistavat elinympäristöjä metsälajistolle: Säästöpuumäärien tulee olla suurempia, olemassa oleva lahopuu tulisi kaikki jättää hakkuille ja suojavyöhykkeiden leveydet tulisivat olla merkittävästi leveämpiä. Näitä edellä mainittuja rakenteita ohjataan säästettäväksi hyvän metsänhoidon suosituksissa sekä sertifiointikriteereissä. Myös lainsäädännön avulla voitaisiin edistää näiden toimenpiteiden vaikuttavuutta. Hakkuissa säästettäviä elinympäristöjä tulisi lisätä metsälain 10§ listaukseen, ja näiden elinympäristöjen rajausten tulisi olla selvästi nykyistä laajempia. Suojelualueiden lisäksi myös talousmetsissä tulee turvata metsälajiston elinolosuhteet nykyistä paremmin.

LUONNONSUOJELULAIN LUKUKOHTAISET KOMMENTIT

1 luku Yleiset säännökset

WWF kannattaa luonnonsuojelulain soveltamiseen liittyvien keskeisten määritelmien kirjaamista lakiin ympäristöministeriön ehdottamalla tavalla.

Tärkeä on tarkennus, jolla luonnonsuojelulain tavoitteeksi kirjataan luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Nykytilan ylläpitäminen ei ole riittävää vaan tarvitaan parannusta mm. ennallistamisen ja lisäsuojelun avulla.



Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kirjaaminen osaksi luonnonsuojelulain tavoitteita on tärkeää. Ehdotettu kirjaus ilmastonmuutoksesta lain yhtenä tavoitteena konkretisoi monimuotoisuuden vähenemisen ja ilmastonmuutoksen keskinäissuhdetta ja kytkentöjä.

Ehdotetut kirjaukset koskien kansalaisten luontotuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisäämisestä ovat tärkeitä luontosuhteen edistämisen kannalta. **WWF katsoo, että lain 1 luvun 9§:n** nimenomainen säännös ympäristökasvatuksesta ja ympäristötietoisuudesta on olennaisen tärkeä lisä luonnonsuojelulakiin. Lain perusteluissa olisi hyvä avata ympäristökasvatuksen (kestävän kehityksen kasvatusta) esim. seuraavasti: kasvatusta, joka tukee elinikäistä oppimisprosessia siten, että yksilöiden tai yhteisöjen arvot, tiedot, taidot ja toimintatavat muuttuvat kestävän kehityksen mukaisiksi. Viranomaisyhteistyöstä on tärkeää mainita myös opetussektori.

Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen perustuva luonnon monimuotoisuuden kestävän käytön määritelmä on tärkeä ja tarpeellinen lisäys lakiin.

Varovaisuusperiaatteesta

WWF kannattaa varovaisuusperiaatteen kirjaamista lakiin. Varovaisuusperiaate on ympäristöoikeudessa vakiintunut periaate, joka sitä kautta jo kuuluu Suomen oikeuteen. Periaate kuvataan luonnoksen perusteluissa näin: ”Varovaisuusperiaate – josta käytetään yleisesti myös käsitettä ennalta varautumisen periaate – on sekä kansainvälisesti että Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeuden periaate. Tiivistetysti se edellyttää puuttumista epävarmoihin ympäristöön kohdistuviin uhkiin, vaikka varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisestä ei vielä olisi.”

Varovaisuusperiaate tulee ymmärtää laajasti. **Lakiehdotusta tulisi perusteluissa täsmentää siten, että varovaisuusperiaate estää luonnonsuojelulaista poikkeamisen sallimisen, jos on epävarmaa, täyttyvätkö laissa asetetut poikkeamisen edellytykset.** Tämä lisäys olisi tarpeellinen erityisesti rauhoitettujen eläinlajien suojelusta säädettyjen poikkeusten kannalta. Ehdotettu lisäys edistäisi lainsäädännön ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä. Varovaisuusperiaate kytkeytyy myös ekologiseen kompensaatioon, sillä periaate edellyttää riittävää varmuutta kompensaation toteutumisesta, toimivuudesta ja pysyvyydestä. Epävarmuudessa toimintatavaksi on valittava luontoa turvaava vaihtoehto. Myös taloudellinen tehokkuus edellyttää asioiden ratkaisemista luonnonarvot turvaavaan suuntaan, sillä luonnonarvojen palauttamisen kustannukset ovat pääsääntöisesti suuremmat kuin luonnonarvot mahdollisesti hävittävän toiminnan estymisen vuoksi saamatta jäävät tuotot.

Selvilläolovelvollisuudesta

WWF pitää erittäin tärkeänä selvilläolovelvollisuuden kirjaamista lakiin. Pykälän mukaan jokaisen olisi riittävällä tavalla oltava selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle sekä toimintatavoista, joilla haitallisia vaikutuksia voidaan välttää ja vähentää, siinä määrin kuin kohtuudella voidaan edellyttää.



Maanomistajalle ja toiminnanharjoittajalla pitää olla velvoite olla selvillä alueellaan ja toimenpiteensä kohteena olevista luontoarvoista. Tämä ei ole nykyteknologian ja tiedonsaanti-mahdollisuuksien valossa kohtuuton vaatimus erityisesti, kun laissa samalla säädetään luonto-tiedon hallinnasta ja saatavilla olosta. Selvilläolovelvollisuus on välttämätön lisä luonnon-suojelulain keinovalikoimaan, jotta luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen voidaan pysäyt-tää. **Selvilläolovelvollisuus pitää kytkeä selvästi osaksi sekä lajisuojelua että luontotyypisuojelua.** Selvilläolovelvollisuus mahdollistaa arvokkaiden luontotyyppien ja uhanalaisimpien lajien esiintymien hävittämisen- ja heikentämiskiellosta ilman rajauspäätös-tä, selvilläolovelvollisuuden perusteella. Vastaavasti viranomaisten merkintään perustuvasta pe-säpuiden suojasta tulee siirtyä toimijan selvilläolovelvoitteeseen.

Kokonaisheikentymättömyysperiaatteesta

WWF esittää kokonaisheikentymättömyysperiaatteen ja sen sisältämän lieventämishierar-kian lisäämistä lain yleisiin säännöksiin. Ehdotuksemme sanamuodoksi on:

”Jokaisen on luonnossa toimiessaan riittävällä tavalla varmistettava biologisen monimuotoisuu-den kestävä käyttö sekä pyrittävä osaltaan turvaamaan luonnon kokonaisheikentymättömyys noudattamalla lieventämishierarkiaa.”

Suomi on allekirjoittanut kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen ja allekirjoituksellaan sitou-tunut edistämään ekosysteemien suojelua ja ennallistamaan rappeutuneita ekosysteemejä. Tästä huolimatta tuoreen Suomen biodiversiteettistrategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toteutuksen ja vaikutusten arvioinnin mukaan Suomen luonnon monimuotoisuuden kehityssuunta on edelleen heikkenevä ja uhanalaisten lajien määrällä mitattuna heikkeneminen on jopa nopeutunut. Arvioinnin toimenpide-ehdotusten mukaan tarvitaan koko yhteiskuntaa poikkileikkaava ekologinen siirtymä, jossa luonnon monimuotoisuus otetaan huomioon kaikessa luontoa ja luonnonvaroja koskevassa lainsäädännössä, suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Kokonaisheikentymättömyyden periaate sisältää neliportaisen lieventämishierarkian. Sen perusteella 1) **kaikkia biodiversiteettiin negatiivisesti vaikuttavia hankkeita tulisi arvioida ja haitallisia vaikutuksia ensisijaisesti ehkäistä kokonaan,** 2) **toissijaisesti vähentää ja lieventää,** 3) **kolmanneksi ennallistaa toimenpiteiden jälkeen ja 4) viimeisenä vaihtoehtona kompensoida** jossain muualla tapahtuvien toimenpiteiden niitä biodiversiteettihäviöitä, joita ei ole pystytty ehkäisemään ja ennallistamalla palauttamaan. Kokonaisheikentymättömyys koskee kaikkea luontoa, eikä rajoitu jo uhanalaistuneisiin lajeihin ja luontotyyppihin. Kokonais-heikentymättömyysperiaate on välttämätön, jotta luonnon köyhtyminen voidaan pysäyttää.

Ilman lieventämishierarkian lisäämistä lain yleisiin säännöksiin on vaarana, että ekologisen kompensaation ottaminen lakiin johtaisi siihen, että kompensaatiosta tulisi vastoin tarkoitusta ensisijainen menettely, kun luontoarvot näyttävät nousevan hankkeen esteeksi. Kokonaisheikentymättömyysperiaatteen puuttuminen saattaa näin ollen korostaa kompensaation käyttöä ja muiden sitä ennen tulevien lieventämistoimien sivuuttamista.

Kokonaisheikentymättömyysperiaatteen lisääminen yleisiin säännöksiin selkeyttäisi toiminnan-harjoittajien velvollisuutta ryhtyä kompensaatiotoimiin vasta viimesijaisena keinona.



Lainsäädännön on nykyistä ehdotusta vahvemmin ja kattavammin tuettava kokonaisheikentymättömyysperiaatetta ja sen lieventämishierarkian kaikkia vaiheita.

2 luku Luonnonsuojelulain viranomaiset ja muut toimijat

WWF kannattaa viranomaisten tehtävien määrittelyn ajantasaistamista, selkeyttämistä ja yhtenäistämistä suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön.

WWF katsoo, että ehdotuksessa voisi vielä vahvemmin korostaa kuntien roolia luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa, sillä ratkaisut luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi tehdään usein paikallisesti. Kunnat ohjaavat myös laajemmin alueensa maankäyttöä esimerkiksi kaavoituksen avulla, kartuttavat luontotietoja ja toteuttavat luonnonsuojelua ja -hoitoa. Lisäksi kunnat edistävät kuntalaisten luontotietoisuutta, mikä kytkeytyy ehdotuksen 9 §:ssä säädettyyn yleiseen ympäristötietoisuuden edistämiseen.

Lain perusteluissa olisi tärkeää viranomaisten osalta tuoda esiin ympäristökasvatuksen asema. **Yhteistyö opetussektorin kanssa** on tärkeä elementti luontotietoisuuden edistämisessä.

WWF kannattaa tieteellisen ja riippumattoman asiantuntijaelimen Suomen Luontopaneelin kirjaamista lakiin. **Luontopaneelia koskevassa sääntelyssä on syytä peilata Suomen Ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä ja turvata Luontopaneelille vastaava asema.**

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

WWF kannattaa kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian ja toimintaohjelman sisällyttämistä lakiin. Strategialla on tärkeää asettaa valtakunnalliset toiminnalliset, määrälliset ja ajalliset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi ja tilan parantamiseksi. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi korostaa myös luonnon monimuotoisuusstrategian merkitystä työkaluna Suomen globaalien jalanjäljen pienentämisen suunnittelussa.

WWF ehdottaa lakiin lisättäväksi kirjausta eduskunnalle vuosittain annettavasta **luontovuosikertomuksesta**. Tietoon perustuvan ympäristö- ja luontopolitiikan turvaamiseksi tarvitaan jatkuvia pitkäaikaisia seurantoja sekä säännöllistä ja läpinäkyvää raportointia.

Ilmastolain uudistusta koskevan niin ikään parhaillaan lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan ilmastovuosikertomus toimitetaan eduskunnalle kalenterivuositteittäin. Luonnonsuojelulakiin tulisi integroida vastaava säännös ja velvoite koskien luontovuosikertomusta. Luontovuosikertomuksen avulla eduskunta pidetään ajan tasalla luonnon monimuotoisuuden tilasta. Luontovuosikertomuksen sisällyttäminen luonnonsuojelulakiin korostaa luontokadon ja ilmastokriisin yhteyttä ja tarvetta ratkaista molemmat yhdessä. Luontovuosikertomuksesta säätäminen myös yhdenmukaistaisi lainsäädäntöä.



4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

WWF kannattaa ehdotettuja lisäyksiä.

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

Ehdotetut tarkennukset ovat WWF:n näkemyksen mukaan perusteltuja.

6 luku Luonnonsuojelualueet

Ehdotetut tarkennukset ja teknisluonteiset ajantasaistukset ovat perusteltuja. WWF kannattaa voimakkaasti ilmastonmuutokseen sopeutumisen lisäämistä luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiin. Luonnonsuojelulaille voidaan edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista ja lain tarkoittamien arvojen säilyttäminen myös sitä edellyttää. Luonnonsuojelualueet ja niiden kytkeytyneisyys ovat tärkeitä luontotyyppien ja lajien ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta.

Luonnonsuojelulaki on kuitenkin yksinään riittämätön pysäyttämään tai hidastamaan luonnon monimuotoisuuden vähenemistä. Tämä johtuu osittain siitä, että suojeltujen alueiden ulkopuolisten toimien haittavaikutukset ulottuvat suojeltujen alueiden sisäpuolelle. **Lajien elinympäristöjen hoitoa tulee kehittää luonnonsuojelualueiden ulkopuolella, sillä monen lajin kohtalo ratkaistaan siellä.** Myös varovaisuusperiaatetta tulee soveltaa suojeltujen alueiden ulkopuolella.

Kansallispuistojen perustamisedellytysten (45 §) osalta WWF ehdottaa pinta-alavaatimuksen pitämistä nykyisessä 1000 hehtaarissa. Erityisesti Etelä-Suomessa, jossa kansallispuisto- ja yleisemmin luonnonsuojelualueverkoston täydentämiseen on hyvin suuri tarve, on hyvin vaikea löytää vähintään 3000 hehtaarin suuruisia valtion omistamia alueita tähän tarkoitukseen.

WWF ehdottaa lakiin lisättäväksi, että myös kunnalle kuuluva alue voitaisiin lukea kansallispuiston perustamispinta-alaan.

7 luku Luontotyyppien suojelu

Luontotyyppien suojelua, hoitoa ja ennallistamista on tehostettava ja uusia keinoja kehitettävä. Uhanalaisuusarviointien perusteella luontotyyppien tila ei ole parantunut viimeisen vuosikymmenen aikana, päinvastoin monien luontotyyppien kehityssuunta edelleen heikkenevä. Jaamme ympäristöministeriön näkemyksen uhanalaistumisen syistä.

Luontotyyppien suojelun olennainen parantaminen ei onnistu yksinomaan luonnonsuojelulain perusteella. **Käytännössä tämä on tehtävä läpileikkaavasti kaikessa luonnonvaralainsäädännössä (kaivos-, metsä-, vesilainsäädäntö).** Arvokkaiden vesi- ja metsäluontotyyppien suojelua pitää käsitellä osana luonnonsuojelulain uudistusta. Suojeltavien luontotyyppien määritelmät pitää ajantasaistaa ja yhdenmukaistaa suojelukeinot.



Ympäristöministeriön ehdotuksen mukaan luontotyyppien suojeluun tarvitaan laajempaa ja vaikuttavampaa keinovalikoimaa. WWF kannattaa ehdotettua uhanalaisten luontotyyppien yksilöimistä lainsäädännössä sekä muita luvun täsmennyksiä koskien luontotyyppien suojelua.

Luontotyyppien turvaa on välttämätöntä vahvistaa viranomaisten ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa. **Ehdotettu uhanalaisten luontotyyppien kirjaaminen asetukseen ja siihen kytkeytyvät huomioonottovelvollisuus on tärkeä juridinen ”rajapintatyökalu” tuomaan suojeluelvoitteen osaksi sektori- ja lupalainsäädäntöä** (66 § Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa myöntäessä). Soveltamisalaan tulee lisätä myös ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset ja metsänkäyttöilmoitukset sekä maankäyttö- ja rakennuslain katu- ja puistosuunnitelmat sekä rakennus-, toimenpide- ja maisematyöluvut.

WWF kannattaa ehdotettua luontotyyppien jakamista kategorioihin, millä mahdollistettaisiin keinovalikoiman räätälöiminen kuhunkin kategoriaan sopivaksi. Kategorioilla luodaan yhdenmukaisuutta lajisuojeluun ja luontotyyppien suojeluun.

Arvokkaille luontotyypeille ehdotettu automaattisesti voimassa oleva muuttamiskielto ja suojelu (§68 Tiukasti suojellun luontotyypin heikentämiskielto), **jonka voimaantulo ei edellytä erillistä rajauspäätöstä, on tärkeä lisäys lakiin. Sen soveltamisala lakiehdotuksessa jää kuitenkin hyvin suppeaksi, jolloin muutoksen käytännön vaikutukset jäävät vähäiseksi. Soveltamisalaa tulisi merkittävästi laajentaa.** Automaattisesti voimassa oleva arvokkaiden luontotyyppien suojelu ei ole maanomistajalle nykyteknologian ja lakiuudistuksen yhteydessä kehitettävien tiedonsaantimahdollisuuksien valossa kohtuuton vaatimus.

Perinnebiotoopit ovat kaikki uhanalaisia ja vaativat jatkuvaa hoitoa. On erittäin tervetullutta, että nopeasti, jo ennen luonnonsuojelulain muutoshankkeen valmistumista, muodostetaan säännöspohjaa, jonka puitteissa voidaan tehostaa perinnebiotooppien suojelua ja hoitoa.

8 luku Eliölajien suojelu

Eliölajien suojelu on keskeinen luonnon monimuotoisuuden oikeudellinen suojeluinstrumentti. WWF kannattaa ehdotettuja kirjauksia eliöiden suojelun parantamiseksi. Lakiehdotuksessa tulisi selkeämmin huomioida lajia alemman tason geneettisen monimuotoisuuden suojelu ja vahvistaminen.

Viimeinkin myös kyy saadaan rauhoituksen piiriin. WWF kannattaa ehdotusta.

Uhanalaisten lajien turvaa on välttämätöntä vahvistaa viranomaisten ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Ehdotettu huomioonottovelvollisuus on tärkeä juridinen ”rajapintatyökalu” tuomaan suojeluelvoitteen osaksi sektori- ja lupalainsäädäntöä (76 § Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa myöntäessä). Soveltamisalaan tulee lisätä myös ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset ja metsänkäyttöilmoitukset sekä maankäyttö- ja rakennuslain katu- ja puistosuunnitelmat sekä rakennus-, toimenpide- ja maisematyöluvut.



Ympäristöministeriön ehdotus, että erityisesti suojeltavien lajien rajauspäättösmenettelyssä päätös voidaan antaa määräaikaisena, on kannatettava. Mahdollisessa määräaikaisessa päätöksessä maanomistajalle maksettava korvaus olisi vastaavasti pienempi kuin pysyvässä rajauksessa.

Ehdotukset koskien pesäpuiden suojelua ovat kannatettavia.

Lintudirektiivin noudattamisen varmistamiseksi **WWF esittää, että lakiin lisätään rajoitus hakkuiden ja muiden pesimälinnustolle häiriötä aiheuttavien metsätaloustoimenpiteiden osalta ajalle 15.4.-31.7. vähintään niillä metsätyypeillä, jotka ovat linnustollisesti tärkeimpiä.** Luonnonsuojelulain tulee vastata sisällöltään EU:n lintudirektiiviä, jossa tahallinen lintujen häirintä sekä pesien ja eri kehitysvaiheiden vahingoittaminen kielletään.

Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelua tulee parantaa. Rajattavien esiintymien säilyminen on turvattava pitkällä aikavälillä, mikä edellyttää, että rajausten on noudatettava kyseisen lajin ekologiaa vaatimuksia niin esiintymän laadun kuin pinta-alan suhteen. Tällä hetkellä rajauksia tehdään monesti ekologiseen tarpeeseen nähden liian pieninä, jotta korvausvelvollisuutta ei syntyisi. Tämä johtaa siihen, että rajaukset eivät aina toimi lain tavoitteen mukaisesti.

Lakiin on lisättävä mahdollisuus tiettyjen (asetuksella säädettävien) uhanalaisimpien lajien esiintymien automaattisesta hävittämis- ja heikentämiskiellosta ilman rajauspäättöstä, selvilläolovelvollisuuden perusteella.

Suomen erityisvastoalajeille tarvitaan nykyistä parempi turva luonnonsuojelulaissa. Lisäksi WWF esittää harkittavaksi, voisiko maan eri osille olla maakunnallisesti tai muulla tavalla alueellisesti erityisesti suojeltavia lajeja.

WWF esittää kirjattavaksi, että kaikki äärimmäisen ja erittäin uhanalaiset lajit tulisi lähtökohtaisesti rauhoittaa pyynniltä, kunnes kannat ovat toipuneet ja riippumatta siitä, mikä on niiden uhanalaisuuden syy.

Lajien korvausarvojärjestelmä (kiinteät hinnat) ei ole ajan tasalla. Lakiin tulee säätää arvojen laskentaan käytetty kaava, ja määrätä käyttämään ajantasaisia arvoja.

Saimaannorpan osalta tulisi säätää, että kieltoaikaan kielletyllä alueella kiellettyyn kalanpyydykseen kuolleesta norpasta määrätään lajin korvausarvon mukainen sanktio.

9 luku Vaihdanta, maahantuonti ja maastavienti

Ympäristöministeriön ehdotukset ovat kannatettavia.

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Ympäristöministeriön ehdotukset ovat kannatettavia.



11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

WWF näkee oikein toteutetut kompensaatiot mahdollisuutena korvata hankkeista aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia. Lakiehdotuksessa ekologiselle kompensaatiolle on rajoitettu soveltamisala, pääasiassa poikkeuslupamenettelyssä. Poikkeuslupiin liitettävänä lisävelvoitteena esitys on selvä parannus nykytilanteeseen, jossa hyvitysvelvoitetta ei ole. WWF kannattaa ehdotusta, mutta korostaa samalla, että muista maista saatujen kokemusten mukaan kompensaatiot tuskin koskaan täysin korvaavat luontoarvoja, jotka hyvitetävissä hankkeessa hävitetään.

Tämän takia seuraava lakiehdotuksen perusteluissa jo oleva teksti pitää nostaa luvun 11 lakitekstiin:

”Lieventämishierarkian mukaan luonnonarvoille aiheutuvan heikennyksen hyvittämisen tulee olla viimesijainen keino, kun haittaa ei voida välttää eikä ei-vältettävää haittaa lieventää, ja se tulee kysymykseen vain niin sanotun jäännöshaitan osalta.”

Yleisesti ottaen kompensaatiomekanismien riskinä on, että kompensaatioiden hyödyt voivat jäädä käytännössä vähäisiksi tai niitä voidaan jopa väärinkäyttää, ellei järjestelmälle aseteta riittävän tarkkoja, luonnontieteellisesti perusteltuja ja kunnianhimoisia sääntöjä. Ulkomailta saadun tutkimustiedon mukaan poikkeuslupakynnys saattaa kompensaation käyttöönoton myötä laskea ja luontoarvojen heikennystä vaativat luvat siten lisääntyä. WWF korostaa, että kompensaatio on viimesijainen lisäväline luonnonsuojelun kehikoon, ja siksi kirjaus lieventämishierarkiasta on tärkeä lisätä lakiin.

WWF:n mielestä ekologinen kompensaatio ei lähtökohtaisesti sovellu kaikkien uhanalaisimman tai hyvin harvinaisen luonnon turvaamiseen: tällaisia luontoarvoja ei tulisi saada heikentää lainkaan lisää. Jos esimerkiksi äärimmäisen uhanalainen ja harvinainen laji vaatii juuri tietynlaisen, harvinaisena esiintyvän elinympäristön, ihmisen on erittäin vaikea elvyttää ja auttaa sitä muualla. Tällaiset kaikkien uhanalaisimmat ja harvinaisimmat luontoarvot tulee rajata lakiin kirjattavan lieventämishierarkian ja varovaisuusperiaatteen avulla käytännössä kompensaation ulkopuolelle. Sen sijaan kompensaatiolla voidaan parantaa no net loss -periaatteen mukaisesti heikentyneen, mutta ei vielä erityisen uhanalaisen tai harvinaisen, luonnon tilaa luomalla sopivia elinympäristöjä uusille alueille.

Ekologisen kompensaation nettopositiivisten monimuotoisuusvaikutusten syntyminen on yksittäisissä tapauksissa aina jossain määrin epävarmaa ja edellyttää monien ehtojen täyttymistä. Muista maista on tutkimusnäyttöä siitä, että kompensaatioista saatavat hyvitykset vastaavat harvoin määrällisesti ja laadullisesti heikennettyjä luontoarvoja, ja että hyvitys ei ole pysyvä. Olennaista onkin, että hyvityksen perusteet määritetään luonnontieteellisin, ei taloudellisin perustein, ja että hyvittäminen toteutetaan riittävässä laajuudessa. Käytännössä tämä **edellyttää hyvityskertoimien käyttöä: kompensoitavan alueen on oltava moninkertaisesti suurempi kuin hävitettävä alue.**



Ekologisena kompensaationa suojeltavien ja ennallistavien kohteiden tulisi WWF:n mielestä olla mahdollisimman samanlaisia ja sijaita mahdollisimman lähellä aluetta, jossa haittaa on aiheutettu. Uhanalaiseen luontotyyppiin tai uhanalaisen lajin elinympäristöön kohdistuva heikennys on hyvitetävä saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin kohdistuvien toimenpitein siten, että suojelutaso parane. Tavoitteena tulisi siis olla nettopositiivisuus hyvityksen jälkeen. Suojelun lisäksi olisi tärkeää, että uudessa kohteessa harjoitetaan tarvittaessa aktiivisia hoitotoimia.

Lisäksi WWF kiinnittää huomioita hallituksen esityksen perusteluissa sivulla 66 olevaan taustoitukseen. Yleisluontoinen toteamus on asianmukainen (”Yrityselämässä on jo tehty sitoumuksia ”no net loss”- tai jopa ”net positive impact” -tavoitteeseen), mutta tiettyjen yksittäisten yritysten nostaminen esimerkiksi seuraavassa lauseessa on kyseenalaista (”Suomessa toimivista yrityksistä esimerkiksi UPM Oyj, Anglo American (AA Sakatti Mining Oy) ja Rudus Oy ovat edellä kävijöitä heikennysten hyvittämiseen sitoutumisessa”). Katsomme että jälkimmäinen lause pitäisi poistaa, ellei samalla konkretisoida, mikä tekee juuri näistä esimerkillisiä.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

WWF ehdottaa maanomistajalle suojelutoimista syntyvien rajoitusten täyden korvauksen periaatteen uudelleen arviointia. Maanomistajalle luonnonsuojelutoimenpiteistä maksettava täyden korvauksen periaate on perustuslain ympäristöperusoikeuden vastainen. Jokaisen vastuu luonnosta ja monimuotoisuudesta on säädetty perustuslaissa ja tämän merkitys on voimistunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja oikeuskäytännössä yleisesti. Luonnon monimuotoisuuden haasteet ovat olleet maanomistajien tiedossa jo vuosikymmenien, joten maanomistajilla ei ole myös luottamuksensuojaan rinnastettavaa oikeutta vaatia täyttä korvausta luonnonsuojelutoimenpiteistä.

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Ympäristöministeriön ehdotukset tiedonhallinnasta ovat kannatettavia ja perusteltuja niiden selkeyttäessä ja johdonmukaistaessa keskeisten toimijoiden tehtäviä ja vastuuta.

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Ympäristöministeriön ehdotukset ovat kannatettavia. WWF kannattaa toiminnanharjoittajan käsitteen määrittämistä ympäristöministeriön ehdottamalla tavalla. Ehdotukset pakkokeinoista ovat kannatettavia.

Luontovahingon määritelmä lakiluonnoksessa on liian suppea. Luontovahingon käsite lain 1 luvussa on laajennettava myös luontotyyppeihin kirjaamalla määritelmään ”7 luvussa tarkoitetuille uhanalaisille, suojelluille ja tiukasti suojelluille luontotyypeille”.



Pienistä luonnonsuojelurikkeistä tulisi säätää lakiin pysäköintivirhemaksun tyyppinen hallinnollinen sanktio ilman oikeusprosessia, jotta syntyisi todellinen sanktioriski ilman yhteiskuntaa kuormittavaa rikosprosessia.

15 luku Muutoksenhaku

Ympäristöministeriön ehdotukset ovat kannatettavia. Erityisesti yhteisöjen, myös valtakunnallisten, muutoksenhakuoikeuden laajentaminen on tärkeä ja kannatettava.

Yllä olevien ehdotetun luonnonsuojelulain lukukohtaisten huomioiden lisäksi alla on koottuna vastauksemme ympäristöministeriön lausuntopyynnössä esitettyihin erillisiin kysymyksiin.

LUONNONSUOJELULAIN UUDISTUKSEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa lakiehdotukselle annettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Laki tarvitsee vielä tehostusta niin kuin lukukohtaisissa kommentteissa olemme esittäneet.

Lakiehdotuksessa tulisi vahvemmin korostaa ja toteuttaa julkisen vallan perustuslaillista velvollisuutta edistää ympäristölainsäädännön kehittämistä. Ympäristöperusoikeus velvoittaa valtiovaltaa edistämään vahvemman ympäristölainsäädännön syntymistä sekä kehittämään ympäristölainsäädännön ja -politiikan täytäntöönpanoa ja valvontaa. Ympäristöperusoikeuden turvaaminen ei ole poliittinen valintakysymys vaan perustuslaillinen velvollisuus.

Perusoikeusjärjestelmät yleiset opit, kuten heikennyskielto, luo osaltaan ympäristöperusoikeuden toteutumiselle turvaverkon. Heikennyskielto on keskeinen perusoikeusoppi, jonka mukaan perusoikeuden suojelutason tulee pysyä riittävällä tasolla taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Luonnon monimuotoisuuden heikentyessä lainsäädännön kehittäminen on lainsäätäjän velvollisuus. Luonnonsuojelu on nähtävä välttämättömänä tulevaisuusinvestointina.

Ehdotuksen mukaan luonnonsuojelulain osalta perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa korostuu etenkin perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden suhde perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan. WWF muistuttaa, että ympäristön hyvinvointi on edellytys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Ihmisoikeuksia koskevat kansainväliset velvoitteet sitovat Suomea. Ihmisoikeustuomioistuimien on ympäristönsuojeluun liittyvissä tapauksissa todennut, että ihmisoikeussopimuksen 2 ja 8 artiklojen positiivisten toimintavelvoitteiden noudattaminen edellyttää sopimusvaltioilta riittävää sääntelyä ja viranomaisvalvontaa (Giacomelli v. Italia ja Tătar v. Romania). Tapauksessa Hamer v. Belgia **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että ympäristöllä on itseisarvo yhteiskunnalle ja julkisen vallan käyttäjille. Tuomioistuimen mukaan viranomaisilla on velvollisuus suojella ympäristöä, eikä tästä velvollisuudesta tule poiketa edes silloin, kun velvoite on ristiriidassa omistusoikeuden kanssa.**



Luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen ei toteudu nykyisin keinoin vaan se edellyttää systeemitasoista muutosta.

ILMASTONMUUTOKSEN HILLINTÄ /Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulaille ehdotettuna tavoitteena?

Luontokatoa ja ilmastokriisiä ei voi ratkaista erillisinä. WWF kannattaa ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tuomista osaksi luonnonsuojelulain tavoitteita.

Tällä tavoin ilmastonmuutoksen torjunta tuodaan osaksi luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja tunnustetaan, että ilmastonmuutoksen voimistuminen vahvistaa muiden ympäristöongelmien voimakkuutta. WWF katsoo ympäristöministeriön tavoin, että ehdotettava kirjaus ilmastonmuutoksenhillinnästä lain yhtenä tavoitteena konkretisoi monimuotoisuuden vähenemisen ja ilmastonmuutoksen keskinäissuhdetta ja kytkentöjä.

EKOLOGISEN KOMPENSAATION ELI LUONNONARVOILLE AIHEUTUVIEN HEIKENNYSTEN HYVITTÄMINEN /Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseen?

WWF näkee oikein toteutetut kompensaatiot mahdollisuutena korvata hankkeista aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia. Lakiehdotuksessa ekologiselle kompensaatiolle on rajoitettu soveltamisala, pääasiassa poikkeuslupamenettelyssä. Poikkeuslupiin liitettävänä lisävelvoitteena esitys on selvä parannus nykytilanteeseen, jossa hyvitysvelvoitetta ei ole.

Muista maista saatujen kokemusten mukaan kompensaatiot tuskin koskaan täysin korvaavat luontoarvoja, jotka hyvitetävissä hankkeissa hävitetään. Ensinnäkin kaikkia luonnonarvoja ei ole mahdollista kompensoida. Toiseksi osa luonnonarvoista on suojelulliselta arvoltaan niin merkittäviä, että ne on kaikissa olosuhteissa turvattava eikä niiden heikentäminen saa olla mahdollista. Kolmanneksi osa luonnonarvoista on ominaisuuksiltaan sellaisia, ettei niitä kompensoivien arvojen aikaansaaminen käytännössä ole mahdollista. Esimerkiksi osa eliöistä on elinympäristöjen suhteen niin vaativia, ettei kompensoivien elinympäristöjen keinotekoinen kehittäminen onnistu.

MALMINETSINTÄ LUONNONSUOJELUALUEILLA /Pidätkö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla ehdotetulla tavalla poistamalla viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla?

Valtion luonnonsuojelualuiden rajaaminen malminetsinnän ulkopuolelle on tärkeä, mutta riittämätön rajaus. Kaikki luonnonsuojelualueet (vanhat ja uudet, valtion ja yksityiset) ja muutkin kuin luonnonsuojelualueilla suojellut Natura 2000 -alueet pitää säätää malminetsinnältä kielletyiksi alueiksi.



MUUT HUOMIOT /Muita huomioita esityksestä

Luonnon monimuotoisuuden turvaamista voidaan ja pitää edistää luonnonsuojelulain muuttamisen yhteydessä myös muulla ympäristölainsäädännöllä.

Luontokatoa ja ilmastokriisiä ei voida ratkaista, ellei luontoarvojen turvaamista ja hiilineutraaliin yhteiskuntaan siirtymistä valtavirtaisteta läpileikkaavaksi periaatteeksi. Kun luonnonsuojelulain kanssa samanaikaisesti uudistettavana on myös ilmastolaki, maankäyttö- ja rakennuslaki ja kaivoslaki, on mahdollista luoda lakien rajapinnat ylittävä säännöstö luontokadon pysäyttämiseksi ja ilmastokriisin ratkaisemiseksi Marinin hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Uudistettaviin säädöksiin on lisättävä myös metsälaki ja vesilaki.

Maailman Luonnon Säätiö (WWF)
Suomen rahasto, sr

Jari Luukkonen
Suojelujohtaja

Raija-Leena Ojanen
Oikeudellinen neuvonantaja