

HE 146/2015 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luonnonsuojelulakia. Velvollisuutta merkitä luonnonsuojelualueet maastoon kevennettäisiin nykyisestä ja tähän liittyen lain rangaistussäännöstä muutettaisiin. Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaa koskevasta rajausmenettelystä luovuttaisiin. Lisäksi laissa säädettäisiin toimivallasta poiketa yksityistä luonnonsuojelualuetta koskevasta rauhoitusmääräyksestä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2016.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaan selkeyttää säädöspolitiikan ohjausta keventämällä sääntelyä ja lisäämällä säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttöä. Tavoitteena on turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Lisäksi hallituksen tavoitteena on julkisten palveluiden digitalisointi sekä hallinnon palvelujen sujuvuus ja asiakaslähtöisyys.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia on 13. Niiden viranomaistoiminta ympäristöministeriön toimialalla liittyy nykyisin pääasiassa ympäristölupien valvontaan, maankäytön suunnitteluun, luonnonsuojelun edistämiseen ja yleisen edun valvontaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueen toimintaa säädellään noin 50 eri säädöksellä, joista 90 prosenttia perustuu Euroopan unionin säädösten toimeenpanoon.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten henkilöstö on viime vuosina vähentynyt sekä irtisanomisten että eläköitymisten kautta. Ympäristövastuualueelta eläköityy vuodesta 2015 vuoteen 2019 mennessä noin 123 henkilöä. Vuoden 2015 alussa henkilöstöä oli noin 797 henkilötyövuotta ja vuoden 2019 alussa määrä on arviolta 527 henkilötyövuotta. Ilman uusia rekrytointeja henkilöstön vähenemä on noin 28 prosenttia. Syksyllä 2014 pääministeri Jyrki Kataisen hallitus määritteli, että ympäristövastuualueen henkilöstöä supistuu vuoteen 2019 mennessä 15 prosenttia nykyisestä.

Henkilöstön vähentämistarve ja alueellisesti epätasaisesti kohdistuva eläköityminen vaikeuttaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten selviytymistä nykyisistä lakisääteisistä tehtävistä. Ympäristöministeriö ryhtyi keväällä 2015 valmistelemaan sopeuttamistoimia, joiden avulla pyritään jatkossakin ylläpitämään niukkenevista voimavaroista huolimatta mahdollisimman laadukas, yhdenmukainen, tehokas ja vaikuttava ympäristöhallinto. Keskeisin tapa hallinnollisten tehtävien sopeuttamiseen on mahdollisuuksien mukaan keventää sääntelyä sekä uudistaa toimintatapoja.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Luonnonsuojelualan rajojen merkitseminen

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 21 §:ssä säädetään luonnonsuojelualan rajojen määrittämisestä ja merkitsemisestä. Pykälän 1 momentin mukaan luonnonsuojelualan muodostamisesta kiinteistöksi säädetään kiinteistömuodostamislain (554/1995). Pykälän 2 momentin mukaan luonnonsuojeluala on merkittävä maastoon selvästi havaittavalla tavalla. Alueen rajat vesialueilla voidaan merkitä vain karttaan. Ympäristöministeriö antaa tarkemmat määräykset rajojen merkitsemistavoista. Yksityiselle maalle perustettavien luonnonsuojelualan rajojen (jatkossa yksityinen luonnonsuojeluala) osalta lain 24 §:n 4 momentissa säädetään, että yksityisen luonnonsuojelualan merkinnästä on soveltuvin osin voimassa, mitä 21 §:ssä säädetään. Tieto yksityisen luonnonsuojelualan perustamisesta on myös tallennettava kiinteistö-tietojärjestelmään.

Ympäristöministeriön asetuksessa luonnonsuojelualan rajojen merkitsemisestä (53/2008) säädetään yksityiskohtaisemmin luonnonsuojelualan rajojen maastoon merkinnästä. Asetuk-

sen mukaan luonnonsuojelun rajat merkitään maastoon luonnonsuojelun rajalinjoilla olevien puiden runkoihin tai paaluihin asetettavilla tunnuskilvillä ja puun runkoihin tai muihin maamerkkeihin maalattavilla maalimerkeillä. Rajat on merkittävä siten, että tunnuskilveltä tai maalimerkiltä voidaan havaita seuraava tunnuskilpi tai maalimerkki. Asetuksessa on säädetty merkintätavoista eräitä poikkeuksista. Jos luonnonsuojelun rauhoitusmääräykset eivät aseta rajoituksia ulkopuolisen henkilön toiminnalle, luonnonsuojelun alue voidaan merkitä maastoon alueen omistajan tai haltijan sopivaksi harkitsemalla tavalla. Merkitsemisessä on kuitenkin noudatettava soveltuvin osin, mitä 2 ja 3 §:ssä säädetään. Jos kahden tai useamman toisiinsa liittyvän luonnonsuojelun rauhoitusmääräykset ovat yhteneväiset ulkopuolisen henkilön toimintaan nähden, voidaan niiden välinen raja merkitä alueen omistajan tai haltijan sopivaksi harkitsemalla tavalla noudattaen kuitenkin soveltuvin osin mitä 2 ja 3 §:ssä säädetään. Saareissa sijaitseva luonnonsuojelun alue merkitään luonnonsuojelun alueen omistajan tai haltijan sopivaksi harkitsemalla tavalla kuitenkin siten, että tunnuskilvet asetetaan paikoille, joita käytetään veneellä rantautumiseen sekä tarpeen mukaan veneväylien suuntaan.

Valtion omistamalle alueelle perustetun luonnonsuojelun merkinnästä vastaa alueen haltija eli Metsähallitus. Yksityiselle kuuluvalla alueella luonnonsuojelun merkinnästä vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja luonnonsuojelun perustamista koskevaan päätökseen sisältyy säännönmukaisesti tätä koskeva määräys. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat viime vuosina teettäneet merkintöihin liittyviä maastotöitä myös hallinnon ulkopuolisilla asiantuntijoilla.

Kiinteistörajan maastoon merkitsemisessä on luonnonsuojelun mukaisesta maastoon merkinnästä riippumatta noudatettava kiinteistömuodostamislain ja -asetuksen (1189/1996) säännöksiä kiinteistörajan maastoon merkitsemisestä. Kiinteistömuodostamislain 185 §:n mukaan uusi rekisteriyksikön raja on määrättävä täsmällisesti ja merkittävä pysyvästi maastoon. Kiinteistörekisterilain (392/1985) 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kiinteistörekisteriin merkitään kiinteistönä valtion omistamalle alueelle luonnonsuojelun tai sitä ennen voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti perustetut suojelun alueet (suojelun alue). Muodostetulle suojelun aluekiinteistölle asetettavat tekniset kiinteistömuodostuksen kriteerit on määritetty Maanmittauslaitoksen ohjeessa. Valtion omistamalla alueella luonnonsuojelun tulee kiinteistötietoihin ja sitä kautta Maanmittauslaitoksen ylläpitämiin kartta-aineistoihin sen jälkeen, kun siitä perustamisen jälkeen on muodostettu suojelun aluekiinteistö. Yksityiselle kuuluvalla alueelle perustettu luonnonsuojelun alue tallennetaan kiinteistötietojärjestelmään ja se näkyy kiinteistörekisterissä käyttöoikeusrajoituksena sen jälkeen, kun sitä koskeva perustamispäätös on tehty. Yksityiset luonnonsuojelun alueet merkitään maastoon vain luonnonsuojelun nojalla.

Luonnonsuojelun 58 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tässä laissa tai sen nojalla luonnonsuojelun annettua säännöstä tai määräystä, on tuomittava, ellei teko ole luonnonsuojelurikoksena rangaistava, luonnonsuojelurikokemuksesta sakkoon.

Yksityisen luonnonsuojelun alueen rauhoitusmääräyksistä poikkeaminen

Luonnonsuojelun 24 §:ssä säädetään luonnonsuojelun alueen perustamisesta yksityiselle kuuluvalla alueella. Yksityisiä luonnonsuojelun alueita voidaan perustaa myös kuntien, seurakuntien, säätiöiden, yhdistysten tai yritysten omistamille alueille. Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun muun luonnonsuojelun alueen 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulle alueelle. Harkittaessa alueen perustamista on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat. Päätökseen luonnonsuojelun alueen perustamisesta on pykälän 2 momentin mukaan otettava tarpeelliset määräykset alueen luonnonsuojelun perustamisesta ja

tarvittaessa sen hoidosta. Päätökseen otettavalla määräyksellä voidaan luonnonsuojelualueella tai sen osalla myös kieltää liikkuminen tai rajoittaa sitä edellyttäen, että alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen sitä vaatii. Luonnonsuojelualan perustamispäätöstä ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ole sopineet alueen rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista korvauksista.

Luonnonsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi alueen omistajan tai sen, jolla asiassa on intressi, hakemuksesta taikka ympäristöministeriön esityksestä kokonaan tai osittain lakkauttaa yksityisen omistaman alueen suojelun tai lieventää sen rauhoitusmääräyksiä, jos alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet tai jos alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Luonnonsuojelulaissa ei ole säännöstä siitä, miten yksityistä luonnonsuojelualuetta koskevista rauhoitusmääräyksistä voidaan poiketa. Poikkeaminen on käytännössä perustunut luonnonsuojelualan perustamispäätökseen otettuun määräykseen, jonka mukaan poikkeaminen yksittäistapauksessa on mahdollista alueen suojelusta päättäneen viranomaisen luvalla. Vanhoissa, ennen nykyistä luonnonsuojelulakia tehdyissä yksityisiä luonnonsuojelualueita koskevissa päätöksissä todetaan, että rauhoitusmääräyksistä voidaan poiketa valtion luonnonsuojeluvalvojan luvalla.

Luonnonsuojelulain 76 §:n 1 momentin mukaan luonnonsuojelulailla kumottiin vuonna 1923 annettu luonnonsuojelulaki (71/1923, jatkossa vanha luonnonsuojelulaki) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Pykälän 2 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa perustettujen luonnonsuojelualan perustamissäädökset ja -päätökset jäävät voimaan. Myös niiden nojalla annetut rauhoitussäännökset ja -määräykset jäävät voimaan, sikäli kuin niitä ei erikseen muuteta tai kumota. Vanhoissa, ennen nykyistä luonnonsuojelulakia tehdyissä yksityisiä luonnonsuojelualan perustamissäädöksiä koskevissa päätöksissä todetaan, että rauhoitusmääräyksistä voidaan poiketa valtion luonnonsuojeluvalvojan luvalla.

Vanhaa luonnonsuojelulakia koskeneen muutoksen (672/1991) voimaantulosäännöksen mukaan poikkeuksen ennen lain voimaantuloa lääninhallituksen päätöksellä perustettujen suojelualan rauhoitussäännöksistä myöntää lääninhallitus. Tällä voimaantulosäännöksellä toimivalta vanhojen yksityisten suojelualan rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseen siirrettiin vuonna 1991 valtion luonnonsuojeluvalvojalta lääninhallituksille. Vuoden 1996 luonnonsuojelulain uudistuksessa kumottiin voimassa ollut vanha luonnonsuojelulaki siihen tehtyine muutoksineen. Tässä yhteydessä ei säädetty erikseen toimivallasta poiketa ennen lain voimaantuloa perustettujen yksityisten suojelualan rauhoitusmääräyksistä eikä nimenomaisesti pidetty voimassa vuoden 1991 lainmuutoksen voimaantulosäännöstä.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaa koskeva rajausmenettely

Liito-orava on luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) liitteissä II ja IV (a) mainittu laji. Luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin suojelua koskee direktiivin 12 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa; b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana; c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta; ja d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

Kansallisesti luontodirektiivi on 12 artiklan osalta pantu täytäntöön luonnonsuojelulain 38, 39 ja 49 §:llä. Liito-orava on Suomessa 38 §:n 1 momentin mukaan rauhoitettu laji. Lain 39 §:n mukaan on kiellettyä rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden 1) tahallinen tappaminen tai pyydystäminen; 2) pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen; ja 3) tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsyklin kannalta tärkeillä paikoilla. Lisäksi liito-oravaa koskee luonnonsuojelulain 49 §, jonka 1 momentin mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Pykälän 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa 1 momentin kiellosta luontodirektiivin artiklassa 16 (1) mainituilla perusteilla.

Luonnonsuojelulain 72 a §:ssä säädetään menettelystä liito-oravailmoituksesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on saatuaan metsäkeskukselta metsälain (1093/1996) 14 b §:ssä tarkoitetun ilmoituksen ryhdyttävä toimenpiteisiin liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikan sijainnin ja sallitun metsänkäsitelyn määrittämiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on annettava päätöksensä asiassa viipymättä sen jälkeen, kun se on saanut tässä tarkoitetun ilmoituksen metsäkeskukselta.

Säännös lisättiin lakiin luonnonsuojelulain muutoksen (553/2004) yhteydessä, jolloin lain 49 §:n 1 momentista poistettiin direktiivin soveltamista rajoittavat sanat ”selvästi luonnossa havaittavien”. Muutos perustui Euroopan Unionin komission Suomea vastaan käynnistämään valvontamenettelyyn liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta. Tuolloin lisätyn 72 a §:n tarkoitus on ollut varmistaa maanomistajan oikeusturvaa eikä säännös liity suoraan luontodirektiivin artiklojen toimeenpanoon. Vastaavaa lisääntymis- ja levähdyspaikan rajausmenettelyä ei ole säädetty muille luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainituille lajeille eikä menettely liito-oravankaan osalta koske muuta toimintaa kuin metsänkäyttöä.

Luonnonsuojelulain valtion korvausvelvollisuutta koskevan 53 §:n mukaan jos 49 §:n 1 momentissa säädetystä kiellosta aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa, hänellä on oikeus saada valtiolta siitä täysi korvaus. Korvausvelvollisuus ei synny ennen kuin omistaja on 49 §:n 3 momentin nojalla hakenut lupaa poiketa kiellosta ja hakemus on hylätty. Jos on ilmeistä, ettei luvan myöntämiselle ole edellytyksiä, toimitus korvauksen määrittämiseksi voidaan panna vireille ilman luvan hakemista. Oikeutta saada korvausta liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikan aiheuttamasta haitasta ei ole kytketty lain 72 a §:n mukaan tehtävään rajauspäätökseen.

Luonnonsuojelurikkomuksia koskevan luonnonsuojelulain 58 §:n 3 momentin mukaan luonnonsuojelurikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta hävittää oikeudettomasti luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettujen eläinlajien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkaa taikka sitä heikentää. Kiellon rikkomisen rangaistavuudelle on näin ollen säädetty muita luonnonsuojelurikkomuksena rangaistavia tekoja korkeampi kynnyks, koska huolimattomuuden tulee olla törkeää.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajausmenettelyyn liittyy kiinteästi metsälain metsänkäyttöä koskeva sääntely. Metsälain mukaan metsänkäyttö on pääosin ilmoituksenvaivainen toimenpide. Metsälain 14 §:n mukaan maanomistajan taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijan tai hänen valtuuttamansa on tehtävä metsäkeskukselle metsänkäyttöilmoitus käsittelyalueella aiotusta kasvatushakkuusta, uudistushakkuusta, metsätuhon johdosta tehtävästä hakkuusta ja muusta hakkuusta sekä 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelystä.

Metsänkäyttöilmoitus katsotaan toimitetuksi metsäkeskukselle, kun se on saapunut metsäkeskuksen toimipaikkaan taikka kun ilmoitus tai vastaavat tiedot on toimitettu metsäkeskuksen toimihenkilölle. Metsänkäyttöilmoitusta on tarkistettava ennen toimenpiteen toteuttamista, jos hakkuutapa tai käsittelyalue muuttuu merkittävästi aikaisemmin ilmoitetusta. Metsänkäyttöilmoitukseen voi sisältyä useita eri käsittelyalueita. Ilmoitus on toimitettava viimeistään kymmenen päivää ja aikaisintaan kolme vuotta ennen hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamista.

Metsälain 14 b §:ssä on erityissäännös, joka koskee menettelyä liito-oravailmoituksesta. Säännös lisättiin metsälakiin samassa yhteydessä vuonna 2004, kun luonnonsuojelulakiin lisättiin liito-oravaa koskeva 72 a §:n menettelysäännös. Metsälain 14 b §:n mukaan, jos metsäkeskukselle saapunut metsänkäyttöilmoitus kohdistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen metsäkeskukselle toimittamassa asiakirjassa mainittuun liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan, metsäkeskuksen on välittömästi ilmoitettava tästä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, maanomistajalle sekä tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja metsänhakkuuoikeuden haltijalle.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskeva paikkatieto on tallennettu ympäristöhallinnon ylläpitämään Hertta Eliölajit -tietojärjestelmään tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten omiin tietokantoihin. Paikkatiedot siirretään säännöllisesti metsäkeskukselle sekä maanomistajien ja metsäalan toimijoiden käytössä olevaan Metsaan.fi -tietopalveluun.

Metsälain 14 b §:n ja luonnonsuojelulain 72 a §:n mukainen menettely käynnistyy, kun metsäkeskus saa ympäristöhallinnon toimittamaan aineistoon sisältyvään liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan kohdistuvan metsänkäyttöilmoituksen. Metsäkeskus ilmoittaa asiasta välittömästi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, maanomistajalle sekä tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja metsänhakkuuoikeuden haltijalle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ryhtyy ilmoituksen johdosta toimenpiteisiin liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan sijainnin ja sallitun metsänkäsittelyn määrittämiseksi tarkistamalla havaintotiedon laadun, tarkkuuden ja ajankohdan sekä perehtymällä kohteeseen kartalla. Taustatietojen ja suunnitellun hakkuun perusteella arvioidaan, onko asiaa tarpeen selvittää maastossa. Jos kyseessä on harvennushakkuu tai ylispuuhakkuu taikka kohteella on jo käyty esimerkiksi ennakkoon pyydetyn neuvonnan vuoksi, ei maastokäynti ole aina välttämätön.

Maastokäyntiin kutsutaan mukaan maanomistaja ja hakkuuoikeuden haltija. Maastokäynnillä pyritään hankkimaan varmuus siitä, onko alueella edelleen käytössä oleva liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikka ja määritellään mahdolliset rajoitukset metsänkäyttöön. Maastokäynnistä laaditaan tarvittaessa kirjallinen muistio, joka toimitetaan osallistujille tiedoksi. Tämän jälkeen valmistellaan 72 a §:n mukainen päätös, jossa joko esitetään lisääntymis- ja levähdyspaikan rajat ja säilytettävät kulkuyhteydet sekä metsänkäsittelyn rajoitukset tai todetaan, ettei kyseessä ole käytössä oleva lisääntymis- ja levähdyspaikka eikä metsänkäyttöä ole tarpeen rajoittaa. Päätös lähetetään saantitodistuksella maanomistajalle ja hakkuuoikeuden haltijalle sekä tiedoksi kunnalle, metsäkeskukselle, paikalliselle metsänhoitoyhdistykselle, luonnonsuojeluyhdistykselle ja luonnonsuojelupiirille sekä tarvittaessa muille tahoille, joita asia koskee.

2.2 Nykytilan arviointi

Luonnonsuojelualan rajojen merkitseminen

Luonnonsuojelulain mukainen maastomerkintä toteutetaan valtion omistamilla luonnonsuojelualueilla vasta kiinteistönmuodostuksen jälkeen. Luonnonsuojelualueesta muodostetaan säädöksen antamisen jälkeen kiinteistönmuodostamislain mukaisesti kiinteistö, jossa yhteydessä

alueen raja käydään ja merkitään maastoon. Valtion luonnonsuojelualueiden luonnonsuojelulain mukaiset maastomerkinnot eivät tällä hetkellä vastaa lainsäädännön vaatimuksia. Kansallis- ja luonnonpuistojen osalta maastomerkinnot ovat osin yli 20 vuotta vanhoja ja ne tulisi uusia. Metsähallituksen arvion mukaan kansallis- ja luonnonpuistojen rajojen osalta uusimistarve on yhteensä yli 7 000 kilometriä. Valtion maalla sijaitsevien muiden luonnonsuojelualueiden merkintätarve on tätäkin suurempi. Valtiolle suojelutarkoituksiin hankituista alueista tullaan lähivuosina perustamaan noin 700 uutta luonnonsuojelualuetta. Näiden ja aikaisemmin perustettujen suojelualueiden maastoon merkittävän rajan kokonaispituuden arvioidaan olevan yhteensä noin 30 000 kilometriä.

Yksityisiä luonnonsuojelualueita on perustettu yhteensä lähes 10 000 kappaletta. Yksityiset luonnonsuojelualueet ovat tyypillisesti pienialaisia, keskimäärin noin 30 hehtaarin suuruisia ja ne kohdistuvat pääosin vain yhteen kiinteistöön. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta vuonna 2015 saatujen tietojen mukaan yksityisiä suojelualueita on merkitty maastoon yhteensä noin 4 700 kappaletta ja maastomerkinnoista keskimäärin 75 prosenttia on ajan tasalla. Merkittämättömiä yksityisiä luonnonsuojelualueita on yhteensä noin 5 500 kappaletta ja arvio niiden yhteenlasketusta rajaviivasta on noin 8 000 kilometriä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten voimavaratilanteen vuoksi yksityisten luonnonsuojelualueiden maastomerkinnot ei ole mahdollista saada lähivuosina vastaamaan voimassa olevan lainsäädännön vaatimuksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla ei juuri ole enää käytettävissä operatiivisia tehtäviä hoitavaa henkilöstöä eli yksityisten suojelualueiden merkitseminen on käytännössä hoidettava ulkoistamalla.

Luonnonsuojelulain ja merkintäasetuksen mukainen luonnonsuojelualueen rajojen maastoon merkintä maalimerkeillä, kilvillä ja paaluilla maksaa valtion omistamilla luonnonsuojelualueilla keskimäärin noin 200 - 250 euroa/km. Yksityisen luonnonsuojelualueiden merkintä maksaa keskimäärin 400 - 500 euroa/km. Kustannuksiin sisältyvät itse merkintöjen maastoon asentamisen lisäksi maanomistajan tiedottaminen merkinnästä, merkintäsuunnitelman laatiminen ja merkintämateriaalit. Yksityisillä luonnonsuojelualueilla kohdekohtainen merkintätö on kalliimpaa kuin valtion suojelualueilla, koska yksityiset suojelualueet ovat yleensä pienialaisempia ja usein saavutettavuudeltaan hankalampia.

Yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä poikkeaminen

Yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä on käytännössä myönnetty poikkeuksia suojelualueen maanomistajille ja eräille ulkopuolisille toimijoille. Maanomistajalle poikkeamislupa on voitu myöntää esimerkiksi myrskytuhojen vaurioittamien tai lahovikaisten vaarallisten puiden poistoon alueilla, joilla rauhoitusmääräykset muuten kieltävät kaikenlaisen metsän käsittelyn. Lisäksi poikkeamisluvan rakentamiskiellosta on voinut saada erilaisiin kävijöitä palveleviin rakenteisiin. Yksityisille luonnonsuojelualueille laadittavien hoitosuunnitelmien toteuttaminen voi myös edellyttää rauhoitusmääräyksistä poikkeamista. Lisäksi suojelualueille on myönnetty lupia alueiden lajistoa koskeviin tutkimuksiin ja inventointeihin. Saaristossa sijaitseville luonnonsuojelualueille on myönnetty poikkeamislupia maihinnousukiellosta liittyen lintujen pesimäaikoina toteutettuihin linnustoseurantoihin. Lisäksi luonnonsuojelualueeseen kuuluvan vesialueen muuttamis- ja maaperän kaivamiskielloista on voitu myöntää lupa ruoppausten toteuttamiseksi veneväyliä ylläpitäville viranomaisille.

Luonnonsuojelulain voimaantulon jälkeen lainsäädäntöä on tulkittu siten, että poikkeamistoinnivalta kuuluu luonnonsuojelualvojan ominaisuudessa ympäristöministeriölle niiden yksityisten suojelualueiden osalta, jotka on perustettu ennen vuotta 1991. Vuoden 1991 jälkeen perustettujen yksityisten suojelualueiden osalta toimivalta kuuluu nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Vanhoja, ennen vuotta 1991 perustettuja yksityisiä suojelualueita on yhteensä 883 kappaletta. Ympäristöministeriölle on tehty näiden vanhojen suojelualueiden osalta vuosittain keskimäärin 10 hakemusta rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseksi. Hakemusten käsittelystä on ministeriössä aiheutunut vuosittain keskimäärin 0,7 henkilötyökuukautta vastaava työmäärä. Poikkeamistoimivallan jakaantuminen kahdelle eri viranomaiselle on aiheuttanut hakijoiden ja viranomaisten kannalta epäselvän tilanteen. Olisikin johdonmukaista saattaa kaikkien yksityisten luonnonsuojelualueiden poikkeamislupaa koskeva toimivalta ja edellytykset yhdenmukaisiksi.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaa koskeva rajausmenettely

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaa koskevan 72 a §:n mukaisen rajauspäätöksen valmistelusta aiheutuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle päätöstä kohden noin 1,5-3 henkilötyöpäivää vastaava työmäärä. Vuonna 2014 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteenlaskettu työpanos tähän tehtävään oli noin 4,5 henkilötyövuotta. Rajauspäätöksen valmistelun pääsääntöisesti edellyttämästä maastokäynnistä aiheutuu lisäksi matka- ja muita kuluja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemät rajauspäätökset ovat säännöksen voimassaoloaikana kohdistuneet yhteensä arviolta 1 - 2 prosenttiin Suomen liito-oravista ja sitäkin vähäisempään osuuteen lajin kaikista lisääntymis- ja levähdyspaikoista. Vuonna 2014 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekivät yhteensä 512 rajauspäätöstä, vuonna 2013 päätöksiä tehtiin yhteensä 477. Vuonna 2014 tehdyistä päätöksistä yli 60 prosenttia oli sellaisia, joissa metsänkäyttöä ei ollut tarpeen rajoittaa ilmoituksessa esitetystä suunnitelmasta.

Suomen metsäkeskus on vuonna 2014 tehnyt 722 metsälain 14 b §:n mukaista ilmoitusta metsänkäyttöilmoituksen kohdistumisesta liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan. Vuonna 2013 vastaavia ilmoituksia tehtiin 668 kappaletta. Säännöksen voimassaoloaikana alle yksi prosentti kaikista metsäkeskukselle saapuneista metsänkäyttöilmoituksista on kohdistunut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten metsäkeskukselle ilmoittamiin liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin.

Luonnonsuojelulain 72 a §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on annettava päätöksensä viipymättä ja lain esitöissä on mainittu tavoitteena 30 päivän käsittelyaika. Päätöksen antaminen ei käytännössä ole mahdollista tässä ajassa. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön (ratkaisu 30.12.2011, taltio 3984) mukaan päätöksen valmistelussa on noudatettava hallintolain (434/2003) 6 luvun mukaisia menettelyitä asian selvittämisessä ja asianosaisten kuulemisessa. Lisäksi menettelyn kokonaiskestossa on huomioitava rajauspäätökseen liittyvä 30 vuorokauden valitusaika sekä mahdolliseen muutoksenhakumenettelyyn kuluva aika.

Suomen liito-oravakannan kooksi arvioitiin vuonna 2006 noin 143 000 naarasta eli noin 286 000 yksilöä, joista jokaisella on elinalueellaan useita lisääntymis- tai levähdyspaikkoja. Näistä vain pieni osuus on ollut rajausmenettelyn piirissä ja suhteutettuna liito-oravakannan kokoon vain hyvin harvat lisääntymis- ja levähdyspaikat on rajattu viranomaispäätöksellä. Liito-oravan kanta on seurannan perusteella kokonaisuutena taantuva, mutta kannan tiheydessä sekä kehityssuunnassa on suuriakin paikallisia eroja. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajausmenettelyllä ei arvioida olevan merkitystä lajin kannankehitykselle, vaan siihen vaikuttanevat ennen kaikkea laajemmat maisematason muutokset.

Lajien viimeisimmässä uhanalaisuusarvioinnissa vuonna 2010 liito-orava arvioitiin vaarantuneeksi kannan taantumisen perusteella. Uhanalaisuusarviointia ollaan nisäkkäiden osalta päi-

vittämässä ja uusi arviointi valmistuu alkuvuodesta 2016. EU:n luontodirektiivin toimeenpanoa koskevassa raportissa vuosilta 2007–2012 liito-oravan suojelutaso arvioitiin epäsuotuisaksi. Arvio perustui sekä kannan kehitykseen, elinympäristön muutoksiin että lähitulevaisuuden näkyymiin, jotka olivat epäsuotuisia. Arvioinnin osatekijöistä lajin levinneisyys arvioitiin suotuisaksi.

Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on suoraan lain nojalla kielletty riippumatta rajauspäätöksestä. Rajausmenettelyn piiriin tulevat vain ne lisääntymis- ja levähdyspaikat, joista on tieto ympäristöhallinnon tietojärjestelmässä ja joihin metsänkäyttöilmoitus kohdistuu. Tästä huolimatta muutkin maanomistajan tai hakkuuoikeuden haltijan tiedossa olevat tai havaitsemat lisääntymis- ja levähdyspaikat on lain mukaan säilytettävä. Tällä hetkellä ympäristöhallinnon Hertta Eliölajit -järjestelmään on merkitty olemassa olevana noin 21 500 liito-oravan havaintopaikkaa, jotka eivät kaikki ole lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen sijainnit muuttuvat ajan kuluessa luontaisestikin, mikä ajan myötä heikentää tallennettujen tietojen tarkkuutta ja luotettavuutta.

Rajausmenettelyn vaikuttavuutta heikentää sen vähäisen kattavuuden lisäksi myös se, että tehty rajaus on alueellisesti ja ajallisesti sidottu metsänkäyttöilmoitukseen eikä menettelyllä voida riittävästi huomioida lajin esiintymisessä tapahtuvaa luontaista vaihtelua. Lisäksi rajausmenettelyn käytännön toteutusta vaikeuttaa vuodenajan ja sääolosuhteiden vaikutus lajin havaittavuuteen. Lisääntymis- ja levähdyspaikan määrittämiseen liittyvät päätökset ovat voineet johtaa vuosia kestäviin oikeudenkäynteihin, joiden kuluessa liito-orava on tosiasiallisesti siirtynyt jo osittain tai kokonaan toiselle alueelle. Ottaen huomioon rajausmenettelyn tosiasiallinen vaikuttavuus liito-oravan suojelutasoon, menettely kuormittaa suhteettomasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lajisuojelun henkilöstöä ja vähentää siten resursseja muista tehtävistä. Luonnonsuojelulain 72 a §:n mukaisella päätöksellä ei myöskään ole voitu lopullisesti ratkaista liito-oravan suojelua metsänkäyttökohteella, koska lain 49 §:n kieltö on voimassa päätöksestä huolimatta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on sopeuttaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lakisääteisiä tehtäviä käytettävissä oleviin henkilövoimavaroihin ilman, että luonnonsuojelun viranomaistehtävien vaikuttavuutta heikennetään. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti myös turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen.

Luonnonsuojelualueiden rajojen merkintää koskevan ehdotuksen tavoitteena on keventää ja vähentää luonnonsuojelualueiden maastoon merkintään liittyvää viranomaistyötä erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta. Myös valtion alueille perustettavien uusien luonnonsuojelualueiden merkintätarpeista ja vanhojen merkintöjen uusimisesta on aiheutunut valtiolle lähivuosina huomattavia lisäkustannuksia. Maastomerkinneen keventämisessä otettaisiin jatkossakin huomioon luonnonsuojelualueiden käytön ja suojelutavoitteiden edellyttämät erityistarpeet. Kansallis- ja luonnonpuistojen osalta merkintävelvoite säilyisi nykyisellään. Muiden valtion ja yksityisten luonnonsuojelualueiden osalta alueiden maastoon merkinnästä luovuttaisiin osalla alueita.

Yksityisten luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamista ja sitä koskevaa toimivaltaa selvennettäisiin. Nykyisin poikkeamistoimivalta kuuluu vanhojen yksityisten suojelualueiden osalta ympäristöministeriölle. Valtioneuvostossa kehityssuuntana on viime vuosina ollut siirtää viranomaistehtävät pois ministeriötasolta alemmalle hallinnolle. Ehdotuksen tavoitteena on poikkeamistoimivallan keskittäminen kaikkien yksityisten suojelualueiden osalta

aluehallinnolle, mikä vastaisi tätä yleisempää kehitystä. Samalla lakiin lisättäisiin poikkeamisen edellytyksiä koskeva säännös.

Luonnonsuojelulain 72 a §:n mukaisesta metsänkäsittelyyn liittyvästä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajausmenettelystä luovuttaisiin. Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämis- ja hävittämiskielto on luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaan voimassa rajauspäätöksestä huolimatta, joten ehdotuksella ei olisi suoranaista vaikutusta lajia koskeviin suojeluvälitteisiin tai lajin suojelutasoon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella säilyisi asiaa koskeva neuvontavelvoite.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Luonnonsuojelualueiden maastomerkintää koskevalla muutosehdotuksella ei ole vaikutuksia yritysten tai yksityisten taloudelliseen asemaan. Ehdotuksella voi olla yrityksiin kohdistuvia välillisiä positiivisia taloudellisia vaikutuksia, jos maastomerkintöjä teetetään hallinnon ulkopuolisilla asiantuntijoilla.

Yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseen liittyvästä ehdotuksesta ei arvioida aiheutuvan taloudellisia vaikutuksia kansalaisille tai yrityksille, koska käytännössä muutos koskee vain viranomaistoimivallan siirtämistä. Poikkeamisluvan hakeminen ja luvan saamisen edellytykset selkeytyvät, kun asiasta säädetään lain tasolla.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaa koskevan rajausmenettelyn poistamisella ei arvioida olevan suoranaisia taloudellisia vaikutuksia yksityisille maanomistajille tai yrityksille. Lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittämis- ja heikentämiskielto on lakisääteisesti voimassa kuten nykyäänkin. Myös luonnonsuojelulain korvaussäännös säilyisi ennallaan, eli kiellosta aiheutuvasta merkityksellisestä haitasta olisi mahdollisuus jatkossakin saada täysi korvaus valtiolta.

Metsänkäytöstä vastaavan tahon työmäärä voi jonkin verran lisääntyä nykyisestä. Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyminen metsänkäyttökohteella on huomioitava hakkuusuunnittelun alkuvaiheessa erityisesti tilanteessa, jossa metsänkäyttökohteelle kohdistuu useampia lisääntymis- ja levähdyspaikkamerkintöjä. Toisaalta rajausmenettelystä luopuminen voi nopeuttaa hakkuun toteuttamista, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksen odotusaika poistuu. Päätösmenettelyn poistaminen voi vähentää myös hakkuukohteella tehtäviä maastokäyntejä, mistä voi aiheutua säästöjä metsäalan toimijoille ja maanomistajille.

Päätösmenettelyn poistaminen voi ainakin alkuvaiheessa lisätä maanomistajien kiinnostusta luonnonsuojelulain 53 §:n mukaisen korvauksen hakemiseen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämis- ja hävittämiskiellosta aiheutuvasta merkityksellisestä haitasta. Valtiolle tästä aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän melko vähäiseksi. Lain voimassaolon aikana vuodesta 2004 korvauksia on maksettu vain yksittäisissä tapauksissa ja niiden suuruusluokka on yhteensä jäänyt muutamaan kymmeneen tuhanteen eeroon.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Luonnonsuojelualueiden maastomerkintää koskevalla muutosehdotuksella vähennettäisiin viranomaistehtäviä, kun maastomerkinnästä luovuttaisiin kokonaan osalla luonnonsuojelualueita. Valtion muiden luonnonsuojelualueiden osalta muutos tarkoittaisi tiedossa olevien maas-

toimerkintätarpeiden vähenemistä noin viidesosaan eli nykyisestä noin 30 000 kilometristä noin 6 000 kilometriin. Valtion alueella sijaitsevien suojelualueiden osalta maastomerkinnästä aiheutuu keskimäärin noin 250 euron kustannus kilometriä kohden. Muutoksen johdosta säästö merkintäkustannuksista voisi siten olla lähes kuusi miljoonaa euroa.

Yksityisten luonnonsuojelualueiden osalta muutosehdotus tarkoittaa suojelualueiden merkitsemistarpeen vähenemistä noin kymmenesosaan nykyisestä noin 8 000 kilometristä eli alle 800 kilometriin. Yksityisen luonnonsuojelualueen osalta maastomerkinnästä aiheutuu keskimäärin 400 - 500 euron kustannus kilometriä kohden. Yksityisten luonnonsuojelualueiden osalta säästö merkintäkustannuksista voisi siten olla lähes kolme miljoonaa euroa. Täsmällisten vaikutusten arvioimista vaikeuttaa se, että merkintätilanne vaihtelee eri elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueilla suuresti. Osa keskuksista on voinut pitää maastomerkinnot ajan tasalla erillisellä hankerahoituksella, kun osassa keskuksia on merkintöjen ylläpitämisestä voimavarojen puutteesta jouduttu pidättäytymään lähes kokonaan. Nykytilanne, jossa lain toimeenpanoa ei voida käytännössä toteuttaa, ei ole suotava. Ehdotettu muutos vähentäisi viranomaiskustannuksia myös tulevaisuudessa, kun vanhojen suojelualueiden maastomerkitöiden uusiminen tulee ajankohtaiseksi.

Yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamista koskeva ehdotus tarkoittaa ennen vuotta 1991 perustettujen luonnonsuojelualueiden osalta toimivallan siirtämistä ympäristöministeriöltä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Ympäristöministeriössä tämä tarkoittaa noin 0,7 henkilötyövuotta vastaavan työmäärän vähenemistä. Tämä työmäärä jakaantuisi jatkossa alueellisille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sen mukaan, kun niiden toimialueilla sijaitsevien luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksistä haettaisiin poikkeuslupia. Ottaen huomioon, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille jo nykyään kuuluu vastaava tehtävä myöhemmin perustettujen yksityisten luonnonsuojelualueiden osalta, tehtävä ei ole uusi ja siitä yksittäiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle aiheutuva työmäärän lisäys todennäköisesti vähäinen.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevasta rajauspäätöksestä luopuminen vähentää hallinnollisia menettelyitä ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten työmäärää suhteessa metsänkäyttöön. Rajauspäätösten tekemiseen on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa viime vuosina käytetty henkilöresursseja vuosittain noin 4,5 henkilötyövuotta. Ehdotuksen kokonaisvaikutus viranomaisten työmäärään jäisi ainakin aluksi tätä vähäisemmäksi, koska elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla säilyisi neuvontavelvollisuus lisääntymis- ja levähdyspaikan huomioonottamisesta metsätaloustaloudessa olevilla alueilla. Lisäksi lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevan paikkatiedon saatavuuteen, tarkkuuteen ja ajantasaisuuteen panostettaisiin aiempaa enemmän.

Muutoksen arvioidaan aluksi lisäävän elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten neuvontatehtäviä. Neuvonnan ja maastokäyntien tarve todennäköisesti vähenisi asteittain, kun metsäalan toimijoiden osaaminen lisääntyy ja toimintatavat vakiintuvat. Toisaalta muutos voi tarkoittaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten työmäärän lisääntymistä jälkikäteisessä valvonnassa. Suurin vähennys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen työmäärään syntyy siitä, ettei sallitusta metsänkäytöstä tehtäisi enää hallintopäätöstä. Tämän arvioidaan pidemmällä aikavälillä vähentävän työmäärän puoleen nykyisestä. Ehdotuksen arvioidaan voivan aluksi vaikuttaa myös poliisin ja syyttäjän työmäärään, jos viranomaisvalvonnan painopiste siirtyy ennakoivalvonnasta jälkikäteiseen valvontaan.

Metsälain 14 b §:n mukainen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus säilyisi ennallaan, joten esityksellä ei olisi suoranaisia vaikutuksia metsäkeskuksen työmäärään. Neuvontatarpeiden lisääntyminen heti lainmuutoksen jälkeen voi johtaa myös metsäkeskuksessa neuvonnan lisää-

tymiseen. Ajantasaisen paikkatiedon saatavuuden varmistaminen edellyttäisi myös tiedonsiirron käytäntöjen kehittämistä.

4.3 Ympäristövaikutukset

Luonnonsuojelualueiden maastomerkintää koskevalla ehdotuksella ei ole suoranaisia ympäristövaikutuksia. Valtion muiden ja yksityisten luonnonsuojelualueiden osalta alueiden rajojen maastomerkinnöistä luopuminen voisi jossain tilanteessa epäsuorasti lisätä riskiä alueen suoje-luarvojen heikentymiseen, kun alueen rajat eivät näkyisi maastossa. Vaikutus olisi todennäköisesti käytännössä vähäinen, koska suurin osa suojelualueella kielletyistä toimenpiteistä vaatii joka tapauksessa maanomistajan luvan. Liikkumista ja maihinnousua koskevat rajoitukset merkittäisiin maastoon jatkossakin aina.

Yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseen liittyvällä ehdotuksella ei ole suoranaisia ympäristövaikutuksia. Poikkeamisen edellytykseksi ehdotettu alueen perustamistarkoituksen vaarantumattomuus varmistaisi nykyistä paremmin, ettei poikkeamisesta aiheudu kielteisiä ympäristövaikutuksia.

Liito-oravaa koskevalla muutosehdotuksella ei arvioida olevan suoranaisia ympäristövaikutuksia, koska liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto säilyy entisellään ja paikat tulee jatkossakin säilyttää metsänkäsittelyn yhteydessä. Ehdotuksella voi pidemmällä aikavälillä olla myönteisiä ympäristövaikutuksia, kun toimijoiden omaehtoinen vastuu lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilymisestä korostuu ja kun viranomaisten resursseja voidaan suunnata nykyistä enemmän liito-oravatieojen ajantasaistamiseen ja kartuttamiseen. Lisäksi muutoksen myötä liito-orava tulisi huomioiduksi nykyistä aikaisemmassa vaiheessa hakkuiden suunnittelussa. Muutos voi yhdessä metsälain mahdollistamien erilaisten metsänkasvatustapojen kanssa muuttaa metsänomistajien suhtautumista lajiin myönteisemmäksi ja sitä kautta edesauttaa liito-oravalle suotuisten elinympäristöjen muodostumista ja säilymistä nykyistä laajemmin myös lisääntymis- ja levähdyspaikkojen ympäristösä.

Toisaalta muutosehdotuksella voi olla myös kielteisiä vaikutuksia lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilymiselle, mikäli neuvonnan ja havaintopaikkatietojen hyvästä saatavuudesta ei huolehdita. Kielteisten vaikutusten välttämiseksi on viestinnän ja koulutuksen keinoin huolehdittava siitä, että maanomistajat ja toimijat tuntevat selvittämisvelvollisuutensa ja osaavat jo hakkuiden suunnitteluvaiheessa tarkistaa aluetta koskevat liito-oravatiedot esimerkiksi Metsaan.fi -tietopalvelusta, arvioida tilanteen maastossa ja tarvittaessa pyytää neuvontaa.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotus, jolla lakiin lisättäisiin säännös yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseen, tarkoittaa käytännössä luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa mainittujen luonnon- ja ympäristönsuojelua edistävien yhteisöjen valitusoikeuden laajenemista säännökseen nojalla tehtäviin poikkeamispäätöksiin. Liito-oravaa koskevasta rajauspäätöksestä luopuminen vastaavasti tarkoittaa, ettei jatkossa metsänkäyttöilmoituksen seurauksena synny valituskelpoista päätöstä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan sijainnin ja sallitun metsänkäsittelyn osalta. Tältä osin myös mainittujen yhteisöjen vaikutusmahdollisuudet vähenevät.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä. Liito-oravaa koskevan muutosehdotuksen osalta valmistelu on tehty yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Tämän ehdotuksen osalta val-

mistelun aikana on kuultu seuraavia tahoja: Suomen Metsäkeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Maanomistajain liitto, Svenska lantbrukproducenternas centralförbund rf, Metsäteollisuus ry, Luontoliitto, Natur och Miljö, Suomen luonnonsuojeluliitto ja WWF Suomi. Luonnonsuojelualueiden merkintää koskevan muutosehdotuksen valmisteluun on osallistunut asiantuntijoita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä Metsähallituksesta. Esityksestä on järjestetty esittely- ja keskustelutilaisuus. Esityksestä ovat antaneet lausuntonsa seuraavat tahot: maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Etelä-Pohjanmaan, Hämeen, Kaakkois-Suomen, Kainuun, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Korkein hallinto-oikeus, Maanmittauslaitos, Metsähallitus, Luonnonvarakeskus, Luonnontieteellinen keskusmuseo LUOMUS, Suomen metsäkeskus, Suomen Kuntaliitto, Valtakunnansyyttävivirasto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Maanomistajain Liitto ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f., Metsäteollisuus ry, INFRA ry, Birdlife Suomi ry, Natur och Miljö, Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi, Luonnonsuojeluliitto Tapio, Suomen Latu ry, Tampereen yliopiston tutkija HT Nina V. Nygren ja Helsingin yliopiston jatko-opiskelijat FM Sanna Mäkeläinen ja FM Maarit Jokinen sekä Itä-Suomen yliopiston väitöskirjatutkija Jussi Airaksinen.

Suurin osa lausunnonantajista kannattaa liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan rajaamis- päätöksestä luopumista. Luonnonsuojelujärjestöt sekä pääosa lausunnon antaneista tutkijoista vastustaa muutosta, mutta ei toisaalta pidä nykyistä rajasuomenettelyäkään lajin suojelun kannalta toimivana. Myös Metsäteollisuus suhtautuu ehdotukseen varauksella. Esityksen perusteita on lausuntojen perusteella täsmennetty.

Luonnonsuojelualueiden maastomerkintää koskevia muutosehdotuksia on kannatettu laajasti. Merkintää koskevaa ehdotusta on oikeusministeriön lausunnon perusteella täsmennetty ja luonnonsuojelurikkomusta koskevaan rangaistussäännökseen lisätty merkintää koskien rajoitussäännös liittyen leiriytymiseen ja moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäköintiin. Yksityisten luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksistä poikkeamista koskevaa ehdotusta on kannatettu. Ehdotuksen sanamuotoa on täsmennetty.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain (39/1889) 48 luvun muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 55/2015 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luonnonsuojelulain 58 §:n 1 momenttia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

21 §. *Luonnonsuojelun rajojen määrääminen ja merkitseminen.* Luonnonsuojelulain 21 §:n 2 momenttia muutettaisiin keventämällä luonnonsuojelun maastoon merkintää nykyisestä. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuudesta ulkoistaa maastomerkintöjen tekeminen hallinnon ulkopuoliselle asiantuntijalle.

Kansallis- ja luonnonpuistojen osalta alueen rajat ja aluetta 18 §:n 2 momentin nojalla koskeva kieltäminen tai rajoitus merkittäisiin maastoon jatkossakin nykykäytännön mukaisesti selvästi havaittavalla tavalla. Kansallispuistojen yhtenä perustamistarkoituksena on alueen merkitys yleisenä luonnonnähtävyytenä, luonnontuntemuksen lisääminen tai yleinen luonnonharrastus. Kansallispuistoihin kohdistuu paljon virkistyskäyttöä ja alueiden merkintä maastoon palvelee alueen luonnonarvojen suojelun lisäksi käyttäjien tarpeita. Luonnonpuistojen perustamistarkoituksena on alueen luonnonmukaisen kehityksen turvaaminen, tieteellinen tutkimus tai opetus. Luonnonpuistoissa liikkumista ja toimimista on rajoitettu laajemmin kuin muilla suojelualueilla. Luonnonpuistojen perustamistarkoituksen turvaamiseksi alueet on välttämätöntä jatkossakin merkitä maastoon selvästi havaittavalla tavalla.

Valtion muiden luonnonsuojelun alueiden ja yksityisten luonnonsuojelun alueiden osalta maastoon merkinnästä luovuttaisiin osalla alueita. Voimassaolevan lain 21 §:n säännökset koskevat 24 §:n 4 momentin mukaan myös yksityisiä luonnonsuojelun alueita. Ehdotuksen mukaan muu luonnonsuojelun alue merkittäisiin maastoon nykykäytännön mukaisesti, jos alueeseen kohdistuisi alueen perustamispäätökseen tai aluetta koskevaan järjestyssääntöön perustuva liikkumista tai maihinousua koskeva kieltäminen tai rajoitus. Tällaisilla alueilla maastoon merkittäisiin sekä alueen ulkorajat että alue, jota rajoitus tai kieltäminen koskee.

Koska lain 36 §:ssä kielletään sellaisten jokamiehenoikeuden käyttämisen kieltävien taulujen pystyttäminen, joiden asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta, laissa säädettäisiin mahdollisuudesta merkitä maastoon muikin kuin merkitsemisvelvollisuuden piiriin kuuluva luonnonsuojelun alue sekä aluetta koskeva kieltäminen ja rajoitus. Säännös mahdollistaisi alueen harkinnanvaraisen merkinnän esimerkiksi silloin, jos merkintä palvelisi alueelle ohjattavaa virkistyskäyttöä. Vastaavasti säännös mahdollistaisi asentamaan luonnonsuojelun alueelle muutakin 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua kieltämistä tai rajoitusta koskevan merkin, esimerkiksi leiriytymisen, tulenteon tai metsästyksen kieltämistä koskevan kilven. Vesialueiden osalta säilyisi voimassaoleva säännös eli alueet voitaisiin jatkossakin merkitä vain karttaan.

Tilanteessa, jossa luonnonsuojelun alueen rauhoitussäännöksiä epäillään rikotun, yksityisen suojelun alueen omistaja, käyttöoikeuden haltija taikka hänen edustajansa tai lukuunsa toimiva ei yleensä voisi vedota rikoslain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun kieltämisvelvollisuuteen, vaikka suojelun alueella ei olisikaan merkitty maastoon. Huolellisuusvelvollisuuden merkitys esimerkiksi puunkorjuun taikka maa- ja vesirakentamisen osalta kasvaisi merkittävästi jätettävien suojelun alueiden osalta. Toimijoiden tulisi selvittää aluetta mahdollisesti koskevat rauhoitusmääräykset. Jokamiehenoikeuksien tapahtuvaan toimintaan muutoksella ei pääsääntöisesti olisi vastaavaa vaikutusta.

Ehdotuksen mukaan merkintöjen tekeminen maastoon voitaisiin sopimuksella antaa tehtäväksi yksityiselle asiantuntijalle, jolla on tehtävän hoitamisen edellyttämä pätevyys. Käytännössä tehtävä edellyttäisi maanmittausalan tai vastaavaa ammattitutkintoa ja kokemusta vastaavista

tehtävistä. Tehtävää ei voitaisi antaa, jos merkinnän asentaminen maastoon edellyttäisi alueen rajan osalta perustamissäädöksen tai -päätöksen tulkintaa. Tämä tarkoittaisi tilannetta, jossa säädöksen tai päätöksen liitteenä olevasta kartasta ei voida yksiselitteisesti määritellä rajan sijaintia maastossa. Näissä tapauksissa viranomaisen tulisi ratkaista rajan paikka maastossa tai tarvittaessa korjata suojelualueen perustamispäätös vastaamaan rajan tosiasiallista sijaintia.

Viranomaisen ja yksityisen asiantuntijan välisessä sopimuksessa sovittaisiin tehtävän sisällöstä ja muista tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista. Käytännössä asiantuntija valmistelisi viranomaisen hyväksyttäväksi toteuttamissuunnitelman, jossa yksilöitäisiin kunkin suojelualueen merkintätapa ja merkinnässä käytettävät materiaalit. Viranomaisen valvoisi yksityistä asiantuntijaa tämän suorittaessa sille annettuja tehtäviä. Asiantuntijaan sovellettaisiin tässä tehtävässä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, koska tehtävä liittyy julkisen vallan käyttämiseen. Henkilön rikosoikeudellinen vastuu tehtävässä voisi käytännössä perustua rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Asiantuntijan vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ympäristöministeriön asetuksella säädettäisiin tarkemmin rajojen ja aluetta koskevien kieltojen ja rajoitusten merkitsemistavoista ja merkitsemisessä käytettävistä tunnuksista. Asetuksella säädettäisiin maastoon sijoitettavien tunnus- ja maalimerkkien ulkoasusta sekä niiden sijoittamisesta.

Ehdotetut luonnonsuojelualueen merkintää koskevat säännökset korvaisivat niiden voimaantultua myös jo perustettujen yksityisten luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksissä olevat merkintää koskevat määräykset sekä vanhojen valtion luonnonsuojelualueiden osalta niiden perustamissäädöksissä mahdollisesti olevat merkintää koskevat erityissäännökset.

24 §. Luonnonsuojelualueen perustaminen. Lain 24 §:n 1 momenttiin tehtäisiin säädöstekninen muutos, jolla momenttiin siirrettäisiin nykyisessä 2 momentissa oleva säännös, jonka mukaan luonnonsuojelualueen perustamispäätöstä ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ole sopineet alueen rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista korvauksista. Tämän jälkeen 1 momenttiin sisältyisivät kaikki maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustettavan luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset. Lisäksi nykyistä 2 momenttia täsmennettäisiin viittaamalla liikkumiskiellon tai -rajoituksen osalta 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin, liikkumista, leiriytymistä, maihinnousua sekä veneen, laivan tai muun kulkuneuvon pitämistä koskeviin kieltoihin ja rajoituksiin.

Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jolla säädettäisiin laissa mahdollisuudesta poiketa aluetta koskevista rauhoitusmääräyksistä. Nykyisin poikkeamismahdollisuudesta määrätään luonnonsuojelualueiden perustamispäätöksissä alueita koskevissa rauhoitusmääräyksissä. Rauhoitusmääräyksistä voitaisiin yksittäistapauksessa poiketa, jos poikkeaminen ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta ja se on tarpeen alueen hoidon, käytön tai tutkimuksen kannalta.

Käytännössä vastaavia poikkeamisedellytyksiä on sovellettu nykyäänkin poikkeuksia myönnettäessä. Ympäristöhallinnossa käytössä olevan laatuohjeen mukaisesti vastaavansisältöiset poikkeamisedellytykset on sisällytetty uusimpiin rauhoituspäätöksiin. Säännös ei tältä osin muuttaisi nykykäytäntöä. Ehdotetut poikkeamisedellytykset vastaavat niitä edellytyksiä, joilla luonnonsuojelulain 14 ja 15 §:n mukaan voidaan poiketa valtion luonnonsuojelualueita koskevista rauhoitussäännöksistä. Jos yksityinen luonnonsuojelualue kuuluu Natura 2000 –verkostoon, on poikkeamista harkittaessa lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:ssä säädetään. Ennen lain voimaantuloa perustettujen yksityisten suojelualueiden rauhoi-

tusmääräyksistä poikkeamiseen sovellettaisiin muutoksen jälkeen uutta 4 momenttia perustamispäätöksiin sisältyvien rauhoitusmääräysten sijaan.

Poikkeuksen rauhoitusmääräyksistä myöntäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivalta tulisi tällä muutoksella koskemaan myös vanhoja, ennen luonnonsuojelulain voimaantuloa tehdyillä päätöksillä perustettuja luonnonsuojelualueita. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat nykyään poikkeamislupien antamisesta uusien yksityisten suojelualueiden rauhoitusmääräyksistä, joten niillä on tehtävän edellyttämä osaaminen. Menettelyjen sujuvuuden, toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun sekä viranomaisten toimivallan selkeyden kannalta on tarkoituksenmukaista, että toimivalta rauhoitusmääräyksistä poikkeamisessa kuuluisi kaikissa tilanteissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Poikkeamista koskeva säännös koskisi myös 24 §:n 3 momentin nojalla ilman maanomistajan suostumusta perustettuja yksityisiä luonnonsuojelualueita.

58 §. Rangaistukset. Luonnonsuojelurikkomuksia koskevan rangaistussäännöksen rajoittaminen olisi tarpeen lain 21 §:ään tehtävien luonnonsuojelualan merkintää koskevien lievennysten vuoksi. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan luonnonsuojelurikkomuksena ei pidettäisi leiriytymistä maastossa eikä moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämistä tai pysäköintiä maastossa tien välittömään läheisyyteen 18 tai 24 §:n nojalla määrätyn kiellon tai rajoituksen vastaisesti, jos kieltoa tai rajoitusta ei olisi merkitty maastoon selvästi havaittavalla tavalla. Jatkossa muuta luonnonsuojelualuetta ei olisi välttämätöntä merkitä maastoon, vaikka sillä olisi rajoitettu leiriytymistä tai liikkumista moottorikäyttöisellä ajoneuvolla.

Leiriytyminen on pääsääntöisesti sallittu jokamiehenoikeudella siellä, missä liikkuminen on sallittua. Luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksillä voidaan leiriytymistä rajoittaa. Jos kieltoa tai rajoitusta ei olisi merkitty maastoon, rankaisemista luonnonsuojelurikkomuksesta ei voitaisi pitää perusteltuna. Rauhoitusmääräysten vastaiseen leiriytymiseen olisi mahdollista puuttua hallinnollisin keinoin.

Moottorikäyttöisellä ajoneuvolla liikkuminen tai sen pysäköiminen maastossa on maastoliikennelain (1710/1995) 4 §:n nojalla lähtökohtaisesti kielletty ilman maanomistajan tai haltijan lupaa. Lain 4 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan lupaa ei tarvita taajaman ulkopuolella moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämiseen ja pysäköimiseen tien välittömään läheisyyteen, jos turvallinen pysäköinti sitä edellyttää, eikä siitä aiheudu alueen omistajalle tai haltijalle kohtuutonta haittaa. Rankaisemista luonnonsuojelurikkomuksesta ei voida pitää perusteltuna, jos henkilö rikkoo luonnonsuojelualueella voimassa olevia maastoliikenteen kieltäviä rauhoitusmääräyksiä pysäköimällä ajoneuvon maastoon tien viereen ilman, että aluetta koskevat rajoitukset olisi merkitty maastoon. Jos maastossa pysäköinnillä rikottaisiin maastoliikennelainsäädettyjä edellytyksiä, voitaisiin pysäköinnistä kuitenkin määrätä maastoliikennelain 26 §:n mukaisesti pysäköintivirhemaksu tai rangaistus maastoliikennelain 25 §:ssä tarkoitettua maastoliikennelurikkomuksesta.

72 a §. Menettely liito-oravaimoituksista. Pykälä kumottaisiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei tekisi jatkossa enää hallintopäätöstä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan sijainnin ja sallitun metsänkäsittelyn määrittämiseksi. Metsänkäsittelyä kuten muutakin maankäyttöä koskisi muutoksen jälkeen edelleen lain 49 §:n kielto hävittää ja heikentää liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella säilyisi neuvontavelvollisuus liito-oravan, kuten muidenkin luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämistä ja hävittämiskiellon noudattamisesta. Neuvonta voisi tarvittaessa jatkossakin tarkoittaa myös lisääntymis- ja levähdyspaikan sijainnin varmistamista maastossa. Hyvän hallinnon periaatteet

edellyttävät neuvonnan antamista kohtuullisessa ajassa. Neuvonnan osalta tulisi siten jatkosakin pyrkiä 30 päivän tavoiteaikaan, mikäli se on maasto-olosuhteiden kannalta mahdollista. Tarvittaessa lisääntymis- ja levähdyspaikkojen huomioon ottamista seurattaisiin otantaan perustuvalla jälkikäteisellä valvonnalla.

Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen huomioon ottamisesta laadittaisiin neuvonta- ja koulutusmateriaalia lisääntymis- ja levähdyspaikat säilyttävästä metsänkäsittelystä yhteistyössä metsäalan toimijoiden, ympäristö- ja metsäviranomaisten sekä muiden asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja metsäkeskusta koskeva viranomaisohje uudistettaisiin tarvittavilta osin.

Rajausmenettelyn kumoaminen korostaa maanomistajan, hakkuuoikeuden haltijan ja puun korjuusta vastaavan tahon vastuuta luonnonsuojelulain 49 §:n noudattamisessa. Toimijoiden huolellisuusvelvollisuuteen kuuluisi varmistaa, ettei metsänkäsittelyllä hävitetä tai heikennetä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaa.

Neuvonnan lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rajausmenettelystä vapautuvilla resursseilla parannettaisiin Hertta Eliölajit-tietojärjestelmässä olevien, liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevien tietojen laatua ja ajantasaisuutta sekä tietojen kattavuutta. Metsälain 14 b §:n mukainen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, maanomistajalle ja tiedossa olevalle metsänhakkuuoikeuden haltijalle säilyisi. Tietojärjestelmiä on tarkoitus pidemmällä aikavälillä kehittää ja ympäristötietoja digitalisoida niin, että tiedot siirtyvät automaattisesti ilman käsityötä ja viivettä eri viranomaisten kesken.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun 21 §:n 5 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella säädettäisiin tarkemmin luonnonsuojelualan rajojen merkitsemistavoista ja merkinnässä käytettävistä tunnuksista.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2016. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaantullessa vireillä olevan 72 a §:n mukaisen asian käsittely jäisi lain voimaan tullessa sillensä.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lakiehdotuksen säännöksistä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoisia ovat 21 §:n 3 – 5 momentit ja 24 §:n 4 momentti. Niitä on arvioitava suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, 80 §:ään ja 124 §:ään.

Julkisen vallan käytön perustuminen lakiin

Ehdotettu 24 §:n 4 momentti, jossa säädetään yksityisen luonnonsuojelualan rauhoitusmääräyksistä poikkeamisesta, on merkittävä perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käytöllä on siten oltava eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaiselle ei voida laissakaan säätää rajoituksetonta toimivaltaa myöntää poikkeuksia lain tai sen nojalla annetuista säännöksistä.

Mahdollisuus poiketa yksityisen luonnonsuojelun rauhoitussäännöksestä on tähän asti perustunut luonnonsuojelun perustamis päätökseen otettuun määräykseen. Yksityisen luonnonsuojelun perustamisesta on säädetty voimassa olevassa laissa ja sitä edeltäneessä vanhassa luonnonsuojelulaisissa. Lain mukaan päätökseen on otettava tarpeelliset määräykset alueen suojelemisesta ja sen hoidosta. Toimivalta rauhoitus määräyksestä poikkeamiseen on sisältynyt rauhoitus määräyksiin ja on siten tähänkin asti ollut palautettavissa laintasoiseen sääntelyyn. Ehdotetulla 24 §:n 4 momentilla lainsäädäntöä täsmennettäisiin tältä osin. Lakiehdotuksen mukainen poikkeamistoimivalta ei olisi myöskään rajoitukseton, koska laissa säädetäisiin viranomaisen harkintaa rajoittaen edellytykset poikkeamiselle. Poikkeamisedellytykset vastaavat valtion luonnonsuojelun osalta laissa säädettyjä poikkeamisedellytyksiä ja niitä on käytännössä noudatettu poikettaessa yksityisten luonnonsuojelun rauhoitus määräyksistä.

Merkitystä on myös sillä, että ehdotettavan säännöksen pääasiallinen tarkoitus on siirtää poikkeamistoimivalta vanhojen yksityisten luonnonsuojelun osalta ympäristöministeriöltä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta. Poikkeamistoimivallasta säättäminen laissa tarkoittaa käytännössä luonnonsuojelun 61 §:n 3 momentissa mainittujen luonnonsuojelun edistävien yhteisöjen valitusoikeuden laajenemista säännöksen nojalla tehtäviin poikkeamispäätöksiin ja siten ehdotuksella edistetään osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vaikuttamismahdollisuuksia.

Julkisen hallintotehtävän antaminen

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittäviä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Luonnonsuojelun 21 §:ssä säädetään luonnonsuojelun rajojen merkitsemisestä. Ehdotetun luonnonsuojelun 21 §:n uudessa 3 ja 4 momentissa säädetäisiin luonnonsuojelun maastomerkintöjen ulkoistamisesta hallinnon ulkopuolisille asiantuntijoille. Ehdotuksen mukaan suojelun rajaa tai rajoitus aluetta koskevan merkinnän maastoon asentaminen voitaisiin sopimuksella antaa tehtäväksi yksityiselle asiantuntijalle, jolla on tehtävän hoitamisen edellyttämä pätevyys. Tehtävää ei voitaisi antaa, jos merkinnän asentaminen maastoon edellyttää suojelun perustamissäännöksen tai -päätöksen tulkintaa.

Suojelun merkintöjen asentaminen maastoon on luonteeltaan tekninen avustusluonteinen tehtävä, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tämänkaltaisten tehtävien suhdetta perustuslakiin on käsitelty esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 36/2009 vp, 17/2009 vp, 3/2009 vp ja 1/2008 vp. Alueen rajat on määritelty alueen perustamista koskevassa säännöksessä tai päätöksessä ja tehtävässä on kysymys säännöksen tai päätöksen toimeenpanosta. Maastomerkintöjen asentamisessa ei siten ole kyse julkisen vallan eikä myöskään merkittävän julkisen vallan käytöstä. Maastomerkintä on tehtävän operatiivisuudesta huolimatta julkinen hallintotehtävä. Maastomerkinnällä suojelun rajat ja alueella voimassa olevat rajoitukset saatetaan maastossa ulkopuolisten toimijoiden ja liikkujien tietoon. Suojelun määräyksillä voidaan rajoittaa jokamiehenoikeuksia, kuten liikkumista. Maastomerkinnän toteuttamiseen voi liittyä etenkin vanhempien suojelun osalta tarvetta myös rajan sijainnin tulkintaan, koska aikaisemmin käytössä olleet paikkatietoaineistot eivät välttämättä ole olleet riittävän tarkkoja rajan sijoittamiseksi maastoon. Jos merkintä edellyttää suojelun koskevan säännöksen tai päätöksen tulkintaa, tehtävään sisältyy julkisen vallan käyttöä. Ehdot-

HE 146/2015 vp

tuksen mukaan tehtävää ei voisi tällaisessa tilanteessa ulkoistaa. Ulkoistettavaan merkintätehtävään ei myöskään sisältyisi merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Tehtävän ulkoistaminen olisi tarkoituksenmukaista, jotta maastomerkinnät saataisiin käytännössä vastaamaan lainsäädännön vaatimuksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten riittämättömien henkilöresurssien vuoksi yli puolet yksityisistä suojelualueista on merkitsemättä maastoon ja kertaalleen merkityistä alueistakin noin neljäsosalla merkintä ei ole ajantasainen. Tilanne on tällä hetkellä ja tulevaisuudessa entistä haastavampi, koska elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten henkilöresurssit on vähennetty erityisesti operatiivisista tehtävistä. Esitykseen 21 §:n 2 momenttiin sisältyvällä ehdotuksella myös merkintävelvoitetta kevennettäisiin.

Valtion omistamilla suojelualueilla maastomerkintä kuuluu Metsähallituksen tehtäviin. Vanhojen suojelualueiden merkintöjen ajantasaisuus on myös Metsähallituksessa jäänyt jälkeen, koska tehtävään ei ole ollut osoittaa riittävästi resurssia. Tehtävän vaatima työ määrä on Metsähallituksessa lisääntymässä, kun lähivuosina perustetaan satoja uusia luonnonsuojelualueita. Suojelualueiden merkintöjen toteuttamiseen on mahdollista ohjata erillismäärärahoja valtion talousarviossa, jolloin merkintöjen asentaminen voitaisiin toteuttaa ulkoistamalla.

Merkintätehtävän ulkoistaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotuksen mukaan rajan sijaintiin liittyvää harkintavaltaa ei olisi mahdollista siirtää hallinnon ulkopuoliselle. Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan myös yksityisissä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Hallintolain noudattaminen tulisi kysymykseen erityisesti tiedotettaessa yksityisen suojelualueen omistajaa merkinnän tekemisestä. Ehdotuksella rikosoikeudellinen virkavastuu säädettäisiin koskemaan myös yksityistä merkinnän asentajaa. Maastomerkinnän asentajan vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa.

Asetuksenantovaltuus

Ehdotuksen 21 §:n 5 momentti sisältää valtuuden, jonka perusteella voidaan antaa ehdotetun lain yleisiä perussäännöksiä tarkempia säännöksiä. Tätä sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta.

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella. Tällöinkin edellytyksenä on, että oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla.

Ehdotetun 21 §:n 5 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella säädetään tarkemmin luonnonsuojelualueen rajojen ja aluetta koskevien rajoitusten merkitsemistavoista ja käytettävistä tunnuksista. Asetuksella säädettäisiin merkinnän teknisluonteisista yksityiskohdista, kun merkintää koskevat yleiset vaatimukset sisältyisivät pykälän 2 momenttiin.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotus luonnonsuojelulain muutokseksi voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

luonnonsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan luonnonsuojelulain (1096/1996) 72 a §, sellaisena kuin se on laissa 1587/2009,
muutetaan 21 §:n 2 momentti sekä 24 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 24 §:n
1 ja 2 momentti laissa 1587/2009, sekä
lisätään 21 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 913/2013, uusi 3 – 5 momentti, 24
§:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1587/2009 ja 913/2013, uusi 4 momentti, jolloin nykyinen
4 momentti siirtyy 5 momentiksi ja 58 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 492/1997,
553/2004 ja 1074/2010, uusi 4 momentti, seuraavasti:
21 §

Luonnonsuojelualueen rajojen määrittäminen ja merkitseminen

Kansallis- ja luonnonpuiston raja ja aluetta 18 §:n 2 momentin nojalla koskeva kielto tai rajoitus on merkittävä maastoon selvästi havaittavalla tavalla. Sama koskee muuta luonnonsuojelualueutta, jos alueeseen kohdistuu liikkumista tai mairinnousua koskeva kielto tai rajoitus. Muukin luonnonsuojelualue ja aluetta koskeva kielto ja rajoitus voidaan merkitä maastoon. Alueen rajat vesialueilla voidaan merkitä vain karttaan.

Merkinnän tekeminen maastossa voidaan sopimuksella antaa tehtäväksi yksityiselle asiantuntijalle, jolla on tehtävän hoitamisen edellyttämä pätevyys. Tehtävää ei kuitenkaan voida antaa yksityiselle asiantuntijalle, jos merkinnän tekeminen maastossa edellyttää alueen perustamissäädöksen tai -päätöksen tulkintaa.

Viranomaisen ja yksityisen asiantuntijan välisessä sopimuksessa sovitaan tehtävän sisällöstä ja muista tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista. Viranomainen valvoo asiantuntijaa tämän suorittaessa annettuja tehtäviä. Asiantuntijaan sovelletaan tässä tehtävässä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ympäristöministeriön asetuksella säädetään tarkemmin luonnonsuojelualueen rajojen ja aluetta koskevien kieltojen ja rajoitusten merkitsemistavoista sekä merkitsemisessä käytettävistä tunnuksista.

24 §

Luonnonsuojelualueen perustaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua muun luonnonsuojelualueen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulle alueelle. Harkittaessa alueen perustamista on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat. Luonnonsuojelualueen perustamispäätöstä ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ole sopineet alueen rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista korvauksista.

Päätökseen 1 momentin mukaisen luonnonsuojelualueen perustamisesta on otettava tarpeelliset määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja tarvittaessa sen hoidosta. Päätökseen voidaan sisällyttää 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu kielto tai rajoitus edellyttäen, että alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen sitä vaatii.

HE 146/2015 vp

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen luonnonsuojelualuetta koskevista rauhoitusmääräyksistä, jos poikkeaminen ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta ja on tarpeen alueen hoidon, käytön tai tutkimuksen kannalta.

58 §

Rangaistukset

Luonnonsuojelurikkomuksena ei pidetä leirytymistä maastossa eikä moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämistä tai pysäköintiä maastossa tien välittömään läheisyyteen 18 tai 24 §:n nojalla määrätyn kiellon tai rajoituksen vastaisesti, jos kieltoa tai rajoitusta ei ole merkitty maastoon selvästi havaittavalla tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevan 72 a §:n mukaisen asian käsittely jää sillensä.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2015

Pääministerin estyneenä ollessa, valtiovarainministeri

Alexander Stubb

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Laki

luonnonsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan luonnonsuojelulain (1096/1996) 72 a §, sellaisena kuin se on laissa 1587/2009,
muutetaan 21 §:n 2 momentti sekä 24 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 24 §:n
1 ja 2 momentti laissa 1587/2009, sekä
lisätään 21 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 913/2013, uusi 3 – 5 momentti, 24
§:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1587/2009 ja 913/2013, uusi 4 momentti, jolloin nykyinen
4 momentti siirtyy 5 momentiksi ja 58 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 492/1997,
553/2004 ja 1074/2010, uusi 4 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 §

21 §

*Luonnonsuojelualan rajojen määrittäminen
ja merkitseminen*

*Luonnonsuojelualan rajojen määrittäminen
ja merkitseminen*

Luonnonsuojelualue on merkittävä maastoon selvästi havaittavalla tavalla. Alueen rajat vesialueilla voidaan merkitä vain karttaan. Ympäristöministeriö antaa tarkemmat määräykset luonnonsuojelualan rajojen merkitsemistavoista.

Kansallis- ja luonnonpuiston raja ja aluetta 18 §:n 2 momentin nojalla koskeva kielto tai rajoitus on merkittävä maastoon selvästi havaittavalla tavalla. Sama koskee muuta luonnonsuojelualuetta, jos alueeseen kohdistuu liikkumista tai mairinnousua koskeva kielto tai rajoitus. Muikin luonnonsuojelualue ja aluetta koskeva kielto ja rajoitus voidaan merkitä maastoon. Alueen rajat vesialueilla voidaan merkitä vain karttaan.

Merkinnän tekeminen maastossa voidaan sopimuksella antaa tehtäväksi yksityiselle asiantuntijalle, jolla on tehtävän hoitamisen edellyttämä pätevyys. Tehtävää ei kuitenkaan voida antaa yksityiselle asiantuntijalle, jos merkinnän tekeminen maastossa edellyttää alueen perustamissääädöksen tai -päätöksen tulkintaa.

Viranomaisen ja yksityisen asiantuntijan välisessä sopimuksessa sovitaan tehtävän sisällöstä ja muista tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista. Viranomainen valvoo asiantuntijaa tämän suorittaessa annettuja tehtäviä. Asiantuntijaan sovelletaan tässä tehtävässä rikosoikeudellista virkavas-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

24 §

Luonnonsuojelun perustaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun muun luonnonsuojelun alueen 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulle alueelle. Harkittaessa alueen perustamista on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat.

Päätökseen 1 momentin mukaisen luonnonsuojelun perustamisesta on otettava tarpeelliset määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja tarvittaessa sen hoidosta. Päätökseen otettavalla määräyksellä voidaan luonnonsuojelun alueella tai sen osalla myös kieltää liikkuminen tai rajoittaa sitä edellyttäen, että alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen sitä vaatii. *Luonnonsuojelun perustamisesta ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ole sopineet alueen rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista korvauksista.*

58 §

Rangaistukset

24 §

Luonnonsuojelun perustaminen

tuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ympäristöministeriön asetuksella säädetään tarkemmin luonnonsuojelun rajojen ja aluetta koskevien kieltojen ja rajoitusten merkitsemistavoista sekä merkitsemisessä käytettävistä tunnuksista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun muun luonnonsuojelun alueen 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulle alueelle. Harkittaessa alueen perustamista on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat. *Luonnonsuojelun perustamisesta ei saa antaa, elleivät maanomistaja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ole sopineet alueen rauhoitusmääräyksistä ja aluetta koskevista korvauksista.*

Päätökseen 1 momentin mukaisen luonnonsuojelun perustamisesta on otettava tarpeelliset määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja tarvittaessa sen hoidosta. *Päätökseen voidaan sisällyttää 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu kieltä tai rajoitus edellyttäen, että alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen sitä vaatii.*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen luonnonsuojelun aluetta koskevista rauhoitusmääräyksistä, jos poikkeaminen ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta ja on tarpeen alueen hoidon, käytön tai tutkimuksen kannalta.

58 §

Rangaistukset

HE 146/2015 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Luonnonsuojelurikkomuksena ei pidetä leirytymistä maastossa eikä moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämistä tai pysäköintiä maastossa tien välittömään läheisyyteen 18 tai 24 §:n nojalla määrätyn kiellon tai rajoituksen vastaisesti, jos kieltoa tai rajoitusta ei ole merkitty maastoon selvästi havaittavalla tavalla.

72 a §

Menettely liito-oravailmoituksesta

(pykälä kumotaan)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on saatuaan metsäkeskukselta metsälain 14 b §:ssä tarkoitetun ilmoituksen ryhdyttävä toimenpiteisiin liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikan sijainnin ja sallitun metsän käsittelyn määrittämiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on annettava päätöksensä asiassa viipymättä sen jälkeen kun se on saanut tässä tarkoitetun ilmoituksen metsäkeskukselta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevan 72 a §:n mukaisen asian käsittely jää sillensä.