



4.10.2022

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio
ympäristöneuvos Hanna-Leena Keskinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle,

Viite: Talousvaliokunnan täydentävä lausuntopyyntö HE 76/2022 (sähköpostitse)

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

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä vastauksia eräisiin kirjallisiin kysymyksiin, liittyen luonnonsuojelulakia koskevaan hallituksen esitykseen. Kysymykset ovat liittyneet luontotyyppien tiukkaan suojeluun serpentiinikallioiden osalta, varovaisuusperiaatteeseen sekä esityksen kunnianhimoon luonnonsuojelun osalta.

Vastaukset on jaoteltu tässä vastineessa em. kolmen otsikon alle.

1. Serpentiinikalliot

Talousvaliokunta on pyytänyt täydennystä lakiehdotuksen 67 §:ssä säädetyn tiukasti suojeltuja luontotyyppejä koskevan hävittämis- ja heikentämiskiellon osalta. Erityisesti valiokunta pyytää näkemystä serpentiinikallioiden määrittelyyn, rajauksiin, tunnistamiseen ja sääntelyn vaikutuksiin liittyen. Tältä osin valiokunta on pyytänyt myös työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä serpentiinikallioiden taloudellisesta merkityksestä, joten tämä selvitys täydentää siinä esitettyä.

Pykälässä säädettäisiin tiettyjen uhanalaisten luontotyyppien heikentämiskiellosta, joka olisi voimassa suoraan luonnonsuojelulain nojalla. Tällaisia luontotyyppejä ehdotuksessa ovat serpentiinikalliot, -kivikot ja -soraikot sekä rannikon avoimet dyynit. Näiden luontotyyppien säilymisen on arvioitu edellyttävän niiden harvinaisuuden ja haavoittuvuuden vuoksi esiintymien suoraan lain nojalla voimaantulevaa suojaa, erotuksena rajausmenettelystä, jossa tarvitaan viranomaisharkintaa luontotyyppien merkityksellisyyden ja esiintymän edustavuuden toteamiseksi. Pykälässä tarkoitettu heikentämiskielto soveltuisi yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan erityisesti sellaisille uhanalaisille ja harvalukuisille luontotyypeille, jotka ovat helposti tunnistettavissa tai joiden kohteet voidaan osoittaa avoimissa tietojärjestelmissä ja -rekistereissä. Kaikki tiukkaan suojeluun esitetyt luontotyypit ovat uhanalaisia, Suomessa alun perinkin harvinaisia ja pienialaisia ja ihmisen toimien vuoksi heikentyneitä luontotyyppejä, joiden yhdenkin esiintymän häviäminen voi vaikuttaa suojelutason heikentymiseen.



Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”nämä uhanalaiset luontotyypit ovat sellaisia, joiden häviämiskorkeus Suomessa on korkea, ja jotka niille ominaisten ympäristötekijöiden tai eliöyhteisön lajikoostumuksen ja rakenteen vuoksi ovat luontaisesti harvinaisia. Näiden luontotyyppien yksittäisen esiintymän heikentyminen tai häviäminen vaikuttaa luontotyyppin harvinaisuuden vuoksi suoraan luontotyyppin suojelutasoon”.

Ehdotuksen 67 §:n mukaan serpentiinikalliot määritellään seuraavasti:

1) serpentiinikalliot, -kivikot ja soraikot, jotka ovat serpentiinistä tai muusta ultraemäksisestä tai emäksisestä kivilajista muodostuvia kallio-, kivikko- tai soraikkoesiintymiä, joilla esiintyy serpentiinikasvilajistoa;

Määritelmässä korostuvat siten kallio-, kivikko- tai soraikkoesiintymät, joilla esiintyy serpentiinilajistoa.

Hallituksen esityksessä serpentiinikallioita-, kivikoita ja sorakoita arvioidaan olevan 150 hehtaaria, josta 40% (60 hehtaaria) sijoittuu luonnonsuojelualueille. Lähtökohtaisesti tiukasti suojellut luontotyypit ovat pienialaisia: serpentiinikallioesiintymien keskipöytä arvioidaan 0,5 hehtaaria. Hallituksen esityksessä on todettu, että erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että tiukasti suojellut luontotyypit inventoidaan tehokkaasti ja tiedot tallennetaan luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Tältä osin on huolehdittava myös hallinnon resurssien riittävästä.

Kartoituksia jatketaan parhaillaan tutkimushankkeessa, jossa niistä kootaan tarkka biologinen tieto ja tiedot kohteiden yleisestä tilasta ja uhkista. Tarkennetut kohteiden rajaukset ja syntynyt luontotieto talletetaan olemassa olevaan Suomen ympäristökeskuksen paikkatietokantaan.

Serpentiinikallioiden osalta selvitystyötä on jatkettu hallituksen esitykseen jättämisen jälkeen, ja niitä koskeva tieto on tarkentunut. Näitä on avattu tarkemmin tämän selvityksen liitteenä olevassa Suomen ympäristökeskuksen muistiossa (*Serpentiinikalliot, -kivikot ja -soraikot & luonnonsuojelulakiuudistus 4.10.2022, SYKE/Biodiversiteettikeskus/Tytti Kontula & Jukka Husa*).

Alla tiivistetysti muistiossa laajemmin perustellut vastaukset.

- 1. Serpentiinikallioiden merkityksestä: määritelmä, rajausta, yleisyys ja asian taloudellinen ja luonnonsuojelullinen merkitys. Taloudellisissa vaikutuksissa olisi hyvä arvioida myös säilyttämisen taloudelliset vaikutukset.*

Serpentiinikallioilla tarkoitetaan ultraemäksisistä kivilajilajeista koostuvia kalliopaljastumia, kivikoita ja soraikoita, joilla tavataan serpentiinikasvilajeja. Nämä luontotyypit sijaitsevat kaikki maan pinnalla.

Lisääntyneen tiedon valossa näyttää siltä, että aiempi hallituksen esityksessä esitetty 150 ha:n pinta-ala-arvio oli liian pieni. Uusi arvio pinta-alalle on 400–700 ha.

Luontotyyppien esiintymät löytyvät ns. Serpentiinikalliotietokannasta, joka on käytännössä pistemäinen paikkatietoaineisto. Serpentiinikalliotietokannassa on tällä hetkellä noin 350 pistemäistä kohdetta. Pistemäinen aineisto ei sisällä tietoa kohteiden laajuudesta tai pinta-alasta, mutta sen perusteella on mahdollista tehdä tarkempia tarkasteluja ja rajauksia alueille, joille suunnitellaan luontotyyppin luonnontilaan mahdollisesti vaikuttavia hankkeita.

Luontotyyppien suojeluun kohdistuisi hallituksen esityksen mukaisesti serpentiinikallioiden maanpäällisiin osiin. Kaivosteollisuuden aiheuttama uhka serpentiinikallioille voi muodostua esimerkiksi siitä, että



pintamaita läjitetään viereisille kallioille tai rakennetaan kaivoksen infraa niiden alueelle. Tällainen tuhoutuminen voidaan välttää hyvällä suunnittelulla. Näin ollen taloudellisten vaikutusten arvioidaan jäävät esiintymien pienen koon vuoksi vähäisiksi.

2. Jotkut tahoista esittivät huolen siitä, ettei luontotyyppejä ole helppo tunnistaa tai määritellä. Miten vastaatte tähän?

Serpentiinikalliot eivät ole helposti tunnistettavia, mutta nyt olemassa olevan pistemäisen serpentiinikalliotietokannan perusteella esiintymät voidaan huomioida alueiden käytön suunnittelussa ja aineiston tarkentamista jatketaan aktiivisesti.

Tältä osin kiinnitämme huomiota myös vesilain ja metsälain luontotyyppejä koskevaan vastaavanlaiseen sääntelyyn. Ehdotus olisi heikentämiskiellon osalta verrattavissa metsälakiin ja vesilakiin sisältyviin tiettyjen luontotyyppien suojelua koskeviin säännöksiin, joissa suojelu perustuu suoraan lain perusteella asetettuun heikentämis- tai muuttamiskieltoon, ilman viranomaisen tekemää päätöstä.

2. Varovaisuusperiaate

Edustaja Vestman on esittänyt kaksi kysymystä varovaisuusperiaatteesta, joihin esitämme seuraavassa tiiviit vastaukset.

Varovaisuusperiaate on määritelty hallituksen esityksessä ja lakiehdotuksessa (7 §) seuraavalla tavalla:

"Toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi ei tämän lain soveltamisessa ja sen mukaisessa päätöksenteossa saa lykätä tieteellisen tiedon puutteen tai sen epävarmuuden perusteella."

Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen (SopS 78/1994) sisältyy varovaisuusperiaatteen määritelmä, jonka mukaan "biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimien lykkäämiseen". Ehdotuksen 7 §:n sisältö vastaa määritelmältään em. biodiversiteettisopimuksen ja siihen liittyvän Rion julistuksen (Principle 15) määritelmää, kuitenkin niin, että sitä on osin kielellisesti muokattu yksinkertaisempaan muotoon.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että varovaisuusperiaate on sekä kansainvälisesti että Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeuden periaate. Varovaisuusperiaate (nimellä ennalta varautumisen periaate) sisältyy myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191 artiklaan, jonka 2 kohdan mukaan "Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava". Yhtenä EU:n ympäristöpolitiikan ja -oikeuden keskeisenä oikeusperiaatteena ennalta varautumisen periaate siten ohjaa kaikkea unionin sääntelyä.

1. Edellyttääkö LSL:in esitetty varovaisuusperiaatteen määritelmä täysin hypoteettistenkin vaarojen puuttumista eli ns. nollariskiä?



Tiivistetysti varovaisuusperiaate edellyttää puuttumista epävarmoihin ympäristöön kohdistuviin uhkiin, vaikka varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisestä tai niiden vakavuudesta ei vielä olisi. Käytännössä varovaisuusperiaate on ilman säädöstason kirjaustakin osa voimassa olevaa oikeutta ja vaikuttaa voimassa olevan lain nojalla tehtäviin viranomaispäätöksiin ja oikeuskäytäntöön. Läpinäkyvyyden edistämiseksi varovaisuusperiaatteen asemaa olisi aiheellista selvittää myös säädöstasolla. Varovaisuusperiaate tulisi sovellettavaksi muiden tässä laissa säädettyjen kieltojen tai muiden säännösten ja määräysten yksityiskohtaisen tulkinnan kautta, eikä se voisi esimerkiksi olla yksinomainen peruste hankkeen kieltämiselle tai poikkeusluvan epäämiselle.

Sen tarkoituksena on ohjata luonnonsuojelulain tulkintaa tilanteissa, joissa monimuotoisuuteen saattaa kohdistua merkittäviä vahingollisia vaikutuksia, mutta tähän liittyvä tieto on epävarmaa tai puutteellista. Varovaisuusperiaatteen käyttö on vakiintunut myös korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esim. KHO 2020:31 ja EUTI tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä), C-441/17, kohdat 112–120 viitteineen). Myös esimerkiksi ratkaisussa KHO:2018:121 todetaan, että ”Tehty Natura-arviointi täydennyksineen tai muu esitetty selvitys ei sisällä sellaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen töiden vaikutuksista Keiniänrannan suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin”.

Varovaisuusperiaate tukeutuu voimassa olevaan kansainväliseen, EU:n ja Suomen oikeuteen ja oikeuskäytäntöön, joten sen kirjaaminen lakiin vahvistaa vallitsevan oikeus- ja soveltamiskäytännön ja samalla tukee ympäristöperusoikeuden toteutumista. Varovaisuusperiaatetta koskeva 7 §:n muotoilu ”merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi” luo periaatteen soveltamiselle vaikutusten merkittävyyteen sidotun, suhteellisen korkealla olevan kynnyksen, ja tarkoittaa käytännössä eräänlaista riskiarviointia ennen periaatteen soveltamista. Näin ollen kyse ei ole hypoteettisista vaaroista, tai ns. nollariskistä. Esimerkiksi yllä mainitussa KHO:n ratkaisussa on viitattu perusteltuun tieteelliseen epäilyyn. Varovaisuusperiaate ei siten tarkoittaisi sitä, että asianmukaisen tieteellisen tiedon merkitys vähenisi tai että lain mukaisilla ratkaisuperusteilla ei olisi syy-seuraus -suhdetta tosialliseen toimintaan. Tämä tukee osaltaan myös suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä.

On myös tarpeen korostaa, ettei varovaisuusperiaatteen sisällyttäminen lakiin ja sen tapauskohtainen soveltaminen ole sinänsä kannanotto toiminnan sallittavuuteen, vaan se ohjaisi viranomaisen päätöksentekoa, jotta mahdolliset tiedolliset puutteet ja epävarmuudet otetaan asianmukaisesti huomioon. Varovaisuusperiaate itsessään ei muodostaisi esimerkiksi luvan myöntämiseen liittyvää estettä vaan se lähinnä ohjaisi muun yksityiskohtaisemman sääntelyn tulkintaa.

2. Vastaako HE:n määritelmä KHO:2019:166 vahvistettua oikeustilaa varovaisuusperiaatteesta?

Luonnonsuojelulakia koskevan varovaisuusperiaatteen määritelmä ja sen soveltamisen lähtökohdat pohjautuvat vakiintuneisiin luonnonsuojeluoikeudellisiin tulkintoihin, eikä suoraa vertailua KHO:n päätöksestä 2019:166 ilmenevään tulkintaan tai sen ilmentämään oikeustilaan voi sellaisenaan tehdä. Kyseinen KHO:n ratkaisu koskee pääasiassa ympäristönsuojelulain soveltamista, ja perustuu tapauskohtaiseen ja kokonaisvaltaiseen harkintaan. Tieteellisen



epävarmuuden merkityksen arviointi perustuu kulloiseenkin päätökseen tai tapaukseen ja sen pohjana oleviin tietoihin ja selvityksiin.

Vaikka varovaisuusperiaate on lähtökohdaltaan universaali, tieteellistä epävarmuutta päätöksenteossa korostava elementti, luonnonsuojelulain 7 §:ään ehdotettu varovaisuusperiaate kytkeytyy soveltamisalaltaan nimenomaisesti luonnonsuojeluoikeuteen. Ympäristönsuojelulain ja kyseisen tapauksen ominaispiirteet kytkeytyvät erityisesti pilaantumisen ehkäisyyn, mikä eroaa tältä osin luonnonsuojelulain pohjana olevan luonnon monimuotoisuuden heikentymisen estämisestä ja siihen luonnonsuojelulain soveltamisalalla vaikuttavista tekijöistä. Osaltaan em. KHO:n päätös kuitenkin yleisellä tasolla tukee varovaisuusperiaatteen vakiintunutta asemaa päätöksenteon osana, mutta periaatteen merkitys perustuu tapauskohtaiseen arviointiin.

3. Lakiehdotuksen kunnianhimoisuus

Suomen luonnonsuojeluliitto on esittänyt, että lakiehdotus voisi olla kunnianhimoisempi luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

- 1. SLL esitti koottuja huolia siitä, että esitys voisi olla kunnianhimoisempi luonnonsuojelun osalta. Miten vastaatte näihin keskeisiin huoliin?*

Vastauksena tähän toteamme seuraavaa:

Esityksessä on ehdotettu säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki ja samalla nykyinen vuodelta 1996 oleva samanniminen luonnonsuojelulaki kumottaisiin. Luonnonsuojelulain uudistamisen on katsottu olevan tarpeen, koska luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ei ole saatu pysäytettyä, luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta on saatu runsaasti uutta tietoa ja myös ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia muutoksia. Lisäksi muu lainsäädäntö, ohjauskeinot ja hallinto ovat muuttuneet nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana.

Uudistuksella sekä ajantasaistettaisiin nykyisen lain säännöksiä että tehostettaisiin lain vaikuttavuutta luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön edistämiseksi. Keinoja olisivat muun muassa lajien ja luontotyyppien suojelun vahvistaminen, luontotiedon hallinnan kehittäminen, luonnonsuojelun suunnittelumekanismien ja niiden vuorovaikutteisuuden kehittäminen, vapaaehtoisen ekologisen kompensaation lisääminen lain säännöksiin, sekä vapaaehtoisen suojelun edellytysten lisääminen.

Hallituksen esityksen osalta on arvioitu, että ehdotetut uudet suojelukeinot yhdessä nykyisten kanssa vahvistaisivat merkittäväällä tavalla suojelun tarpeessa olevien luontotyyppien ja eliölajien kantojen elinvoimaisuutta. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja ehdotusten vaikuttavuuden tehostamiseksi useat ehdotuksista toteuttavat samanaikaisesti useampia tavoitteita. Lakiin esitettävillä muutoksilla parannettaisiin ensivaiheessa edellytyksiä pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja elvyttää epäsuotuisalla suojelutasolla olevien eliölajien ja luontotyyppien tilaa.

Samalla on kuitenkin tunnistettava ehdotuksen reunaehdot ja sen mahdollisuudet vastata luontokatoon. Luonnonsuojelulain ehdotuksilla pyritään osaltaan vastaamaan monimuotoisuuden heikentymisen aiheuttamiin haasteisiin, mutta luonnonsuojelulaki ei yksinään pysty pysäyttämään monimuotoisuuden heikkenemistä. Lisäksi tarvitaan muun lainsäädännön, poliittisten päätösten, taloudellisten valintojen



sekä viime kädessä myös ihmisten arvovalintojen tukea. Lisäksi on todettava, että luonnonsuojelulakia koskevan ehdotuksen yhteydet muuhun ympäristölainsäädäntöön jäävät edelleen pääosin ennalleen, ja eri lakien väliset keskinäisyhteydet eivät kaikilta osin mahdollista luonnon monimuotoisuuden läpileikkaavaa turvaamista.

Luonnonsuojelulain valmistelussa oli esillä lain rakenteellisten ja sisällöllisten muutosten tarve, mahdolliset vaihtoehdot sekä uudistuksen laajuus. Lisäksi pohdittiin uudelle luonnonsuojelulaille asetettua tavoitetasoa, sillä luontokadon jatkuminen asettaa sääntelyn kehittämiseksi huomattavia haasteita. Koska nykyisen luonnonsuojelulain arvioitiin edelleen toimivan suhteellisen hyvin, kokonaisvaltaista järjestelmätason muutosta ei pidetty tarkoituksenmukaisena, ja lakiehdotus perustuu nykyisen lain rakenteen pohjalle. Sääntelyjärjestelmän uudelleenjärjestely olisi edellyttänyt huomattavan laajaa yhteiskunnallista keskustelua koko ympäristölainsäädännön lähtökohdista ja tavoitteista sekä lisännyt toimintaympäristön epävarmuutta sekä hallinnollisia kustannuksia. Nykyinen laki on jo 25 vuotta vanha, mutta se on – eräiden sen voimaantulon jälkeen tehtyjen osittaisuudistusten myötä – osoittautunut monin paikoin yhä toimivaksi. Nykyisen lain rakenteellisen selkeyden, toimivien perusratkaisujen sekä vakiintuneiden tulkintojen ohella myös uudistukselle asetettu aikataulu vaikutti osaltaan valittuun valmisteluvaihtoehtoon. On arvioitu, että lain uudistaminen voimassa olevaa sääntelyä mahdollisuuksien mukaan hyödyntäen edistää jatkuvuutta ja mahdollistaa hyviksi koettujen käytäntöjen kehittämisen, mikä edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista jo lyhyemmällä aikavälillä.

Monimuotoisuutta edistävien vaikutusten osalta on myös huomattava, että vaikutukset monimuotoisuuteen ovat usein pitkäkestoisia ja myös vaikeasti havaittavia, mikä vaikeuttaa arviointia. Useiden heikentyneiden eliölajien ja luontotyyppien kohdalla suotuisa suojelutaso on mahdollista saavuttaa vasta pitkällä aikavälillä, ja tavoitteen toteutumisen eteneminen edellyttää kattavaa seurantatietoa.